

Sociedad y Ambiente

E-ISSN: 2007-6576

sociedadyambiente@ecosur.mx

El Colegio de la Frontera Sur

México

Morán Guzmán, David; Valtierra Pacheco, Esteban; Vázquez García, Verónica; Salas González, José María

Concurrencia de los programas de la Sagarpa y la Conafor en una comunidad rural: el caso de Santiago Ihuitlán Plumas, Oaxaca

Sociedad y Ambiente, núm. 15, noviembre, 2017, pp. 39-66

El Colegio de la Frontera Sur

Campeche, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=455753347003>

## Concurrencia de los programas de la Sagarpa y la Conafor en una comunidad rural: el caso de Santiago Ihuitlán Plumas, Oaxaca

### Concurrence of Sagarpa and Conafor Programs in a Rural Community: The Case of Santiago Ihuitlán Plumas, Oaxaca

David Morán Guzmán,\* Esteban Valtierra Pacheco,\*\*  
Verónica Vázquez García\*\*\* y José María Salas González\*\*\*\*

#### Resumen

El objetivo del presente artículo es analizar los procesos de concurrencia de los programas Proagro y Progan de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), así como del Programa Nacional Forestal (Pronafor) de la Comisión Nacional Forestal (Conafor) en la Comunidad Santiago Ihuitlán Plumas, Oaxaca. La metodología incluyó una encuesta socioeconómica a beneficiarios de los programas, entrevistas semiestructuradas a informantes calificados y un taller participativo. Los resultados muestran que no hay concurrencia entre los programas de Sagarpa y Conafor porque cada institución tiene sus propios procesos de gestión y operación de los apoyos, los cuales, además de no atender las necesidades de la comunidad, generan conflictos entre los intereses individuales y los comunales. Los productores reciben los recursos en efectivo de Proagro y Progan sin que eso se traduzca en un mejoramiento de la productividad ni en el bienestar de las familias. El Pronafor ha tenido un impacto limitado en el bienestar, pero ha ayudado a la restauración de una parte de los bosques comunales.

\* Estudiante de Maestría en Socioeconomía, Estadística e Informática-Desarrollo Rural en el Colegio de Postgraduados, Campus Montecillo, México. Líneas de interés: evaluación de programas y política pública, ecología y restauración forestal, desarrollo rural. Correo electrónico: moguzda@gmail.com

\*\* Doctorado en Desarrollo de los Recursos por Michigan University State, Estados Unidos. Profesor-investigador en el Colegio de Postgraduados, Campus Montecillo, México. Líneas de interés: planeación y evaluación de recursos, programas de desarrollo. Correo electrónico: evaltier@colpos.mx

\*\*\* Doctorado en Sociología por Carleton University, Canadá. Profesora-investigadora en el Colegio de Postgraduados, Campus Montecillo, México. Líneas de interés: género, desarrollo social y medio ambiente. Correo electrónico: vvazquez@colpos.mx

\*\*\*\* Doctorado en Economía Agrícola por la Universidad Autónoma Chapingo, México. Profesor-investigador en la Universidad Autónoma Chapingo, México. Líneas de interés: políticas públicas, economía y política ambiental del sector agropecuario, política agrícola y desarrollo rural. Correo electrónico: jmsalasgonzalez@gmail.com

**Palabras clave:** necesidades de la población; gestión y operación de programas; coordinación institucional; desarrollo de capacidades; desarrollo rural

## Abstract

The purpose of this paper is to analyze the concurrence of the Proagro and Progan programs of the Secretariat of Agriculture, Livestock, Rural Development, Fisheries and Food (Sagarpa) and Pronafor of the National Forestry Commission (Conafor) in the community of Santiago Ihuitlán Plumas, Oaxaca. The methodology included a socioeconomic survey applied to the program's beneficiaries, semi-structured interviews with qualified informants and a participatory workshop. The main findings show that there is no concurrence between Sagarpa and Conafor programs since the two institutions have their own management and operation processes that do not take community needs into account and create conflicts between individual and communal interests. Although producers receive cash resources from Proagro and Progan, this does not translate into an improvement in productivity or in families' wellbeing. Pronafor has had a limited impact on welfare yet it has helped restore part of the community forest.

**Keywords:** population needs; program management and operation; institutional coordination; rural development

## Introducción

### Marco legal de la concurrencia y coordinación interinstitucional

El Artículo 27 fracción xx de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en 1917, enuncia:

El Estado será responsable de promover las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica (H. Congreso de la Unión, 1917).

Herrera (2009) señala que con el Plan Sexenal del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) se iniciaron los procesos de planeación para el desarrollo del país. A partir de entonces, en México han

existido múltiples políticas, programas y ordenamientos gubernamentales para la administración pública del desarrollo rural, agropecuario y forestal.

La coordinación institucional y la concurrencia de programas se institucionalizó con el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider), posteriormente llamado Programa Integral de Desarrollo Rural, a cargo de la Secretaría de la Presidencia a inicios de la década de los setenta. Para la planeación y operación del Pider se crearon los Comités Promotores de Desarrollo (Coprodes), que a partir de 1981 se transformaron en los Comités de Planeación del Desarrollo Estatal (Coplade) que hasta la fecha todavía existen en todos los estados del país (Mathus-Robles, 2009). Particularmente en Oaxaca, el Coplade “es una dependencia del Poder Ejecutivo del Estado, que tiene como su principal objetivo coordinar el desarrollo estatal con la participación de las dependencias federales y estatales, los sectores social y privado, así como de los municipios, en congruencia con los propósitos y metas establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022” (Coplade Oaxaca, 2017).

