



ANÁLISIS DE LA INFLUENCIA DE LAS RELACIONES
INTERGUBERNAMENTALES EN LOS RESULTADOS AMBIENTALES
Y SOCIALES DEL PROGRAMA DE ESTIMULOS A LA
PRODUCTIVIDAD GANADERA “ANTIGUO PROGAN” Y DEL
PROGRAMA DE PRODUCCIÓN PECUARIA SUSTENTABLE Y
ORDENAMIENTO GANADERO Y APÍCOLA “NUEVO PROGAN”

¿Hacia un desarrollo rural sustentable?

Tesis presentada por

Italia Angel Cruz

Para obtener el grado de

**MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN
INTEGRAL DEL AMBIENTE**

Tijuana B.C., México
2010

DEDICATORIA

A mis papás Nora y René por todo su apoyo, cariño, comprensión y amor; por creer en mí.

Sin ustedes nada de esto hubiera sido posible.

A mis hermanos Jenny y Pável por su apoyo

en cada una de mis decisiones.

A mi abue Lala por su ejemplo de lucha y por su infinito amor.

A Omar y al nuevo ser que viene

en camino; los amo.

AGRADECIMIENTOS

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por el apoyo económico brindado para realizar mis estudios de posgrado. A El Colegio de la Frontera Norte por todas las enseñanzas y experiencias académicas a lo largo de estos dos años. Al Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada por su aportación a mi conocimiento.

A mi director de Tesis José María Ramos por la disposición, aportaciones, sugerencias y la confianza brindada para la elaboración de la tesis, pero sobre todo gracias por su amistad.

A mi lector interno José Zavala, por sus aportaciones a mi conocimiento desde las aulas y posteriormente en mi trabajo de investigación.

A Djamel Toudert y Rosy por su incondicionalidad desde antes de la llegada al Colegio y por compartir estos dos años con nosotros.

A IICA e INCA Rural por haber brindado el sostén económico durante el trabajo de campo y por permitirme participar en la Red de Análisis para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural.

Un agradecimiento especial a la Dra. Araceli Almaraz por permitirme formar parte de su equipo laboral durante el trabajo de campo, cuestión que posteriormente enriquecería mi tesis. Gracias por siempre brindarme su apoyo.

A todos nuestros profesores por sus enseñanzas, su compromiso y porque siempre estuvieron dispuestos a apoyarnos tanto en lo académico como en lo personal.

A los funcionarios públicos que me recibieron y atendieron tan amablemente durante el trabajo de campo.

A mis compañeros de maestría por todas las experiencias vividas, por su amistad, comprensión y sobre todo porque fueron mi familia de Tijuana, en especial a Larissa, Lalo, Dani, Olivia y Jacobo, gracias por todo.

A Alicia, por haber estado conmigo estos dos años, por compartir los buenos y malos momentos, por la amistad brindada.

RESUMEN

Las demandas del sector rural son retos a los que se enfrenta el gobierno mexicano, ya no sólo como fuente de insumos y mano de obra sino teniendo como objetivo lograr de manera simultánea elevar el potencial competitivo de la producción, la cual debe desarrollarse de manera ambientalmente sustentable y que además contribuya a reducir la desigualdad y eliminar la pobreza. Para atender esta problemática se han hecho varios estudios que suelen derivar en la implementación del Desarrollo Rural Sustentable, el cual abarca la problemática no sólo desde el punto de vista económico, sino también social y ambiental. Sin embargo la literatura especializada se ha enfocado más a las cuestiones biológicas y sociales del DRS y ha prestado escasa atención a los factores institucionales que influyen en el mismo. El propósito de esta investigación es analizar el DRS desde una visión político institucional, a través de las relaciones intergubernamentales que se dan en la implementación del PROGAN, partiendo del hecho que a nivel nacional se ha avanzado en términos de una legislación que permite la descentralización de los programas de DRS y que los estados y municipios tienen más espacios de participación en la implementación de dichos programas, sin embargo el diseño de los programas no garantiza la sustentabilidad. Los resultados señalan que ante la falta de un enfoque de sustentabilidad por parte de los actores y un mal diseño de la política, se incide en una baja participación, coordinación y RIG y por tanto en una baja probabilidad de alcanzar un verdadero DRS. Se determinó que la mayoría de las RIG están encaminadas a cuestiones meramente administrativas y que no existen RIG específicas para lograr los objetivos de la sustentabilidad.

ABSTRACT

The requirements of the rural sector are challenges the Mexican government has to face, not only as a source of workforce and goods, but also as the entity that has the goal to increase the competitive potential of the production, that must be developed in environmentally sustainable ways, and to contribute to reduce inequality and poverty. To address this issue, several research articles promote the implementation of Sustainable Rural Development (SRD), this approach encompasses not only the economic, but also social and environmental perspectives. However, the literature reviewed focuses on the biological and social aspects of the SRD and seldom considers the institutional factors that have an influence on it. The main purpose of this research is to analyze the SRD from a political institutional perspective, through the intergovernmental relations derived from the implementation of the PROGAN. It is taken into account the fact that legislation has moved forward at a national level allowing the decentralization of SRD programs while increasing state and municipal participation in its implementation. However the program design does not guarantee sustainability. This research shows the inappropriate design of programs and that actors lack an approach of sustainability, these two measures influence low participation, coordination and intergovernmental relations (RIG), these result in a very low probability to meet SRD goals. This study determined that most of the RIG are focused on administrative issues and that there are no specific RIG to achieve the sustainability goals.

Índice.

INTRODUCCIÓN.....	1
a) Planteamiento del problema y justificación de la investigación.	2
b) Preguntas de investigación.....	7
c) Objetivos	8
d) Hipótesis.....	9
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO.....	11
1.1 Desarrollo Rural y Ambiente: bases teóricas y problemática	11
1.1.1 La teoría neoinstitucional en el campo.....	11
1.1.2 Teoría de la Nueva Ruralidad	12
1.1.3 Teoría del Desarrollo Territorial Sustentable.	12
1.1.4 Problemática actual del sector rural en México.....	13
1.2 Desarrollo rural sustentable ¿Cómo lograrlo?.....	15
1.3 Políticas de ganadería y ambientales: ¿hacia un desarrollo rural sustentable?.....	18
1.4 Descentralización del desarrollo rural.....	23
1.5 Relaciones intergubernamentales.....	27
CAPÍTULO II. CONTEXTO DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE Y DEL PROGAN.....	33
2.1 Situación de la ganadería extensiva.	33
2.1.1 El sector ganadero en Baja California.	38
2.2 Marco legal para programas de sustentables y de descentralización	39
2.2.1 Antecedentes y marco internacional de la regulación jurídica del medio ambiente.....	39
2.2.2 El sustento constitucional y legislación secundaria en el desarrollo rural sustentable	43
2.2.3 Estructura de instancias de planeación del desarrollo rural sustentable: distribución de competencias y espacios para mejorar el Desarrollo Rural Sustentable.....	48
2.2.4 Concurrencia entre legislación federal y estatal.	55

2.3 Marco Normativo	58
2.3.1 Plan Nacional de Desarrollo	58
2.3.2 Programa sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	59
2.4 Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera	61
2.4.1 Antecedentes del PROGAN.	61
CAPITULO III. METODOLOGÍA.....	70
3.1 Metodología cualitativa.....	71
3.1.1 ¿Por qué un estudio cualitativo y no uno cuantitativo?	71
3.1.2 Estructuración del modelo de análisis.	73
3.2 Revisión documental.	77
3.3 Selección de informantes	80
3.4 Recolección, reconstrucción y análisis.....	82
3.4.1 Transcripción y análisis.	82
CAPITULO IV. ANÁLISIS DE RESULTADOS.	84
4.1 Concurrencia del desarrollo rural en Baja California.....	85
4.2 Distribución establecida por la Ley y la real de competencias y espacios para la descentralización de los programas de desarrollo rural sustentable.....	91
4.2.1 Distritos de Desarrollo Rural	91
4.2.2 Comité de Planeación de Desarrollo del Estado	92
4.2.3 Comité de Planeación de Desarrollo Municipal	93
4.3 Espacios de acción disponibles establecidos por la LDRS, para que los gobiernos subnacionales puedan aprovecharlos.	95
4.4 Diagnóstico del PROGAN.	98
4.4.1 Resultados de las evaluaciones del PROGAN.....	98
4.4.2 Percepciones y actividades de los actores del PROGAN, nivel federal, estatal y distrital.....	103
HALLAZGOS Y CONCLUSIONES.....	114

a)	Hallazgos	114
b)	Conclusiones generales.	115
c)	Conclusiones sobre la implementación del PROGAN.....	118
	Bibliografía.	121
	Anexos.....	i
	ANEXO i.....	i
	ANEXO ii.....	iii
	ANEXO iii	iv

Índice de cuadros

Cuadro 1. Principios para lograr la sustentabilidad considerados en el PROGAN.....	19
Cuadro 2. Cuadro comparativo de Desarrollo Rural Sustentable entre España y México	36
Cuadro 3. La legislación ambiental mexicana.....	42
Cuadro 4. Consejos creados por la Ley de Planeación y retomados por la LDRS.....	48
Cuadro 5. Factores de gestión de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable para una capacidad estratégica que permita una adecuada implementación de un Desarrollo Rural Sustentable según la LDRS.....	53
Cuadro 6. Programas transferibles a los estados y funciones reservadas al Gobierno Federal.	64
Cuadro 7. Indicadores de variable independiente	76
Cuadro 8. Indicadores de variable dependiente.....	77
Cuadro 9. Aporte estatal y de SAGARPA a los programas de desarrollo rural.	87
Cuadro 10. Factores de gestión de distintas instancias del desarrollo rural para una capacidad estratégica que permita una adecuada implementación de un Desarrollo Rural Sustentable.....	95

Índice de figuras y gráficos.

Figura 1. Relación teórica y objeto de estudio.	23
Figura 2. Diagrama del marco legal y normativo de los programas de desarrollo rural sustentable.	47
Figura 3. Composición de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable.	49
Figura 4. Composición del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable.	50
Figura 5. Composición del Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable.	50
Figura 6. Composición de los Distritos de Desarrollo Rural.	51
Figura 9. Diagrama de la operación y ejecución del PROGAN.	66
Figura 7. Diagrama de hipótesis.	74
Figura 8. Diagrama de Instituciones para el Desarrollo Rural de Baja California.	89
Figura 10. Relación entre resultados del PROGAN, percepciones y actividades de los actores. ...	111
 Gráfico 1. Participación del sector pecuario al PIB agropecuario.	 37

INTRODUCCIÓN

Las demandas del sector rural son retos que se tiene que plantear el gobierno mexicano, ya no sólo como la fuente de insumos y mano de obra, como prevalecía hasta hace algunos años, las expectativas actuales son mucho más complejas, teniendo como reto lograr de manera simultánea elevar el potencial competitivo de la producción, que esta producción se desarrolle de modo ambientalmente sustentable y que al mismo tiempo contribuyan a reducir la desigualdad y eliminar la pobreza.

Estas nuevas demandas, además se deben situar en un contexto macro y sectorial que va cambiando día a día debido a las exigencias de tratados internacionales, una nueva legislación, nuevas formas de gobernar y también a un contexto multicultural.

A esta situación, hay que añadir que existe una clara insatisfacción de la asistencia para el desarrollo rural, así como de capacidades de las estrategias tradicionales por satisfacer las nuevas demandas, lo que plantea la necesidad de avanzar en planteamientos renovados respecto a cómo abordar los problemas de desarrollo rural en general.

Es por eso, que en la actualidad se han buscado nuevas soluciones al problema, una de las cuales es el llamado Desarrollo Rural Sustentable (DRS), que tiene como premisa que, conforme avance nuestra comprensión de los sistemas tradicionales de conocimiento, se estará en mayores posibilidades de utilizar enfoques de manejo para proteger el ambiente y mejorar la calidad de vida, así como crear una estructura más acorde con las posibilidades de la tierra para mantener y reproducir la vida, también cabe mencionar que la sustentabilidad no solo trata el asunto del ambiente, sino de justicia social, erradicación de pobreza, desarrollo, sobrevivencia de culturas e individuos, implicando de manera general, a la naturaleza, economía y sociedad.

Ahora bien, para poder pasar de la teoría a acciones concretas, en México se están haciendo ya varios esfuerzos por incorporar estos tópicos a las políticas del ámbito agropecuario,

ejemplo de esto es que, la multifuncionalidad del campo mexicano como base para una política moderna y globalizada, tiene un soporte legal en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), siendo un reto poner en acción este ordenamiento legal y establecer un planteamiento congruente para el diseño de las nuevas políticas desde una perspectiva sintética e integral (Quintero, 2004).

En este contexto es importante dejar claro que el desarrollo rural sustentable se concibe como un proceso multidimensional cuyo objetivo es promover el mejoramiento del medio rural integrando las dimensiones político-institucional, socioeconómicas, productivo-tecnológica y ecológicas, para de ésta manera poder llegar a una competitividad, con equidad y sostenibilidad, modificando el paradigma tradicional de desarrollo rural. Situación que ha sido por demás difícil de alcanzar debido a todas las vertientes involucradas (Plaza; Sepúlveda, 1993).

Ante esta situación, el presente trabajo pretende abordar la problemática del Desarrollo Rural Sustentable desde la visión político-institucional por medio de las relaciones intergubernamentales, a través de un programa rural sustentable llamado “Programa de Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola” (PROGAN), con la finalidad de aportar un análisis que parte del hecho que tanto para el estado de Baja California como para el país, la política de sustentabilidad es primordial, y por tanto se trabaja en un desarrollo rural sustentable.

a) Planteamiento del problema y justificación de la investigación.

La elaboración e instrumentación de programas de desarrollo rural sustentable, como PROGAN, conllevan un gran esfuerzo tanto administrativo como monetario, teniendo como fin la mejora del sector rural. Ante esta situación, el desarrollo sustentable implica un cambio en la gestión pública, por lo que en busca de soluciones viables el gobierno ha adoptado una nueva forma multigubernamental, multiorganizacional y multisectorial, que busca precisamente resolver los problemas de una sociedad a través de esta nueva manera de gobernar, con lo que se pretende que a través de las relaciones y coordinaciones entre

diversas organizaciones y órdenes de gobierno se lleguen a resolver o a avanzar en la resolución (Agranoff; Mc Guire, 2001).

Las implicaciones de esta situación en las que hay una relación como sustentabilidad y RIG hacen que el carácter del Estado sea transformado en su papel como agente promotor de este desarrollo sustentable, y ante esta situación el cambio de la gestión pública merece especial atención.

Se requiere de una estructura organizacional *ad hoc* por parte del Estado para proveer incentivos, legislación, gestión y organización de las actividades sustentables. El gobierno debe de responder y fomentar el desarrollo sustentable bajo un esquema organizacional flexible y capaz de responder al cambio que exige la instrumentación del desarrollo sustentable. En este sentido, el papel que desempeña la administración pública es fundamental (Herrera, 1995).

La capacidad de respuesta y flexibilidad organizacional de los gobiernos locales y entidades federativas cobra un matiz peculiar y diferente con la incorporación en sus agendas del desarrollo sustentable, por lo que las RIG presentan un reto para las administraciones locales ya que los mecanismos existentes demandan de nuevas estructuras tanto al interior del ayuntamiento como hacia el contexto (Herrera, 1995).

Ante esta situación, nuestro interés se centra en las interacciones tanto interinstitucionales como intergubernamentales que envuelven a las organizaciones públicas para el logro del desarrollo rural sustentable.

Así encontramos, que en México se ha adoptado este modelo interinstitucional, lo cual se ve reflejado en que el Estado a través de su PND y la SAGARPA a través de su Plan Sectorial buscan lograr un DRS a través de un modelo que pretende inducir conductas entre los agentes de los sectores públicos y privados que incidan en el desarrollo rural para lo cual crea un esquema de planeación incluyente y federalista, así como mecanismos de coordinación para hacerlo viable.

Sin embargo como menciona Agranoff (2001), actualmente no se ha visto reflejado en el campo mexicano este tan anhelado desarrollo rural sustentable, lo que se puede deber a

varias causas, entre las cuales encontramos que esta nueva visión interinstitucional e intergubernamental requiere nuevas capacidades de los funcionarios públicos que implementan dichas políticas.

Las capacidades clásicas que necesitaba un gobierno intraorganizacional y jerárquico los cuales han guiado a la administración pública por más de un siglo son simplemente inaplicables a la nueva forma multiorganizacional, multigubernamental y multisectorial de gobierno (Agranoff, Mc Guire, 2001).

La readecuación de la actividad estatal demanda un papel novedoso por parte de la administración pública. El grado de complejidad y capacidad de respuesta por parte de las organizaciones gubernamentales entran en un proceso de redefinición administrativa con la incorporación del desarrollo sustentable. Para el caso de municipio mexicano, el historial organizacional considera el reconocimiento de un elevado centralismo (Herrera, 1995).

Por ejemplo, en México uno de los elementos que explican la ineficiencia de los programas agropecuarios es la multiplicidad de los mismos, así como la falta de coordinación y concurrencia entre ellos. Esta gran cantidad de programas se desarrollan en medio de problemas de coordinación a nivel federal, que a su vez complican la coordinación entre las agencias federales y los gobiernos estatales. Así encontramos que en la búsqueda de transparencia y certidumbre en la asignación de recursos se han establecido diversas reglas de operación, que sin bien pueden ser objetivas para el funcionamiento de los programas generan un alto costo en términos de efectividad y rigidez, lo cual hace difícil para los actores locales adaptar los programas a sus necesidades particulares.

Ante esta situación se puede plantear que, teóricamente tanto la LDRS como los planes de desarrollo nacionales, estatales y sectoriales, han implementado este nuevo modelo de coordinación interinstitucional e intergubernamental, sin embargo los funcionarios públicos no han cambiado sus actitudes y a pesar de que se dan las relaciones intergubernamentales, éstas están mayormente encaminadas a mantener las cuestiones administrativas, dejando de lado la coordinación necesaria para lograr los objetivos de la sustentabilidad.

Aunado a lo anterior, es importante señalar que la hechura de las políticas en México por lo general corresponden a momentos de crisis lo que conlleva a una política mal diseñada que tiene tintes de estas nuevas formas de gobernar como las ya mencionadas, pero que no logra aterrizar completamente la idea y únicamente se llegan a reglas de operación rígidas que no son flexibles para lograr que los actores involucrados (por la misma normatividad) puedan actuar de una manera coordinada y se alcancen realmente los objetivos de la sustentabilidad.

Ante esta situación Agranoff (2001), propone que entre más incrementa este tipo de forma de gobernar más preguntas en este aspecto deben ser contestadas tales como:

1. ¿Cuáles son las funciones críticas equivalentes al proceso de gestión tradicional?
¿Hay un “paquete” equivalente al set de “cosas” que reemplace la planeación, y organización estándar?
2. Se investiga un grupo que toma decisiones en una gestión intergubernamental; entonces ellos tienen que basarse en el conocimiento ya aprendido aplicado hasta ahora o tienen que aprender nuevas cosas en cuanto al proceso de decisión en el trabajo?
3. Se habla de flexibilidad en los procesos interorganizacionales, entonces ¿estos procesos deben proveer flexibilidad para una rápida adaptación o seguir con un acomodo rígido a base de procesos?
4. ¿En qué momento los empleados comparten responsabilidad mutua?
5. Se buscan objetivos de propósitos comunes, dependencia mutua, sin embargo cuál es el factor de cohesión en la organización multiorganizacional que sea equivalente a una autoridad racional-legal en las organizaciones?
6. Se espera que los objetivos del trabajo intergubernamental resulte en un trabajo productivo.

Frente a esta problemática, (Cabrero, 1997) señala que existen tres orígenes que pueden impulsar el cambio organizacional: eficiencia, eficacia y legitimidad.

La eficiencia se relaciona con el funcionamiento operativo. Aquí el cambio organizacional tiene su origen en la escasez de recursos y la modernización aparece como un proceso

transformador de una administración pública ineficiente, anquilosada, que desperdicia recursos y energía organizacional, debido a la conformación de un sistema administrativo con exceso de personal y técnicas administrativas ineficientes.

La eficacia se relaciona con el funcionario, coordinador o ejecutor. El cambio tiene su origen en el logro de objetivos estatales. Desde esta perspectiva la administración pública se ha convertido en un aparato ineficaz, incapaz de alcanzar los objetivos y metas propuestas en los planes, programas y proyectos estatales.

La legitimidad se relaciona con el funcionario estratega. El cambio es originado como una crisis de legitimidad, por lo que en este nivel se percibe a la modernización como un proceso necesario que restablezca el diálogo Estado-sociedad.

Sin embargo, ante la gestación y formulación de políticas públicas encaminadas al fomento del desarrollo sustentable (Herrera, 1995) propone que debido a que se requiere coordinación entre los tres niveles de gobierno el origen propuesto por (Cabrero, 1997) podría implementarse como sigue:

1. Nivel operativo (eficiencia) municipio.

En este punto se pretende que la operacionalización de políticas de desarrollo sustentable surjan en el ámbito municipal, con un sentido de lo regional. La capacidad reglamentaria, las técnicas administrativa, la importancia que tiene la participación ciudadana y los efectos de su implementación sería parte nodal de la gestión municipal.

2. Nivel coordinador y/o ejecutor (eficacia)-estado

Aquí se pretende que la entidad federativa sea el enlace en desarrollo sustentable entre el municipio y la federación. La coordinación a través del territorio nacional podrían desarrollarla los estados, siendo la entidad federativa la que establezca el sentido de lo regional.

3. Nivel estratega (legitimidad) Federación.

En este punto se pretende que el gobierno federal tenga la responsabilidad del cambio organizacional como un elemento más en la consecución de la legitimidad, esta peculiarmente necesaria para la gobernabilidad. Las grandes líneas directrices, el planteamiento del sentido del desarrollo sustentable nacional, sus efectos y relaciones a nivel internacional serían materia de la dependencia central.

Ante esta situación no existe una sola dependencia que tenga la responsabilidad total para la implementación de la sustentabilidad, sino que esta sólo se alcanzará con el conjunto de acciones, de diferentes actores e instituciones, por lo que es de suma importancia llevar a cabo estudios de las relaciones que se están dando entre estas instituciones para alcanzar la sustentabilidad, de ahí la justificación del presente trabajo que pretende estudiar las RIG frente a la problemática de la sustentabilidad.

Por tanto, con esta investigación se pretende aportar información que ayude a conocer los retos para avanzar en el cumplimiento de los objetivos de la sustentabilidad de B.C., considerando por una parte que el sector agropecuario es fundamental para el estado, y por otra que no sólo es importante fomentar la discusión de la sustentabilidad sino, cómo se va a lograr y quién tiene la responsabilidad de que este DRS sea una realidad, sobre todo al considerar que no para todos los actores es importante la sustentabilidad pero si lo tendría que ser para los estados y municipios.

Con base en esta información, se plantea que tanto el gobierno federal, como las entidades federativas y municipales, se encuentran con una serie de obstáculos ya explicados que repercuten en la implementación de los programas de DRS y en consecuencia en la transferencia y operación efectiva de atribuciones y funciones orientadas al desarrollo rural sustentable.

b) Preguntas de investigación

El proceso de descentralización de la política de desarrollo rural, supone una mayor participación de los agentes locales en la implementación de los programas para mejoras en

el ámbito rural, partiendo del hecho de que los actores locales tiene una mayor comprensión tanto de los problemas como de las soluciones a estos (Valdez, 2004).

Con base en esto se proponen como preguntas de investigación las siguientes:

- ¿El proceso de descentralización de los programas sustentables (auspiciado por la LDRS) ha logrado la participación activa de los tres niveles de gobierno de forma imparcial en estos programas?
- Si no se ha logrado esta participación, entonces la pregunta se enfoca a saber ¿qué propuesta de gestión y política ambiental debiera existir para lograr la cooperación de los diferentes niveles de gobierno para lograr la adecuada implementación de los programas sustentables?
- Y de manera particular, considerando que el PROGAN se elaboró bajo un marco normativo, institucional, administrativo y financiero que considera la descentralización y el desarrollo sustentable como pilares para que sea un programa exitoso, se pregunta si a través de estas acciones ¿se han alcanzado los resultados sustentables deseados del PROGAN? y si ¿estas medidas se aplican actualmente en el estado de BC promoviendo un desarrollo rural sustentable?

c) Objetivos

Analizar las RIG derivadas de la composición y práctica de las reglas de operación del PROGAN (diseño del programa) para el alcance de sus objetivos de sustentabilidad en el estado de Baja California.

Lo anterior, debido a que se espera que la gestión del desarrollo rural sustentable a través de programas como el PROGAN se alcance en la medida que, se cuente con un enfoque integral de DRS y que los actores tengan la capacidad de implementar este enfoque con base en una coordinación y gestión eficaz y eficiente, sobre todo si dicha coordinación está auspiciada por la misma Ley.

Objetivos específicos:

- Caracterizar las formas de coordinación, interacción y redes que se dan entre los tres niveles de gobierno en la implementación del PROGAN.
- Determinar a través de las RIG que se dan en la implementación del programa, en qué medida el fortalecimiento y la diversificación de estas relaciones coadyuvan a la mejora del Desarrollo Rural Sustentable.

d) Hipótesis.

A nivel nacional, se ha avanzado en términos de elaboración de una legislación que permite una descentralización importante de programas para el desarrollo rural sustentable; las entidades federativas y municipios cada vez tienen mayores espacios de participación en la implementación de dichos programas (como el PROGAN), sin embargo el diseño de los programas no garantiza la sustentabilidad, ya que para lograr esta es necesario una perspectiva sustentable y la participación activa de los diferentes actores involucrados.

Ante esta situación como hipótesis se plantea que ante la falta de un enfoque de sustentabilidad por parte de los actores y un mal diseño de la política de sustentabilidad, se incide en una baja participación, coordinación y relaciones de los mismos y por tanto en una baja probabilidad de alcanzar un verdadero desarrollo rural sustentable.

De manera más específica, enfocándonos al PROGAN, dado que no existen RIG encaminadas a lograr los objetivos de la sustentabilidad (debido a que el enfoque ambiental del Programa no está bien planteado en el diseño del programa), no se ha avanzado en una implementación que permita un desarrollo rural sustentable.

CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO

Este capítulo tiene como fin presentar una discusión de algunos de los principales aspectos teóricos que dan sustento a esta investigación, para tal fin, en primera instancia se presenta un resumen muy breve de las tres principales teorías que dan sustento a esta investigación, para posteriormente respaldada en estas teorías, presentar la problemática del desarrollo rural y el ambiente que predomina actualmente en nuestro país. En segunda instancia se presenta una discusión del concepto de sustentabilidad y la forma en que las políticas públicas encaminadas al desarrollo rural han intentado internalizar y aplicar el concepto de sustentabilidad. En este mismo apartado se plantea una discusión de los elementos políticos e institucionales que se necesitan para que esta aplicación concluya en un bienestar real para la población rural.

Finalmente se presenta una discusión tanto de la descentralización como de las relaciones intergubernamentales, como parte de los elementos o herramientas en las que se apoya el sector gubernamental para lograr el tan esperado desarrollo rural-regional sustentable.

1.1 Desarrollo Rural y Ambiente: bases teóricas y problemática

La presente investigación, tiene algunas de sus bases teóricas en distintas teorías del desarrollo rural, de la corriente postmodernas, las cuales tienen en común haber surgido en países desarrollados para dar respuesta a cuestiones particulares, locales y posteriormente se fueron difundiendo hacia los países subdesarrollados. Entre estas teorías encontramos: la teoría neoinstitucional, la teoría de la nueva ruralidad, y la teoría del desarrollo territorial sustentable.

1.1.1 La teoría neoinstitucional en el campo.

La teoría neoinstitucional, surge como reacción al neoliberalismo y es comandada en el ámbito rural por autores como De Janvry, Gordillo y Schjetman.

Esta corriente plantea que las reformas económicas y el achicamiento del Estado generaron un vacío institucional, en el cual los productores dejaron de tener interlocutores y se enfrentaron a condiciones de competencia sin posibilidades de salir victoriosos, por tanto la teoría propone una nueva participación estatal, donde el eje del planteamiento es el combate a la pobreza, vinculado al desarrollo rural, por lo que propone políticas diferenciadas que permitan atender las condiciones de desigualdad que imperan en el campo, que las unidades locales sean los sujetos de políticas, pasar de la producción agrícola a los encadenamientos de ésta con la agroindustria y reconstruir las instituciones como formas de mediación entre la sociedad, el Estado y el mercado. Este enfoque también propone una visión territorial que enfatiza el ámbito local e integra la dinámica rural-urbana (Rubio, 2006).

1.1.2 Teoría de la Nueva Ruralidad

La Teoría de la Nueva Ruralidad planteó una nueva racionalización productiva con énfasis económico que llevó a modificar la orientación de los subsidios y dar un mayor peso a la conservación del ambiente. La teoría propone que actualmente se vive una nueva ruralidad en donde se combinan elementos propios de la producción agropecuaria, forestal y pesquera, con elementos no agrícolas, considerados urbanos, mismos que a su vez coexisten con factores naturales y de tradición cultural (CONAGO, 2007).

Los espacios rurales no satisfacen únicamente una función productiva de mercancías y fuerza de trabajo, por lo que se tornan entonces fuentes de servicios ambientales como aire, agua, paisaje, y bienes vinculados a productos de la salud (Rubio, 2006).

1.1.3 Teoría del Desarrollo Territorial Sustentable.

En cuanto a la teoría del Desarrollo Territorial Sustentable, ésta se encuentra muy relacionada con la de la Nueva Ruralidad, y propone una dimensión territorial sobre una dimensión sectorial, así como la conciencia de distintas funciones y servicios prestados por la agricultura más allá del aspecto productivo; el reconocimiento del ingreso multisectorial, la conciencia de una función de servicios ambientales de las zonas rurales, de la competitividad territorial, frente a la sectorial y atención en la participación de los diversos

agentes involucrados en el diseño y la aplicación de las políticas y programas de desarrollo rural.