Otro ejemplo de programas dirigidos al sector rural que han sido instrumentados intersectorialmente es el denominado Sistema Alimentario Mexicano, que fue creado en 1980 y tuvo por objeto estimular la producción de alimentos básicos para alcanzar la autosuficiencia alimentaria y mejorar la distribución de los mismos a través del acceso a créditos y la mejora de precios de garantía, entre otras estrategias. Esta acción fue operada intersectorialmente con la participación de diversas dependencias y organizaciones no gubernamentales; su planificación y coordinación estuvo a cargo del Sistema Nacional de Planeación; tres años después el programa se eliminó, entre otras causas, por la fuerte crisis fiscal (Barquera *et al.*, 2001).

En la actualidad, la concurrencia y la coordinación de los programas de Sagarpa y Conafor están definidas en términos legales en algunas leyes como: la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) y la Ley General de Cambio Climático (LGCC). La LDRS, en su artículo 4º, señala que:

Para lograr el Desarrollo Rural Sustentable el Estado, con el concurso de los diversos agentes organizados, impulsará un proceso de transformación social y económica que reconozca la vulnerabilidad del sector y conduzca al mejoramiento sostenido y sustentable de las condiciones de vida de la población rural, a través del fomento de las actividades productivas y de desarrollo social que se realicen en el ámbito de las diversas regiones del medio rural, procurando el uso óptimo, la conservación y el mejoramiento de los recursos naturales y orientándose a la diversificación de la actividad productiva en el campo —incluida la no agrícola—, a elevar la productividad, la rentabilidad, la competitividad, el ingreso y el empleo de la población rural (Presidencia de la República, 2001).

De lo señalado en la LDRS se rescatan dos ideas: primero, que las instituciones como Sagarpa, Conafor y otras instituciones deberían trabajar de forma coordinada para promover el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural; segundo, que el fomento a la productividad puede hacerse conservando los recursos naturales.

La misma LDRS, en su artículo 21 (Presidencia de la República, 2001), considera la creación de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Rural Sustentable que estará integrada por los titulares de las siguientes dependencias del Ejecutivo Federal (Figura 1):

**Figura 1. Dependencias del Ejecutivo Federal que participan en el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural 2014-2018**



Fuente: PEC. Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, 2014.

La principal responsabilidad de la Comisión Intersecretarial es proponer al Ejecutivo Federal el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) que para el periodo 2014-2018 comprende las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación de empleo y a garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente débiles (Comisión Intersecretarial de Desarrollo Rural Sustentable,

2014). El PEC incluye acciones y recursos de todas las instituciones que integran la Comisión Intersecretarial que deben trabajar de forma concurrente y coordinada con la Sagarpa. En este contexto cada una participa de acuerdo a sus atribuciones y competencias para lograr los propósitos de la política de desarrollo rural.

Por otra parte, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) señala, en su artículo 27, que de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Sagarpa se coordinará con la Semarnat, y con la Conafor en su caso, para el cumplimiento de los objetivos del Servicio Nacional Forestal previstos en la LGDFS (Presidencia de la República, 2003). En el mismo sentido, la LGCC establece la creación de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC), coordinada por la Presidencia de la República, aunque en términos reales es responsabilidad de la Semarnat y está integrada por Sagarpa, Secretaría de Salud (SSA), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

## Concurrencia y ámbitos de acción de Sagarpa y Conafor

Lo anterior únicamente establece el marco legal de actuación de la acción de las instituciones. Sin embargo, estos lineamientos legales y programáticos sólo tienen sentido si la concurrencia y coordinación interinstitucional se concreta en acciones específicas. Sagarpa ha hecho diversos intentos de planear las actividades de desarrollo rural sustentable en los diversos territorios a nivel estatal y municipal, a través de los comités estatales de desarrollo rural y de los comités municipales de desarrollo rural sustentable, mismos que serían para generar proyectos y propuestas de inversión de los recursos establecidos en las Reglas de Operación (ROP) de los programas de Sagarpa (Sagarpa, 2016). Esta secretaría también ha tratado de implementar algunos programas que tienen un enfoque territorial como el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA) (Baca, 2014). La Conafor ha mantenido mecanismos centralizados de planeación y operación desde su creación aun cuando ha intentado definir la aplicación de sus recursos en términos territoriales mediante las Unidades de Manejo Forestal (Umafor).

En años recientes Conafor ha tratado de avanzar en una estrategia concurrente para impulsar los compromisos internacionales sobre cambio climático que estableció para aplicar la Reducción de Emisiones de gases de efecto invernadero causadas por la Deforestación y Degrado de los bosques, la conservación y el incremento de las capturas de  $\text{CO}_2$  (REDD+). Se diseñó la Estrategia Nacional REDD+ (ENAREDD+) como una política pública en la que concurren instituciones nacionales como Sagarpa, Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social), Sener (Secretaría de Energía), Segob (Se-

cretaría de Gobernación), SHCP, SSA SCT, SE, SRE y Sectur (Secretaría de Turismo) (Conafor, 2010). En una primera etapa se trabajarían nuevas formas de operación en áreas de Acción Temprana para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal (ATREDD+). Se seleccionaron tres áreas para implementar ATREDD+: en la costa sur de Jalisco, algunas zonas de la Península de Yucatán y la Selva Lacandona. El propósito de la ATREDD+ es construir mecanismos innovadores para el alineamiento de políticas e incentivos, mediante la construcción de instancias de gestión con capacidad operativa territorial y asociadas con otras instancias públicas (Valtierra-Pacheco, 2015).

Entonces, si se tienen las bases jurídicas y algunas experiencias de trabajo concurrente de instituciones como Sagarpa, Conafor y otras instituciones, ¿por qué no se da la concurrencia en todos los territorios rurales que son materia de las acciones de estas instituciones? La acción del Estado a través de sus políticas públicas y los programas específicos de las instituciones gubernamentales no puede concebirse como una actuación aislada porque las necesidades de una sociedad como la mexicana son tantas que con la acción de un solo programa es difícil promover un desarrollo rural, agropecuario o forestal que tenga una repercusión positiva en el bienestar de la población rural.

Se han creado diversos conceptos para designar la acción dirigida a promover el desarrollo de la sociedad por parte de las instituciones; entre ellos están: *concurrencia, coordinación institucional y transversalidad*. En todos estos términos hay traspases conceptuales, pero tienen algo en común: que las acciones de las instituciones públicas no pueden ni deben estar aisladas y separadas de lo que hacen otras entidades nacionales, la sociedad civil y otras instituciones internacionales.

## **Concurrencia, coordinación institucional y transversalidad**

Retomando estos conceptos, se concibe la *coordinación institucional* como el proceso a través del cual se da orden al esfuerzo de las dependencias y entidades del gobierno federal y de los gobiernos estatales y municipales. Los propósitos primordiales de esta coordinación son evitar la duplicidad de esfuerzos, así como transparentar y hacer más eficiente el uso de los recursos (Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza, 2017).

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 enfatiza, en diferentes secciones, que las políticas de desarrollo deben lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional (Gobierno de la República, 2013).

La *transversalidad* es un conjunto de temas que cruzan de forma horizontal todos los programas gubernamentales y que demandan mayor atención, pero especialmente necesitan acciones

encaminadas a terminar con los rezagos superando la visión sectorial. Algunos de estos temas son: pobreza extrema, deterioro ambiental y destrucción de los recursos naturales, inequidad de género, segregación de los indígenas, discriminación de grupos vulnerables, entre otros más (Valtierra-Pacheco, 2015).

El término *concurrencia* hace alusión a la coincidencia de varios actos, realizados al mismo tiempo y en relación a un mismo propósito. Se ha definido este proceso como un mecanismo de articulación y coordinación de estrategias y acciones de las políticas sectoriales que convergen en un territorio, en la búsqueda de sinergias, congruencia de objetivos y mecanismos de implementación (Echeverri *et al.*, 2013).

La concurrencia de políticas debe concebirse como un modelo de gobierno que parte de la focalización de estrategias en espacios geográficos, descentralización y ordenamiento territorial, participación social legítima y articulación intersectorial y territorial. La implementación de políticas públicas basadas en la gestión de territorios rurales ofrece un marco estratégico que fortalece la eficiencia de los instrumentos de intervención pública y el impacto en términos de dinamismo, prosperidad y bienestar de la población atendida (Echeverri *et al.*, 2013).

## **El principio de la concurrencia en la planeación y operación de Sagarpa y Conafor**

A pesar de que las distintas instituciones gubernamentales, entre ellas la Sagarpa y la Conafor, conocen y han sido instruidas con estos principios para la planeación y la operación, se observa una escasa aplicación de estos principios. Aguilar *et al.* (2012) señalan que prevalece una histórica centralización del gobierno federal que causa la actual descoordinación entre las instituciones públicas en todos los niveles. Esto es resultado de muchas décadas de procesos de planeación y de toma de decisiones que no tenían en cuenta a los actores estatales o locales ni a las prioridades concebidas desde estas realidades. Por lo general la federación creó sistemas de control y seguimiento del uso de los recursos federales, los cuales han generado desde un inicio inconformidad entre los gobiernos estatales. Esto ha frenado la posibilidad de las entidades de consolidar esquemas de diagnóstico, planeación e implementación de acciones así como de generación y distribución de los recursos públicos.

Domínguez (2010) manifiesta que es común que las secretarías de estado rivalicen entre sí cuando inciden sobre un mismo asunto o territorio, lo que deja al descubierto intervenciones puramente sectoriales y la centralización federal. Incluso es frecuente que las dependencias guberna-

mentales se disputen la clientela social y tengan que ofrecer apoyos más atractivos para colocar la inversión pública.

Dado que el ámbito de acción de Sagarpa y Conafor coinciden, deberían estar cercanamente coordinadas y concurrir con acciones en muchos ámbitos territoriales, especialmente en las tierras de comunidades agrarias que poseen bosques, por ejemplo, en todos los ejidos forestales donde los ejidatarios practican agricultura y ganadería, tanto en terrenos parcelados como en terrenos forestales que son parte de la áreas comunes de los ejidos. Es común identificar la “tragedia de los comunes” (Hardin, 1968) en las parcelas de uso común de los ejidos y comunidades en donde se realiza el pastoreo de ganado que daña los rebrotes de los árboles de los bosques (Hernández-Vargas *et al.*, 2000). En otras se observa cómo las actividades agrícolas como la quema de la caña de azúcar o la práctica del sistema de *roza, tumba y quema* provocan incendios que afectan áreas forestales arboladas (Galindo *et al.*, 2009).

Después de una larga carrera de investigación, Leff (2010) refiere que la explotación de los recursos naturales en países como México ha generado daños irreversibles en la productividad de los ecosistemas, disminuyendo considerablemente su potencial y restringiendo las alternativas sociales de organización de procesos productivos equilibrados, igualitarios y sostenibles. La apropiación de las mejores tierras en grandes extensiones para el cultivo y la ganadería comercial ha desplazado a la agricultura de subsistencia hacia las laderas de las montañas donde las condiciones topográficas y la falta de técnicas apropiadas de labranza han acelerado los procesos de deforestación y erosión de los suelos.