Cada una de estas teorías es susceptible a críticas, sin embargo se toman sólo algunos de los principales aspectos de cada una de estas, para explicar la relación entre la situación actual del ámbito rural en el país, las cuestiones ambientales, y la propuesta de desarrollo rural sustentable. Así como los medios para tan anhelado desarrollo rural sustentable.

1.1.4 Problemática actual del sector rural en México.

De acuerdo a las teorías planteadas en el apartado anterior será más factible comprender, la visión que se emplea en esta investigación acerca de la problemática del sector rural en México, ya que nos brindan elementos conceptuales¹ tales como neoliberalismo, reformas económicas, achicamiento del estado, políticas diferenciadas, modificación de subsidios, conservación ambiental, sustentabilidad, desarrollo territorial y desarrollo sectorial, los cuales han influido de manera directa en la situación actual del campo mexicano, mismo que en la actualidad presenta varias problemáticas tales como baja productividad, ingresos limitados, pobreza que afecta a una parte mayoritaria de la población, intensa migración interna y externa, así como diversos problemas ambientales.

Ante esta situación, la política de desarrollo rural se ha encaminado a resolver estos problemas, sin embargo, es necesario mencionar que esta política, al menos desde los años ochentas ha estado enmarcada por hechos internacionales que afectaron el desarrollo rural y la capacidad del gobierno de financiar los programas de ajuste a las nuevas condiciones del mercado, principalmente por los acuerdos pactados en el Tratado de Libre Comercio (TLCAN). (Ávila; Romero, 2008)

Con las reformas estructurales y el desmonte de los instrumentos de intervención pública en la conducción de la economía, el TLCAN entró a formar parte de la estrategia global de

¹ Estos elementos conceptuales se van aclarando a lo largo del capítulo, conforme se va presentando el apartado de la problemática del desarrollo rural en nuestro país.

crecimiento y desarrollo de México, implementando un modelo de desarrollo encaminado a la apertura comercial, el cual ha tenido impactos importantes en el ámbito ambiental, debido a que favorece el reemplazo de los ecosistemas naturales por agrosistemas, impulsando así, que la superficie sembrada de pastos en México aumentara en los últimos años, lo cual ha inducido a un sistema agropecuario de tipo extensivo, que actualmente presenta diversos problemas de deforestación, erosión, salinización de los suelos y desertificación (Carabias, *et al*, 1994, Polanco, 2004; Ávila; Romero, 2008).

Como consecuencia, el gobierno mexicano se enfrentó a la elaboración de nuevas políticas de desarrollo rural, que tenían como objetivo garantizar el alimento de la población, generar empleos productivos, elevar los ingresos, reducir la pobreza y minimizar la problemática ambiental, para lo que tuvo que considerar aspectos tanto ambientales como sociales y políticos, entre los que destacan que: a) la actividad agropecuaria es una de principales predadoras del ambiente; b) existe la necesidad de garantizar los suministros de agua y suelo a la producción agropecuaria sin vulnerar más a la ya de por sí frágil estructura ambiental; c) hay una gran disparidad en las condiciones de producción y comercialización entre los distintos tipos de productores; y que d) estos programas se estaban gestando bajo el nuevo concepto de sustentabilidad, a través de una transición de la Administración Pública Tradicional a la Nueva Gestión Pública, y por tanto de la redefinición de las reglas formales e informales que regulan la acción de las tres órdenes de gobierno y de los nuevos planteamientos de descentralización (SEMARNAT, 2006).

A pesar de lo anterior, el proceso de elaboración de las nuevas políticas no se ha desarrollado de manera concatenada y en la elaboración de éstas, se ha manejado de manera aislada lo correspondiente al desarrollo sustentable, la productividad y por otro lado la descentralización de dichas políticas.

Ante esta situación, estas políticas se enfrentan al reto de incluir y gestionar adecuadamente los procesos de la sustentabilidad, para lograr generar los impactos deseados. Sin embargo como lo señala Urquidi (1996) la sustentabilidad es un término, el cual se empezó a difundir a partir de la década de los años setenta a raíz de la Conferencia de Estocolmo, y

que no obstante hay que considerar que esta nueva política adoptada por México es la propugnada e ideada por los países desarrollados.

1.2 Desarrollo rural sustentable ¿Cómo lograrlo?

El concepto de sustentabilidad, nace como una necesidad impostergable ante los niveles de deterioro de los recursos naturales, la pobreza y la inequidad social. Por tanto la sustentabilidad más que un conjunto de metas específicas, es un proceso que implica la modificación de distintos aspectos de la sociedad, economía y naturaleza, siendo entonces una lucha por la diversidad en todas sus dimensiones.

Ante esta situación, las políticas públicas que fomentan la sustentabilidad en el desarrollo rural, deben tomar en cuenta la participación local, evitando el centralismo y favoreciendo la participación social.

Sin embargo, es necesario mencionar que las reformas que impulsan (Tamayo; Hernández, 2004) la descentralización en América Latina, llevan apenas alrededor de 20 años, y la experiencia de estos países indica que efectivamente la descentralización ha permitido al Estado ser más accesible a los ciudadanos, pero también en muchos casos las desigualdades se han acentuado, el desarrollo local no se ha activado, la autonomía financiera no se ha logrado y la participación ciudadana no se ha dado en gran escala, lo que se puede deber a las deficiencias en el diseño institucional del proceso de la descentralización (Tamayo; Hernández, 2004).

Aunado a esto, las relaciones, formas de organización y cooperación entre los actores involucrados están mayoritariamente encaminadas al incremento en la productividad y a la diversificación de las relaciones en un contexto de apertura y fuerte competencia comercial, que a las cuestiones de sustentabilidad, lo cual está relacionado con el actual sistema económico de apertura comercial (Vázquez, 2008).

Ante esta situación, se observa que actualmente se presentan dos modelos de desarrollo rural que intentan ser compatibles, pero que en la medida que no encuentran puntos de contacto, se generan tendencias a la ineficiencia e ineficacia de la aplicación de las políticas

públicas. Estos modelos de desarrollo en general se pueden resumir en dos áreas, por un lado, el modelo que impulsa el desarrollo rural con base en la capitalización² del campo y transferencia de tecnología para el incremento de rendimientos y por otro lado se encuentra el modelo establecido en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable que busca fomentar las actividades productivas, la promoción del bienestar social y la preservación del medio ambiente, es decir busca impulsar como su mismo nombre lo dice un desarrollo rural sustentable (CONAGO, 2007).

Para lograr este anhelado DRS, este modelo busca inducir conductas entre los agentes de los sectores públicos y privado que inciden en el desarrollo rural, para lo cual crea un esquema de planeación de corto, mediano y largo plazo, democrático, incluyente y federalista, así como mecanismos de coordinación, para hacerlo viable.

Ante esta situación es necesario reconocer que aún no existen mecanismos que permitan evitar contradicciones y armonizar instrumentos de políticas que contemplen ambas dimensiones del desarrollo.

Sin embargo, en busca de nuevas alternativas para lograr establecer de manera satisfactoria y coherente el DRS en nuestro país, existen varios estudios y propuestas tanto de académicos como de funcionarios involucrados en el desarrollo rural, ejemplo de lo anterior son las propuestas hechas por la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), el cual antes de presentar las propuestas hace un análisis de la situación del campo mexicano y presenta un marco conceptual del mismo. Ante esta situación se toman algunos de los conceptos que propone esta Conferencia.

Para lograr un DRS es necesario el reconocimiento de los nuevos rasgos y tendencias de nuestras sociedades rurales (la llamada nueva ruralidad), ante lo cual es necesario establecer una nueva base jurídica que ayude a alcanzar las metas propuestas, en este caso la LDRS, la cual implica un nuevo concepto de planificación territorial y descentralización,

² SAGARPA considera dentro de la capitalización a todos los insumos necesarios para la producción de los productos primarios tales como maquinaria y equipo, material vegetativo, especies zootécnicas y acuícolas e infraestructura.

basados en la concurrencia de las tres órdenes de gobierno y en la participación social para el diseño y la implementación de las políticas para el campo (CONAGO, 2007).

Sin embargo, en los hechos la diversidad de sistemas productivos y las dinámicas regionales, no tienen reconocimiento explícito en el diseño y operación de las políticas públicas rurales, y aunado a esto, es visible que las prioridades nacionales, como combate a la pobreza, elevación de la calidad de vida, protección al ambiente, conservación del agua, etc., no encuentran espacios de convergencia por lo que se continúan desarrollando políticas de forma dispersa.

Ante esta situación es importante señalar que en México se han realizado diferentes reformas tratando de adecuar la estructura institucional conforme con los desafíos de la globalización y la apertura comercial, pero también es importante señalar que buena parte de los organismos en operación lo hacen con deficiencias, debido a las dificultades para lograr una coordinación coherente entre las diversas políticas públicas que han diseñado hacia el sector (CONAGO, 2007).

Frente a esta problemática, es necesario considerar que la fuerte heterogeneidad que caracteriza al medio rural debe guiar el diseño de políticas públicas incluyentes y diferenciadas, los programas e instrumentos deben ser específicos y apropiados a diversos objetivos, en función de los distintos sujetos de la política, por lo que se vuelve necesaria una revisión integral del universo de programas que confluyen en el medio rural, de tal suerte que se eviten superposiciones, omisiones e incentivos encontrados. Al mismo tiempo, es necesaria una revisión de los procedimientos para la operación y asignación de recursos públicos, de manera que se torne más eficiente y finalmente, se requiere asegurar la unidad de acción y el compromiso de cada uno de los niveles de gobierno. En el ámbito del gobierno federal, la multisectorialidad del desarrollo rural reclama la efectiva coordinación interinstitucional al más alto nivel.

1.3 Políticas de ganadería y ambientales: ¿hacia un desarrollo rural sustentable?

México se enfrenta a la elaboración de políticas agropecuarias que tienen como objetivo garantizar el alimento de la población, considerando que la actividad agropecuaria se ubica como una de las principales actividades predadoras del ambiente, y que la ganadería es la actividad productiva más diseminada en el medio rural, pues se realiza sin excepción en todas las regiones ecológicas del país y aún en condiciones adversas de clima (SEMARNAT, 2006).

En este contexto, un concepto a incorporar en estas políticas es el de la “ganadería sustentable”, el cual se puede definir como una actividad que contribuye al desarrollo rural mediante la explotación y aprovechamiento de los recursos agropecuarios sin destruirlos, ni deteriorarlos, aplicando medidas de conservación; es decir, debe ser ecológicamente sensata, económicamente viable, socialmente justa y políticamente apoyada, para producir alimentos saludables a costos reducidos y rescatar la cultura alimentaria de acuerdo a las particularidades de la región (Mata, 1997).

Pero, a pesar de que el concepto de ganadería sustentable se defina adecuadamente, y al mismo tiempo se intensifique la vía de la investigación científica de tecnologías menos agresivas a los ecosistemas, y desde luego aquellas que los propios productores practiquen, para lograr el éxito en las producciones, es necesario que se tenga una política agropecuaria que impluse estas actividades desde el nivel de gobierno.

En este aspecto, algunos de los principios que plantea Jiménez, (1996) para lograr el desarrollo rural sustentable como una realidad para la sociedad son:

1. Definición de políticas: Establecimiento de una clara política y programas definidos orientados hacia el impulso del desarrollo rural sustentable. En consecuencia, establecer los programas y mecanismos de organización para “aterrizar” acciones concretas en sitio, tiempo y condiciones precisas en relación a una población objetivo.
2. Descentralización de programas: Esto es la participación de los niveles tanto nacional como estatal, municipal, de comunidad y de familia.

3. Participación solidaria: Un programa de desarrollo sustentable demanda esfuerzos conjuntos para la planeación, ejecución y evaluación de resultados e impactos, con la participación de individuos e instituciones educativas, de investigación, servicios, capacitación, gobierno, sus diferentes instituciones, etc.
4. Administración honesta. La administración de recursos específicos para los proyectos de desarrollo rural sustentable deben ser apropiados, de calidad y oportunamente ubicados. Esto incluye recursos humanos, financiamiento, subsidios, infraestructura y otros bienes materiales.
5. Acciones coordinadas. Es un principio básico que las acciones que se realizan deberán tener como referencia una estrategia de coordinación, que habrá de cubrir los niveles correspondientes para lograr una eficaz realización e impacto en el desarrollo sustentable.

En un esfuerzo en aplicar estos principios al PROGAN, se hizo el ejercicio de tomar cada punto y ver si el Programa lo estaba considerando, encontrando que al menos de manera teórica el PROGAN considera los puntos planteados por Jiménez (1996), con excepción de las acciones coordinadas entre distintas instituciones. (Cuadro1.)

Cuadro 1. Principios para lograr la sustentabilidad considerados en el PROGAN.

Principios para lograr la sustentabilidad	PROGAN
Definición de políticas y programas definidos.	La SAGARPA a través de su Plan Sectorial establece una política de desarrollo rural sustentable, con base legal en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) Derivado de esto se crea el PROGAN
Descentralización de programas.	La LDRS y el Plan Sectorial establecen la descentralización como estrategia para la mejor implementación de los programas. El PROGAN en las ROP, establece que la SAGARPA a través de la CGG, de ASERCA y de las Delegaciones Estatales coordinará acciones para la operación del Programa. Considerando al menos el nivel federal y estatal en su implementación.

Participación solidaria	En el grupo de trabajo establecido para el 2010, en Baja California para la implementación del PROGAN, participaron representantes de SAGARPA, de la Unión Ganadera Regional, de la FedMVZ, del INIFAP y de la Unidad Técnica Especializada Pecuaria. Este grupo de trabajo conjunta al gobierno, productores, un centro de investigación y Médicos Veterinarios.
Administración honesta.	Administración de recursos únicamente a través de ASERCA
Acciones coordinadas.	El PROGAN no está coordinado con ningún otro programa ni de la SAGARPA ni de ninguna otra Secretaría. Es un Programa perteneciente al PEC, pero que no está ligado a otro

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de la LDRS, Programa Sectorial de la SAGARPA, Reglas de Operación del PROGAN y entrevista realizada durante el trabajo de campo al Lic. Hilario Pérez, Jefe del Distrito de Desarrollo Rural 002 de Baja California.

Ahora bien, la transición hacia una vía de desarrollo rural que considera a la sustentabilidad agropecuaria, y que ha ido permeando las insituciones gubernamentales del país, ha prestado más atención a diversos aspectos tanto de la política ambiental como a la descentralización para establecer una política de desarrollo rural sustentable que tome en cuenta tanto al medio, como a los actores y las instituciones involucradas.

Sin embargo, este cambio en la visión de las políticas hacia un desarrollo sustentable y su éxito, dependerán en gran medida de la aplicación adecuada de programas de desarrollo rural sustentable y desarrollo en el ámbito local, trabajando conjuntamente en la elaboración, aplicación y evaluación de las políticas, es decir, que las Instituciones se pongan de acuerdo en primera instancia en lo que es sustentabilidad y cómo se va a lograr internalizar el concepto tanto en los programas como en las actividades y que se trabaje en conjunto con las tres órdenes de gobierno, debido a que el éxito de los programas de sustentabilidad no se logrará únicamente por que estén bien elaborados, sino también por la manera en que se gestionan, evalúan, relacionan, se les da seguimiento etc.

Bajo este contexto, a pesar de que en México los recursos federales aplicados a las áreas rurales son considerables, su impacto en la economía rural no es evidente. Uno de los elementos que explican la ineficiencia, es la multiplicidad de programas, así como la falta

de coordinación y concurrencia entre ellos. Actualmente existen 267 programas federales de desarrollo rural, muchos de ellos con diversos subprogramas. Esta gran cantidad de programas se desarrollan en medio de problemas de coordinación a nivel federal, que a su vez complican la coordinación entre las agencias federales y los gobiernos estatales. En la búsqueda de transparencia y certidumbre en la asignación de recursos, se han establecido diversas reglas de operación, que si bien pueden ser objetivas para el funcionamiento de los programas, generan un alto costo en términos de efectividad y rigidez, lo cual hace difícil para los actores locales adaptar los programas a sus necesidades particulares (CONAGO, 2007).

Ante esta situación en los ejercicios de federalización, es necesario considerar planteamientos que permitan definir una visión integral del proceso que de pie a que los actores hagan suya la propuesta, que la integren como parte del fortalecimiento de la gestión y política pública y no sólo que lo vean como un ejercicio de transferencia administrativa.

Por tal motivo, la SEMARNAT (2006), propone que el proceso de descentralización debe venir precedido, o acompañado, por la capacitación de las autoridades locales y la asignación de los recursos técnicos, materiales y financieros indispensables para que se pueda cumplir con los nuevos cometidos, es decir las herramientas necesarias para una adecuada gestión de la sustentabilidad.

De cara a esta problemática, una nueva visión debe llevar a alcanzar una agricultura y ganadería modernas sostenibles y equitativas siendo necesario que como parte de una visión integral y sustentable del desarrollo rural, se incluya un gobierno plural, participativo, y con canales adecuados que fortalezcan la relación gobierno-sociedad así como políticas públicas de impulso al campo que incorporen de manera plena los criterios de conservación ambiental y de combate a la pobreza y las herramientas necesarias para alcanzar dichos objetivos, siendo la redistribución del poder fundamental en este punto (CONAGO, 2007; Herrera, 1995).

También, es importante mencionar que frente a la necesidad de aumentar la producción y a la problemática ambiental, se han ido construyendo políticas públicas y una amplia gama de iniciativas por parte de la sociedad civil; sin embargo gran parte de la capacidad de incidir en la transformación del medio ambiente está determinada por factores y procesos institucionales que se desarrollan en cuatro planos: 1) aspectos culturales, 2) normativos, 3) político administrativos, e 4) internacionales.

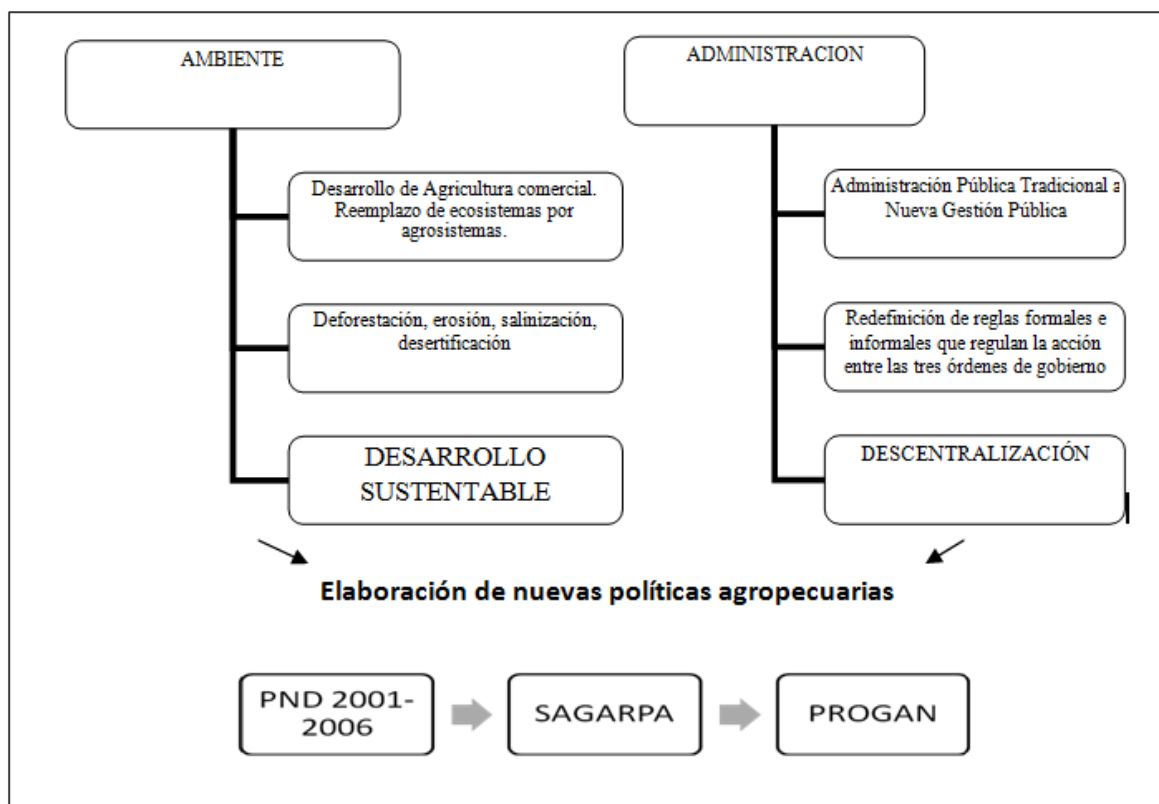
Cada una de estas características presenta su propia dinámica estructural y funcional que interactúa con las otras para definir, impulsar o frenar las correspondientes políticas públicas.

Por tanto, la tarea de implementar la parte sustentable a las políticas no ha sido fácil, ya que distintas visiones acerca del desarrollo y del medio ambiente coexisten de manera asimétrica en la esfera de las políticas públicas, por lo que, la política de desarrollo rural se enfrenta al reto de integrar el nuevo concepto de sustentabilidad³, a pesar de que los objetivos económicos han prevalecido sobre los ecológicos y sociales.

La inclusión de la temática ambiental en la esfera de la gestión pública ha representado un desafío, donde las interacciones entre elementos, recursos y procesos deben encontrar eco en la integración funcional de las áreas de gestión que los atienden.

³ La sustentabilidad tiene como fin impulsar el crecimiento económico centrado en mejorar la calidad de vida de las personas a través de una distribución equitativa de la riqueza y los recursos, respetando el equilibrio ecológico (Masera, 1999).

Figura 1. Relación teórica y objeto de estudio.



Fuente: Elaboración propia, con información respaldada por el marco teórico de la presente investigación.

1.4 Descentralización del desarrollo rural

En México son múltiples los antecedentes relacionados con el desarrollo del sector rural, el cual dio un giro a partir de 1994 al transformarse la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural⁴ (SAGAR) y en el marco de esta institución federal al establecerse por

⁴ Posteriormente la SAGAR se convierte en Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

primera vez en la historia del país la Subsecretaria de Desarrollo Rural y su dirección de Desarrollo Rural, entidades que en el contexto de una política de federalización, reconocen los niveles estatal y municipal y buscan concretar acciones hacia el desarrollo económico social y en particular del desarrollo rural (Jiménez, 1996).

Así, para 1996 en la primera reunión regional de la Red Nacional de Proyectos de Desarrollo Rural Sustentable, ya se propone fortalecer el desarrollo rural sustentable mediante la vinculación de programas estratégicos que resulten acordes con las necesidades y formas de cultura y condiciones sociales y económicas de los múltiples grupos humanos que configuran a México (Jimenez, 1996).

Derivado de estos cambios, actualmente existe un esquema de apertura a la participación de actores e interesados; como consecuencia, estas acciones abren el espacio a una disputa por la distribución de los recursos dando lugar a políticas y esquemas de descentralización y autonomía regional y local que se expresa de distintas maneras: desconcentración, regionalización, municipalización, delegación de responsabilidades anteriormente centralizadas, creación de fondos concursables, asignación directa de impuestos, etc.

La descentralización de la regulación estatal es, sin duda, una de las reformas características del actual proceso de cambio institucional, sucediendo las medidas de estabilización que por su naturaleza suponían un manejo centralizado con la intención declarada de buscar mayor eficacia y eficiencia en la gestión pública (Schejtman, 2004).

En México, se han ido incorporando cambios en cuanto a la legislación, que permite una mayor descentralización y acción de los diferentes ordenes de gobierno, así como la participación de otros sectores de la sociedad como la empresa privada, la ciudadanía, ONG, etc. sin embargo la existencia de un mandato legal no garantiza su implementación si no hay un compromiso efectivo de todos los participantes con dicha acción.

Ahora bien, es necesario que estas nuevas políticas de desarrollo rural, estrategias de descentralización y cambios institucionales consideren algunas limitaciones de los proyectos tales como: 1) evitar el énfasis exclusivo en mejorar las condiciones de

ambientales y de producción sin considerar simultáneamente los aspectos institucionales pues estos pueden debilitar o incluso contradecir los impactos de las mejoras 2) asegurar que las políticas y acciones de desarrollo rural no vayan al contrario de las demás políticas, 3) desarrollar capacidad para adecuar las propuestas estratégicas o las políticas gestadas centralmente a las potencialidades y restricciones específicas que presenta cada localidad, 4) evitar decisiones centralizadas en proyectos con una multiplicidad de componentes con la excusa de que la debilidad de las instituciones regionales y municipales afectan la ejecución de planes y programas (Schejtman, 2004).

En cuanto a la descentralización de los programas sustentables, esta se basa en que los actores e instituciones locales están en mejor condición para conocer los problemas ambientales que les atañen, sin embargo la descentralización de la gestión ambiental en México apenas atraviesa por sus primeras etapas y dicho proceso se está llevando a cabo en un contexto difícil que se caracteriza por las inercias que llevan a los funcionarios federales a retener sus atribuciones y a los funcionarios locales a no interesarse por asumir sus nuevas funciones, principalmente cuando no vienen asociadas con los recursos que permitirían su adecuado desempeño (SEMARNAT, 2006).

A ello hay que añadir que el incipiente y controlado proceso de descentralización en el país se ha enfocado en aspectos operativos y técnicos. Los gobiernos locales, enfrentados a una circunstancia de expansión y crecimiento de la pobreza, sin contar con recursos suficientes y sin un marco jurídico-institucional adecuado, han permanecido como meros ejecutores de políticas que se diseñan y se definen desde el gobierno federal y se canalizan al nivel de las entidades federativas (Hernández, 2005).

Esto, se puede deber a que los procesos descentralizadores se asientan claramente en las tendencias internacionales que presionan para contar con aparatos administrativos más modernos, es decir, dependencias públicas más eficientes. En este sentido las disposiciones descentralizadoras se encuentran suscritas a procesos amplios como reformas del Estado, las cuales buscan aligerar a los gobiernos centrales de sus funciones y atribuciones (Valdez, 2004).

Ante esta situación se puede concluir que para México no ha sido fácil el proceso de dispersión del poder político mediante el otorgamiento de cierta autonomía a los estados y municipios, y que la descentralización presenta dos caras: una donde los impulsores argumentan que al fortalecer los gobiernos estatales, provinciales y municipales, se promueve un acercamiento del Estado con los ciudadanos, mejorando los niveles de eficiencia en la asignación de los recursos del gobierno y coadyuva a la democratización de los sistemas políticos, mientras que por otro lado los más conservadores en cuanto a este tema, cuestionan la capacidad de los gobiernos subnacionales para asumir nuevas responsabilidades, y que debido a las diferencias en capacidad técnica y viabilidad financiera de los gobiernos locales pueden profundizarse las desigualdades entre los mismos (Rodriguez, 1997).

En suma, frente a la descentralización se habla de problemas derivados tanto de la limitada capacidad de los gobiernos locales en materia de planeación y administración como de la inexistencia de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en el ejercicio del gasto público, sin embargo sería importante también cuestionar la capacidad de los gobiernos estatales y municipales en la toma de decisión en cuanto a cómo van a distribuir el recurso económico, ya que esta decisión puede estar enmarcada por intereses personales, inercias, cuestiones políticas, clientelismo, o por cualquier otra circunstancia que no tenga bases académicas o científicas que garanticen que la inversión va a proporcionar resultados.

En este sentido también es importante cuestionarse si existe un marco legal adecuado para que esta toma de decisión (de los gobiernos locales) se apegue a los intereses de la nación, y en todo caso que no lo sea, si existe un mecanismo de sanción o corrección en este sentido.

Se ha afirmado que los esfuerzos descentralizadores habrán de fortalecer el desarrollo local, es decir cada gobierno ha emprendido acciones diversas, entre otras, algunas transferencias a los niveles subnacionales asumiendo que existe una vinculación entre descentralización y desarrollo. Sin embargo, lo cierto es que la historia de las iniciativas descentralizadoras recientes y su impacto esperado en la promoción del desarrollo ha sido más que otra cosa una historia de desencantos y de fracasos. No se ha logrado detonar una dinámica local que

efectivamente genere mayor autonomía y dinamismo para el desarrollo en las regiones, en las localidades. El saldo ha sido un proceso de descentralización poco eficaz, como palanca del desarrollo regional y local, sugiriendo que la descentralización *per se* no puede ser un detonador del desarrollo local (Tamayo; Hernández, 2004).

Algunas de las propuestas ante estas problemáticas de la descentralización, versan en complementar este proceso con otras medidas que fomenten el desarrollo local. Por tanto se requiere fortalecer las instituciones en todos los órdenes de gobierno, hacer vigente el estado de derecho, implementar una descentralización que sin ir en detrimento de la eficiencia económica promueva decididamente la equidad entre regiones y el equilibrio en las relaciones intergubernamentales; una descentralización que permita a los distintos actores locales y estatales jugar un papel activo en el proceso de desarrollo (Tamayo; Hernández, 2004).

Ante tal situación, es indispensable reivindicar los derechos de los gobiernos estatales y municipales, pero al mismo tiempo, éstos deben asumir de manera responsable y concomitante sus obligaciones.

1.5 Relaciones intergubernamentales.

La descentralización, la planeación del desarrollo regional fundamentada en esquemas de cooperación y la participación de la sociedad civil en las decisiones de gobierno a nivel local, son procesos que en México han retomado fuerza durante la última década. Estos procesos interactúan y se condicionan entre sí, definiendo o redefiniendo así el esquema de reglas formales e informales que regulan la relación entre los tres órdenes de gobierno, es decir las relaciones intergubernamentales (Tamayo; Hernández, 2004).

Dentro de los marcos conceptuales de la descentralización se encuentra fomentar las relaciones intergubernamentales (RIG) ya que estas enfatizan interacciones de funcionarios públicos nacionales, estatales y locales, por tanto encontramos que la descentralización, se concibe como un proceso político-administrativo que delega responsabilidades atribuciones y funciones, en la toma de decisiones, que promueven el potencial de las entidades estatales y locales en función de sus recursos existentes, lo que significaría el fortalecimiento del

papel de los estados y gobiernos locales como tomadores de decisiones y que vendría impulsando unas RIG basadas en la coordinación, información, capacitación, asesoría, cooperación, etc. (Wright, 1997).

Existen varias definiciones de las relaciones intergubernamentales, por ejemplo para Agranoff (1997), dado que la administración de los programas especializados en cuestiones ambientales, traspasa las fronteras gubernamentales, los responsables de estos programas deben mantener contactos transjurisdiccionales, por tanto las RIG se refieren al análisis y a la comprensión del conjunto de interacciones entre unidades.

Para Wright las RIG reconocen la primacía de funcionarios públicos que actúan en un contexto interjurisdiccional, y se refieren a relaciones tanto formales como informales de trabajo que se desarrollan en un contexto institucional (Wright, 1997), a esta definición Méndez (1997) complementa que estas relaciones no sólo se dan entre órdenes distintos de gobierno, sino también entre entidades gubernamentales del mismo nivel territorial.

A esta premisa, Agranoff, (1997) complementa que las relaciones incluyen una amplia variedad de relaciones entre el nivel nacional y el local, entre el nivel intermedio y el local y entre las distintas unidades de gobierno local, siendo necesario mencionar también las unidades monofuncionales del gobierno, empresas públicas y organizaciones no gubernamentales que actúan en las fronteras del sector público.

Sin embargo, es importante señalar, como lo dice (Méndez, 1997) que el concepto de las RIG ha sido ajeno a la mayoría de la sociedades latinoamericanas, incluyendo México, lo que se puede deber principalmente a que es poco conocido el desarrollo de redes entre órdenes de gobierno o entre entidades territoriales del mismo nivel, lo cual no quiere decir que estas relaciones no hayan existido, sino que tenemos una historia, donde ha prevalecido por mucho tiempo un abultado órgano político central, con mínima participación de los órganos periféricos, y es el primero el que ha concentrado el poder y las decisiones.

No obstante, dada la complejidad de las actividades gubernamentales y su creciente implicación en la gestión de los programas, son los organismos administrativos públicos y sus responsables los que han pasado a desempeñar un papel fundamental en las relaciones

intergubernamentales. Otra característica de las RIG es que tienen una dimensión política, la cual exige el examen de las interacciones entre los distintos actores de los diferentes niveles de gobierno que intervienen en la formulación, implementación y evaluación de las políticas pública (Agranoff, 1997).

Ahora bien, este marco analítico desarrollado por Wright (1982), y respaldado por Agranoff, (1997), puede enriquecerse con la aportación de Simeon, (1985), quien señala que las RIG son resultado de la interacción de tres factores que se influyen mutuamente. Se considera que 1) las metas, personalidades y comportamiento de los actores políticos son fundamentales; pero a este elemento se le añade la influencia del 2) contexto socio-cultural, y 3) el marco jurídico-institucional. Cada uno de estos factores no basta por sí solo para explicar la forma en que las RIG evolucionan, por lo que es indispensable tener una visión completa de todos ellos y de cómo interactúan entre sí.

Con base en lo antes expuesto, es posible organizar y vincular un conjunto de variables básicas que ayuden a explicar cómo funcionan y evolucionan las RIG (Simeon, 1985). Estas variables son:

- a) El análisis de las RIG debe considerar, necesariamente, su evolución histórica como la base de su actual estatus.
- b) Las personas, autoridades, funcionarios y grupos de interés, y sus respectivos objetivos, metas y valores son el factor más importante para entender la evolución de las RIG
- c) Es necesario ubicar las dos variables ya señaladas en su contexto institucional, social, cultural, y jurídico-institucional.
- d) La interacción de los actores políticos se basa en la negociación a través de medios tanto formales como informales, y estos últimos tienen a veces mayor influencia que los primeros.
- e) Los recursos financieros no son los únicos ni los más importantes en la dinámica y transformación de las RIG. Existen también recursos jurídicos, políticos y de

información que también influyen y pueden ser empleados en la consecución de objetivos y metas.

- f) La relación de poder tiene una naturaleza recíproca, por lo que no importa cuán dependiente sea un gobierno subnacional en relación con el gobierno central, el primero siempre dispondrá de algún recurso para influir en cierta medida sobre el segundo.

El poder Ejecutivo Federal ha tenido una serie de instrumentos para imponerse sobre los otros poderes y las entidades federativas, como puede ser el otorgamiento formal del manejo de recursos, o de facultades para emitir decretos, desarrollar o proponer leyes, emitir los reglamentos de las leyes, etc., es decir de manera más o menos evidente, en términos legales y políticos generales tradicionalmente las estructuras son bastante verticales (Méndez, 1997).

La complejidad de la cooperación es determinante para que no sucedan o sucedan las acciones que se esperan. Algunas de las características de estas relaciones es la multiplicidad de participantes y perspectivas, los cuales intervienen con diversas actitudes y grados de compromiso. De manera general el resultado de esta plural participación es pormenorizar objetivos, recursos y procedimientos, adaptarlos a circunstancias y operadores.

Sin embargo la incontable casuística de los desencuentros entre los agentes gubernamentales, es imputable a diferentes fenómenos: directa incompatibilidad con otros compromisos, no hay incompatibilidad pero si preferencia por otros programas, tienen compromisos simultáneos con otros proyectos, dependen de otros que comparten el mismo ánimo de urgencia en la realización del proyecto, diferencias de opinión sobre el liderazgo y las funciones propias de la organización, diferencias legales y acuerdos acompañados de falta de poder para llevarlos a cumplimiento.

Derivado de lo anterior, es importante señalar que, no es posible estudiar las RIG si no las contextualizamos en el sistema de gobierno en las que se dan, sin embargo en un esfuerzo por sistematizar el concepto se retoman las características que menciona (Wright, 1997):

1. Número y variedad de unidades gubernamentales

Nacionales, estatales, municipales y distritos

2. Número y variedad de funcionarios públicos.

- Funcionarios elegidos: legisladores, gobernadores, presidente municipal, etc.
- Funcionarios nombrados: administradores, gerentes, personal, etc.

3. Intensidad y regularidad de los contactos entre funcionarios

Contactos cotidianos, relaciones prácticas de trabajo y continuidad de pautas de trabajo

4. Importancia de las acciones y las actitudes entre funcionarios.

Comportamiento enfocado a un fin y percepciones de otros participantes.

5. Política financiera.

Ingresos, gastos y préstamos.

Además de estas características de las RIG, es necesario tomar en cuenta los factores legales, institucionales, administrativos y financieros, ya que estos, son determinantes en la evolución de las Relaciones.

Sin embargo según Agranoff, (1997) el concepto de RIG trasciende los enfoques constitucionales-legales, tanto acerca de las divisiones entre gobiernos como en lo referente a sus respectivas competencias y funciones y que estas interacciones deben entenderse como las vías de enlace entre todos los que participan en el quehacer público y también saber que el flujo de información contribuye a evitar muchos de los problemas asociados a los fallos del Estado y a hacer efectivas las ventajas potenciales de la organización federal del gobierno. Sin embargo, los gobiernos subnacionales a pesar de contar con ese margen de acción que valida su soberanía, o autonomía, en ocasiones a causa del sistema centralizado no le es posible interactuar como gobiernos cosoberanos o coexistentes del pacto constitucional hasta que las medidas establecidas en dichas RIG se convierten en tensión entre diferentes entidades, debido a que los intereses de algunos estados no se ven representados en las acciones federales.

Se infiere entonces que para delimitar una línea de análisis y facilitar la comprensión de las RIG es necesario detectar un problema específico, como es el surgimiento de un conflicto que afecta a una parte de la sociedad.

Esta compleja red de vínculos formales e informales incluye espacios organizacionales, estructuras, mecanismos y actores concretos, cuyas dinámicas son susceptibles de explicarse desde varias perspectivas o campos disciplinarios. Particularmente los gobiernos federales conducen a una intensa interacción entre diversas instancias de gobierno con vida e intereses propios (Cabrero, 2001).

Ante esta situación puede suceder que los instrumentos de integración propuestos para sobrellevar el buen funcionamiento de las RIG no son acatados por diversas razones, “la realidad supera la norma”, y por consecuencia surge la necesidad de replantear dichos instrumentos o mecanismos con el fin de encausar, eliminar o evitar el conflicto entre diferentes jurisdicciones político-sociales (Rojas, 2010).

CAPÍTULO II. CONTEXTO DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE Y DEL PROGAN

2.1 Situación de la ganadería extensiva.

México es un país que por mucho tiempo tuvo una economía basada en la producción agrícola, ejemplo de esto, es que en los años setentas, hubo una política amplia de apoyos para el campo, que trajo como consecuencia que en el período de 1976 a 1985 el ritmo de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) agropecuario fuera el más elevado de los últimos 40 años (Reyes, 2004).

Sin embargo, el actual modelo de desarrollo que impulsa un desarrollo agropecuario comercial, ha favorecido el reemplazo de los ecosistemas naturales por agrosistemas⁵, impulsando así, que entre fines de los años cincuenta y hasta principios de los años ochentas en México, se triplicara la superficie sembrada de pastos, favoreciendo de esta manera el sistema extensivo (Polanco, 2004).

Aunado a lo anterior, en los años ochentas, el gobierno federal estimuló la actividad ganadera a través de diversos apoyos, lo que contribuyó a que se desmontarían grandes áreas naturales, lo cual llevó a que la ganadería llegara a ocupar entre 100 y 120 millones de hectáreas del total del territorio nacional (equivalente al 57% del territorio nacional) (Carabias, 1994).

⁵ Agrosistemas: ecosistema modificado en menor o mayor grado por el hombre, para la utilización de los recursos naturales en los procesos de producción agrícola, pecuaria, y forestal o de la fauna silvestre (Jiménez, 1996).

Producto de la aplicación de estas medidas y políticas que permitieron innovaciones tecnológicas y avances científicos, las prácticas agropecuarias han alcanzado grandes rendimientos de los productos, pero a pesar de esta situación, optimista en un sentido, existe otra faceta menos atractiva: cada año, las prácticas agropecuarias están dejando amplias áreas desmontadas de vegetación nativa, con efectos de erosión, pérdida del suelo, nutrimentos y agua (Mata, 1997).

En este punto es importante señalar que existen otras experiencias internacionales que no son totalmente negativas, por ejemplo, España a pesar de la problemática ambiental ha ido avanzando en las cuestiones de sustentabilidad. Ha ido adaptando una estrategia de desarrollo rural sustentable desde el 2007, la cual tiene como claves la multisectorialidad, la acción multinivel, la intervención territorial sobre zonas rurales prioritarias, actuaciones a la medida para cada zona, es decir actuaciones diferenciadas, así como objetivos comunes para alcanzar un mínimo común denominador en todas las zonas rurales sobre aspectos básicos de desarrollo (MARM, 2010).

De manera primordial la propuesta de España realza el enfoque de sustentabilidad, el cual supone el diseño de estrategias de desarrollo rural que van más allá de las acciones con efectos a corto plazo, y sin renunciar a la obtención de resultados precoces, que exijan una visión y planificación sobre horizontes de mediano y largo plazo.

Otro enfoque que se le da a esta estrategia también es el de la complementariedad para que se ordenen y optimicen los fondos ya existentes con los nuevos y se eviten las interferencias, doble financiación o incompatibilidades y se faciliten las adaptaciones precisas entre unos y otros. Por otro lado encontramos las intervenciones en el medio rural, tienen que ser intervenciones estratégicas de carácter estructural, es decir, que todas las actuaciones deben ser dirigidas a causar un impacto estratégico favorable sobre la sustentabilidad (MARM, 2010).

También es importante señalar que dentro de las acciones tomadas por España para lograr el desarrollo rural sustentable se encuentra la participación de la sociedad en la toma de decisiones. A este respecto, se parte de la experiencia en procesos de participación

ascendente derivados de la aplicación del enfoque Leader y se cuenta con grupos de acción local que aglutinan parte de las iniciativas empresariales locales (MARM, 2010).

Cabe señalar que en España para estructurar la acción para el Desarrollo Rural Sustentable se ha optado por articular las acciones en torno a cinco ejes: económico, social, ambiental, de infraestructura y un eje temático que engloba diversas prioridades de acción de carácter principalmente horizontal y extraterritorial, correspondiente tanto a la asistencia técnica para la elaboración y seguimiento de los planes, proyectos y líneas de acción derivados (MARM, 2010).

La estrategia anterior se logró adoptar gracias a un previo análisis y diagnóstico del medio rural español, y por que España ha diseñado este modelo a partir de acciones estratégicas, es decir que todas las acciones que se lleven a cabo deben causar un impacto favorable sobre la sustentabilidad, visión que México no tiene.

Por otro lado, en Europa también se han llevado a cabo ciertos procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable, basados en una guía publicada por la CEPAL donde se articulan la ejecución simultánea de cuatro procesos de precisión: i) proceso de materialización de bienes, ii) proceso de integración de disciplinas, iii) procesos de transacciones entre actores y iv) proceso de incorporación del medio ambiente. El primer proceso lleva al desarrollo económico, el segundo a la integración, el tercero a la equidad y el cuarto a la sustentabilidad ambiental (Dourojeanni, 2000).

El eje articulador del método es el proceso de materialización de acciones. Dicho proceso se sintetiza en una secuencia de diez pasos, identificando: i) actores; ii) criterios; iii) problemas; iv) objetivos; v) evaluación y diagnóstico del ámbito; vi) restricciones; vii) diseño de soluciones; viii) diseño de estrategias; ix) elaboración de programas de trabajo, y finalmente, x) ejecución de programas y monitoreo (Dourojeanni, 2000).

Esto se señala, por que en Europa a través de este procedimiento se ha llevado a cabo una gestión específica para el desarrollo sustentable, no siendo así para América y México.

Razón por la cual es importante trabajar en los aspectos de gestión para lograr mejores resultados en el DRS.

Ante esta situación, en México debido a la ausencia de estudios específicos de los problemas ambientales causados por la actividad ganadera, se han hecho distintas inferencias generalizadas con base en algunas evidencias; por ejemplo: el Instituto Nacional de Ecología establece que por lo general, en México se rebasa el límite máximo del coeficiente de agostadero, resultando en una sobrecarga animal en sistemas extensivos y en consecuencia un manejo deficiente de estos agostaderos naturales lo que conlleva a compactación del suelo, erosión, desertificación, tala de árboles para conversión a suelos arables, competencia por el agua, contaminación del subsuelo y mantos acuíferos. Lo cual viene a ratificar las problemáticas ambientales atribuidas a la actividad pecuaria (Polanco, 2004).

Aunado a esta situación, a nivel nacional la ganadería se encuentra inmersa en una crisis a la que han contribuido, entre otros factores las altas tasas de intereses de los financiamientos, las importaciones, el alto costo de los insumos, la falta de tecnología acorde al contexto así como la falta de infraestructura (Trejo, 2002).

Todas estas características del sector pecuario se han manifestado en la pérdida de importancia del sector, con crecimientos negativos, manifestándose a través de un decremento de competitividad en los mercados internacionales (Avendaño; Montaña, 2008).

Cuadro 2. Cuadro comparativo de Desarrollo Rural Sustentable entre España y México

MÉXICO	ESPAÑA
El federalismo y la descentralización de la gestión pública serán criterios rectores para el DRS.	Multisectorialidad, acción multinivel.
Atención diferenciada a las regiones de mayor rezago económico y social.	Intervención territorial sobre zonas rurales prioritarias, actuaciones diferenciadas.
_____	Objetivos comunes de las diferentes zonas para

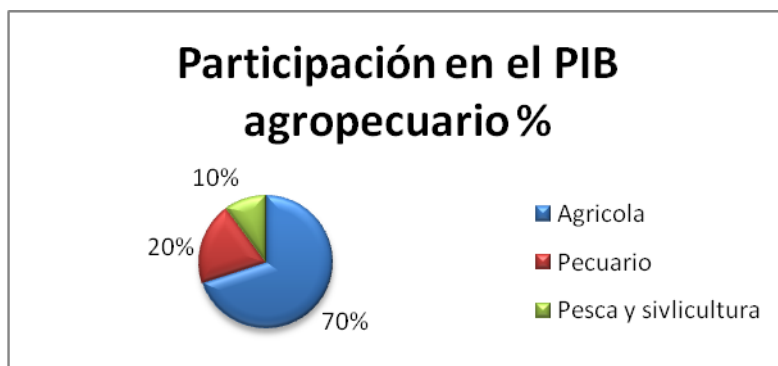
	alcanzar un mínimo común denominador en todas las zonas rurales sobre aspectos básicos del desarrollo.
Programación sectorial de corto, mediano y largo plazo.	Diseño de estrategias a corto, mediano y largo plazo.
El gobierno federal promoverá la capitalización de las actividades del Sector Rural a través de los programas sectoriales y el Programa Especial Concurrente.	Complementariedad para que se ordenen y optimicen los fondos ya existentes con los nuevos.
_____	Las intervenciones en el medio rural tienen que ser estratégicas carácter estructural, es decir, que todas las actuaciones deben ser dirigidas a causar un impacto estratégico favorable sobre la sustentabilidad
Participación de los sectores social y privado.	Participación ciudadana, a través del enfoque Leader y grupos de acción local.
Articula las acciones en: fomento de actividades económicas, investigación y transferencia de tecnología, asistencia técnica, reconversión productiva sustentable, capitalización, infraestructura, incremento de productividad, sanidad agropecuaria y comercialización	Articula las acciones en 5 ejes: económico, social, ambiental, de infraestructura y de asistencia técnica.

Fuente: Elaboración propia con información de la LDRS de México y la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural de España.

En el 2003, el PIB agropecuario tenía una participación del 3.8% del PIB total, ocupando el 8º lugar dentro de los diferentes subsectores, para 2008, este bajó al 3.6% ocupando el 9º de un total de 20 subsectores (INEGI, 2010).

Dentro de las actividades agropecuarias el subsector agrícola presenta mayor participación dentro del PIB agropecuario, con el 70% del mismo, mientras que el subsector pecuario sólo participa con el 20% y el subsector pesca y silvicultura con el 10 %.

Gráfico 1. Participación del sector pecuario al PIB agropecuario.



Fuente: elaboración propia con información del Instituto Nacional de Geografía e Informática, 2009.

2.1.1 El sector ganadero en Baja California.

Baja California cuenta con una población de bovinos de carne de 194, 914 cabezas, ocupando el lugar número 26 a nivel nacional (SIAP, 2009). Esto es importante si se considera que el estado no tiene las mismas características ambientales que los estados que cuentan con mayor población, es decir, a pesar de las condiciones climáticas extremas, de los ecosistemas tan vulnerables, y la falta de praderas y agua en el estado, se tiene una alta población de bovinos.

También es importante señalar que a pesar de no tener una gran población de bovinos comparado con otros estados, Baja California ocupa el 7° lugar de producción a nivel nacional con 130,788 toneladas anuales en 2008 (SIAP, 2009), siendo este el producto más importante para el estado.

Ahora bien, si comparamos la producción total pecuaria con el resto del país, la ganadería en Baja California, tiene una participación pequeña comparada con la producción nacional. La producción de huevo, carne y leche de bovino (juntas) mantienen valores menores al 4%, sin embargo dentro de la producción que genera este sector estos son los productos que tienen mayor importancia para el estado (Avendaño; Montaña, 2008).

En cuanto a la organización privada del sector pecuario en el estado, encontramos que cada municipio cuenta con sus propias asociaciones ganaderas, pero a nivel estatal esta la Unión Ganadera Regional BC y el Consejo Agropecuario de Baja California (COPLADE, 2010).

En el ámbito ambiental, en relación con la ganadería, para el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) la mayor parte de Baja California tiene grandes limitantes para el desarrollo de la ganadería extensiva debido a su tipo de vegetación, falta de agua y grandes distancias para desplazar el ganado.

La península de Baja California presenta dos grandes regiones climáticas, la primera al Noroeste, con un clima mediterráneo, con temperaturas templadas la mayor parte del año y lluvias en invierno, siendo esta región donde se asienta la mayor parte de la población del estado; y la segunda región, en la parte oriental, con un clima extremo semiárido y escasas lluvias durante todo el año, siendo en esta región donde se encuentra la mayor parte de la ganadería extensiva (BC, 2010).

También es importante mencionar que en la mayor parte del estado, existe una baja densidad demográfica humana, falta de agua, alto flujo turístico, y su valor escénico hace que contenga gran relevancia para la conservación biológica del país, así como para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales californianos (CONANP, 2004).

2.2 Marco legal para programas de sustentables y de descentralización

2.2.1 Antecedentes y marco internacional de la regulación jurídica del medio ambiente.

Este apartado tiene como objetivo presentar la legislación existente en torno a la descentralización y las Relaciones Intergubernamentales de los programas de desarrollo rural sustentable. La finalidad es detectar las diferencias entre los casos de estudio y la legislación para resaltar los espacios de acción disponibles para los diferentes niveles de gobierno en cuanto a los programas de sustentabilidad, y cómo aprovecharlos.

La legislación existente en materia de medio ambiente es una normatividad de reciente creación. (López, 2007). Su aprobación respondió a una crisis de coyuntura que dejaba ver las enormes contradicciones y problemáticas que el sistema de producción imperante estaba y está generando en el ambiente. Los primeros instrumentos legales que se generaron para la protección del ambiente, expresaban una visión utilitarista y práctica de la naturaleza, y se remitían simplemente a proteger especies en peligro de extinción, sin hacer consideraciones generales e integrales del medio ambiente.

Sin embargo, la lucha del movimiento ambientalista de la década de los sesenta y setenta logró que los gobiernos pusieran atención sobre el medio ambiente con la Declaración de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, celebrada en Estocolmo Suecia en el año de 1972, cambio que comenzó a sentar los principios que orientarían el desarrollo moderno de la legislación internacional del medio ambiente (López, 2007).

A pesar de lo anterior la Comisión no planteó un cambio de paradigma, sino sólo algunas modificaciones dentro de la misma lógica de uso y consumo. Como consecuencia, en las dos décadas siguientes se estableció una importante cantidad de tratados internacionales en materia de medio ambiente, pero aún abordados desde una lógica de consumo, sin formar parte de un cuidado armónico y respetuoso del medio ambiente.

A partir de estas reuniones internacionales, comenzó a utilizarse el término de sustentabilidad, el cual se ha conceptualizado de distintas maneras, sin embargo generalmente se trata de una visión simplista que desliga las distintas variables (social, económica, y ambiental).

En suma el concepto de sustentabilidad, busca salida a la degradación de los entornos físicos y biológicos que el desarrollo económico ha impulsado hasta el momento, el cual requiere de cambios institucionales profundos a la normatividad, en los incentivos económicos que nos orienten a formas distintas de uso de los elementos y recursos, en la organización social, reconocimiento de la participación de las comunidades y pueblos

indígenas, en el uso y conocimiento tradicional de los recursos, mayores procesos autogestivos, cambios en el desarrollo tecnológico y en el uso de los recursos energéticos. Este anhelo, sin embargo continúa diluyéndose en el discurso político (Jiménez , 2007).

Ante esta situación, los tratados internacionales en materia del medio ambiente, han sufrido modificaciones en su temática, comenzando a contemplar una visión de conjunto, que considera a la naturaleza desde una perspectiva integrada.

Por otra parte en cuanto a la gestión para promover el DRS que se ha manejado en la legislación internacional, esta parte se ha anexado recientemente, ya que antes no se contemplaba como tal. Ejemplo de lo anterior es que la reforma de la política agrícola común europea de los años 2003 y 2004 introdujo un instrumento de financiación y de programación único llamado el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, el cual tienen como fin reforzar la política de desarrollo rural de la Unión Europea y simplificar su aplicación y sobre todo mejorar la gestión y el control de la nueva política de desarrollo rural para el periodo 2007-2013 (FEADER, 2009).

Esta nueva visión de la gestión para el DRS al menos en los países europeos se debe al desafío que enfrentan los gobiernos de saber cómo diseñar y aplicar sistemas de gestión capaces de fomentar y conciliar tres grandes objetivos que en teoría llevarían al desarrollo sustentable: el crecimiento económico, la equidad (social, económica y ambiental) y la sustentabilidad ambiental (Dourojeanni, 2000).

Ahora bien, la legislación mexicana posee ciertos paralelismos respecto al desarrollo del estatuto legal internacional, producto de la importancia que los tratados internacionales ejercen sobre nuestra legislación nacional; sin embargo, su avance y resultados han sido poco impacto y no se han contemplado las cuestiones de gestión para el DRS.

México al igual que la comunidad internacional, comenzó con una legislación ambiental, que consideraba por separado la parte biológica de la social y económica, y ante esta

situación sus instrumentos legales se orientaban en este aspecto. Como ejemplo de lo anterior se menciona a continuación algunos de estos instrumentos que se han dado a través del tiempo en la legislación ambiental mexicana.

Cuadro 3. La legislación ambiental mexicana.

Año	Instrumento
1946	Ley de Conservación de suelo y agua
1971	Reforma a la Constitución Federal para incluir el tema de la contaminación ambiental vinculado a la de salubridad general
1971	Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental
1972	Creación de la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente y de la Secretaría de Salubridad y Asistencia
1982	Ley Federal de Protección al Ambiente
1982	Creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
1988	Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA)
2000	Ley General de Vida Silvestre
2001	Ley de Desarrollo Rural Sustentable.
2002	Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
2003	Ley General para la prevención y Gestión Integral de Residuos
2007	Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables

2.2.2 El sustento constitucional y legislación secundaria en el desarrollo rural sustentable

Como ya se ha visto, en México, las políticas públicas relacionadas con el medio ambiente están sustentadas en diversos convenios, tratados y acuerdos internacionales, los cuales han dado pie a legislar este tema en distintos instrumentos jurídicos del país.

En cuanto a los artículos constitucionales relacionados con el cuidado del medio ambiente encontramos: Adición fracción XXIX-G al artículo 73 (1987); Art 25, reforma 1983 y 1999, Artículo 4 (1999) y Art 2.

Estas disposiciones constitucionales están encaminadas al ámbito rural y su relación con la materia ambiental, en el sentido de que para lograr el mejoramiento del bienestar social de la población rural y sus actividades económicas, se llevarán a cabo acciones para asegurar la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales (Jiménez, 2007).

Estos artículos además, dan sustento a la legislación secundaria en materia de desarrollo rural y ambiente, la cual abarca desde disposiciones generales como la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) hasta otras sobre materias específicas como la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Ley General de Vida Silvestre, y la Ley Agraria.

Para la presente investigación, el instrumento jurídico más valioso, es la LDRS, sin embargo, como antecedente a esta tenemos la LGEEPA, la cual establece crear mecanismos para regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas a fin de proteger y preservar el ambiente, lograr el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y asegurar su renovabilidad (artículo 3; fracción XXIII), así como el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en el que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas (artículo 45; fracción III).

Esta Ley establece el marco de referencia para la posterior creación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la cual fue creada en 2001 (con una reforma en 2007), bajo el mandato del entonces presidente Vicente Fox Quesada.

La Ley está dirigida a promover el Desarrollo Rural Sustentable del país, propiciar un ambiente adecuado y garantizar la rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad. (LDRS, 2001)

De acuerdo con esta Ley, el desarrollo rural sustentable es: “[...] *el mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dichos territorios*” (artículo 3, LDRS).

Como se puede observar, esta definición se ajusta más a una visión poco integral y un enfoque productivista del desarrollo, vinculado al mejoramiento de la calidad de vida o bienestar social con base en la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales. No obstante en esta definición no se incorpora la consecución de la justicia social con equidad, las formas de participación autogestiva de la población en el desarrollo y la toma de decisiones, así como el planteamiento del cambio del paradigma económico, para que se haga realidad la sustentabilidad y no quede sólo en discurso político (López, 2007).

A pesar de esta aclaración, la LDRS para hacer viable un desarrollo rural sustentable, de manera teórica, contempla distintos elementos tales como la gobernanza, descentralización, impulso de actividades productivas, conservación, mejoramiento de los recursos naturales, diversificación de la actividad, entre otras, sin embargo, no basta con considerar dichos elementos para lograr una adecuada gestión del desarrollo rural, sino que es necesario contar con distintos aspectos de gestión los cuales incluyen tanto aspectos conceptuales como teóricos y prácticos que propone (Dourojeanni, 2000) como parte de un procedimiento de gestión para lograr la sustentabilidad.

De los aspectos conceptuales, este autor destaca que el mayor obstáculo es la falta de consenso y por tanto las múltiples interpretaciones que existen del concepto de desarrollo sustentable y sustentabilidad ambiental. Por ejemplo como se mencionaba unos párrafos arriba donde la LDRS conceptualiza al DRS desde un punto de vista productivista, mientras que otros autores lo ven más desde un punto de vista ambiental o ecologista. Ante esta situación es importante que en cada región se precise qué significa, para los actores principales del proceso de gestión cada término.

En cuanto los aspectos teóricos los mayores obstáculos están en la falta de indicadores para medir el DRS, siendo un reto lograr medir estos indicadores con parámetros compatibles para los aspectos económicos, sociales y ambientales.

Finalmente como aspectos prácticos es imprescindible considerar que se puedan tomar decisiones a pesar de la falta de claridad conceptual y bases teóricas para lograr: a) el crecimiento económico, la equidad y la sustentabilidad ambiental en los ámbitos de gestión, como una forma de alcanzar el DRS, b) determinar qué intercambios debe haber entre estos tres objetivos en una determinada región y entre regiones, c) facilitar el conocimiento, por parte de los actores involucrados y d) determinar en qué momento se alcanza el equilibrio correspondiente al desarrollo sustentable que satisface a los actores de la región en desarrollo.