## Visión territorial del desarrollo rural y forestal

De acuerdo con Pérez-Castañeda (2007), se ha venido afianzando el concepto de *desarrollo rural* con una visión territorial impulsada, desde la década de los ochenta, por diversas instituciones internacionales como el BID (Banco Interamericano de Desarrollo), el Banco Mundial (BM), la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), el FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) y el IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. De acuerdo con el mismo autor, el enfoque territorial tuvo influencia en la elaboración de la LDRS porque considera la premisa de que cada espacio regional posee sus propias características y de que las condiciones económicas, físicas, políticas, sociales, ambientales y culturales varían incluso a nivel de microrregión. Esto obliga a que los programas y políticas de desarrollo rural deban tener un enfoque diferenciado por regiones y territorios.

Al final, tanto Sagarpa como Conafor han mantenido una visión sectorial que ha limitado el diseño y operación de programas gubernamentales que no toman en cuenta las características económicas, ambientales, sociales, culturales y algunas otras particularidades de las diferentes regiones del país. La formulación de políticas centralizadas por parte de las instituciones encargadas de promover el desarrollo en el medio rural ha propiciado confusión respecto a la práctica de actividades potencialmente productivas en las comunidades, derivando en resultados poco satisfactorios. Siendo la Conafor una de las principales dependencias de la Semarnat, y dadas sus atribuciones, debería ser una de las instituciones con mayor concurrencia y coordinación con los programas de Sagarpa.

En la actualidad es inaceptable la disyuntiva entre producir o conservar. Ambos son parte de un mismo proceso, aun cuando haya acciones que se puedan catalogar como eminentemente productivas o puramente ambientales. En este sentido, la colaboración efectiva que pudiera haber entre Conafor y Sagarpa, a través de sus programas y acciones, permitiría contribuir de forma más efectiva al desarrollo sustentable de la sociedad mexicana. La complementariedad y concurrencia de acciones sólo se puede dar cuando hay una colaboración efectiva, desde los niveles superiores de planeación hasta los niveles más bajos de la operación (Valtierra-Pacheco, 2015).

### **Proagro, Progan y Pronafor**

El presente estudio seleccionó los siguientes programas operados por Sagarpa: Proagro (antes Procampo) y Progan. De la Conafor se seleccionó al Programa Nacional Forestal (Pronafor). El propósito fue identificar los procesos de planeación y operación de estos programas para ver si aplican los principios de concurrencia en un ámbito territorial específico de la comunidad de Santiago Ihuitlán Plumas, Oaxaca.

El Proagro fue creado en 1994 bajo el nombre de Procampo como parte del esquema de apoyo directo a la agricultura en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte firmado por México, Estados Unidos y Canadá (TLCAN). Desde su inicio el programa tuvo como objetivo apoyar mediante transferencias directas a los(as) productores(as) agrícolas en sustitución de los subsidios a los insumos y servicios del sector agropecuario. En el año 2014, se cambió su denominación a programa Proagro Productivo (Valentín Garrido *et al.*, 2016). En la actualidad el principal objetivo del Proagro es apoyar a las unidades económicas rurales agrícolas para que incrementen su capital de trabajo (Sagarpa, 2016).

El Progan inició su operación en el año 2003, como programa de gobierno federal de ejecución nacional. Los objetivos originales del Progan, según las ROP (Reglas de Operación), fueron

“fomentar la productividad 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, así como establecer un sistema de identificación del ganado bovino de manera individual y permanente, para su control y rastreo” (Salas-González, 2008). En la actualidad las Reglas de Operación 2016 sólo señalan que su objetivo es incentivar a las unidades económicas pecuarias para incrementar la productividad de las especies de ganado.

El Pronafor inició sus operaciones en 2013 bajo el objetivo de promover el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales de México, reactivar la economía del sector y contribuir a la generación de empleos, ingresos y mejora de la calidad de vida de sus habitantes; así como mantener e incrementar la provisión de bienes y servicios ambientales a la sociedad y reducir las emisiones de carbono generadas por la deforestación y degradación de los bosques y selvas (Conafor, 2013).

Quadri (2011) señala que Procampo y Progan han sido identificados como programas que fomentan el deterioro de las áreas forestales. El primero propició el cambio de uso del suelo de forestal a agrícola para poder recibir las transferencias directas por cultivar tierras, mientras que el segundo ha propiciado el crecimiento de los hatos ganaderos y la conversión de zonas de vegetación natural en agostaderos. Esto significa que estos programas de Sagarpa han ido en contra de la sustentabilidad de los recursos naturales. Sin embargo, el mismo autor señala que no hay información precisa sobre la magnitud de estos procesos.

## Planteamiento del problema de investigación

Herrera Tapia (2013) hace un recuento de los diversos enfoques por los que ha pasado la concepción del desarrollo rural desde la perspectiva de las políticas públicas, donde cabe resaltar tres de los más recientes: Desarrollo Rural Integral (DRI) en las décadas de los setenta y ochenta, resultado de varias experiencias en distintos países que fueron analizadas por autores como Raanan Weitz y Eric J. Miller; el Desarrollo Rural Sustentable, en la década de los noventa y los años 2000, que sucedió a la publicación de la obra “Nuestro futuro común” y sobre todo a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992 y, por último, el enfoque de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial que se popularizó a partir de la reproducción del programa Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural (LEADER, por sus siglas en francés, *Liaisons Entre Activités de Developpement de l'Economie Rural*). Todos estos enfoques han tenido influencia en las acciones de las instituciones públicas en

México, aunque no siempre han sido aplicados de forma rigurosa y con la responsabilidad institucional correspondiente. Algo común a los tres enfoques es la participación y la coordinación entre las diferentes instituciones que concurren en el medio rural.