Para lograr lo anterior es necesario que los actores contribuyan simultáneamente al crecimiento económico, la equidad y la sustentabilidad mediante la materialización de acciones la cual está integrada por 10 etapas que van desde identificación de los actores hasta la ejecución de programas:

- 1. Actores:** Identificación de los participantes activos o pasivos en el proceso de gestión para el desarrollo sustentable y equitativo.
- 2. Criterios:** Determinación de los criterios, explícitos o implícitos que sustentan las posiciones de los actores involucrados en el proceso. Vigilancia

3. Problemas: Determinación de los problemas de cada uno de los actores, en función de sus necesidades y aspiraciones. Establecimiento de prioridades.

4. Objetivos: Determinación directa o por inferencia de los problemas, las metas y los objetivos de cada uno de los actores. Jerarquización.

5. Ámbito compartido (abstracto): Inventario, evaluación y diagnóstico físico y socioeconómico de los ámbitos territoriales y funcionales donde se pretende lograr los objetivos (pasado, presente y futuro). Análisis de la sustentabilidad ambiental.

6. Restricciones: Identificación de las restricciones técnicas, políticas, legales, económicas, financieras, de organización, funcionales, culturales, educacionales, comerciales y otras que obstaculizan o impiden el logro de los objetivos. Jerarquización.

7. Soluciones: Generación de opciones de solución para superar las restricciones previamente identificadas y jerarquización de soluciones. Selección.

8. Estrategias: Diseño de estrategias para poner en práctica las soluciones vía acciones de carácter discontinuo (proyectos de inversión) y continuo (servicios, sistemas de producción y otros).

9. Programas: Programación de las acciones (programas, proyectos, actividades, y tareas) sobre la base de las soluciones y las estrategias seleccionadas, ejecución de las actividades de control y seguimiento de los resultados obtenidos.

10. Ámbito compartido (real): Materialización de las acciones programadas en el ámbito. Control sistemático de los objetivos y de la sustentabilidad ambiental. Control ambiental.

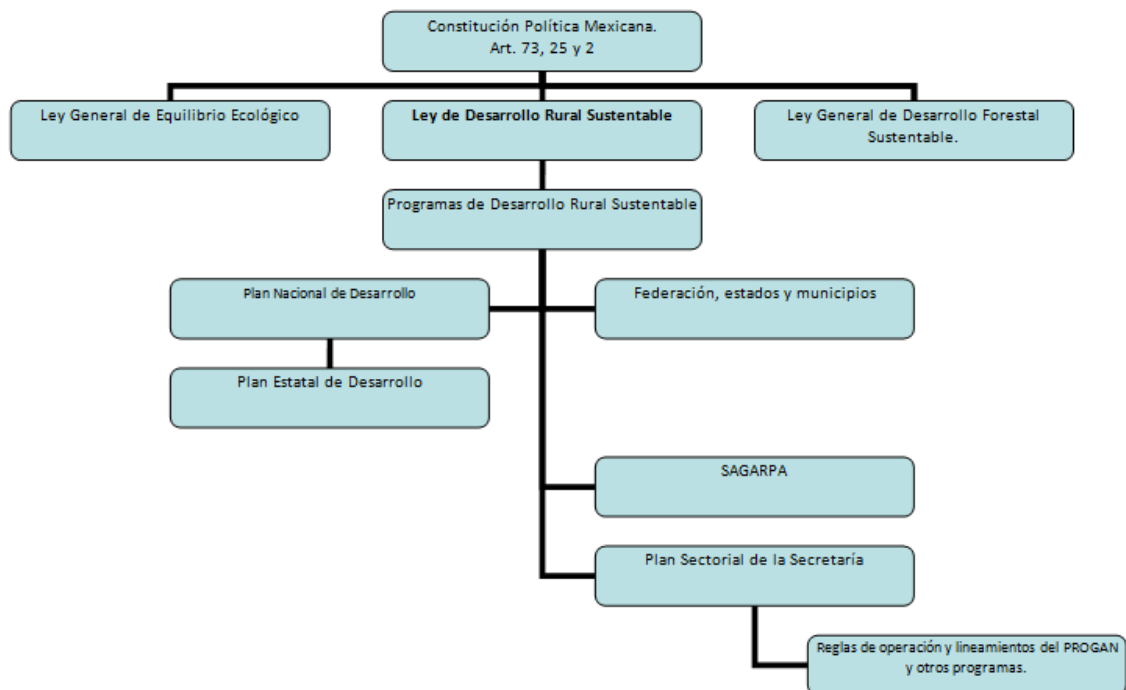
(1.) Reinicio del ciclo: Reiniciar el ciclo en niveles progresivamente más detallados y precisos.

Dourojeanni (2001), indica que durante esta etapa de materialización de acciones es de suma importancia que haya un proceso de transacciones entre actores destinadas a lograr la equidad. Estas interacciones permiten pasar de un nivel de percepción, con transacciones o acuerdos de carácter general, a un nivel de ejecución, con acuerdos y tratos claros y específicos entre los actores, así para lograr la toma de decisión tienen que estar de acuerdo al menos, con respecto a lo siguiente:

- Que en el proceso de definición y gestión de un ámbito espacial deben participar los grupos o personas con intereses en dicho ámbito;
- Que se deben delimitar los márgenes dentro de los cuales es posible dicha participación y las transacciones entre actores;
- Que existe al menos un interés colectivo, y
- Que se tiene un mínimo conocimiento preliminar de los medios disponibles o necesarios para lograr los objetivos colectivos.

Ahora bien, si los actores no tienen la preparación necesaria para participar en este proceso es casi imposible llegar a acuerdos viables. Para hacer algo en grupo no basta la voluntad de hacerlo. Se requiere respeto mutuo, rigurosidad, conocimiento y, en general, capacidad para trabajar en equipo. La organización de los actores y su capacitación son las tareas iniciales que deben ejecutarse para facilitar el proceso de transacciones, y la LDRS no contempla esta organización y capacitación.

Figura 2. Diagrama del marco legal y normativo de los programas de desarrollo rural sustentable.



Fuente: elaboración propia con información de la LDRS.

2.2.3 Estructura de instancias de planeación del desarrollo rural sustentable: distribución de competencias y espacios para mejorar el Desarrollo Rural Sustentable.

En el terreno programático, la LDRS incorporó dentro del sistema de planeación un nuevo tipo de programa de carácter especial y globalizador denominado el Programa Especial Concurrente (PEC) para el Desarrollo Rural Sustentable que incluye el conjunto de programas sectoriales relacionados con el desarrollo rural. Siendo el PEC un instrumento integrador de las políticas y acciones dirigidas al desarrollo rural por el Estado mexicano.

Para lograr la adecuada implementación de estos programas, la LDRS también se apoya una estructura de instancias de planeación organizada en forma piramidal bajo la figura de Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (Ver cuadro 4) con el propósito de democratizar y apuntalar el sistema y el proceso de planeación del desarrollo rural.

Este enfoque territorial propone que se opere a partir de la programación del desarrollo rural sustentable en cada entidad federativa y los municipios, promoviendo la formulación de programas a nivel municipal y regional o de cuenca a través de los Distritos de Desarrollo Rural; e impulsando la federalización y la descentralización, permitiendo que a través de los Consejos Estatales, Regionales, Distritales y Municipales se definan las prioridades regionales.

Cuadro 4. Consejos creados por la Ley de Planeación y retomados por la LDRS

Ámbito	Instancia	Tipo de consejo
Nacional	CIDRS ⁶	Consejo mexicano
Estatad	COPLADE y CEDRS ⁷	Consejo Estatal
Regional	DDR y CDDRS ⁸	Consejo Distrital

⁶ Comisión Intersecretarial de Desarrollo Rural Sustentable.

⁷ Comité de Planeación de Desarrollo Estatal, y Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable

⁸ Distrito de Desarrollo Rural y Consejo Distrital de Desarrollo Rural Sustentable

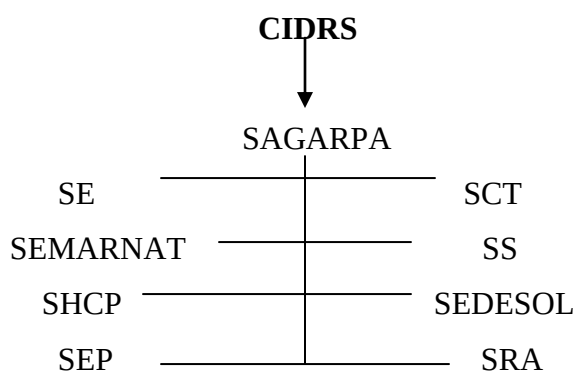
Municipal	COPLADEM y CMDRS ⁹	Consejo Municipal
-----------	-------------------------------	-------------------

Es importante señalar que los Consejos no sustituyen ni duplican funciones de la administración estatal, sino que son paralelas a las instancias de planeación creadas por la Ley, de modo que su estructura es complementaria, no excluyente de la ya instituida, dentro de las cuales los consejos (municipales y estatales) deben avocarse a la construcción de la agenda rural.

Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable.

Este Comité es un Órgano compuesto de varias Secretarías para la atención de actividades de planeación nacional en cuanto al desarrollo rural. Tiene por objeto apoyar el desarrollo rural sustentable, con una visión de política pública integral, misma que desarrollará a través de la coordinación de las acciones y programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, cuyo ámbito de atribuciones incida en el sector agropecuario.

Figura 3. Composición de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable.



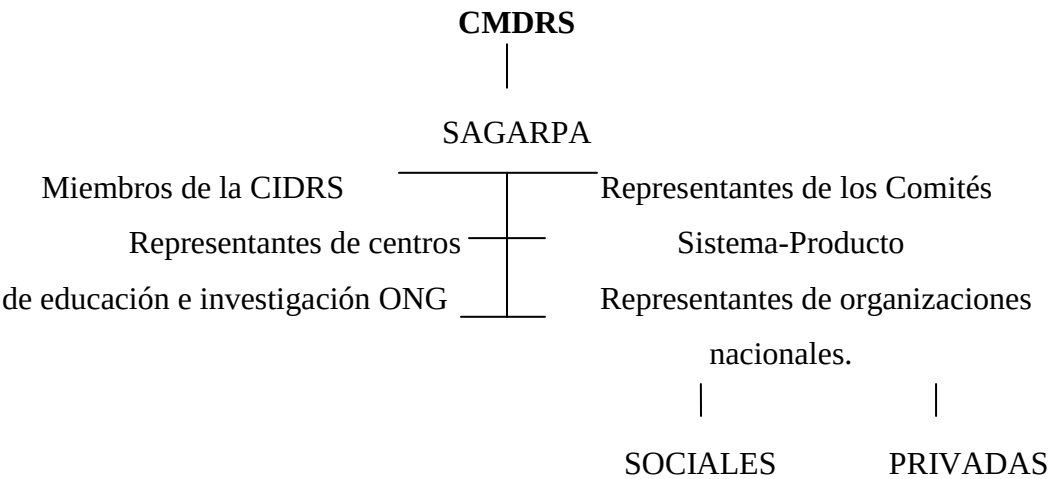
Fuente: López Francisco, 2007, Legislación para el Desarrollo Rural.

Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable.

⁹ Comité de Planeación de Desarrollo Municipal y Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable.

Instancia consultiva del gobierno federal (Art 17 LDRS), formula propuestas y recomendaciones pero carece de facultades para involucrarse en la toma efectiva de decisiones del proceso de planeación. Sus atribuciones sólo son de opinión y consulta.

Figura 4. Composición del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable.



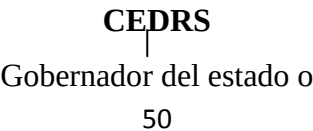
Fuente: López Francisco, 2007, Legislación para el Desarrollo Rural.

En cuanto a esos dos consejos, es importante señalar que los gobiernos estatales no tienen participación en ninguno de estos, lo que denota la influencia autoritaria y centralista del sistema de planeación nacional.

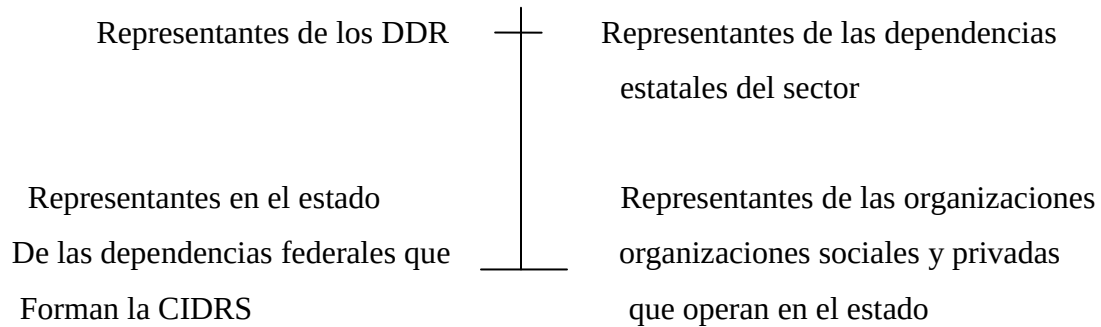
Comité de Planeación de Desarrollo Estatal y Consejo Estatal de Desarrollo Rural sustentable.

En estos Consejos se articularan los planteamientos, proyectos y solicitudes provenientes de las diversas regiones de la entidad, canalizadas a través de los DDR y definirán la necesidad de convergencia de instrumentos y acciones provenientes de los diversos programas sectoriales; lo que asigna a estas entidades el papel estratégico de integradores de las acciones de desarrollo a nivel estatal.

Figura 5. Composición del Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable.



delegado de SAGARPA

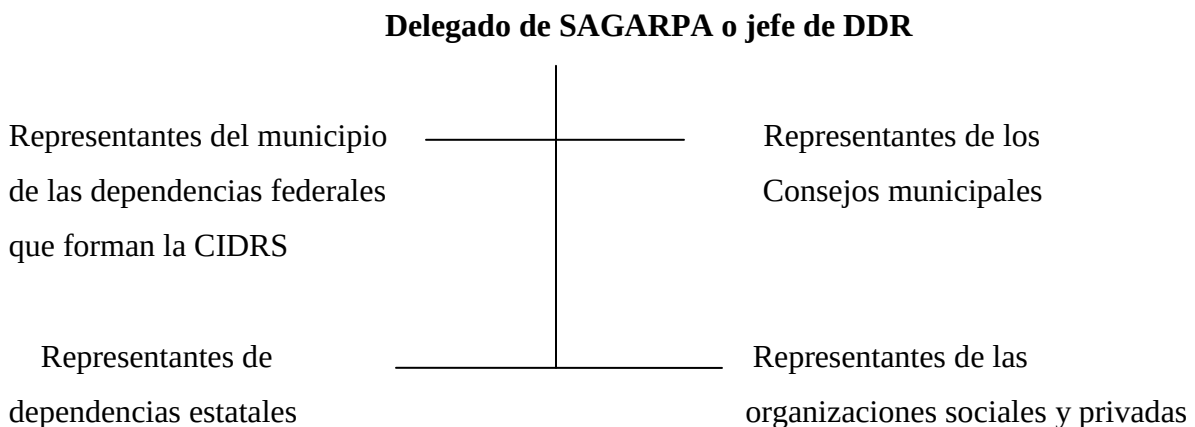


Fuente: López Francisco, 2007, Legislación para el Desarrollo Rural.

Distritos de Desarrollo Rural

Son la base de la organización territorial y administrativa de las dependencias de la Administración Pública Federal y Descentralizada, para la concertación, realización y ejecución de los programas federales que forman parte del PEC y de los programas sectoriales, demarcación espacial que es adoptada por los gobiernos estatales como base geográfica para la cobertura territorial de atención al sector rural, a través de convenios.

Figura 6. Composición de los Distritos de Desarrollo Rural.



Fuente: López Francisco, 2007, Legislación para el Desarrollo Rural.

En los hechos, el personal de los Distritos de Desarrollo Rural esta bajo el mando de la SAGARPA con inercias administrativas y laborales que limitan el acercamiento con otros sectores tanto públicos como privados.

Comité de Planeación de Desarrollo Municipal y Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable.

Son las instancias responsables de la planeación y programación municipal del desarrollo, cuya misión es definir la necesidad de convergencia de instrumentos y acciones provenientes de los diversos programas sectoriales. De acuerdo con la Ley y su reglamento, son miembros permanentes de los Consejos Municipales los presidentes municipales, los representantes en el municipio correspondiente de las dependencias y de las entidades participantes, que formen parte de la CIDRS; los funcionarios de las entidades federativas que las mismas determinen y los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural en el municipio, en forma similar a la que adopta el CMDRS.

Ahora bien, este enfoque de la LDRS de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, promueve desde la base relaciones, las cual desde el punto de vista de gestión y política pública implican crear una capacidad estratégica para promover el DRS con base en metas comunes, coordinación, consenso, evaluación estratégica, seguimiento, indicadores, institucionalización de políticas y procedimientos, y rediseño entre las distintas organizaciones y órdenes de gobierno. Ante esta situación, el presente trabajo busca precisamente identificar si se está logrando que estas relaciones sean efectivas y por lo tanto si hay impactos en los resultados del PROGAN. Por lo que se presenta un cuadro de la capacidad estratégica que tienen los Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable según la LDRS y más adelante en el capítulo de resultados se presentará el mismo cuadro pero con las capacidades estratégicas reales que tienen los actores del PROGAN.

Cuadro 5. Factores de gestión de los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable para una capacidad estratégica que permita una adecuada implementación de un Desarrollo Rural Sustentable según la LDRS.

	CIDRS	CMDRS	COPLADE	COPLADEM	DDR	SAGARPA
Visión (DRS)	✓	✓				✓
Paradigma (DRS)	✓	✓			✓	✓
Metas comunes	✓					✓
Consensos	✓		✓	✓	✓	
Estrategia	✓					
Institucionalización de políticas y procedimientos					✓	✓
Coordinación con otras instituciones para el DR	✓		✓	✓	✓	✓
Evaluación estratégica						✓
Seguimiento	✓	✓				
Rediseño						
Responsabilidad compartida	✓		✓	✓	✓	
Indicadores					✓	

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y de entrevistas realizadas a funcionarios del COPLADE, COPLADEM, DDR Y SAGARPA de Baja California para la Red de Análisis para la Gestión Territorial del Desarrollo Rural (IICA, INCA rural), enero 2010.

Hasta aquí se puede observar que la planeación del desarrollo rural actual es producto de un cambio en el marco legal, sin embargo la LDRS no ha logrado aun una clara vinculación de

las bases, procedimientos, criterios e instancias previstas por la Ley de Planeación y el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

En mucho, esto se debe a lo burocrático de las instancias nacional y regionales sobre las cuales descansa la planeación que aunque permiten la participación social, ésta es muy limitada y lo fundamental de esta actividad queda en manos del Estado a través de diversas instancias con programas distintos cada una, lo que no permite que prive una visión de desarrollo rural integral y sustentable.

El ejemplo más claro de esta distorsión es que la Ley de planeación es la que establece la responsabilidad de la SHCP para formular el PND, así como planear el gasto, sin embargo es la LDRS la que regula la planeación del desarrollo rural y el PEC es integrado por diversas Secretarías, cada una con objetivos distintos, donde resulta que más que un programa, existen muchos y cada uno con distintos propósitos, metas, objetivos e instrumentos para su ejecución.

Por otro lado, encontramos que según la CONAGO,(2007) los Consejos de Desarrollo Rural Sustentables en los estados, distritos y municipios se encuentran sujetos a tres fenómenos de representatividad que limitan sus funciones:

1. Los Consejos Estatales, no se conforman de representaciones de los Distritales, son representaciones Estatales de las dependencias del sector con centrales campesinas u organizaciones populares con presencia en la capital del Estado, defendiendo cada uno sus intereses. En el mejor de los casos el Jefe de Distrito representa a su región.
2. Los Consejos Distritales son presididos por funcionarios, casi siempre el jefe de distrito designado por la SAGARPA, lo que limita la participación de otras dependencias. Además al no contar con partidas presupuestales ni atribuciones suficientes como para definir u orientar el gasto público dirigido hacia el sector rural en su región, carecen en la práctica de importancia para la participación de municipios, organizaciones de productores y comunidades.

3. Los Consejos Municipales, al contrario de los Distritales y en la medida en que el gasto público dirigido al sector rural se ha municipalizado, han incrementado su importancia como espacios decisorios de la aplicación de recursos económicos. En esa medida su importancia política también se ha incrementado, provocando que las decisiones que en este espacio se toman corran el riesgo de desviarse hacia prácticas clientelares y corporativas.

2.2.4 Concurrencia entre legislación federal y estatal.

Un tema de gran relevancia dentro del desarrollo sustentable y el cuidado del ambiente lo representa el de la concurrencia, entre los niveles federal y estatal, para determinar las facultades y competencias entre cada uno de los niveles de gobierno, lo cual está respaldado en la LDRS donde se menciona que el Gobierno Federal en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, impulsará políticas y acciones y programas en el medio rural orientados a fomentar la sustentabilidad, la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, mediante su aprovechamiento sustentable (LDRS, 2001; art. 5).

El Estado mexicano se encuentra organizado desde la forma del federalismo, que en teoría promueve la distribución de funciones y competencias entre los distintos órdenes de gobierno, partiendo de una lógica de complementariedad de facultades a fin de lograr una regulación y protección del medio que de solución a las distintas problemáticas que se susciten en cada uno de los niveles (López, 2007).

Desafortunadamente en México las relaciones intergubernamentales no cuentan con mecanismos que permitan su adecuado y equilibrado funcionamiento. El caso ambiental representa un ejemplo de esta insuficiencia, ya que la competencia entre la federación y los estados, y entre estos y los municipios no cuentan con mecanismos de solución, sobre todo cuando se trata del aprovechamiento de los recursos naturales. Por ejemplo en (SEMARNAT 2006) se menciona que el proceso de descentralización de la gestión ambiental se está llevando a cabo en un contexto difícil que se caracteriza por las inercias

que llevan a los funcionarios federales a retener sus atribuciones y los funcionarios locales a no interesarse por la asunción de nuevas funciones, sobre todo cuando no vienen asociadas con los recursos que permiten su adecuado desempeño, también se menciona que la oferta de descentralización no se puede concebir como un listado de funciones susceptibles de ser transferidas por la Federación a las entidades federativas, sino como un proceso complejo que tenga en cuenta el contexto dentro del cual se dará dicha transferencia.

Ante esta situación, se vuelve a proponer las cuestiones de gestión para institucionalizar la cooperación hacia el DRS a través de metas comunes, coordinación, consenso, evaluación estratégica, seguimiento, indicadores, institucionalización de políticas y procedimientos, y rediseño entre las distintas organizaciones y órdenes de gobierno.

Para poder determinar un esquema funcional de concurrencia, se requiere conocer los elementos que permiten determinar las acciones gubernamentales, teniendo además como contexto, una comprensión de las particularidades que adquieren las relaciones entre niveles de gobierno y entre las instituciones públicas de manera vertical y horizontal. Se trata de un complejo proceso de relaciones dinámicas en las que lo importante no es de quién es la función, sino cómo repercute en la consecución de los objetivos establecidos el otorgar su gestión a determinado órgano administrativo y a otro no (López, 2007).

El caso mexicano se ha caracterizado por una muy débil funcionalidad del marco legal que regula las relaciones intergubernamentales, dado que si bien, constitucionalmente el pacto federal es relativamente equilibrado, en la práctica este pacto ha sido dominado por el nivel federal y por otra parte tampoco se cuenta con suficientes elementos de gestión y política pública que permitan institucionalizar las RIG hacia el DRS.

Por lo que se refiere a la capacidad de decisión de los componentes del sistema gubernamental, queda igualmente clara la subordinación de los gobiernos subnacionales debido a la centralización del sistema, entre otros por factores de carácter político.

Resulta evidente, que la legislación mexicana en materia de medio ambiente es extensa y aunque se requieren ciertas modificaciones y adecuaciones para lograr una coherencia y seguimiento dentro de los distintos ordenamientos en materia, se cuenta con una normatividad basta, sin embargo parece no existir voluntad política para hacer de la normatividad existente un cumplimiento real (López, 2007).

Para ilustrar lo dicho por López, se hizo una revisión del tema de concurrencia de la LDRS, encontrando que ciertamente el temas es muy basto y claro dentro de la Ley, por ejemplo, el capítulo III de la Ley se enfoca únicamente a la federalización y descentralización, dedicándole todo un capitulo a estos temas debido a su importancia.

El artículo 19 señala que el Ejecutivo federal mediante los convenios que celebre con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios propiciará la concurrencia y promoverá la corresponsabilidad de los distintos órdenes de gobierno, en el marco del federalismo y la descentralización como criterios rectores de la acción del Estado.

El artículo 23 de la misma Ley establece que el federalismo y la descentralización de la gestión pública serán criterios rectores para la puesta en práctica de los programas de apoyo para el desarrollo rural sustentable.

El artículo 27 menciona que el gobierno Federal celebrará con los gobiernos de las entidades federativas los convenios necesarios para definir las responsabilidades de cada uno de los órdenes de gobierno en el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas sectoriales. El artículo 28 establece que estos convenios deberán prever la constitución de mecanismos para la administración de los recursos presupuestales federales en los que participen los gobiernos estatales y municipales.

Y así, podemos seguir numerando los artículos que mencionan a la concurrencia o relaciones intergubernamentales dentro de la LDRS, sin embargo, se trata de medidas preventivas y remediabiles de muy difícil ejecución, dado que la Ley carece de instrumentos y obligados directos para llevar a cabo dichas actividades, por lo que su cumplimiento queda al arbitrio de autoridades y sujetos rurales, cuya omisión no trae ninguna consecuencia (López, 2007).

2.3 Marco Normativo

2.3.1 Plan Nacional de Desarrollo

Como ya se mencionó, la LDRS, establece que la elaboración de los Programas de Desarrollo Rural deberá establecerse dentro de los Planes tanto Nacional como Estatal de Desarrollo. Ante esta situación el Plan Nacional de Desarrollo (PND) que da sustento a la creación del PROGAN el PND 2001-2006, el cual establece que el ambiente es una prioridad y es asunto de seguridad nacional, por lo que toda acción que se desarrolle al respecto debe considerar cuatro normas básicas: inclusión, sustentabilidad, competitividad y desarrollo regional. Como se puede apreciar, el Plan plantea al ambiente como una prioridad que se debe de incluir en el desarrollo, pero no se habla de las relaciones que se tienen que establecer entre las diferentes Instituciones y órdenes de gobierno para poder elaborar e implementar los Programas (LDRS, 2001; PND 2001-2006).

El presente PND (2007-2012) en el apartado de Gestión y Justicia en Materia Ambiental, ya se plantea las interacciones entre las distintas instancias que se tienen que relacionar para implementar los programas de desarrollo sustentable al proponerse que se tiene que lograr una estrecha coordinación e integración de esfuerzos entre las dependencias de la Administración Pública Federal, los tres órdenes de gobiernos, y los tres poderes de la Unión, para el desarrollo e implementación de las políticas relacionadas con la sustentabilidad ambiental (PND, 2007-2012).

Lo anterior se pretende lograr a través de la estrategia 8.1 la cual señala que en el marco del respeto de las diferentes jurisdicciones, se diseñen mecanismos efectivos de coordinación, con reglas claras de participación, que faciliten el trabajo cooperativo y las sinergias que ofrezcan valor agregado a los proyectos de los tres órdenes de gobierno.

Ahora bien, en el Plan Estatal de Desarrollo (PED), 2002-2007, en el apartado de Desarrollo del Campo y Pesca, establece impulsar la rentabilidad de las actividades agrícolas, ganaderas, forestales, acuícolas, pesqueras y aquellas que favorezcan una mejor calidad de vida, otorgando respeto a la iniciativa particular y a la dignidad humana,

preservando y aprovechando de manera sustentable los recursos naturales, con concurrencia de los sectores público, privado y social para lograr el desarrollo integral de las regiones rurales y pesqueras del Estado (PED, 2002- 2007).

Dentro de las estrategias de este PED, solo se instrumenta el fortalecimiento interno del estado, sin establecerse mecanismos de relaciones intergubernamentales e inclusive interestatales. Encontrando discordancia con el PND.

2.3.2 Programa sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

Como consecuencia de los lineamientos del PND, la SAGARPA, en su plan su Programa Sectorial 2001 – 2006, menciona que para superar los rezagos estructurales del sector rural, “...se requiere adecuar el marco jurídico y de una política sectorial diferente en su concepción, cobertura y enfoques; diferente en la participación específica que tradicionalmente han jugado los tres órdenes de gobierno y los actores rurales; diferente por el papel que ahora tienen la competitividad y el mercado; diferente por la importancia que tiene para toda la sociedad el mejoramiento del medio ambiente y los servicios derivados” (SAGARPA, 2001).

Sin embargo, desde que México suscribió los diversos acuerdos comerciales en los que participa, ha tenido que orientar la estrategia productiva hacia la mejora de su competitividad, siendo tres factores que contribuyen a la definición de ésta: la sanidad de los productos agropecuarios que se comercializan, la inocuidad de los procesos productivos y la calidad de los productos en función de las expectativas de los consumidores, dejando de lado las cuestiones ambientales (SAGARPA, 2001).

Ante esta situación cabe señalar que dentro del discurso de la Secretaría, el medio ambiente cobra gran importancia, sin embargo, los programas de la Secretaría, están mayoritariamente enfocados a los procesos productivos, por lo que la sustentabilidad se está viendo desvinculado del sector, a pesar que se le da importancia.

Otro ejemplo de esta situación, es que la visión y misión del Plan Sectorial de la Secretaría también consideran la importancia de un entorno rural productivo, competitivo y comprometido a conservar y mejorar el medio ambiente basado en la superación integral del factor humano y que se propone que estas actividades se articulen e instrumenten descentralizadamente con todos los órdenes de gobierno; para lo que se replantean las políticas sectoriales, de tal forma que permitan establecer la plataforma que soporte el desarrollo rural integral.