Originalmente el DRI aludía a un conjunto de acciones de carácter multidisciplinario asociadas con la productividad para influir en el bienestar común de la población rural. El Desarrollo Rural Sustentable, por su parte, pone énfasis en producir con equidad social cuidando no dañar el medio ambiente y los recursos naturales, por ello la concurrencia de instituciones interesadas en el mejoramiento de la productividad deben coordinar acciones con las que atiendan la conservación del ambiente y los recursos naturales. El Desarrollo Rural Territorial pone especial atención en que el territorio se construye socialmente con los agentes públicos y privados considerando las particularidades e intereses de la población y los recursos disponibles dentro y fuera del territorio. Desde esta perspectiva, la concurrencia y coordinación institucional resultan indispensables para la obtención de impactos positivos sobre el territorio, dado que no es posible aplicar soluciones únicas para diferentes realidades

En este contexto, la actuación de las instituciones públicas de todos los niveles de gobierno es sustancial para el logro del desarrollo rural y el mejoramiento de la producción agropecuaria y forestal, así como en los niveles de bienestar y en la conservación de los recursos naturales como la base de la sustentabilidad.

Martínez *et al.* (2013) refieren que es indispensable profundizar en la revisión de las políticas e iniciativas de desarrollo en el ámbito rural de México. Es precisa una coordinación real entre todas las administraciones y programas que intervienen en el desarrollo de zonas rurales, e igualmente necesario seguir profundizando en la transición de las políticas agrarias asistencia-listas hacia políticas de desarrollo rural más integrales y multisectoriales, que busquen un mejor aprovechamiento de los recursos endógenos y una mayor participación, con el objetivo último de contribuir de manera más efectiva a reducir los niveles de pobreza de las zonas rurales del país.

En este contexto, el objetivo de este artículo es analizar el proceso de concurrencia de los programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) y la Comisión Nacional Forestal (Conafor). A tal efecto se realizó una encuesta dirigida a los grupos de beneficiarios que en el año 2015 recibieron apoyos de dichas instituciones en la comunidad Santiago Ihuitlán Plumas en el estado de Oaxaca, México. Este núcleo agrario se seleccionó ya que ha recibido apoyos de la Sagarpa desde 1994 y de la Conafor desde 2006, lo que permitió la posibilidad de recopilar diferentes experiencias y conocer los resultados alcanzados por los programas de dichas dependencias en materia de concurrencia así como en el beneficio para la población.

## Metodología

Santiago Ihuitlán Plumas se sitúa en la parte noreste del estado de Oaxaca y pertenece a la región mixteca, en el sur de México. Su superficie territorial es de 137.79 km y está conformado por cuatro localidades: Santiago Ihuitlán (centro), San Antonio, La Mexicana y San Pedro. Al norte colinda con el estado de Puebla y limita con al menos siete municipios del distrito de Coixtlahuaca, mismo al que pertenece. Su distancia aproximada a la capital del estado es de 185 km (Inafed, 2015). En el año 2010 la población reportada en el municipio fue de 480 personas, de los cuales 54.8% son mujeres y 45.2% hombres (INEGI, 2010). En la actualidad no se considera un municipio o comunidad indígena, aunque los primeros pobladores formaron parte de la etnia chocholteca, autodenominada *Runixa Ngiigua*, la cual poseía lengua propia.

Esta investigación se desarrolló bajo un enfoque mixto cualitativo y cuantitativo. El primero otorga mayor atención a la profundidad de los resultados, mientras que en el segundo lo importante es la recolección y análisis de datos conforme a ciertas variables identificadas. Las herramientas empleadas para la recolección de datos fueron el diagnóstico participativo y la encuesta socioeconómica. Se realizó un taller de diagnóstico participativo en dos sesiones (mayo y julio de 2015) donde participaron autoridades comunales, exrepresentantes de la comunidad y exlíderes, así como algunos adultos mayores y miembros de la población en general, esto con el propósito de construir una semblanza actual e histórica de la comunidad, con énfasis en los aspectos productivos, socioeconómicos y en la condición de los recursos forestales.

Como parte de la encuesta, se diseñaron cuatro cuestionarios estructurados considerando las variables de interés conforme a los objetivos del estudio. Fueron aplicados a grupos específicos de beneficiarios, quienes conformaron universos de muestreo independientes, de acuerdo con la recepción de apoyos de cada programa y/o componente (Cuadro 1).

La selección de las muestras, en los primeros tres grupos enlistados, se realizó por medio de muestreo aleatorio simple con varianza máxima para poblaciones finitas, mientras que el grupo cuatro estuvo conformado por cinco informantes seleccionados por criterio personal.

Cabe señalar que la Sagarpa puede otorgar sus apoyos a individuos o grupos pequeños, mientras que la Conafor considera a la comunidad agraria como beneficiario. Por lo cual, los beneficiarios de Proagro-Procampo y Progan reciben directamente de forma individual los apoyos. Las ayudas de Pronafor son otorgadas a la comunidad y posteriormente la directiva o la asamblea paga o transfiere los recursos a los comuneros o avecindados que participan en los trabajos convenidos con la Conafor para restaurar y mejorar las condiciones de los bosques comunales.