El desarrollo que se propone considera los siguientes puntos: desarrollo de zonas rurales marginadas, desarrollo rural con enfoque territorial, políticas diferenciadas, impulso a las cadenas productivas, fortalecimiento al federalismo, vinculación de programas y acciones institucionales, certidumbre y seguridad jurídica, participación con organizaciones sociales, diversificación y reconversión productiva, así como la preservación y mejora de los recursos naturales y la biodiversidad (SAGARPA, 2001).

Específicamente en el sector pecuario, la Secretaría se propone mejorar los niveles de vida de los ganaderos e incrementar la producción para abastecer en forma suficiente el mercado doméstico con productos de calidad y explorar nuevas opciones en el ámbito internacional, con base en la transformación de las estructuras económicas y sociales prevalecientes y sus relaciones de intercambio, como es la participación organizada de los productores para la plena utilización de los recursos naturales y financieros, fortaleciendo así su integración con el resto de la economía del país, pero en ningún momento se menciona alcanzar los objetivos a través de una política que considere un desarrollo rural sustentable (SAGARPA, 2001).

Por otra parte la Secretaría también menciona que para alcanzar los objetivos planteados requerirá la participación activa de los gobiernos de los estados y de los productores a través de sus organizaciones, ampliando su participación en la toma de decisiones que impactan en su desarrollo y bienestar.

Para lograr lo anterior, a partir de 1993, se inicio un nuevo sistema para la canalización del presupuesto federal, a través de su agrupación con los recursos de los productores y de los gobiernos estatales, enfocado a la compra de sementales de diferentes especies, añadiendo a

este sistema el concurso de productores y especialistas para la definición de las características del ganado por ser adquirido, de acuerdo a las condiciones de producción y a su fin productivo.

La experiencia acumulada mostró que este esquema permitía unificar los esfuerzos para el desarrollo de la ganadería, además de garantizar en mayor medida que los bienes adquiridos serían mejor aprovechados y conservados por los beneficiarios, dando origen a los programas ganaderos de Alianza para el Campo, (posteriormente Activos Productivos)

Sin embargo a pesar de este nuevo esquema, se sigue trabajando mayoritariamente para las cuestiones de producción, y aspectos zoonosanitarios.

Como consecuencia, la SAGARPA cuenta con programas muy específicos y localizados que consideran la sustentabilidad como eje rector, mientras que existen otros (la mayoría) dedicados únicamente a la capitalización y producción del campo sin tomar en cuenta las cuestiones ambientales¹⁰.

2.4 Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera

2.4.1 Antecedentes del PROGAN.

Este Programa, tiene como antecedente el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) que en 1993 favoreció a los agricultores de granos básicos del país, sin que ocurriera lo mismo para los ganaderos dedicados a actividades como la cría de bovinos en sistemas extensivos, cuya problemática y estructura productiva guarda similitud con la de los agricultores.

10 Como ejemplo de programas de capitalización del campo, y de la importancia de los mismos encontramos el Programa de Adquisición de Activos Productivos el cual es uno de los más importantes de la SAGARPA y el estado de Baja California con un monto total de \$166,392,428 ocupando el primer lugar. Este programa no ha incorporado la sustentabilidad y la protección al ambiente y se enfoca únicamente al área productiva. Activos Productivos tiene como objetivo incrementar los bienes de capital estratégicos de la población rural y pesquera a través del apoyo subsidiario a la inversión en regiones y unidades económicas rurales, para las actividades de producción primaria, sanidad e inocuidad, procesos de agregación de valor y acceso a los mercados, así como actividades productivas del sector rural en su conjunto.

El fin es apoyar la inversión en activos productivos estratégicos para las actividades agrícolas, ganaderas, acuícolas, pesqueras, de agregación de valor y no agropecuarias en el medio rural.

Como consecuencia de esta falta de apoyo y a la creciente competencia de productos cárnicos importados de Estados Unidos de América; se presentó una baja significativa de los precios y por tanto del limitado margen de rentabilidad de esta actividad, sobre todo de los sistemas de producción extensivos (Sagarnaga, 2004).

Ante esta situación, las organizaciones ganaderas del país negociaron con el gobierno federal y el poder legislativo un instrumento de apoyo similar a PROCAMPO, a fin de compensar los bajos precios y el desplazamiento de producción nacional por parte de las importaciones.

En este contexto, el gobierno enfrentó la necesidad de elaborar un programa que tomara en cuenta tanto al sector económico, como el cultural, social y ecológico; que estuviera orientado por el paradigma de desarrollo sustentable, dando como resultado la elaboración apresurada del PROGAN, dado que el tiempo que transcurrió entre la aprobación del Programa y su puesta en marcha fue de apenas tres meses.

Así encontramos que, el PROGAN fue creado en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (PND), elaborado con base en las prioridades del gobierno federal. Evidencia de ello es que en su capítulo VI, artículo 15 se establece que “La SAGARPA a través de la Coordinación General de Ganadería, de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) y las Delegaciones Estatales, coordinará las acciones para la operación del PROGAN, de conformidad con sus atribuciones y, en su caso, con los Gobiernos de las entidades federativas en los términos que acuerden” (SAGARPA, 2003:8).

Este Programa tiene como fin “fomentar la actividad de la ganadería bovina extensiva con base en el incremento de la producción forrajera de las tierras de pastoreo, derivado del mejoramiento de la cobertura vegetal, y de la incorporación del prácticas tecnológicas, que buscan impactar en la rentabilidad de las unidades de producción...” (SAGARPA, 2003:4).

Según el Comité Técnico Consultivo de Coeficientes de Agostadero (COTECOCA), la problemática que aborda el PROGAN es la baja producción forrajera nacional, que se estima en 184 millones de toneladas de materia seca. Esta producción de forraje representa

apenas entre el 20 y el 30 por ciento de la producción potencial. Las principales causas de la baja producción forrajera son: la baja cobertura vegetal originada por el sobrepastoreo (47.7 millones de hectáreas tienen algún grado de sobrepastoreo), la falta de infraestructura y el manejo inadecuado de los recursos. Esto indica que la ganadería extensiva presenta un gran potencial para su desarrollo, si se hace un uso adecuado del capital físico y natural disponible. La dimensión del problema y sus potenciales resultados económicos, ecológicos y sociales lo hacen muy relevante, por lo que es posible señalar que la problemática que atiende el PROGAN resulta pertinente (UACH, 2008).

2.4.2 Elementos característicos del PROGAN.

El PROGAN tiene su origen a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el cual considera tanto la sustentabilidad como la participación de los diferentes sectores de la sociedad y el establecimiento de consensos intergubernamentales¹¹ entre sus líneas; temas que retoma SAGARPA en su plan sectorial, 2001-2006¹² y que posteriormente promueve con la elaboración del Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera (antiguo PROGAN) y en respuesta a las disposiciones establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2003.

Este Programa tiene como fin revertir el deterioro de los ecosistemas a través de “fomentar la actividad de la ganadería bovina extensiva con base en el incremento de la producción forrajera de las tierras de pastoreo, derivado del mejoramiento de la cobertura vegetal, y de la incorporación del prácticas tecnológicas, que buscan impactar en la rentabilidad de las unidades de producción...” (SAGARPA, 2003).

11 El PND establece mecanismos de coordinación con los distintos niveles de gobierno, que los servidores públicos unifiquen visiones, objetivos, estrategias y acciones; convergencias entre las instituciones y entre los actores políticos, descentralización de facultades y recursos de la federación hacia las entidades federativas y municipios; impulsar la eficacia y transparencia en los tres órdenes de gobierno (PND, 2001-2006). Uno de los programas que más ha avanzado en este rubro es PROCAMPO.

12 El Plan Sectorial, promueve el fortalecimiento del federalismo a través de la descentralización de recursos hacia las entidades federativas; construir una relación de colaboración responsable, equitativa, y productiva entre los Poderes de la Unión; impulsar relaciones intergubernamentales, auténticamente federalistas.

El PROGAN inició su operación a partir del mes de abril del año 2003, como un programa de gobierno federal de ejecución nacional; la CGG a través de la COTECOCA primero y después a través de las jefaturas de área de coeficientes de agostadero, lo gestionó de manera centralizada, definió las Reglas de Operación y se hizo responsable de su interpretación, administración y aplicación.

Para 2007 el gobierno federal con base en la LDRS (Cuadro 6) permite que los estados decidan participar de manera activa en la implementación del PROGAN, a través de una firma de Convenio anual que se lleva acabo entre el estado y la SAGARPA, donde se acuerda el monto de gasto y los programas en los que participará tanto el estado como la federación a través de la SAGARPA, y de la misma manera en el convenio quedan establecidos los programas que seran implementados únicamente por SAGARPA federal, debido a que el estado decide no participar.

En este mismo año, el Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera (antiguo PROGAN) cambia de nombre a “Programa de Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola” (nuevo PROGAN).¹³

Cuadro 6. Programas transferibles a los estados y funciones reservadas al Gobierno Federal.

Funciones Transferibles a los Gobiernos estatales.	Funciones reservadas al Gobierno Federal
PROCAMPO Alianza Contigo PROGAN PIASRE Ingreso Objetivo	Apoyos a la comercialización • Apoyos directos • Otros Subsidio Prima Seguro Adquisición de Derechos de Agua.

¹³ Es necesario diferenciar entre el Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera (Antiguo PROGAN) 2003-2006 y el Programa de Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola, (Nuevo PROGAN) 2007- a la fecha . Según la propia SAGARPA, el Nuevo PROGAN es la continuación del viejo PROGAN, el cual tiene una nueva visión de impulso a la productividad y adopción de tecnología, así como al apoyo ciudadano y mejoramiento de los recursos naturales de áreas ganaderas.

Conversión Productiva	Apoyos a la competitividad.
Cobertura de Precios	Apoyos a la Organización de Sociedades Agropecuarias y Pesqueras.
Pignoración	Sist. Financiero Rural
Capacitación	Contingencias Climatológicas
	FOMAGRO
	Sanidades
	Investigación.

Fuente: SAGARPA “Fortalecimiento institucional”, documento interno presentado por el Srío. Javier Usabiaga a la gerencia de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario 20/09/2004.

Es necesario mencionar que el PROGAN fue creado en un contexto donde se toma como prioridad la relación entre las actividades productivas y el ambiente y donde se ha promovido una nueva cultura de la gestión ambiental, la cual considera que la descentralización es fundamental para llevar a cabo de manera satisfactoria las actividades productivas (SEMARNAT, 2006, PND, 2000-2006).

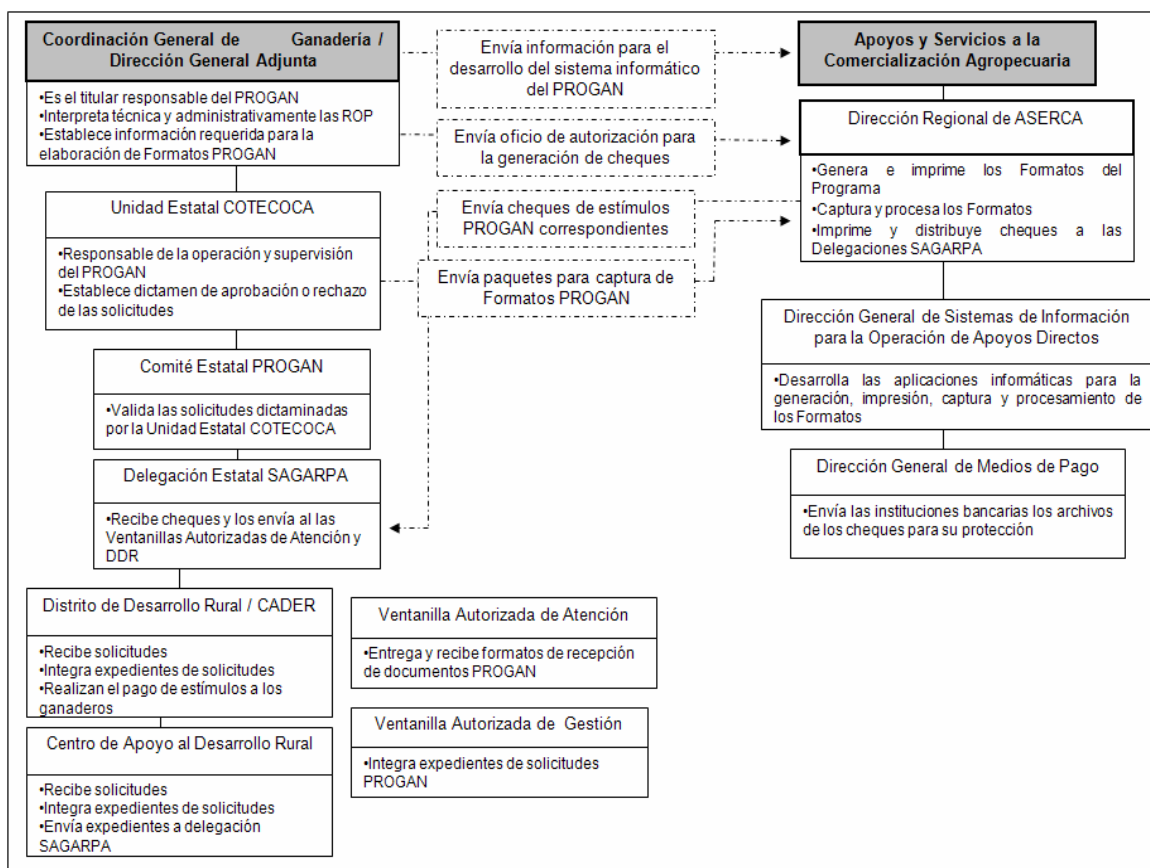
De manera general el PROGAN persigue múltiples objetivos tales como innovación tecnológica, productividad, rentabilidad, recuperación y conservación de los recursos naturales e identificación del ganado, objetivos que no guardan plena coherencia entre ellos y que para su logro son insuficientes las solas acciones del Programa.

Sin embargo, el Programa pone un mayor énfasis tanto en el área productiva como en la ambiental, al delimitar su objetivo general a “Incrementar la productividad pecuaria a través de apoyos para prácticas tecnológicas sustentables de producción, asistencia técnica, y capacitación”.

En cuanto a la implementación del programa encontramos que está regido a través de las Reglas de Operación (ROP). Estas ROP en el artículo 16, fracción IV, establecen la constitución de un Comité Técnico estatal, el cual se constituirá como un Órgano auxiliar

de la SAGARPA en cada entidad federativa, con objeto de validar las propuestas de apoyo que presentan los productores elegibles del PROGAN. El Comité Técnico Estatal del PROGAN estará constituido por dos representantes de la SAGARPA, el Delegado Estatal, el director Regional de ASERCA; y por dos representantes del Gobierno Estatal como titulares y designar cada titular un suplente, en los términos que la SAGARPA y el Gobierno Estatal acuerden su participación.

Figura 7. Diagrama de la operación y ejecución del PROGAN.



Fuente: Evaluación de Consistencia y Resultados 2007, Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera.

Lo anterior nos sirve para ejemplificar que en el Programa se establecen claramente las actividades que se llevarán a cabo por cada Institución involucrada, sin especificar la manera en que se coordinaran e integraran los esfuerzos entre estas dependencias y entre los distintos órdenes de gobierno.

También se puede observar en el diagrama que están bien establecidas las relaciones que se dan entre las diferentes instituciones en cuanto a las cuestiones administrativas, sin embargo, en las Reglas de Operación no se especifica la manera en que se coordinaran e integraran los esfuerzos entre las dependencias y entre los distintos órdenes de gobierno para lograr el objetivo principal del Programa que es revertir el deterioro de los ecosistemas.

Ante esta situación no hay evidencia que dentro de las Reglas de Operación exista una diferenciación entre las prioridades de los objetivos tanto ambientales, como sociales y

económicos, es decir que el PROGAN, no hace una distinción entre estrategias que ayuden a alcanzar de manera diferenciada dichos objetivos, todo se ve de manera integral, dando la misma importancia y aplicando las mismas estrategias sobre todo administrativas para alcanzar todos los fines.

Aunado a estas cuestiones, el PROGAN no contiene otro tipo de especificación sobre su adaptación a cada estado y relación con otros gobiernos, sólo en los artículos antes mencionados, así como tampoco establece algún tipo de coordinación necesaria debido en parte a que el Programa fue elaborado por la Coordinación General de Ganadería y no se tomaron en cuenta las especificidades de cada estado.

Además como el Programa no tiene especificaciones para la adaptación a los diferentes estados, puede existir cierto sesgo cuando se establece el diseño para coordinar la política (de descentralización) en los mecanismos de coordinación y reglas de operación entre los órdenes de gobierno (Valdez, 2004).

Las relaciones están condicionadas a la transferencia tangible de recursos económicos - subsidios -, mientras que el desarrollo institucional y de las relaciones intergubernamentales se reserva para la consecución de los requerimientos mínimos que exige el orden federal y a la oferta de los servicios descentralizados formulados por este mismo orden. Lo cual es el resultado de que el gobierno federal conserva una fuerte carga de centralismo, que se expresa en la concentración de funciones y atribuciones, que limitan en la práctica la autonomía de los estados (Valdez, 2004).

CAPITULO III. METODOLOGÍA.

El presente capítulo describe los métodos utilizados para alcanzar el objetivo propuesto y la demostración de la hipótesis. Esta investigación como ya mencionamos tiene como objetivo Analizar las RIG derivadas de la composición y práctica de las reglas de operación del PROGAN (diseño del programa) para el alcance de sus objetivos de sustentabilidad en el estado de Baja California.

Con esto se pretende demostrar que la gestión del desarrollo rural sustentable a través de programas sustentables como el PROGAN se alcance en la medida que, se cuente con un enfoque integral de DRS y que los actores tengan la capacidad de implementar este enfoque con base en la coordinación y en una gestión eficaz, sobre todo si dicha coordinación está auspiciada por la misma Ley.

Por tanto el trabajo fue realizado en varios pasos que podemos agrupar en distintas fases. La primera fue la revisión de literatura para el suministro del soporte del contenido del marco teórico, así como una revisión documental que aportó instrumentos y mecanismos para el análisis de los principales componentes conceptuales de la investigación: la descentralización y las relaciones intergubernamentales. La segunda fase fue el trabajo de campo, la estructuración del modelo de análisis y la presentación de los resultados para finalmente presentar un análisis y discusión de los resultados.

Para lograr lo anterior se utilizaron varios métodos: a) revisión documental a profundidad de los documentos que dan pie a la tanto a la creación como a la implementación del PROGAN, b) entrevistas semiestructuradas, c) análisis cualitativo y finalmente d) la comparación entre la revisión documental y los hallazgos encontrados del análisis cualitativo, es decir se confrontó lo que establece la LDRS, los PND, lineamientos, etc. con la realidad vista desde la experiencia de los actores que participan en la implementación del PROGAN y de otros programas de desarrollo rural sustentable, así como con los resultados ambientales del mismo Programa.

También se hicieron esquemas y diagramas de flujo, fruto de la información obtenida de las entrevistas semi-estructuradas, con el fin de esclarecer en primera instancia la manera en que se implementan en general los apoyos al desarrollo rural en B.C., y posteriormente específicamente del PROGAN.

3.1 Metodología cualitativa.

3.1.1 ¿Por qué un estudio cualitativo y no uno cuantitativo?

El tipo de metodología que se utilizó para la presente investigación fue de tipo cualitativa, ya que se pretendía la comprensión del sentido de la acción social desde la perspectiva de los actores sociales y de sus relaciones intersubjetivas que reconoce su capacidad para crear significados.

Los estudios de orden cualitativo tienden a comprender la realidad social como fruto de un proceso histórico de construcción visto a partir de las múltiples lógicas presentes en los diversos y heterogéneos actores sociales, y por tanto desde sus aspectos particulares y rescatando la interioridad (visiones, percepciones, valores, formas de ser, ideas, sentimientos y motivos internos) de los protagonistas. Trabajan con la palabra, el argumento, el consenso (Galeano, 2004).

Por tal motivo, se escogió este tipo de análisis, ya que se buscaba comprender una realidad específica vista desde los actores tanto federales como estatales y municipales, esto debido a que ya se tenía la contraparte, es decir, en primera instancia se hizo una revisión de la legislación; el “cómo se deben hacer las cosas”, pero lo que se buscaba era el “cómo se están haciendo las cosas,” para lo que era necesario introducirse en una realidad concreta de tiempo y espacio, con los diversos actores y sus opiniones.

Un estudio de corte cuantitativo, pretende la explicación y la predicción de una realidad social vista desde una perspectiva externa y objetiva, su intencionalidad es la búsqueda de la exactitud, de la medición de dimensiones o indicadores sociales con el fin de generalizar sus resultados a poblaciones o situaciones amplias. Trabajan fundamentalmente con el número, el dato cuantificable, motivo por el cual no se escogió este tipo de metodología,

ya que no se pretendía hacer una generalización de las relaciones ni era posible medir las relaciones intergubernamentales a través de indicadores numéricos, ya que como se vio las RIG, son relaciones interpersonales que según Agranoff (1997) trasciende los enfoques constitucionales-legales, tanto acerca de las divisiones entre gobiernos como en lo referente a sus respectivas competencias y funciones.

Otra razón por la cual se eligió esta metodología y no la cuantitativa, es debido a que esta permite el estudio de fenómenos sociales, debido a sus características: relevancia conceptual, énfasis en todo proceso, y no solo en el control y la experimentación, su interés en el desarrollo de teorías que expliquen los datos y no en la búsqueda de datos que se correspondan con una teoría previa, la consideración del ser humano como principal instrumento de recolección de datos (para el caso específico de esta investigación, se consideró que el estado tiene la libertad de decidir en qué programas participa y en cuales no, aquí viene la capacidad de libre albedrío, alimentada por la importancia que tienen los tomadores de decisiones, debido a su contexto) y donde se admite la construcción de un conocimiento tácito: intuiciones, percepciones, etc. (Galeano, 2004).

También es importante mencionar que a través de este tipo de investigación se producen datos descriptivos en un contexto natural, donde el investigador considera al escenario y a las personas de manera holística, sin pretensión de extraer de ellas la verdad o la moralidad, sino su versión detallada, su perspectiva (construcción) del objeto de estudio. La comprensión de los fenómenos desde una visión holística requiere considerar contextos variados: temporales y espaciales, históricos, políticos, económicos, culturales, sociales y personales.

Cabe destacar que las investigaciones cualitativas comprenden el estudio de un pequeño número de casos e incluso sólo uno estudiado detalladamente, por tanto no es una investigación de muestra, su interés se centra en la particularización y no en la generalización de otros casos. Para esta investigación, la particularidad radica en la importancia que B.C le está dando a las cuestiones ambientales, y como diversifica sus RIG en la implementación del PROGAN y en consecuencia en el impulso de un desarrollo rural sustentable respaldado por los tres niveles de gobierno (Galeano, 2004).

Ahora bien, para realizar esta investigación se llevaron a cabo los siguientes pasos:

1. Diseño: Se especifica la naturaleza del método empleado así como los tipos de entrevistas, informantes clave. También se especificaron los aspectos referidos al proceso de recolección de información.
2. Recolección, reconstrucción y análisis: Se explica que tanto la categorización, como el análisis e interpretación.
3. Teorización y construcción del modelo; Se presenta una concepción final que se presenta como modelo final es decir el modelo conceptual

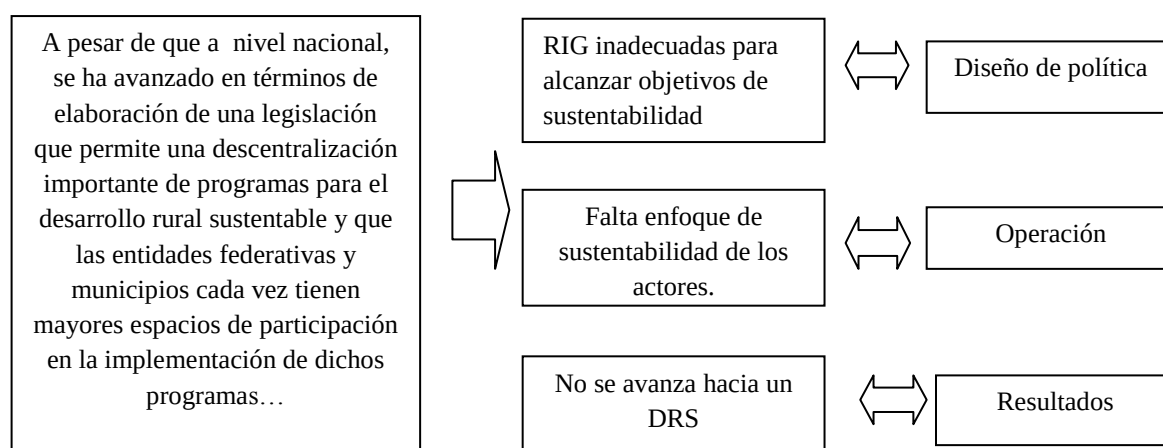
3.1.2 Estructuración del modelo de análisis.

Para establecer el modelo de análisis fue necesario esclarecer las variables dependientes e independientes de la hipótesis, para posteriormente conceptualizarlas y dividirlos en indicadores.

Hipótesis. Ante la falta de un enfoque de sustentabilidad por parte de los actores y un mal diseño de la política de sustentabilidad, se incide en una baja participación, coordinación y relaciones de los mismos y por tanto en una baja probabilidad de alcanzar un verdadero desarrollo rural sustentable.

De manera más específica, enfocándonos al PROGAN, dado que no existen RIG encaminadas a lograr los objetivos de la sustentabilidad (debido a que el enfoque ambiental del Programa no está bien planteado en el diseño del programa), y los actores no tienen el enfoque de sustentabilidad, no se ha avanzado en una implementación que permita un desarrollo rural sustentable.

Figura 8. Diagrama de hipótesis.



La hipótesis establece una relación entre dos ideas (variable dependiente e independiente), mismas que se dividieron en conceptos y estos a su vez en indicadores quedando de la siguiente manera:

- 1. Variable independiente:** Política mal diseñada (RIG mal enfocadas para sustentabilidad).

Concepto 1: Mal diseño de política.

Concepto 2: RIG inadecuadas para alcanzar sustentabilidad.

Indicadores: Tipo de RIG que se establecen en Reglas de Operación, Relaciones que se dan entre los gobiernos para la implementación del PROGAN, problemas en las RIG en la implementación del Programa, ámbitos de coordinación y cooperación entre los gobiernos, tipos de reuniones para la implementación del PROGAN.

- 2. Variable independiente 2:** Falta enfoque de sustentabilidad de los actores.

Concepto 1: Sin enfoque de sustentabilidad.

Indicadores: ¿Qué piensan los implementadores del programa de la sustentabilidad? ¿Cómo consideran que se debería implementar o quién la debería llevar a cabo? ¿En qué

área trabajan? Nivel o grado de conocimiento de los actores de la sustentabilidad, Grado de conocimiento de la legislación (LDRS)

Variable dependiente. Falta de interés para participar, coordinarse y relacionarse entre los actores participantes de la implementación del Programa.

Concepto 1: Baja participación.

Concepto 2: Baja coordinación.

Concepto 3: Pocas relaciones.

Indicadores: Número de reuniones anuales del comité, tipos de relación que se dan entre los gobiernos (de evaluación, de seguimiento, de información, etc.) número de acuerdos establecidos, interés en la implementación del Programa, número de convenios establecidos, percepción de la participación de BC en la implementación del Programa, interés del gobierno estatal en participar en el programa.

Variable dependiente: No se avanza hacia una implementación que permita un desarrollo rural sustentable.

Concepto 1: No hay desarrollo rural sustentable.

Indicadores: Resultados ambientales, sociales y económicos del PROGAN desde su inicio hasta la última evaluación, funciones reales de los Comités de Desarrollo Rural (estatales, municipales y regionales).

Cuadro 7. Indicadores de variable independiente

Tipo de variables: (Independientes)	Conceptos	Indicadores
Política mal diseñada (RIG mal enfocadas para sustentabilidad)	1. Mal diseño de política.	Tipo de RIG que se establecen en Reglas de Operación.
		Relaciones que se dan entre los gobiernos para la implementación del PROGAN.
		Problemas en las RIG en la implementación del Programa.
	2. RIG inadecuadas para la implementación del PROGAN.	Ámbitos de coordinación y cooperación entre los gobiernos.
		Tipos de reuniones para la implementación del PROGAN.
		Impresión de los actores acerca de los programas de sustentabilidad.
	3. Sin enfoque de sustentabilidad.	Si consideran que le corresponde a su Institución las cuestiones de sustentabilidad.
		Carrera afín
		Nivel o grado de conocimiento de los actores de la sustentabilidad
		Si los actores consideran que son parte del desarrollo rural sustentable.
		Desde la perspectiva del actor ¿cuál es la prioridad en cuanto al desarrollo rural en BC?
		Grado de conocimiento de la legislación (LDRS)

Fuente: elaboración propia con información recabada durante el trabajo de campo (febrero-marzo 2010).

Cuadro 8. Indicadores de variable dependiente.

Tipo de variables: Dependientes	Conceptos	Indicadores
Variable dependiente. Falta de interés para participar, coordinarse y relacionarse entre los actores participantes de la implementación del Programa. No se avanza hacia una implementación que permita un desarrollo rural sustentable.	1. Baja participación. 2. Baja coordinación. 3. Pocas relaciones.	Número de reuniones anuales del comité.
		Tipos de relación que se dan entre los gobiernos (de evaluación, de seguimiento, de información, etc.).
		Número de acuerdos establecidos.
		Interés en la implementación del Programa.
		Número de convenios establecidos.
		Percepción de la participación de BC en la implementación del Programa, interés del gobierno estatal en participar en el programa.
	1. No hay desarrollo rural sustentable.	Interés del gobierno estatal en participar en el programa.
		Resultados ambientales, sociales y económicos del PROGAN desde su inicio hasta la última evaluación.
		Funciones reales de los Comités de Desarrollo Rural (estatales, municipales y regionales).

Fuente: elaboración propia con información recabada durante el trabajo de campo (febrero-marzo 2010).