**Cuadro 1. Tamaño de la muestra por género y grupo de entrevistados**

Grupo de entrevistados	Universo	Tamaño de muestra	Mujeres entrevistadas	Hombres entrevistados	Total de entrevistados
Beneficiarios de Proagro- Procampo de Sagarpa	16	13	4	9	13
Beneficiarios de Progan de Sagarpa	8	8	2	6	8
Beneficiarios del Pronafor de Conafor	20	15	1	15	16
Informantes calificados	No determinado	5	0	5	5

Fuente: elaboración propia.

## Resultados y discusión

### Características de los beneficiarios de Sagarpa y Conafor

La mayoría de los beneficiarios de la Sagarpa entrevistados son mayores de 50 años (90.5%) y, entre los beneficiarios de la Conafor, 50% de los participantes tienen entre 20 y 40 años, aunque estos últimos no necesariamente cuentan con títulos agrarios. Esta situación concuerda con lo señalado por Merino y Martínez (2014) respecto al envejecimiento de los dueños de la tierra en los núcleos agrarios y la inclusión de los jóvenes en diversas actividades dentro de las comunidades. La mayor proporción de beneficiarios de Sagarpa y Conafor fueron hombres (71.4% y 93.2%, respectivamente) y sólo estudiaron la primaria.

### Actividades económicas e ingresos

Los principales productos agropecuarios en la comunidad son maíz, trigo, frijol y alfalfa, así como ganado caprino, ovino, porcino, bovino y aves de corral destinados principalmente al autoconsumo y también a la comercialización local. La mayor parte de los hogares realizan actividades pecuarias que permiten a la población obtener ingresos para cubrir los gastos de sus familias.

Los beneficiarios, tanto de la Sagarpa como de la Conafor, se dedican principalmente a la producción agrícola (43% y 62.5%, respectivamente), al trabajo de jornalero (14.3% y 18.8%), a la actividad pecuaria (14.3% y 6.2%) y a otras actividades (12.4% y 9.4%). Alrededor de dos terceras partes de los entrevistados en ambos grupos (66.7% de la Sagarpa y 62.5% de la Conafor) señalaron ser la única persona que aporta recursos económicos a su hogar, con un ingreso inferior a la suma de tres salarios mínimos al día, en congruencia con lo reportado por el Conapo (2010) para el municipio, donde se indica que el grueso de la población forma parte de los deciles de ingreso inferiores.

Individualmente, los beneficiarios de la Sagarpa desarrollan sus actividades agrícolas en parcelas con superficies de entre 1 y 7.5 ha (38% cuenta con superficies menores a 2 ha). Las actividades pecuarias las efectúan en superficies que tienen entre 1 y 14 ha (con un promedio de 1.5 ha); además están los terrenos de uso común, donde también se realiza el pastoreo. De forma similar, más de cuatro quintas partes (81.3%) de los beneficiarios de la Conafor realizan sus actividades agrícolas en parcelas de 2.34 hectáreas en promedio; 12.3% de los beneficiarios efectúa actividades pecuarias utilizando en promedio 1 ha para esta actividad. Finalmente, 6.2% de los beneficiarios dedica una proporción de su tierra a la restauración forestal y 6.2% le da un uso diferente no especificado.

Los beneficiarios de los programas de Sagarpa mencionaron tener un ingreso derivado de su actividad productiva de \$372.91 pesos mensuales por un periodo de hasta 3.7 meses, en promedio, para quienes realizan este tipo de trabajos agrícolas. Los que realizan actividades pecuarias tienen un ingreso mensual de hasta \$699 pesos por un periodo de 1.8 meses en promedio. El hecho de que las actividades agropecuarias sólo generen ingresos por un segmento del año refuerza lo planteado por Bolaños (1996), quien indicó que el desarrollo en la mixteca estará limitado mientras no se impulsen actividades no agrícolas. Estos datos obtenidos en la investigación de campo corroboran los datos del Coneval (2015), que señala que en Santiago Ihuitlán 81.4% de las personas viven en condición de pobreza y 35.5% vive en pobreza extrema y con grandes rezagos sociales.

## Características de los apoyos de Proagro-Procampo y Progan

Todos los beneficiarios del Proagro-Procampo entrevistados han recibido los apoyos en un periodo igual o mayor a trece años, con un promedio de \$3,584.61 pesos por beneficiario. Es necesario recordar que la única condición para recibir el apoyo es que se siembren los predios del padrón de Proagro. Al disponer de pequeñas superficies para la producción (hasta 5 ha), 84.6% en el programa fueron estratificados como productores de autoconsumo y 15.4% fueron reconocidos en la

categoría “transición” (parcelas de entre 5 y 10 ha). Hasta el año 2015, 38.4% de los beneficiarios ha tenido ajustes en la superficie apoyada (en promedio, una reducción de 0.57 ha). De acuerdo con los informantes clave, esta situación se asocia con el envejecimiento de la población y la migración de la población joven.

El grupo de beneficiarios de Progan comentó haber recibido apoyos desde uno y hasta por cinco años (3.1 años en promedio). La totalidad de los beneficiarios corresponde al estrato A del Progan. En 2015, en promedio los beneficiarios obtuvieron recursos por 68.5 vientres de ganado ovino, equivalente a un apoyo anual de \$3 287.50 pesos (con un incremento promedio de 7.6 vientres en 62.5% de los hatos y una reducción de 29 vientres en promedio en 25% de los hatos; mientras que en 12.5% de los hatos no se registraron cambios). Esto muestra que los apoyos del Progan han disminuido.

## **Situación de las actividades productivas agrícolas**

En relación con el proceso productivo agrícola, 84.6% de los productores emplea maquinaria cada ciclo para labores como la preparación del terreno y la siembra, mientras que 15.4% utiliza maquinaria ocasionalmente. Ésta en su mayoría es rentada por el comisariado de bienes comunales o el ayuntamiento y su uso es posible gracias a la topografía plana de las áreas destinadas a la agricultura. Sin embargo, la baja fertilidad del suelo y la escasa disponibilidad de agua no favorecen la productividad ni la rentabilidad de la mecanización, por lo que llegamos a la conclusión de que se produce maíz principalmente para consumo sin considerar la rentabilidad que podría conllevar una producción también para el mercado.

Respecto a innovaciones tecnológicas, únicamente 38.5% de los beneficiarios de Proagro-Procampo manifestó haber emprendido alguna acción orientada a mejorar su productividad (con la utilización de semillas híbridas y mejoradas cuyo precio de compra por kilogramo osciló entre \$5 y \$75 pesos). Bolaños (1996) refiere que para mejorar la productividad en la Mixteca es necesario invertir en el desarrollo de tecnologías baratas basadas en las características socioeconómicas de los productores y de los predios. Estos principios o recomendaciones no se contemplan en el Proagro-Procampo, aunque de acuerdo con lo observado con los diferentes productores entrevistados es indispensable y apremiante la adopción de tecnologías. El problema es que los recursos se dan de forma individual sin acompañamiento para mejorar la producción.

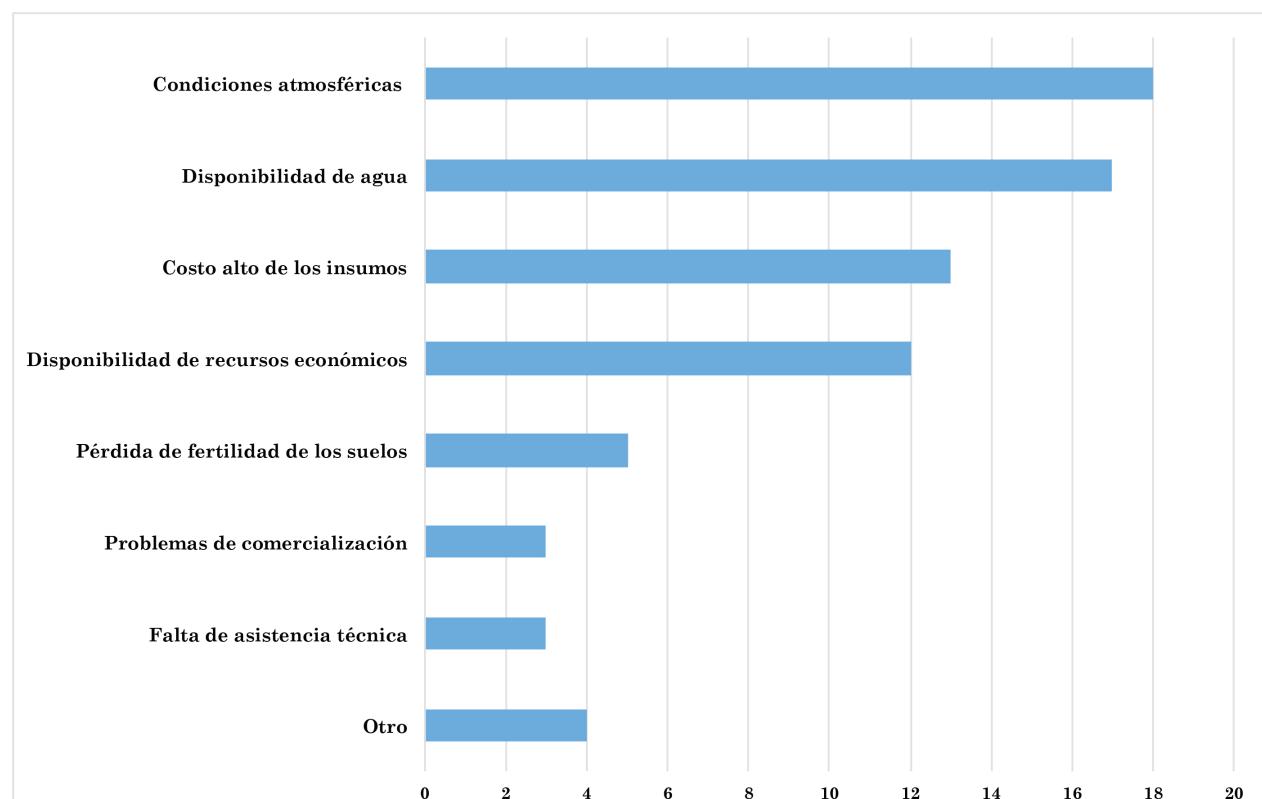
De acuerdo con la información obtenida sobre el destino de los recursos, éstos no son suficientes para la adopción de tecnologías innovadoras y a los productores les resulta imposible costearlas por su cuenta. Cortez (2007) coincide en que la falta de financiamiento propicia que la

población adopte la agricultura como una actividad de refugio y de infrasubsistencia, de tal forma que las remesas de los migrantes se convierten en el sostén económico principal de la población, y frecuentemente se usan para subsidiar la producción agrícola o pecuaria.