3.2 Revisión documental.

Una vez que se tuvo la estructuración del modelo de análisis, el siguiente paso fue la revisión documental la cual nos ayudo principalmente para la demostración de la primera parte de la hipótesis la cual dice que existe una legislación y normatividad adecuada, y que posteriormente también serviría como marco de referencia para hacer una comparación entre lo que marca la ley y la normatividad y lo que realmente se está haciendo.

Para lograr lo anterior se hizo una selección de documentos a revisar entre los que encontramos:

- Ley de Desarrollo Rural Sustentable: La LDRS nos dio las bases legales tanto de la descentralización como de la sustentabilidad de los programas. La revisión sirvió también para conocer cómo se establece la estructura de las instancias de planeación del desarrollo rural sustentable en los tres niveles de gobierno, cuestión que sería de mucha ayuda posteriormente para comparar lo que marca la Ley con lo que se hace en la realidad.
- Plan Nacional de Desarrollo: Una vez que se llevó a cabo la revisión de la LDRS, se encontró que esta Ley establece que la elaboración de los programas de desarrollo rural sustentable deberán establecerse dentro del Plan Nacional de Desarrollo, cuestión que dio pie a la revisión del mismo. Se hizo una revisión de los planes del 2000-2006 y 2007-2012, y además de encontrar las bases que dan pie al PROGAN, también se encontró que dentro del último Plan, también se plantea las cuestiones de las interacciones entre los distintos órdenes de gobierno para la implementación de dichos programas.
- Plan Estatal de Desarrollo. El PED se revisó con el fin de esclarecer si las metas nacionales coinciden con las estatales en los puntos de interés para esta investigación. Y para ver la manera en que el estado ve la problemática ambiental del área rural y las propuestas que plantea así como las estrategias.
- Plan Sectorial de la SAGARPA 2000-2006: Como consecuencia del PND 2000-2006, la SAGARPA en su Plan Sectorial internaliza el discurso del gobierno federal en cuestiones de sustentabilidad y de corresponsabilidad y es este plan el que da origen al PROGAN. Siendo fundamental su revisión, para comprender la visión de la SAGARPA y la manera en que se propone implementar los programas de sustentabilidad.

- Reglas de Operación: Se revisaron las reglas de operación del PROGAN, poniendo un mayor énfasis tanto a las cuestiones de sustentabilidad, al marco institucional y a la operación y ejecución del programa.
- Lineamientos: Los lineamientos al ser más específicos que las reglas de operación resultaron de suma importancia ya que de aquí se hizo una revisión de las cuestiones de las prácticas de sustentabilidad y de la ejecución del Programa, cuestión que fue de gran ayuda para el establecimiento de las relaciones intergubernamentales del programa. Por otro lado en los lineamientos también se establecen los indicadores de resultados los cuales están orientados a medir de qué maneras las obras, acciones y prácticas sustentables contribuyen a conservar y mejorar los recursos naturales utilizados en la producción pecuaria.

Otros de los documentos que se revisaron fueron: la Constitución Política Mexicana, evaluaciones del PROGAN de los años: 2004, 2005, 2006 y 2007, el documento de La Gestión Ambiental en México, publicado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, las Reglas de Operación de SAGARPA de 2009 y 2010, Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable que celebran el ejecutivo federal y por otra parte el poder ejecutivo del Gobierno de Baja California y el documento de integración del grupo de trabajo del PROGAN 2010.

3.3 Entrevistas semi estructuradas individuales.

Se eligió este método, debido a que en este tipo de entrevista el investigador, tiene un grado de control por los temas que se van a conversar. El guión de entrevista abarca el tema y sus distintos subtemas que sirve como guión y puede ampliarse en la medida que se realicen entrevistas adicionales.

Las entrevistas se formularon con el fin de captar en primera instancia, la manera en que se implementan de manera general los programas de desarrollo rural en Baja California y posteriormente para saber cómo se dan las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno para la aplicación del PROGAN, también se quería captar la importancia que tiene para los entrevistados las cuestiones de sustentabilidad.

Es decir las entrevistas se hicieron como resultado del modelo de análisis; se tomó como base la hipótesis, los conceptos y los indicadores y a partir de ahí se hicieron las preguntas, enfocadas precisamente a dar respuestas a los indicadores.

3.3 Selección de informantes

Debido a que el interés de esta investigación se centra en el análisis del diseño de la política de sustentabilidad y por tanto en las Relaciones Intergubernamentales para la implementación del PROGAN, se seleccionaron informantes de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

En la selección de los informantes se utilizó como guía la estrategia del muestreo teórico, en el cual a diferencia de otros muestreos, la estructura definitiva de los grupos no se define con anterioridad a la recolección de la información. Esta estrategia de muestreo se desarrolla gradualmente durante el proceso de recolección e interpretación de datos. Permite diversificar el tipo de informantes a entrevistar para indagar una gama de perspectivas de aquellas personas que pueden proporcionar información de interés, quienes a su vez pueden recomendar o presentar a otros informantes. El proceso culmina cuando al entrevistar informantes adicionales no se producen nuevos aportes y la información se hace repetitiva (saturación teórica) (Galeano, 2004).

Este estudio comenzó con un grupo de cuatro informantes potenciales y gradualmente se amplió hasta llegar a nueve.

Se consultaron tres grupos de informantes clave:

1. Nivel federal: El primer grupo sólo lo constituye una persona¹⁴: Alejandra Villeda de la Comisión General de Ganadería de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Coordinadora y enlace del PROGAN en los estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa, Sonora, y Guerrero. La elección de este

¹⁴ En este caso, sólo fue posible entrevistar a una persona debido a la lejanía de las instancias federales, la mayoría de las entrevistas se llevaron a cabo en Baja California, sólo esta entrevista se realizó en el Distrito Federal.

enlace, responde a que es la encargada a nivel federal de la implementación de PROGAN en Baja California.

2. Nivel estatal: El segundo grupo de informantes se constituyó por servidores públicos relacionados al desarrollo del estado y también específicamente con el ámbito rural en el estado de Baja California. Estos informantes son tomadores de decisiones en cuanto al desarrollo del estado. Dentro de este grupo encontramos a Gerardo Huber Bernal, Coordinador de Planeación estratégica del Comité de Planeación de Desarrollo de Baja California y a Luis Ayala Martínez, Coordinador Administrativo de la Secretaría de Fomento Agropecuario.

En este segundo grupo también a nivel estatal pero específicamente de SAGARPA estatal encontramos servidores públicos relacionados con la implementación de los programas en cuestión: Víctor Morales Guisa, Jefe de la Comisión Técnico Consultiva de Coeficientes de Agostadero (COTECOCA) de Ensenada, al Ing. Cesar Cota, Jefe del Programa de Fomento Agropecuario de la SAGARPA y a Hilario Pérez Vega, jefe de Distrito de Desarrollo Rural 002 de Mexicali.

3. Nivel municipal. Este grupo está constituido por servidores públicos específicamente del municipio de Mexicali, (se escogió este municipio por ser la capital del estado, la accesibilidad, y el que tiene un mayor desarrollo rural, debido a que cuenta con el Valle de Mexicali, amplia zona agrícola). Los entrevistados de este grupo son actores que están relacionados con el desarrollo rural del municipio: Israel Camacho, Director General de la Comisión para el Desarrollo Agropecuario de Mexicali, Angel Vera Aguilar, Director de la Dirección de Desarrollo rural y Delegaciones.

Dentro de este grupo también fue entrevistada Carmen Casillas Castillo de la Jefatura de Planeación del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Mexicali.

3.4 Recolección, reconstrucción y análisis

3.4.1 Transcripción y análisis.

De regreso del trabajo de campo, lo primero que se hizo fue organizar las entrevistas y los documentos que se adquirieron durante el mismo, para posteriormente seguir con el análisis de estos.

Para el análisis de las entrevistas, se seleccionó la metodología cualitativa propuesta por Sampieri *et. al* (2006) la cual propone en primera instancia que se haga una revisión general de todo el material obtenido, posteriormente se identifica un tipo de segmento para ser caracterizado como unidad constante; en este caso se seleccionaron enunciados.

Una vez que se obtuvo la unidad de análisis se comienza a codificar cada unidad, posteriormente a través de la comparación constante cada unidad es clasificada como similar o diferente de otras. Si las primeras dos unidades poseen cualidades similares, generan una categoría y a ambas se les asigna un mismo código, si las dos unidades no son similares, la segunda produce una nueva categoría y se le asigna otro código y así sucesivamente hasta llegar a temas más generales.

Unidad de análisis → código → categoría I → categoría II → Tema

El objetivo de este análisis es que de una gran cantidad de información, de manera ordenada tengamos esta misma información de forma condensada, es decir, toda la información se redujo a temas y se transformó sin perder su significado.

Una vez que se tuvieron los temas, estos se tomaron como los elementos centrales del análisis, para lo cual en primera instancia fue necesario, describir cada una de las categorías y posteriormente hacer relaciones entre categorías.

Para lograr lo anterior fue necesario el apoyo de diversas herramientas como mapas conceptuales y diagramas de flujo.

CAPITULO IV. ANÁLISIS DE RESULTADOS.

La finalidad de este capítulo es presentar los resultados del análisis de datos y una discusión de los hallazgos encontrados en el mismo, comparados con la revisión documental previa.

Para lograr tal fin, el capítulo se divide en 5 secciones; la primera sección lleva por título concurrencia del desarrollo rural en Baja California, la cual tiene como objetivo presentar un diagrama de las Instituciones para el Desarrollo Rural de Baja California donde se puede observar la manera en que bajan los recursos desde el ámbito federal hasta el municipal para el fortalecimiento y desarrollo rural del estado, dentro de este mismo diagrama se marca específicamente dónde se encuentra ubicado el PROGAN dentro de estas relaciones.

El fin de presentar este diagrama es mostrar de manera resumida cómo se coordina el estado con los municipios y el gobierno federal en cuanto al desarrollo rural, en qué aspectos se trabaja más, cuáles temas son los que interesan a los tres niveles de gobierno, y en qué lugar queda la sustentabilidad.

Posteriormente, y una vez que ya se tiene un panorama general de funcionamiento de las Instituciones que tienen que ver con el Desarrollo Rural, se hace una comparación entre las funciones que marca la LDRS y las funciones que realmente se están llevando a cabo por los Comités de Desarrollo Rural tanto estatales como municipales. Con esta comparación se podrán detectar los espacios que no se están aprovechando en cuestiones de sustentabilidad.

En tercer lugar, se detectan los espacios de acción disponibles establecidos por la LDRS, para que los gobiernos subnacionales puedan aprovecharlos con el fin de mostrar que las actualizaciones y adecuaciones del marco jurídico, pueden mejorar la acción gubernamental estatal y federal, pero que sin embargo no se están aprovechando estos espacios.

El cuarto punto consiste en presentar la descripción general de la administración del PROGAN, los participantes, sus percepciones y actividades que realizan tanto del ámbito administrativo como de las cuestiones de sustentabilidad. En este punto también se señala la percepción del estado en cuanto al Programa y su decisión de no participar y se

argumenta por qué el estado toma esta decisión. Se hace un análisis de las relaciones intergubernamentales, tanto de los participantes como del tipo de relaciones que se dan y se comparan con lo que marcan las reglas de operación.

Finalmente, con la información obtenida, se tienen los argumentos para demostrar la hipótesis del documento a través de un diagrama de flujo.

4.1 Concurrencia del desarrollo rural en Baja California.

A través del análisis de las entrevistas realizadas y la revisión documental, se obtuvo información para establecer la concurrencia desde el ámbito federal hasta el municipal pasando por los Distritos de Desarrollo rural en el desarrollo rural en Baja California.

En primer lugar se encontró que el gabinete del gobernador en turno, aporta ideas al Congreso, mismo que también recibe por parte del COPLADE la propuesta del Plan Estatal de Desarrollo¹⁵. El Congreso recibe la propuesta, la analiza y la acepta o la rechaza. Si la rechaza lo regresa a revisión con sus observaciones y si lo acepta también aprueba el presupuesto.

Una vez que el Congreso acepta el Plan Estatal de Desarrollo, la SEFOA recibe la parte del presupuesto correspondiente al ámbito agropecuario. Una parte de este recurso es enviado

¹⁵ Para elaborar este plan el COPLADE tiene subcomités que cubren todos los ejes del Plan, la SEFOA entra dentro del Subcomité de Desarrollo Agropecuario el cual presenta una propuesta al COPLADE. Para hacer esta propuesta la SEFOA por un lado hace un análisis de las necesidades del estado en este ámbito y por otro, consulta a los productores a través de foros de consulta. Como se puede constatar en la entrevista del Ing. Víctor Morales Guisa, los productores pecuarios, de B.C están más interesados en problemas zoonosarios que en problemas ambientales, y al estado le interesa también apoyar a través de activos productivos, actividades en el ámbito de desarrollo rural fuera del sector agropecuario, tales como pequeños negocios, tiendas, farmacias, estéticas, talleres, etc. Estas pueden ser razones por la cuales el estado no está interesado en participar directamente en el PROGAN y se mantienen al margen. No siendo así en otros estados como Jalisco el cual si participa con una parte del recurso económico y de recursos humanos para la implementación del PROGAN.

al Fondo de Fomento Agropecuario de Baja California (FOFAEBC), mientras que la otra parte la administra la misma SEFOA.

El FOFAEBC es un fondo común entre el estado y la federación, el cual financia proyectos de apoyos para el campo Baja Californiano.

Por el lado de SAGARPA, esta Secretaría se rige por reglas de operación las cuales se publican cada año y donde presentan los Programas que tienen activos para ese año. La SAGARPA divide sus Programas en dos: a) programas con participación del estado y b) programas de padrón.

El estado tiene la facultad de decidir en qué programas participa y en cuáles no. Esta decisión se lleva a cabo con la firma del Convenio de Coordinación entre el estado de Baja California y la SAGARPA a través de la Jefatura del Programa de Fomento Agropecuario. En este Convenio se acuerda en que Programas participará el estado, y que cantidad aportará, así como la aportación de SAGARPA por Programas.

En 2009, el Programa con mayor participación tanto del estado como de SAGARPA fue Activos Productivos, seguido por los Programas de Soporte, Programas de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural y Programas de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria.

En cuanto a los Programas en los que el estado decidió no participar y sólo lo hizo la SAGARPA encontramos el Programa de Apoyos Directos al Campo, Programas de Atención a Problemas Estructurales y el Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria en su componente PROGAN.

Cuadro 9. Aporte estatal y de SAGARPA a los programas de desarrollo rural.

Programas	Aporte SAGARPA	Aporte Estatal
Programa para la adquisición de activos productivos (4 componentes)	\$108,154,928.00	\$85,153,000.00
Programa de Soporte (4 componentes)	\$45,350,672.00	\$24,418,000
Programas de Apoyo a la Participación de actores para el Desarrollo Rural	\$1,181,500	\$977, 500
Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria (2 componentes)	\$21,449,000	\$11,550,000
Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)	\$140,766,684	
Programa de Atención a Problemas Estructurales (2 componentes)	\$147,950,414	
Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria (PROGAN)	\$9,903,340	

Fuente: Elaboración propia con información del documento “Recursos Convenios, Federación-Estado 2009, Baja California”

El aporte de SAGARPA para los programas que implementa en coordinación con el estado de BC, también son enviados al FOFAEBC, siendo este Fondo el encargado de administrarlo.

En cuanto a los DDR y los CADERS estas son instancias operativas de SAGARPA, las cuales funcionan como ventanillas tanto para los Programas de Padrón como los de cooperación con el estado, y es aquí donde entra el PROGAN, ya que a pesar de ser un programa transferible al gobierno estatal, éste decide no participar y por tanto entra como Programa de padrón implementado por la SAGARPA a través del DDR.

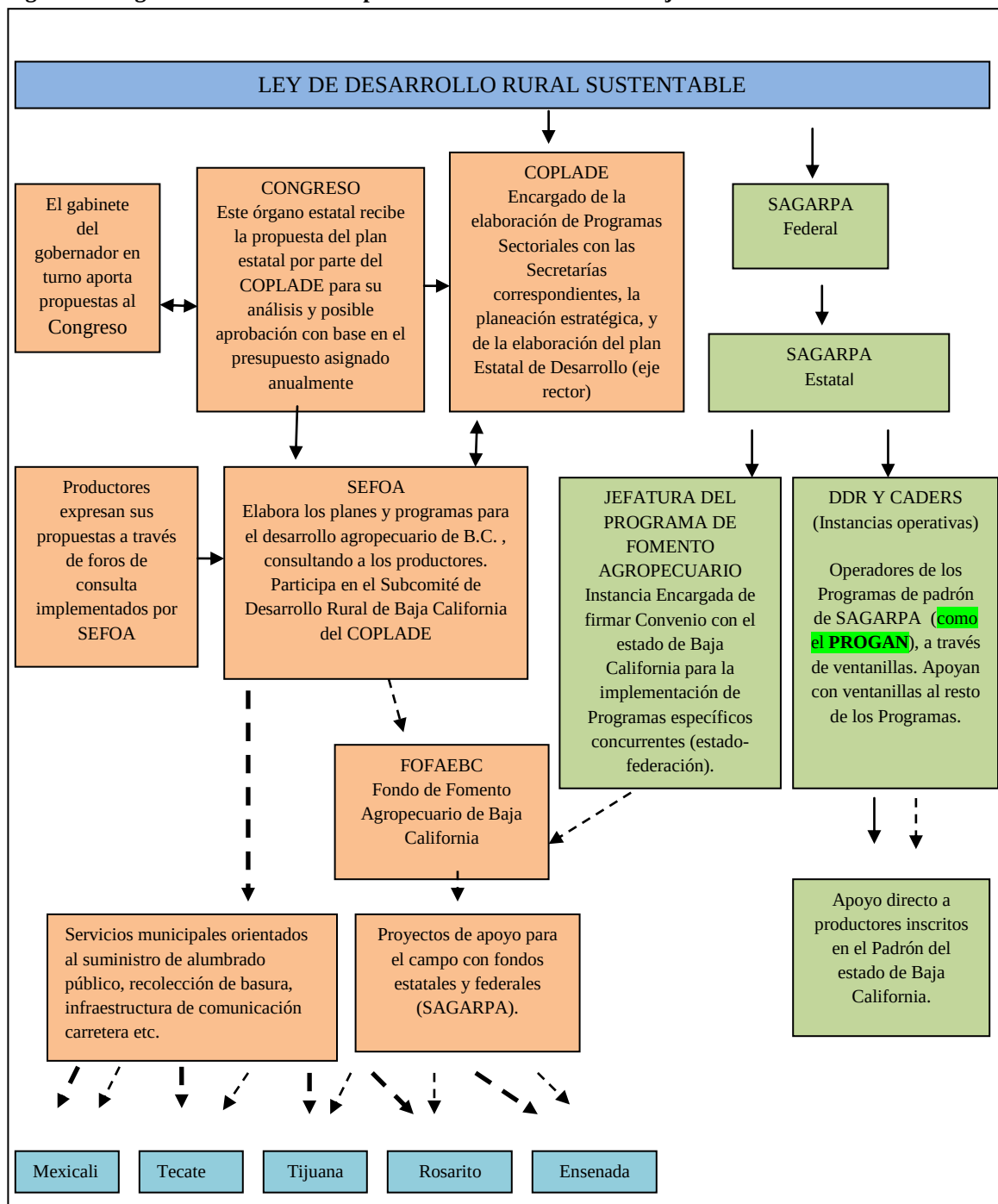
En este apartado, cabe señalar que el estado, tiene la capacidad de decidir si participa de manera activa en la implementación del PROGAN o no, y como ya se vio, decide no hacerlo, lo cual puede estar relacionado a las prioridades del estado, ya sea por cuestiones políticas, protagonismo institucional, problemática directa del campo, etc.

Como ejemplo de esta falta de interés encontramos el cuadro de Aporte estatal y de SAGARPA a los Programas de desarrollo rural, donde se aprecia claramente que las prioridades del estado están en las cuestiones de capitalización del campo, que es precisamente donde participa mayormente tanto con recursos económicos como con cuestiones de capital humano.¹⁶

Una vez establecido los programas en que participarán SAGARPA en conjunto con el estado, únicamente SAGARPA y únicamente el estado, existen distintas formas de hacer llegar el recurso económico directamente a los productores.

¹⁶ Esta cuestión se amplía en la sección de Alianza para el campo y en la entrevista de Angel Vera, Director de la Dirección de Desarrollo Rural y Delegaciones.

Figura 9. Diagrama de Instituciones para el Desarrollo Rural de Baja California



Cuando se trata de programas de padrón de la SAGARPA (como es el caso del PROGAN), estos, se rigen a través de sus reglas de operación así como a través de los DDR, CADERS y del apoyo de las Asociaciones ganaderas. Abre ventanillas y lleva todo el procedimiento,

entregando el apoyo directo a los productores inscritos y aprobados por la misma Secretaría.

Los programas que son únicamente de parte del estado, el recurso financiero es manejado por el mismo. Estos programas, la mayoría de las veces se refieren a cuestiones de los servicios municipales como alumbrado público, recolección de basura, infraestructura de comunicación carretera etc.

En cuanto a los programas que son manejados en coordinación con el estado y la SAGARPA, como ya se había mencionado, se hace a través del FOFAEBC y de acuerdo a las reglas de operación de los Programas.

Como ejemplo de este último tipo de implementación tenemos a Activos Productivos. Este programa pertenece a la SAGARPA, y para su implementación se siguen varios pasos: en enero, se firma un Convenio entre el estado y la SAGARPA, donde el primero decide en que programas participar, así encontramos que como Activos Productivos es prioritario para el estado, decidió participar en el mismo, con un monto de \$85 153,000.00 siendo este el monto máximo con el que participa el estado. Una vez que se firma el Convenio, la SAGARPA pone la otra parte del recurso económico que en este caso fue de \$108 154,928.00.

De esta manera el recurso baja del nivel federal al estatal, sin embargo para que pase del nivel estatal al municipal, cada municipio cuenta con su propio comité de desarrollo rural, para el caso de Mexicali, este lleva el nombre de Dirección de Desarrollo Rural y Delegaciones. Esta Dirección es la encargada de abrir ventanillas, recolectar los documentos, y aprobarlos, siendo el estado en concordancia con el FOFAEBC los que envían recurso al municipio para que éste lo distribuya a los productores.

En este sentido el Lic. Vera (Director de la Dirección de Desarrollo Rural y Delegaciones) reconoce que “[...] la Dirección de Desarrollo rural se vincula con otras instancias gubernamentales para apoyar a los productores de diferentes áreas de la parte rural. La Dirección se coordina con SAGARPA y SEFOA, para proporcionar apoyos a micro negocios y microempresas de las áreas rurales [...]”.

El Lic. Vera también considera que la mayor aportación de la Dirección de Desarrollo Rural y Delegaciones es “[...] el desarrollo del área rural tanto en infraestructura como en apoyo a pequeños negocios [...]”, es decir su prioridad está en la capitalización del campo.

4.2 Distribución establecida por la Ley y la real de competencias y espacios para la descentralización de los programas de desarrollo rural sustentable.

En cuanto a la distribución establecida por la LDRS, encontramos Consejos en los cuatro niveles: federal, estatal, municipal y distrital, tal y cómo ya se vio en el capítulo 2, sin embargo, durante las entrevistas y la revisión de la información documental se encontró que en Mexicali funcionan los siguientes:

4.2.1 Distritos de Desarrollo Rural

En cuanto al Distrito de Desarrollo Rural éste, según la LDRS es la base de la organización territorial y administrativa de las dependencias de la Administración Pública Federal y descentralizada para la concertación realización y ejecución de los programas federales que forman parte del Programa Especial Concurrente y de los programas sectoriales, también es una demarcación espacial adoptada por los gobiernos estatales como base geográfica para la cobertura territorial de atención al sector rural, a través de convenios.

En este sentido el DDR 002 de Baja California sólo participa directamente con los siguientes programas:

- Activos Productivos(Este es el Programa con el que más se coordinan con el estado)
- PROCAMPO (Programa de padrón, sólo lo opera SAGARPA)
- Diesel Agropecuario (Programa de padrón, sólo lo opera SAGARPA)
- PROGAN (Programa de padrón, sólo lo opera SAGARPA)
- Apoyo al Ingreso Objetivo.
- SNIDRUS (Sólo como acarreadores de información)

De estos programas como ya se vio sólo con el de activos productivos se coordina con el estado de la siguiente manera: el DDR participa en las reuniones de la comisión Técnica de Agricultura y de la comisión Técnica de Ganadería. En estas Comisiones hay 3 representantes estatales y 3 federales, también participan el Delegado de Sagarpa y el de SEFOA.

En las reuniones se tratan temas de operación de los programas, como lanzamiento de convocatoria, apertura de ventanillas, solicitudes, acuerdos, etc.

Una vez que se ponen de acuerdo en esto entonces la operación corre a cargo de los Centros de Atención para el Desarrollo Rural (CADERS), es decir este centro recibe las solicitudes, que en este caso son la de Activos Productivos en sus componentes Agrícola, Ganadero y de Desarrollo rural.

Una vez que están las solicitudes entonces se envían al Comité Técnico del Fondo de Fomento Agropecuario del Estado (FOFAE) que es el que recauda tanto el recuso económico federal como el estatal, y por tanto el que se encarga de distribuir el recurso.

Ante esta situación el Ing. Hilario Pérez Vega, Jefe del Distrito considera que el DDR funciona más bien como una instancia operativa, para la implementación de distintos programas de SAGARPA, más que ser la base de la organización territorial y administrativa como lo marca la LDRS, misma que también establece que estos distritos apoyaran la formulación y aplicación de programas concurrentes municipales de DRS, cuestión que no sucede al menos en BC.

En cuanto a las otras instancias de participación del desarrollo rural del estado y los municipios encontramos al Comité de Planeación de Desarrollo del Estado (COPLADE) y los Comités de Planeación de Desarrollo del Municipio (COPLADEM).

4.2.2 Comité de Planeación de Desarrollo del Estado

Se entrevistaron también a estas dos instancias encontrando que la manera en que participa el COPLADE con esta área de desarrollo rural sólo se limita a [...] orientar a las

dependencias (en este caso la SEFOA) a la elaboración del programa sectorial así como de la agenda de trabajo del Subcomité Agropecuario [...] y considera que la mayor aportación del COPADE al estado es “[...] darle orden, sistematización de monitoreo, seguimiento y evaluación a la agenda estratégica del ejecutivo del estado[...]

En cuanto al Plan de Desarrollo Estatal, el COPLADE lleva a cabo foros de consulta ciudadana, posteriormente esta información se incorpora a la estructura temática que el gabinete tenía planeado como prioridades. Esta información se sintetiza y se establecen líneas y agenda estratégica, una vez establecido esto se va a un proceso de validación en el pleno del los Subcomités (dentro de estos subcomités está el de desarrollo rural) donde se establece un plazo de observaciones, para luego integrar estas observaciones, volver a revisar y validar el capítulo del eje temático.

Una vez que se tiene el capítulo del eje temático, un año después de la publicación se elaboran los planes sectoriales, y esta es la única orientación que da el COPLADE a la SEFOA.

Sin embargo, según la LDRS en este Comité se articularan los planteamientos, proyectos y solicitudes provenientes de las diversas regiones de la entidad, canalizadas a través de los DDR lo que asigna a estas entidades el papel estratégico de integradores de las acciones de desarrollo a nivel estatal.

Pero como se puede apreciar en la realidad el COPLADE no tiene participación directa con el DDR y la única manera con que participan con la SEFOA es cuando ya se tiene la línea y agenda estratégica del eje temático de desarrollo rural.

4.2.3 Comité de Planeación de Desarrollo Municipal

En cuanto al COPLADEM de Mexicali sus funciones principales según Carmen Casillas son [...] elaborar el plan municipal de desarrollo, obras de infraestructura para la ciudad como alumbrado público, rehabilitación de canchas, pavimentación, etc. y la elaboración de

un anuario estadístico, el cual analiza los niveles de bienestar, hace un estudio para bajar fondos federales, e indicadores de gestión e impacto[...]

Ahora bien, según la LDRS los Comités de Planeación de Desarrollo Municipal son las instancias responsables de la planeación y programación municipal del desarrollo, cuya misión es definir la necesidad de convergencia de instrumentos y acciones provenientes de los diversos programas sectoriales. De acuerdo con la Ley y su reglamento, son miembros permanentes de los Consejos Municipales los presidentes municipales, los representantes en el municipio correspondiente de las dependencias y de las entidades participantes, que formen parte de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable; los funcionarios de las entidades federativas que las mismas determinen y los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural en el municipio.

Sin embargo encontramos que el COPLADEM de Mexicali, casi no tiene ninguna participación en el ámbito de desarrollo rural, ya que la visión del Comité es “Lograr una ciudadanía participativa y corresponsable en las acciones de gobierno en beneficio de la ciudad”, es decir ni siquiera tiene contemplado el ámbito rural. Por otro lado, el mismo COPLADEM considera que existe un liderazgo del sector empresarial, es decir que las acciones están dirigidas hacia este sector.

En cuanto a la participación de este Comité en la planificación del desarrollo rural, la entrevistada se limita a decir que cada dependencia tiene su propia programación operativa anual donde se consideran las actividades a realizar, deslindándose de la participación activa del COPLADEM en cuanto la planeación y programación municipal de desarrollo para definir los instrumentos y acciones provenientes de los programas sectoriales.

Cuadro 10. Factores de gestión de distintas instancias del desarrollo rural para una capacidad estratégica que permita una adecuada implementación de un Desarrollo Rural Sustentable.

	SEFOA	COPLADE	COPLADEM	DDR	SAGARPA
Visión (DRS)					✓
Paradigma (DRS)					✓
Estrategia					
Institucionalización de políticas y procedimientos	✓				✓
Coordinación con otras instituciones para el DR	✓	✓		✓	✓
Evaluación estratégica					✓
Seguimiento					✓
Rediseño					✓
Responsabilidad compartida	✓	✓		✓	✓

4.3 Espacios de acción disponibles establecidos por la LDRS, para que los gobiernos subnacionales puedan aprovecharlos.

Como ya se ha visto desde el capítulo 2, existe una legislación que considera que las acciones del Estado se llevarán a cabo a través de los tres órdenes de gobierno, por lo que a nivel nacional se ha avanzado en términos de elaboración de una legislación que permite una descentralización importante de programas para el desarrollo rural sustentable; las entidades federativas y municipios cada vez tienen mayores espacios de participación en la implementación de dichos programas.

Sin embargo en la realidad, esta participación se ve limitada por varias situaciones que pueden ir desde cuestiones políticas, falta de capacidad estratégica y de coordinación tanto

intergubernamental como intragubernamental, fuerte carga de centralismo en la elaboración de programas, lo que trae como consecuencia que las RIG establecidas en los mismos sigan siendo dominadas por el ámbito federal, etc.

Además de esta situación, también se encontró que a pesar que en la Ley existe una compleja red de instancias de planeación del desarrollo rural sustentable bajo el nombre de Consejos de Desarrollo Rural Sustentable en Baja California en la práctica diaria encontramos que muchos de estos Consejos no existen y los que existen tienen acciones más bien encaminadas a otro tipo de cuestiones dependiendo de qué instancia sea, por ejemplo, el COPLADE y COPLADEM están más encaminados a la elaboración de los planes de desarrollo, con una participación mínima de los representantes del sector rural; en cuanto al DDR este más bien es una instancia operativa.

Es importante señalar que según la misma LDRS estos consejos no sustituyen ni duplican funciones de la administración estatal, sino refuerzan las instancias de planeación creadas por la Ley, de modo que si bien constituyen una estructura paralela, ésta es complementaria, no excluyente de la ya instituida, dentro de las cuales los consejos (municipales y estatales) deben avocarse a la construcción de la agenda rural, lo que estaría de manera teórica reforzando las cuestiones de relaciones intergubernamentales, pero que en la cotidianeidad no lo hacen ya que la coordinación entre estas instancias es mínima y casi siempre sólo se reúnen de una a tres veces en un periodo de gobierno para la elaboración de los planes de desarrollo, cuestión que hacen a través de los Subcomités.

Después de la revisión documental y el trabajo de campo, se puede observar que actualmente los gobiernos, han adoptado una nueva forma multiorganizacional, multigubernamental y multisectorial, que busca precisamente resolver los problemas de una sociedad a través de esta nueva forma de gobernar, lo cual se ha venido gestando debido a que existen muchos problemas que no han sido resueltos por la antigua forma jerárquica, por lo que se pretende que a través de las relaciones y coordinaciones entre diversas organizaciones y órdenes de gobierno se lleguen a resolver o a avanzar en la resolución.

Ante esta situación, el interés se centra en las interacciones tanto interinsitucionales como intergubernamentales que envuelven a las organizaciones públicas en busca de lograr un Desarrollo Rural Sustentable a través de un modelo que busca inducir conductas entre los agentes de los sectores públicos y privados que incidan en el desarrollo rural para lo cual crea un esquema de planeación incluyente y federalista, así como mecanismos de coordinación para hacerlo viable.

Sin embargo, actualmente no se ha visto reflejado en el campo mexicano este tan anhelado Desarrollo Rural Sustentable, lo cual se puede deber a varias causas, entre las cuales encontramos que esta nueva visión interinstitucional e intergubernamental requiere nuevas capacidades de los funcionarios públicos que implementan dichas políticas.

Las capacidades clásicas que necesitaba un gobierno intra organizacional y jerárquico los cuales han guiado a la administración pública por más de un siglo son simplemente inaplicables a la nueva forma multiorganizacional, multigubernamental y multisectorial de gobierno.

Así encontramos que en la búsqueda de transparencia y certidumbre en la asignación de recursos se han establecido diversas reglas de operación, que sin bien pueden ser objetivas para el funcionamiento de los programas generan un alto costo en términos de efectividad y rigidez, lo cual hace difícil para los actores locales adaptar los programas a sus necesidades particulares.

Ante esta situación se puede plantear que, teóricamente tanto la LDRS como los Planes de Desarrollo nacionales, estatales y sectoriales, han implementado este nuevo modelo de coordinación interinstitucional e intergubernamental, sin embargo los funcionarios públicos no han cambiado sus actitudes y a pesar de que se dan las relaciones intergubernamentales, éstas están encaminadas únicamente a mantener las cuestiones administrativas, dejando de lado la coordinación necesaria para lograr la sustentabilidad.

4.4 Diagnóstico del PROGAN.

Este apartado tiene como fin, presentar el diagnóstico del PROGAN, para lo cual en primera instancia se da a conocer, un resumen general de los resultados del mismo a partir de las evaluaciones internas y externas. Posteriormente se presentaran las percepciones y actividades que realizan tanto en el ámbito administrativo como de las cuestiones de sustentabilidad los implementadores del Programa del nivel federal y estatal.

Aunado a estas percepciones se presentan también las de B.C., en cuanto al programa y su decisión de no participar y finalmente un análisis de las relaciones intergubernamentales para la implementación y una comparación con las reglas de operación.

El fin de hacer este análisis es tener los elementos suficientes para comprobar la hipótesis de que “dado que no existen RIG encaminadas a lograr los objetivos de la sustentabilidad (debido a que el enfoque ambiental del Programa no es prioritario en B.C.), no se ha avanzado en una implementación que permita un desarrollo rural sustentable”.

4.4.1 Resultados de las evaluaciones del PROGAN.

Se hizo la revisión de las evaluaciones del PROGAN desde el 2003 hasta el 2007 encontrando que para el Programa, el fin y el propósito están claramente identificados: El fin es coadyuvar a “Revertir el deterioro de los ecosistemas” objetivo plasmando tanto en los Planes Nacionales de Desarrollo como en los Programas de Desarrollo Sectorial “2001-2006 y 2007-2012. Su propósito es “[...]el incremento de la producción forrajera de las tierras de pastoreo, derivado del mejoramiento de la cobertura vegetal y la incorporación de prácticas tecnológicas”.

Sin embargo, según la propia evaluación del 2007, las evaluaciones externas del programa no han aplicado metodologías que incluyan el método contra factual. La evaluación externa llevada a cabo en 2005- 2006 incluyó inicialmente un diseño que cumplía con dichos requisitos, sin embargo al llevarlo a la práctica, se registraron complicaciones operativas debido a la calidad de la información del padrón de beneficiarios disponible en ese

momento, y a que los ganaderos incluidos en el “grupo testigo” se opusieron a la realización de cualquier medida de cobertura vegetal en sus predios si no eran inmediatamente incorporados al Programa. Debido a la imposibilidad técnica de tener una muestra control, se procedió a identificar una estrategia de evaluación de impacto sin controles a través de evaluaciones “antes y después” de haber aplicado el tratamiento (UACH, 2008).

A pesar de esto con base precisamente a estas evaluaciones los principales impactos del programa han sido los siguientes:

- Evaluación de procesos 2003-2004: El Programa estuvo bien concebido, único que articula conservación de recursos con productividad; su diseño es complejo y tuvo complicaciones operativas debido a su apresurada puesta en marcha. La operación se mejoraría reduciendo la condicionalidad, disminuyendo el costo de la recalificación anual. Se generó la línea de base para calcular el indicador de cambio en cobertura vegetal para una muestra probabilística de beneficiarios (UACH, 2003-2004).

- Evaluación Nacional PROGAN 2004¹⁷: El índice de adopción de tecnologías fue de 60 por ciento; el índice de mejoramiento de la cobertura vegetal fue del 57 por ciento de superficie mejorada (la metodología utilizada fue diferente a la evaluación 2005-2006). La evaluación reportó que no se detectaron impactos económicos generados por el Programa y en el tema de adopción de tecnologías, reportó que más del 85 por ciento de los beneficiarios declaró necesitar capacitación (UACH, 2008).

Ante esta situación uno de los supuestos del PROGAN es la “Selección racional (técnica y económica), por parte del productor de las prácticas aprobadas a ser adoptadas en la Unidad

¹⁷ Como ya se mencionó, el diseño del Programa no permite realizar una evaluación de impacto rigurosa, ya que al llevar a la práctica dicha evaluación resulta demasiado costosa debido a la complejidad de las técnicas disponibles para medir cambios en los indicadores seleccionados (de Componente y de Propósito). Debido a lo anterior y a las limitaciones presupuestales para llevar a cabo las evaluaciones externas, las realizadas durante los años 2003-2004 y 2005-2006 sólo midieron cambios en cobertura en una muestra representativa de productores beneficiados con el Programa, en las regiones ganaderas más relevantes del país.

de Producción Pecuaria (UPP), con el fin de lograr los objetivos del Programa”. Sin embargo, esto ocurre de manera parcial, debido a que el proceso de selección de tecnologías no ha partido de un diagnóstico previo de las UPP a atender; provocando que una parte de los beneficiarios, bajo una conducta oportunista, seleccione las prácticas más fáciles y menos costosas de realizar (incluso las que ya se realizaban en la UPP), sin importar su efecto sobre la cobertura y la producción de forraje.

Otro supuesto es que “El ganadero cumple con los compromisos contraídos en la Carta Compromiso”, mismo que ocurre de manera parcial, pues no en todos los casos se cumplen a cabalidad los compromisos signados.

- Evaluación de resultados 2005-2006: El Programa generó efectos directos e indirectos que justifican el empleo de sus recursos. La mayor parte de los ganaderos utilizó el estímulo PROGAN para implementar prácticas tecnológicas de mejoramiento de agostaderos y praderas. A partir de los resultados de las evaluaciones técnicas realizadas por el Programa (censo), se estimó que los productores adoptaron 4.9 tecnologías y que el incremento en la cobertura vegetal de las UPP fue de 3.6 por ciento. Se midió el incremento en cobertura vegetal de la muestra probabilística de beneficiarios, siguientes resultados: región templada 5.6 por ciento; trópico húmedo 2.5 por ciento; trópico seco 3.3 por ciento y zonas áridas 3.4 por ciento (UACH, 2006).

En la última evaluación se considera que a partir del análisis de la Matriz de Indicadores 2007 PROGAN, se puede concluir que las actividades realizadas por el Programa, en conjunto con los supuestos, son suficientes para producir los Componentes; sin embargo, se considera que la Matriz incluye supuestos con baja probabilidad de ocurrencia, lo cual puede afectar la producción de su componente.

Los criterios y mecanismos establecidos por el Programa para determinar sus unidades de atención y focalizar sus apoyos funcionaron adecuadamente: aunque la Comisión General de Ganadería no dispone de un mecanismo para detectar las potenciales complementariedades y sinergias del PROGAN con otros programas federales; a partir de un análisis del PEF 2007, se determinó que el PROGAN debió tener complementariedad

y/o sinergia con múltiples programas federales; sin embargo, esto no se dio en los hechos ya que no se realizaron acciones de manera coordinada. También se constató que no existen programas con los que PROGAN pudiera tener duplicidades (UACH, 2008).

En el periodo 2003-2007, se realizaron modificaciones en las reglas de operación y las políticas internas. Dichos cambios impactaron positivamente en la gestión del Programa pues permitieron: incorporar indicadores de desempeño, ajustar los criterios de permanencia en beneficio de los pequeños productores, agilizar la gestión de solicitudes y pago de apoyos y mejorar el seguimiento de indicadores (UACH, 2008).

Hasta aquí, se ha visto que las evaluaciones están más enfocadas a las cuestiones administrativas, es decir se ha evaluado de manera concienzuda todo lo que tiene que ver con la operación de actividades administrativas, y las cuestiones ambientales se han dejado de lado, a excepción de dos evaluaciones técnicas que se hicieron y que se considera que no fueron realizadas con un método adecuado.

Estas circunstancias se pueden deber a lo costoso que sería llevar a cabo una evaluación de este tipo, a las pocas posibilidades de llevarlas a cabo y a que la forma en que se comprometen los productores a llevar a cabo las actividades es únicamente a través de una firma.

Ante esta situación, encontramos como conclusión general de la última evaluación, que es necesario revisar el diseño del PROGAN para mejorar su lógica interna y lograr una mayor correspondencia con los objetivos de la SAGARPA y del Plan Nacional de Desarrollo; se considera que un nuevo diseño debe fundamentarse en la incorporación del concepto de sostenibilidad en todos los niveles de objetivos de la Matriz de Indicadores, para mejorar el logro de su Propósito y Fin. Se debe aprovechar esta oportunidad para incluir en la concepción del nuevo PROGAN la metodología de evaluación que permita medir rigurosamente los impactos logrados (UACH, 2008).

Como se puede observar a pesar que el PROGAN es un programa de desarrollo rural sustentable, se propone que en un nuevo diseño se debe fundamentar la incorporación del

concepto de sustentabilidad para lograr el propósito y el fin, lo que está indicando que hasta el momento no se ha logrado.

En este contexto, es importante mencionar que en la actual estructura organizacional, ASERCA no informa oportunamente a CGG sobre avances en la operación, la administración de la base de datos y el pago de apoyos, por lo que la evaluación recomienda establecer procedimientos claros para la fluidez en la información entre estas dos instancias, con el fin de mejorar la gestión.

Las evaluaciones también establecen que no se realizaron actividades de manera coordinada entre programas, dado que no existieron iniciativas institucionales concertadas para coordinarlas y articularlas, excepto con SEMARNAT, con la cual se estableció una agenda de transversalidad en la que se coordinaron tanto las acciones a llevar a cabo tanto del PROGAN como de SEMARNAT sobre temas de sustentabilidad.

Por último, las evaluaciones proponen un componente de “Nivel tecnológico incrementado”, que permita mejorar el nivel educacional de los productores, dado su perfil; especialmente en temas como: organización de productores, manejo de agostaderos, economía y ecología para lograr una producción sustentable. También se requiere del componente de “Carga animal ajustada”, que permita acelerar el incremento de la producción de forraje en las UPP de manera sostenible. Respecto a las actividades, se considera que es necesario incluir una relacionada con la elaboración de planes de desarrollo para las UPP, en los que se establezcan las acciones y prácticas tecnológicas que habrán de desarrollarse como contraparte de los beneficios del Programa. Con estos planes se puede generar una línea de base adecuada para evaluar los resultados del PROGAN.

Otras actividades incluidas en la Matriz de Indicadores son: la promoción entre los beneficiarios de los objetivos del PROGAN y de las tecnologías para el incremento de la cobertura vegetal, con el fin de potenciar el logro de dicho Propósito. También se incluyó la elaboración de Programas de ajuste de carga animal (UACH, 2008).

4.4.2 Percepciones y actividades de los actores del PROGAN, nivel federal, estatal y distrital.

Este apartado tiene como fin presentar las respuestas de las entrevistas realizadas a distintos actores involucrados en el PROGAN, tanto de los niveles federales, estatales y distritales, para lo cual se presentará un resumen de las respuestas y comentarios de los entrevistados, editados y un tanto reorganizados, los cuales fueron analizados con el fin de identificar las opiniones de los directamente involucrados en cuanto a las cuestiones de sustentabilidad y relaciones intergubernamentales.

a) Sustentabilidad.

En relación al rol de la sustentabilidad en el Programa, el tema está auspiciado desde el Plan Nacional de Desarrollo 2001- 2006, cuestión que se refleja en el fin del PROGAN el cual es revertir el deterioro de los ecosistemas a través de “fomentar la actividad de la ganadería bovina extensiva con base en el incremento de la producción forrajera de las tierras de pastoreo, derivado del mejoramiento de la cobertura vegetal, y de la incorporación de prácticas tecnológicas, que buscan impactar en la rentabilidad de las unidades de producción...” (SAGARPA, 2003). Es importante mencionar que el fin promueve revertir el deterioro de los ecosistemas y no se limita únicamente a frenarlo, cuestión de suma importancia para considerar los objetivos que se propone el PROGAN en cuanto a las cuestiones ambientales.

Al respecto, los entrevistados dieron sus puntos de vista y en el caso del PROGAN de acuerdo a las respuestas de los diversos funcionarios de los distintos niveles de gobierno fue muy notorio la falta de interés en las cuestiones de sustentabilidad. Como comenta la primer entrevistada, Alejandra Villeda, Coordinadora del PROGAN en el estado de Baja California, “...no existen reuniones que consideren asesorías ambientales, pero el estado de Baja California ha pedido que se reconsideren ciertos puntos del PROGAN para el estado

debido a su situación climática y geográfica, llegando a acuerdos que han beneficiado a Baja California.”¹⁸

En general no considera que el Programa trate muchas cuestiones ambientales y de sustentabilidad a pesar de llevar ese nombre y que dentro de sus objetivos este sea el principal.

En el caso del Ing. Victor Morales Guisa, Jefe de COTECOCA de Ensenada, él se remonta al origen del Programa y de sus objetivos de sustentabilidad, comienza describiendo cómo se creó el PROGAN, “... en un inicio se buscaba revertir los procesos que están afectando los ecosistemas pero se ha perdido este fin, lo cual se puede deber a un cambio de administración...”. “...El PROGAN nació en Guanajuato con el Dr. Gallardo Nieto, (ex - coordinador de la CGG) y con Usabiaga de Secretario.... Gallardo pidió que se pensara en un programa productivo para los ganaderos donde se daría un estímulo económico al productor con una línea de sustentabilidad, pensando que si la ganadería se desarrolla en el agostadero entonces se requiere proteger el recurso, es decir al productor se le dice que se le da un estímulo pero tiene que ayudar a proteger el agostadero con ciertas técnicas. Pensando que protegiendo el agostadero también se protege la fauna, se estimula un equilibrio en la cuestión hídrica, de erosión etc...”

Este comentario del Ing. Víctor, muestra que el programa realmente contempla o refleja las necesidades y problemática para lo que fue creado, es decir se propuso crear un programa para los ganaderos con una línea de sustentabilidad, y se creó el PROGAN, el cual contempla estos puntos, sin embargo en la práctica existen problemas para alcanzar dichos objetivos ya que muchos de los actores involucrados no consideran que a ellos les corresponda trabajar en este aspecto; por ejemplo, este mismo actor considera que”... la SEMARNAT tiene que dar las asesorías ya que es la Secretaría a la que le corresponde. pero aún así nosotros si damos capacitaciones.”

¹⁸ Se profundizará más en estos acuerdos en la entrevista con el jefe de COTECOCA de Ensenada.

Es decir se asume que el Programa tiene una línea de sustentabilidad, que fue creado en la SAGARPA, para los ganaderos, sin embargo también se piensa que las cuestiones de sustentabilidad le corresponden únicamente a la SEMARNAT, deslindándose de la responsabilidad.

Esta entrevista también demostró que esta falta de interés hacia las cuestiones de sustentabilidad no son únicamente propias de los funcionarios, sino también de los productores, lo cual se puede deber como lo comenta el Ing. Victor a que los temas de mayor importancia para SAGARPA son aspectos zoosanitarios, ambientales y genética, “...aunque falta trabajar más con los productores en cuanto a capacitación del manejo ecosistémico, protección de recurso, conservación de suelo y agua, por qué ellos nunca van a tener el enfoque de sustentabilidad, los ganaderos se preocupan más por los temas zoosanitarios que por cuestiones ambientales...” ...”Hay casos aislados donde el productor tiene la iniciativa y esto se ve más en mujeres” “...Por estas causas el PROGAN está cambiando de sustentabilidad a cuestiones de identificación de ganado y cuestiones zoosanitarias”

Este mismo funcionario enfatiza que la asistencia técnica para las cuestiones de sustentabilidad es muy importante, porque la gente esta renuente a la reforestación debido a la escases del agua. “...en Baja California más que reforestar sólo se protege lo que ya existe...” En este sentido, se han enviado peticiones a la CGG en SAGARPA federal, en primera instancia debido a que las reglas de operación establecen que los predios que no estén cercados no serán apoyados, sin embargo en Baja California los ejidos son de grandes extensiones, por lo que se pidió a la CGG a través del delegado que se eliminara este punto para el estado, petición que fue aceptada a través de un oficio.

Es importante señalar que este hecho resulta cuestionable cuando se analiza de manera concreta y directa la actuación de los funcionarios, las acciones que han emprendido y el contexto en el que se implementa el programa que a su propio decir representa la dificultad de tener que lidiar con criterios y una normatividad que no se apega a las características propias de la región como de una clima extremo, poco agua, y vegetación.

Además de esto, puede identificarse que el gobierno federal tiene prioridades con relación a las cuestiones ambientales y la ganadería y siendo este un programa de suma importancia para estas cuestiones, Baja California resulta no ser prioritario en este tema debido precisamente a las cuestiones geográficas, ambientales y agropecuarias propias de la región.

Por otro lado el Ing. Hilario Pérez Vega, Jefe del Distrito de Desarrollo rural 002 de Mexicali, se limitó a hablar de las cuestiones administrativas y de coordinación del programa, omitiendo comentarios relacionados a la sustentabilidad del programa.

b) Relaciones Intergubernamentales

Como ya se menciona el PROGAN tiene su origen a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el cual considera tanto la sustentabilidad como la participación de los diferentes sectores de la sociedad y el establecimiento de consensos intergubernamentales entre sus líneas; temas que retoma SAGARPA en su plan sectorial, 2001-2006 y que posteriormente promueve con la elaboración del Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera (antiguo PROGAN).

Ante esta situación el PROGAN, promueve la participación de diferentes actores de los distintos niveles de gobierno, lo cual se debe a que según Agranoff (1997), dado que la administración de los programas especializados en cuestiones ambientales, traspasa las fronteras gubernamentales, los responsables de estos programas deben mantener contactos transjurisdiccionales, por tanto las RIG se refieren al análisis y a la comprensión del conjunto de interacciones entre unidades.

Los funcionarios entrevistados en este aspecto enfatizaron que las relaciones son muy rígidas y se limitan principalmente a cuestiones administrativas o de evaluación y nunca a cuestiones ambientales o de sustentabilidad, por ejemplo, Alejandra Villeda comentó que

“[...] en el antiguo PROGAN¹⁹ se daban asesorías por parte de SAGARPA federal a los diferentes estados, 1 vez al año. Esta asesoría se otorgaba a un encargado de cada entidad federativa y luego estos iban a sus estados y lo difundían. Esta asesoría era técnica para la evaluación de los coeficientes de agostadero.”

“En el nuevo PROGAN y desde la llegada del nuevo Director de la Comisión General, el Dr. Everardo Gonzales Padilla de Ganadería (CGG), se han hecho convenios con el Sistema Nacional de Identificación Individual de Ganado (SINIIGA), Colegio de Posgraduados y Colegio de Médicos Veterinarios. A través de estos convenios ahora estas instituciones (sobre todo del Colegio de Médicos Veterinarios) hacen la evaluación pero únicamente a través de cuestionarios y confiando en la palabra de los productores”

Además de esto puede identificarse que las relaciones están sumamente influenciadas por el gobierno central, el cual las manipula con reglas de operación rígidas que no permiten una participación activa de los funcionarios locales, por ejemplo en cuanto al recurso financiero la entrevistada señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, manda el recurso económico a SAGARPA y este lo distribuye a los estados de acuerdo al número de solicitudes. Y como a los productores no se les puede decir que no pueden participar, la entrega se va retrasando. “Por tanto este año de 2010, dependiendo de cuanto recurso llegue se abren o no ventanillas para nuevas inscripciones”²⁰

Por último señala que la comunicación entre SAGARPA federal y estatal sólo se da cuando la primera solicita información o para dar a conocer fechas de apertura de ventanillas.

Esta falta de interés en la participación se ve reflejada desde el nivel estatal, cuestión que plantea el Ing. Víctor Guisa, al expresar que “...el estado no se mete en el PROGAN, están

¹⁹ Es necesario diferenciar entre el Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera (Antiguo PROGAN) 2003-2006 y el Programa de Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola, (Nuevo PROGAN) 2007- a la fecha . Según la propia SAGARPA, el Nuevo PROGAN es la continuación del viejo PROGAN, el cual tiene una nueva visión de impulso a la productividad y adopción de tecnología, así como al apoyo ciudadano y mejoramiento de los recursos naturales de áreas ganaderas.

²⁰ El PROGAN es un Programa de Padrón, es decir que los productores se inscriben y una vez que es aceptada su solicitud se les sigue dando el apoyo por cuatro años más sin necesidad de reinscribirse, solo por el hecho de estar inscrito en el padrón** Explicación dada por el Jefe de Distrito de Desarrollo Rural 02 de Mexicali.

enterados y mantienen información cruzada por ejemplo para saber censo de animales, si el estado va a dar algún apoyo se apoya en SAGARPA para que la información que ellos tienen la comparen, pero sólo eso...”

Según los testimonios de los funcionarios, las relaciones entre diferentes niveles de gobierno no son las mejores, sin embargo existen relaciones entre productores y diferentes instancias que no apoyan precisamente al PROGAN pero si actividades sustentables, por ejemplo el Ing. Víctor hablo de los apoyos cruzados, es decir expresa que los ganaderos por lo general participan en más de un Programa y se apoyan en todos los Programas para sacar los compromisos de los otros, “... por ejemplo muchas veces el recurso del PROGAN lo utilizan (los productores) para otras actividades como rehabilitar cercos, campañas zoosanitarias etc. y a través de otros programas cubren lo del área ambiental como con COUSA (Programa de Conservación de Suelo y Agua) Programa Federal de CONAZA (Comisión nacional de Zonas Áridas), el cual opera el estado y también con CONAFOR, aunque hay poca relación con esta última institución pero se pretende que este años haya más”

En este aspecto también comentó que existe una Mesa Técnica donde participan el gobierno del estado, CONAZA y SAGARPA y donde se analizan las propuestas o solicitudes de los productores y es aquí donde ellos en conjunto ven temas relacionados con sustentabilidad.

El Ing. Hilario Pérez Vega profundizó más en este tema explicando que la SAGARPA tiene distintos Programas de Desarrollo Rural, sin embargo, los Programas en los que tiene participación directa el DDR son:

- Activos Productivos (Este es el Programa con el que más se coordinan con el estado de Baja California)
- PROCAMPO (Programa de padrón)
- Diesel Agropecuario (Programa de padrón)
- PROGAN (Programa de padrón)
- Apoyo al Ingreso Objetivo.
- SNIDRUS (Sólo como acarreadores de información)

Activos Productivos es el Programa de mayor importancia tanto para el estado como para el municipio de Mexicali²¹, por tanto, para este Programa si hay participación tanto de recursos económicos como de recursos humanos tanto de parte del orden de gobierno federal, como estatal y municipal.

El PROGAN por el contrario, en Baja California es un Programa denominado de Padrón, el cual esta operado únicamente por SAGARPA, ya que el estado decide no participar. “[...] la Asociación Ganadera de Mexicali ha invitado a representantes del estado a las reuniones y es por eso que el estado asiste, pero realmente no tienen ninguna participación, solo asisten como oyentes...”

En enero de 2010 se llevó a cabo la reunión para la integración del grupo de trabajo del PROGAN con la finalidad de proporcionar asistencia técnica y capacitación para apoyar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los beneficiarios del PROGAN.

Como antecedente a esta reunión se encuentra que existe gran demanda de información respecto a la precisión de los compromisos que los productores contrajeron como beneficiarios del PROGAN, la forma de cómo cumplirlos y el medio de verificación de que éstos se están cumpliendo.

A partir de esta demanda la CGG, organizó un Programa de Apoyo con la participación del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), de la Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas (CNOG) de la Federación de Colegios y Asociaciones de Médicos Veterinarios Zootecnistas, A.C. (FedMVZ), que incluyen la elaboración de una guía técnica, la capacitación de profesionales que una vez actualizados proporcionarán asesorías y capacitación a los beneficiarios del PROGAN.

²¹ Información obtenida de la entrevista al Jefe de la Dirección de Desarrollo Rural y Delegaciones de Mexicali.

Para la instrumentación de este Programa se convino, establecer un Comité de Trabajo en cada entidad federativa en la que deberán participar, representantes de la Delegación de la SAGARPA, de la Unión Ganadera Regional (UGR), del INIFAP y de la FedMVZ.

El Comité de trabajo estará integrado por:

- Los representantes de la Delegación de SAGARPA
- El representante de la Unión Ganadera Regional
- El representante de la FedMVZ
- El responsable estatal del INIFAP del Programa de Apoyo al Cumplimiento de los Compromisos del PROGAN
- El responsable de la Unidad Técnica Especializada Pecuaria (UTEP)

Por parte de la Delegación de SAGARPA participarán:

- El subdelegado agropecuario
- El enlace Estatal de Apoyo a los Programas de la Coordinación General de Ganadería.
- El Jefe del Programa de Desarrollo Pecuario.
- El Jefe de la Unidad COTECOCA
- El coordinador Estatal del Programa para el Control de la Abeja Africana

El Objetivo del Comité es establecer, operar y llevar el seguimiento de la estrategia y las acciones de cada uno de los participantes con el propósito de cumplir con los objetivos y metas del Programa de Apoyo.

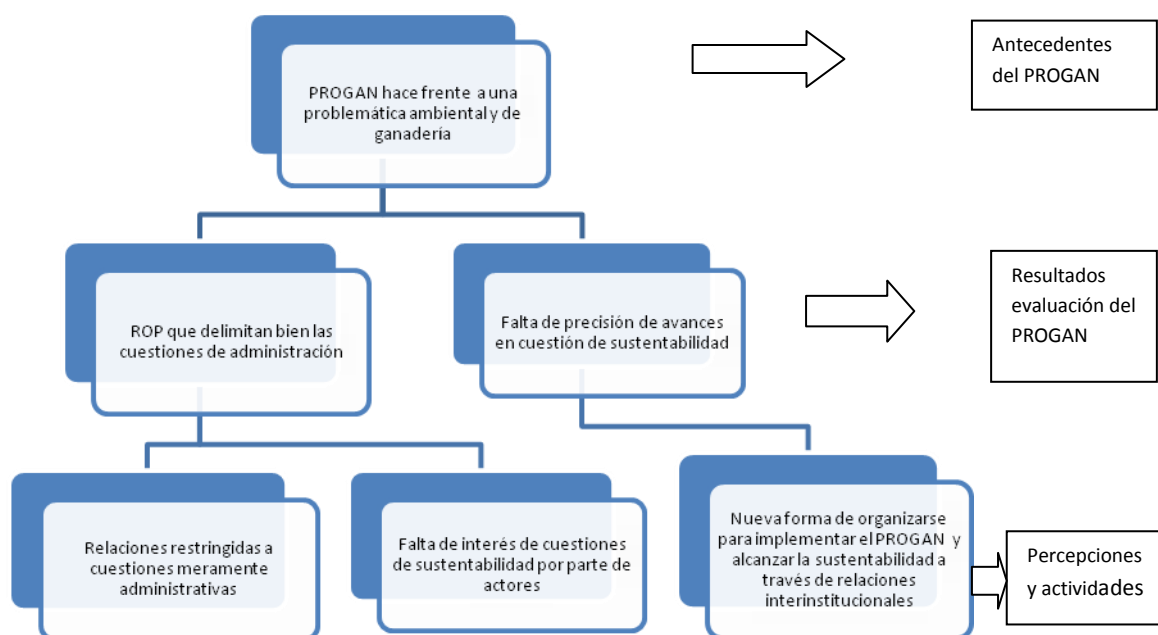
Las acciones a realizar son las siguientes:

1. Elaboración de una Guía Técnica Estatal para Cumplir con los Compromisos de los Beneficiarios del PROGAN
2. Cursos de capacitación, impartidos por el INIFAP
3. Programa de pláticas de orientación a productores en las Uniones Regionales y Asociaciones Ganaderas Locales,
4. Cursos de capacitación a beneficiarios del PROGAN

5. Establecimiento en cada DDR de un servicio de orientación a los beneficiarios del PROGAN.

Hasta aquí, se han presentado los antecedentes del PROGAN, los resultados de las evaluaciones del programa, así como las percepciones y actividades de los actores que intervienen en el mismo, sin embargo es necesario relacionar estos aspectos para ver cómo se articulan las cuestiones de sustentabilidad con las relaciones intergubernamentales.

Figura 10. Relación entre resultados del PROGAN, percepciones y actividades de los actores.



Ante una problemática ambiental y de cuestiones de productividad ganadera, se creó el PROGAN en 2003, estableciendo de manera adecuada tanto el fin del mismo como con el propósito y estableciendo reglas de operación que funcionan bien para las cuestiones administrativas.

Sin embargo en las cuestiones de sustentabilidad, el programa se enfrenta a dos problemáticas específicas, por una parte encontramos que hay una falta de precisión en cuestiones de cómo ha funcionado el PROGAN, es decir sus avances en términos de sustentabilidad, y por otro lado que para los actores tanto del desarrollo rural de B.C. como

los directamente relacionados con el PROGAN las cuestiones de sustentabilidad no son prioritarias, cuestión que se puede observar en el análisis hecho a las entrevistas.

Ante esta situación encontramos que el estado decide no participar en la implementación del Programa a pesar de tener la posibilidad de hacerlo y por otro lado que debido a esta situación y a la demanda de información respecto a los compromisos que los productores contrajeron como beneficiarios del PROGAN para este año, se propone una nueva forma de organizarse donde la CGG propone un Programa de Apoyo que es una red de instituciones que cooperan para la elaboración de una guía técnica, capacitación de profesionales, asesorías y capacitación a los beneficiarios del PROGAN.

Sin embargo siguen quedando de lado las cuestiones de evaluación del proyecto y sólo se hace a través de entrevistas como lo explicó Alejandra Villeda.

HALLAZGOS Y CONCLUSIONES.

a) Hallazgos

Los hallazgos más importantes de esta investigación se centran precisamente en los resultados arrojados por el análisis del trabajo de campo, entre los que encontramos:

- a) Existe una vasta red de relaciones intergubernamentales para el desarrollo rural en B.C. la cual trabaja de manera coordinada y expedita sobre todo para la implementación de programas de capitalización del campo. (véase figura 8.)
- b) En cuanto a los Comités establecidos por la Ley de Planeación para las cuestiones de Desarrollo Rural; algunos de estos existen en el estado como el COPADE y el COPLADEM, sin embargo están más enfocados a cuestiones de planeación del área urbana y casi no tratan cuestiones de sustentabilidad, sólo de manera general cuando se elaboran los planes de desarrollo tanto municipal como estatal.
- c) La SAGARPA firma un convenio con el estado donde este último decide en que programas participar y en cuales no, ante esta situación B.C. ha estado interesado en participar en el PROGAN, pero contrasta con el gran interés que tiene por Activos Productivos que es el programa donde aporta más tanto económicamente como con recursos humanos y también con el que más se coordina tanto con el municipio como con la federación.
- d) En cuanto al PROGAN, a través de la revisión de las evaluaciones se observó que las cuestiones de sustentabilidad planteadas por el programa no se han logrado alcanzar satisfactoriamente.
- e) Aunado a esta situación las relaciones que se dan para la implementación del programa están bien delimitadas y establecidas para las cuestiones administrativas, pero en cuanto a las cuestiones de sustentabilidad inclusive los mismos operadores consideran que no se le da la importancia debida y que la asignación de recursos destinados al

programa no están bien encaminados ya que la mayoría de los productores han señalado que necesitan capacitación para las cuestiones ambientales.

- f) Hasta el momento no existe una coordinación entre los actores que permita establecer una capacitación de las cuestiones ambientales para la adecuada implementación del PROGAN.
- g) En B.C. a principios de esta año se firmó la integración del grupo de trabajo del PROGAN con la finalidad de tener un grupo de trabajo que permita subsanar las carencias y que proporcione asistencia técnica y capacitación para apoyar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los beneficiarios del PROGAN.

b) Conclusiones generales.

Esta tesis señala en su introducción que las demandas del sector rural en México son retos que se tiene que plantear el gobierno de manera integral, al tener que considerar una producción que se desarrolle de modo ambientalmente sustentable y que al mismo tiempo contribuyan a reducir la desigualdad y la pobreza.

Como una respuesta a esta situación se han buscado soluciones al problema a través del nombrado Desarrollo Rural Sustentable, para lo que se creó la Ley de Desarrollo Rural Sustentable la cual promueve una forma multiorganizacional y multigubernamental en la elaboración, e implementación de sus programas, así como la descentralización de los mismos.

A pesar de esta situación se sigue trabajando con la inercia de un modelo económico que da gran importancia a las cuestiones de productividad, lo cual provoca que las problemáticas del desarrollo rural no busquen alternativas que visualicen al desarrollo rural como un proceso multifuncional, lo que conlleva a que los esfuerzos que se realicen le den mayor peso al rubro de la productividad, dejando de lado las cuestiones ambientales, cuestión que se ve reflejada en el diseño de las políticas públicas.

Ante esta situación, la LDRS propone un esquema de descentralización y participación de organismos de planeación del desarrollo rural sustentable a través de consejos que van desde el nivel federal hasta el distrital y que tienen como fin reforzar las instancias de la administración estatal y municipal, con el fin de lograr la sustentabilidad.

Con base en lo anterior, el presente trabajo sugiere que existe una legislación que permite una descentralización importante de programas para el desarrollo rural sustentable; sin embargo el diseño de los programas no garantiza la sustentabilidad, al no tener un enfoque de sustentabilidad y al no permitir relaciones de participación y coordinación proactivas de los actores de los diferentes niveles de gobierno encargados de la implementación de dichos programas.

En este sentido durante la elaboración de la presente tesis, y respondiendo a las preguntas de investigación planteadas al principio, se encontró que existe interés por parte del gobierno en las interacciones tanto interinstitucionales como intergubernamentales que envuelven a las organizaciones públicas en busca de lograr un Desarrollo Rural Sustentable, a través de un modelo que busca inducir conductas entre los agentes que incida en el desarrollo rural sustentable, para lo que crea un esquema de planeación incluyente y federalista bajo el nombre de Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable.

Sin embargo, a pesar de la creación de estos Consejos, no se ha visto reflejado en el campo mexicano este tan anhelado DRS, lo cual se debe a varias causas, entre las cuales encontramos que esta nueva visión interinstitucional e intergubernamental requiere nuevas capacidades de los funcionarios públicos que implementan dichas políticas; que los Consejos creados por la Ley de Planeación y retomados por la LDRS no implican precisamente una planeación concurrente y que más bien se centran en cuestiones de productividad y capitalización del campo dejando de lado las cuestiones ambientales.

Por otra parte en la búsqueda de transparencia y certidumbre en la asignación de recursos se han establecido diversas reglas de operación, que si bien son objetivas para el funcionamiento de los programas generan un alto costo en términos de efectividad y rigidez, lo cual hace difícil para los actores locales adaptar los programas a sus necesidades particulares.

Estos resultados permiten concluir que las capacidades clásicas que necesitaba un gobierno intra organizacional y jerárquico los cuales han guiado a la administración pública por más de un siglo son simplemente inaplicables a la nueva forma multiorganizacional, multigubernamental y multisectorial de gobierno.

Por otra parte, la información recopilada y los análisis realizados en esta investigación buscan contribuir o detectar y fortalecer las capacidades institucionales de los diferentes órdenes de gobierno que permitan mejorar su desempeño en la implementación de los programas de desarrollo rural sustentable y por la realización de acciones más eficaces orientadas a un Desarrollo Rural Sustentable viable.

Así, se encontró que a pesar que en la Ley existe una compleja red de instancias de planeación del desarrollo rural sustentable, en la práctica diaria encontramos que muchos de estos Consejos no existen y los que existen tienen acciones más bien encaminadas a otro tipo de cuestiones dependiendo de a qué instancia se refiera.

Es importante señalar que según la misma LDRS estos consejos no sustituyen ni duplican funciones de la administración estatal y deben avocarse a la construcción de la agenda rural, lo que estaría de manera teórica reforzando las cuestiones de relaciones intergubernamentales, pero que en la cotidianidad no lo hacen ya que la coordinación entre estas instancias es mínima y casi siempre se reúnen de una a tres veces en un periodo de gobierno únicamente para la elaboración de los planes de desarrollo.

Ante esta situación se plantea que, teóricamente tanto la LDRS como los Planes de Desarrollo nacionales, estatales y sectoriales, han implementado este nuevo modelo de coordinación interinstitucional e intergubernamental, sin embargo como se menciona en la hipótesis el diseño de los programas no garantiza la sustentabilidad, ya que para lograr esta, es necesario una perspectiva sustentable y que los funcionarios públicos cambien sus actitudes.

Finalmente, a pesar de que se dan las relaciones intergubernamentales, éstas están encaminadas únicamente a mantener las cuestiones administrativas, dejando de lado la coordinación necesaria para lograr la sustentabilidad.

Los resultados encontrados en la presente investigación se ven respaldados por el marco teórico presentado anteriormente, donde se presentó de manera general la problemática de la sustentabilidad, descentralización y RIG y donde se planteaba de acuerdo a las tres teorías revisadas, que las reformas llevadas a cabo en los años 80s y 90s dejaron un vacío institucional, mismo que se ve reflejado hasta nuestros días, los productores dejaron de tener interlocutores y en este caso apoyo al menos para las cuestiones ambientales.

En este contexto, es importante mencionar que para poder implementar una política de sustentabilidad, es necesario concebir a este término de manera integral, y no únicamente como una cuestión ambiental, es decir que conforme avancemos en una mayor comprensión de los sistemas tradicionales, se estará en mayores posibilidades de utilizar enfoques de manejo para proteger el ambiente y mejorar la calidad de vida, así como crear una estructura más acorde con las posibilidades de la tierra para mantener y reproducir la vida y reconocer que la sustentabilidad no sólo trata del asunto del ambiente sino de justicia social, erradicación de la pobreza, desarrollo, sobrevivencia de culturas e individuos, implicando de manera general a la naturaleza, economía y sociedad.

Así, para poder lograr implementar programas que realmente consideren la sustentabilidad de manera holística, es necesaria una dimensión territorial sobre una dimensión sectorial y concientizar sobre las distintas funciones del ámbito rural.

c) Conclusiones sobre la implementación del PROGAN.

En el caso de México, no se identifica un solo tipo de política social, por el contrario existe una gran diversidad por lo que puede decirse que la agenda de política sectorial no tiene un comportamiento monolítico, sino que cada componente de la misma puede presentar prácticas y orientaciones muy diferentes (Cabrero 2007).

En este contexto se pudo ubicar el PROGAN como un programa que combina diversos elementos, encontrando que parece más bien un programa que indica un regreso hacia el centro o hacia la re-centralización con una coordinación intergubernamental vista como un punto intermedio entre descentralización y centralización o como una contención entre

estos dos extremos como dice Cabrero (2007), pero que en un momento dado puede servir como puente para transitar de un extremo a otro.

El objetivo del presente trabajo fue analizar las RIG derivadas de la composición y práctica de las reglas de operación del PROGAN (diseño del programa) para el alcance de sus objetivos de sustentabilidad en el estado de Baja California; al respecto se puede decir que este programa en particular es muy ambicioso ya que persigue múltiples objetivos tales como innovación tecnológica, productividad, rentabilidad, recuperación y conservación de los recursos naturales e identificación del ganado, objetivos que no guardan plena coherencia entre ellos y que para su logro son insuficientes las solas acciones del Programa.

Por otro lado las RIG que se señalan en las reglas de operación están encaminadas principalmente a lograr una adecuada implementación administrativa del programa pero no al alcance de los objetivos de sustentabilidad y por tanto las RIG no son suficientes para lograr todos los objetivos que se propone el programa.

Ante esta situación se aprueba la hipótesis de que el mal diseño del programa no permite que existan RIG encaminadas a lograr los objetivos de sustentabilidad y que por tanto no ha sido un programa que avance de manera importante en las cuestiones de sustentabilidad, a pesar de ser de suma importancia para la SAGARPA con un monto total de 5 mil millones de pesos. El programa tiene una reglamentación muy rígida y opera con criterios generales para todo el territorio nacional.

Aunado a lo anterior, en Baja California el programa se enfrenta a dos problemáticas específicas, por una parte encontramos que hay una falta de precisión en cuestiones de cómo ha funcionado el PROGAN, es decir sus avances en términos de sustentabilidad, y por otro lado que para los actores tanto del desarrollo rural de B.C. como los directamente relacionados con el PROGAN las cuestiones de sustentabilidad no son prioritarias, cuestión que se puede observar en el análisis hecho a las entrevistas.

Ante esta situación se encontró que el estado decide no participar en la implementación del Programa a pesar de tener la posibilidad de hacerlo y por otro lado que debido a esta situación y a la demanda de información respecto a los compromisos que los productores

contrajeron como beneficiarios del PROGAN para este año, se propone una nueva forma a través de una red de instituciones que cooperan para la elaboración de una guía técnica, capacitación de profesionales, asesorías y capacitación a los beneficiarios del PROGAN.

Esta situación refleja la necesidad de los actores de coordinarse para lograr en primera instancia tener información que permita conocer cómo se ha avanzado en las cuestiones de los compromisos que adquirieron los productores y posteriormente para ponerse de acuerdo en las asesorías y capacitaciones necesarias, para lograr avanzar hacia las cuestiones de sustentabilidad.

En este punto es importante mencionar que la entidad federativa, en este caso B.C. necesitaría también coordinarse con este equipo de trabajo, para definir que es la sustentabilidad para ellos y con base en esta definición promover las cuestiones de sustentabilidad desde sus funcionarios para posteriormente transmitir esta visión a los productores.

Otro punto importante por mencionar es que a pesar de que existen estos avances de coordinación, el programa no ha sido objeto de consideraciones de los participantes a través del tiempo, ya que los cambios en el diseño a lo largo de sus 4 años como “antiguo PROGAN” y 3 años como “nuevo PROGAN” se han decidido a nivel central siendo aplicables a todo el territorio nacional sin que prevalezcan criterios estatales o locales. En este sentido la factibilidad de que en determinado momento se pudiera adoptar este enfoque regional o local es casi nula, precisamente porque está concebido con una visión centralista y con una rígida normatividad.

Bibliografía.

Agranoff, R., 1997. Las relaciones y la gestión intergubernamentales. En R. Bañón, & E. C. (comps), *La nueva Administración Pública* (págs. 125-170). Madrid, España: Alianza Editorial, S.A.

Agranoff, R. M., 2001. Big questions in public network management research. *Journal of public administration research and theory* , 295-326.

Aguilar, L., 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de cultura Económica.

Avendaño, B., & Montaña, M. I., 2008. *El sector ganadero de Baja California y el TLCAN en el 2008*. Recuperado el 02 de Marzo de 2010, de http://www.dcsea.uqroo.mx/fwalla/Ponencias_Coloquio/ponencia%20Avendano.pdf

Ávila, J., Alicia, R., & José, P., 2008. La economía y los sectores ganadero, forestal y pesquero. En Á. José, *Presente y futuro de los sectores ganadero, forestal y de la pesca mexicanos en el contexto del TLCAN* (pág. 403). México: El Colegio de México, Universidad Autónoma de Chapingo.

Azuela, A., 2006. *El ordenamiento ecológico del territorio en México: génesis y perspectiva*. México: Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Bringas Nora, B. V., 2007. Problemas y fallas evitables en los planes de ordenamiento. En *Foro: Ordenamiento territorial, transparencia y tenencia de la tierra: Una estrategia para el desarrollo de la península de Baja California*. La Paz, BCS, México: Colegio de la Frontera Norte.

Cabrero, E., 1997. *Del administrador al gerente público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Cabrero, E. R. , 2001. *Relaciones Intergubernamentales en México, nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios*. Tlaquepaque México: ITESO-IGLOM.

Carabias, J., Arriaga, V., & Cervantes, V., 1994. Los Recursos naturales de México y el desarrollo. En P. P. (coord), *Desarrollo, desigualdad y medio ambiente* (págs. 303-345). México: Editorial Cal y Arena.

CONAGO., 2007. *Propuestas de políticas públicas para el desarrollo rural sustentable desde una visión federalista del campo mexicano*. México: Secretariado Técnico al Servicio de los Gobiernos Estatales A.C. .

COPLADE, B., 2010. *Gobierno de Baja California, Comité de Planeación Estatal*. Recuperado el 09 de marzo de 2010, de Subcomité Sectorial de Desarrollo Rural: <http://www.copladebc.gob.mx/subcomites/DesarrolloRural.pdf>

COPLADE, G. d., 2007-2012. *Plan Estatal de Desarrollo*. Recuperado el 09 de marzo de 2010, de Plan Estatal de Desarrollo: <http://www.bajacalifornia.gob.mx/ped/PED.pdf>

Defler, T. P., 2001. *Zonificación ambiental para el ordenamiento territorial en la amazonia colombiana*. Bogotá: Instituto Amazónico de Investigaciones, Universidad Nacional de Colombia.

Dourojeanni, A., 2000. *Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable*. Santiago de Chile: CEPAL, división de recursos naturales e infraestructura.

FEADER, F. E., 2009. *Síntesis de la legislación de la Unión Europea*. Recuperado el 10 de junio de 2010, de Legislación Europea: http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/l60032_es.htm

Galeano, M., 2004. *Diseño de proyectos en la investigación cualitativa*. Colombia: Fondo Editorial Universidad EAFIT.

Herrera, A., 1995. El desarrollo sustentable y la agenda municipal en México: hacia un fortalecimiento del pacto federal. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Federalismo y Descentralización*. Número 51 , 73-77.

INEGI., 2010. *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. Recuperado el 03 de marzo de 2010, de <http://www.inegi.org.mx/inegi/asp?est>

Jiménez, J., 2007. *El ambiente y el desarrollo rural*. México: Legislación para el Desarrollo rural, Centro de estudios para el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria. Camara de Diputados, LX Legislatura.

Jiménez, L., 1996. Desarrollo Rural Sustentable, Dimensiones y Principios. *Red Nacional de Proyectos de Desarrollo sustentable, Memoria, SAGAR* (págs. 11-26). México : Colegio de Postgraduados.

López, F., 2007. *Legislación para el desarrollo rural: una visión de conjunto*. México: Colección: Legislación para el Desarrollo Rural. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Sberanía Alimentaria, Cámara de Diputados, LX Lesgislatura.

MARM, 2010. *Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino*. Recuperado el 24 de mayo de 2010, de Ley para el Desarrollo Sosntenible del Medio Rural:

<http://www.mapa.es/desarrollo/pags/Ley/1%20Estrategia%20desarrollo%20rural%20sostenible%20adoptada.pdf>

Mata, B., 1997. *Agricultura ¿sustentable o sostenible?*, Programa de Investigación y Servicio en Regionalización Agrícola y Desarrollo Sustentable. México, 70.p: Universidad Autónoma de Chapingo.

Moore, M., 1998. *Gestión estratégica y creación del valor en el sector público*. Barcelona: Paidós, pp 15-55.

Ochoa, M., 1996. *Relaciones Intergubernamentales y políticas ambientales. El caso de manejo y control de la contaminación de las aguas residuales de la ciudad de Tijuana, Baja California*. Tijuana, Baja California: El Colegio de la Frontera Norte.

Plaza, O., & Sergio, S., 1993. *Desarrollo microregional: una alternativa hacia la equidad*. San José Costa Rica: IICA.

Polanco, J., 2004. *Diagnóstico socioeconómico y técnico de la ganadería bovina en el área de protección de flora y fauna "Valle de los Cirios"*. Tijuana, Baja California: COLEF.

Quintero, M., 2004. Realidades, Paradigmas y Perspectivas del Desarrollo Sustentable. En Q. M. (coord), *Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable: Reflexiones en torno a su problemática* (págs. 185-201). México: Miguel Angel Porrúa.

Reyes, S., 2004. La agricultura nacional en un mundo globalizado. En R. S. (coord.), *Desarrollo rural, problemática actual y perspectivas* (págs. 17-30). México: Instituto Politécnico Nacional.

Rojas, J. P., 2010. Relaciones intergubernamentales y conflicto intergubernamental por el agua entre Guanajuato y Jalisco en la cuenca Lerma-Chamapa-Santiago. *Primer congreso red de investigadores sociales sobre el agua* . Guadalajara .

Rose, R., 1984. *Understanding Big Government*. London: SAGE Publications.

Rubio, B., 2006. El panorama teórico rural contemporáneo. En C. M. Ramírez, *El desarrollo rural regional, hoy. Tomo I: el debate teórico* (págs. 69-92). México: Universidad Autónoma de Chapingo.

Sagarnaga, L., 2004. *Evaluación Nacional de Procesos 2003-2004, Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera*. México: SAGARPA/Universidad Autónoma de Chapingo.

SAGARPA., 2001, última reforma DOF 02-02-2007). *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*. México, DF.: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

SAGARPA, 2007-2012 . *Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación*. México: SAGARPA.

SAGARPA., 2001. *Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo rural, Pesca y Alimentación, 2001 - 2006*. México: SAGARPA.

SAGARPA., 2003. *Secretaría de Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación*. Recuperado el 17 de febrero de 2010, de http://www.sagarpa.gob.mx/Dgg/progan//reglas_progan.pdf

Sampieri, R., Fernandez, C., & Baptista, P., 2006. *Metodología de la investigación*. México D.F: Mc Graw Hill.

Schejtman, A., 2004. *Desarrollo Rural: Condicionantes, Experiencias y Búsqueda de Nuevos Paradigmas, Proyecto Regional de Cooperación para la Formación en Economía y Políticas Agrarias y de Desarrollo Rural en América Latina*. Chile: FAO-ONU.

SEMARNAT., 2006. *La Gestión Ambiental en México*. México: Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

SIAP. , 2009. *Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera*. Recuperado el 01 de marzo de 2010, de http://www.siap.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=23&Itemid=3

Tamayo, R., & Hernández, F., 2004. *Descentralización, Federalismo y Planeación del Desarrollo Regional en México; ¿Cómo y hacia dónde vamos?* México: Miguel, Angel Porrúa.

Trejo, 2002. *Propuesta para la reactivación de la ganadería bovina productora de carne de México en el contexto de los mercados globalizados*. Chapingo: Universidad Autónoma Chapingo.

UACH., 2006. *Evaluación externa, PROGAN*. México: SAGARPA.

UACH., 2003-2004. *Evaluación Nacional de Procesos, PROGAN*. México: SAGARPA.

UACH, U., 2008. *Informe final de consistencia y resultados PROGAN*. Chapingo México: SAGARPA.

Urquidi, V., 1996. *Economía, política ambiental y desarrollo sustentable*. México D.F: Cámara de Diputados LVI Legislatura.

Valdez, F., 2004. *"La desarticulación de las relaciones intergubernamentales en el proceso de descentralización de la gestión ambiental en Baja California, México, 2002-2003" Tesis de Maestría en Administración Integral del Ambiente*. Tijuana B.C: El Colegio de la Frontera Norte.

Wright, D., 1997. *Para entender las relaciones intergubernamentales: estudio introductorio de José Luis Méndez*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública: Universidad Nacional Autónoma de Colima, Fondo de Cultura Económica.

Anexos.

ANEXO i.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ASERCA.	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria.
B.C.	Baja California.
CADERS	Centros de Atención para el Desarrollo Rural.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CGG	Comisión General de Ganadería.
CONAGO	Conferencia Nacional de Gobernadores.
COPLADE	Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal.
COPLADEM	Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal
COTECOCA	Comisión Técnico Consultiva de Coeficiente de Agostadero.
DDR	Distrito de Desarrollo Rural.
DRS	Desarrollo Rural Sustentable.
FedMVZ	Federación de Médicos Veterinarios Zootecnistas.
FOFAEBC	Fondo de Fomento Agropecuario de Baja California.
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
INIFAP Pecuarias.	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias.
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable.
LGEEPA	Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.
PEC	Programa Especial Concurrente.
PED	Plan Estatal de Desarrollo.
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo.
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo.

PROGAN	Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera / Programa de Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento ganadero y apícola
RIG	Relaciones intergubernamentales.
ROP	Reglas de Operación.
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
SEFOA	Secretaría de Fomento Agropecuario.
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
SIAP	Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera.
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte

ANEXO ii

PROGRAMAS DE LA SAGARPA 2010.

- Programa para la adquisición de Activos Productivos

Componentes: Agrícola, Ganadero, Desarrollo Rural, Acuacultura y Pesca.

- Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO Para Vivir Mejor)
- Programa de Inducción y Desarrollo de Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMER);

Componentes: Apoyo a Intermediarios Financieros, Apoyos a Instrumentos de Inducción y Desarrollo del Financiamiento.

- Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria;

Componentes: Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA), Recursos Biogenéticos y Biodiversidad; Reconversión Productiva; Acuacultura y Pesca; Programa Ganadero (PROGAN).

- Programa de Atención a Problemas Estructurales (Apoyos Compensatorios);

Componentes: Diesel Agropecuario, Marino y Gasolina Ribereña, Apoyo al Ingreso Objetivo, al Ordenamiento del Mercado y para la Adquisición de Coberturas.

- Programa de Soporte:

Componentes: Sanidades e Inocuidad, Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (SNIDRUS), Asistencia Técnica y Capacitación, Innovación y Tránsito de Tecnología, Planeación y Prospectiva, Desarrollo de Mercados, Promoción de exportaciones y ferias, Inspección y Vigilancia Pesquera y Acuícola.

- Programa de Atención a Contingencias Climatológicas (PACC) y
- Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural (Organízate)

Componentes: Apoyo a Organizaciones Sociales, Sistema Producto.

ANEXO iii

Guía de entrevistas

A funcionarios públicos.

- Características básicas de los órganos de decisión de desarrollo rural presentes en el municipio o estado
- Secuencia de los órganos en cuanto a su liderazgo, protagonismo y características de participación en el municipio o estado
- Periodicidad con que se realizan las reuniones y cuántos miembros participan en ellas
- Grado de conocimiento de la legislación (LDRS).
- Grado de cumplimiento del marco legal correspondiente. ¿Cuáles aspectos de la ley se cumplen y cuáles no?
- Liderazgos presentes que afecten al toma de decisiones en la actualidad.
- Tipo de apoyos y procesos de adquisición de los recursos
- Número y tipo de instituciones federales, estatales y municipales que apoyan proyectos rurales en el municipio o estado.
- Número y tipo de programas federales, estatales y municipales que apoyan proyectos en el municipio o estado.
- Programas públicos que apoyan iniciativas locales.
- Inventario de los proyectos en ejecución.
- Nivel o grado de conocimiento del actor en cuanto a sustentabilidad.
- ¿cuál es la prioridad en cuanto al desarrollo rural en BC?
- Importancia del Desarrollo Sustentable para su institución.
- Importancia del Desarrollo Sustentable para el funcionario.

En cuanto al PROGAN

- Número y variedad de unidades gubernamentales participantes.

- Número y variedad de funcionarios públicos que intervienen
- Intensidad y regularidad de los contactos entre funcionarios.
- Programación de actividades con otras dependencias.
- Importancia de las acciones y las actitudes de los funcionarios.
- Preocupación por cuestiones de política financiera.
- Relaciones que se dan entre los gobiernos para la implementación del PROGAN.
- Problemas en las RIG en la implementación del Programa.
- Ámbitos de coordinación y cooperación entre los gobiernos.
- Tipos de relación que se dan entre los gobiernos (de evaluación, de seguimiento, de información, etc.).
- Número de acuerdos establecidos.
- Interés en la implementación del Programa.
- Percepción de la participación de BC en la implementación del Programa, interés del gobierno estatal en participar en el programa.
- Número de reuniones anuales del comité.
- Consideración del margen de decisión personal en la implementación del PROGAN.
- Existencia de problemas para consensar acuerdos cuando participan más de una instancia en tomas de decisiones.
- Resultados ambientales, sociales y económicos del PROGAN.
- Funciones reales de los Comités de Desarrollo Rural (estatales, municipales y regionales).