### Principales problemas que enfrentan los productores agropecuarios

Se les pidió a los beneficiarios del Proagro-Procampo que priorizaran los principales problemas que enfrentan y señalaron como los factores más críticos las condiciones atmosféricas (viento, granizadas, sequía, heladas, etcétera) y la escasa disponibilidad de agua (Figura 2). Mencionaron la asistencia técnica como una de las necesidades básicas, ya que requieren de orientación y acompañamiento en la gestión de recursos.

**Figura 2. Problemas que han enfrentado los beneficiarios del programa Proagro-Procampo en Santiago Ihuitlán, Oaxaca**

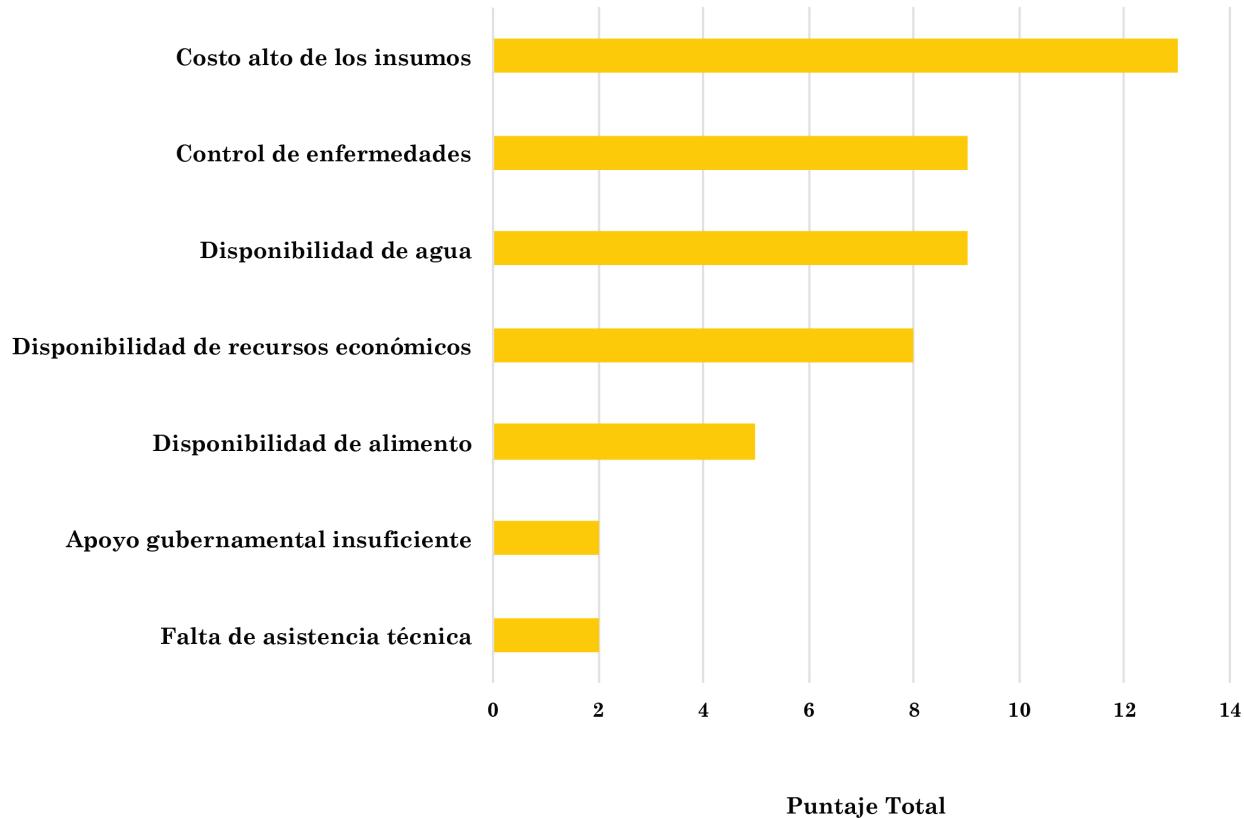


Fuente: elaboración propia.

El puntaje de la importancia fue obtenido por el procedimiento de *ranking*.

Los principales problemas que enfrentan los productores pecuarios beneficiarios del Progan son el alto costo de los insumos y la escasez de agua (Figura 3). De acuerdo con los informantes clave y los beneficiarios entrevistados, los problemas se podrían minimizar con la adopción de mejoras tecnológicas basadas en proyectos integrales, asesoría técnica adecuada, así como con la gestión y la generación de recursos.

**Figura 3. Problemas que han enfrentado los beneficiarios del Progan**



Fuente: elaboración propia.

El puntaje de la importancia fue obtenido a través del procedimiento de *ranking*.

La actividad principal en la que se requiere asistencia técnica es el manejo de pastizales, situación entendible pues todos los entrevistados mantienen sus hatos de pastoreo extensivo en áreas de propiedad comunal. Bajo este esquema, la competencia por alimento se vuelve un factor limitante

en la producción pecuaria y se magnifica por el proceso de degradación que presenta el suelo y la vegetación en la comunidad. Esto hace recordar lo señalado por Hardin (1968), quien en su análisis de los recursos de uso común advierte que los dueños de ganado buscarán siempre obtener un mayor beneficio que el resto al pastorear sus animales en terrenos de uso común, propiciando el deterioro de esos terrenos y sus recursos bióticos.

## **Correspondencia entre las necesidades de los productores y los apoyos de la Sagarpa**

El principal objetivo del Progan (incrementar la rentabilidad) aún dista de ser alcanzado, debido a que los informantes calificados señalaron que en la comunidad existe un deterioro importante de las áreas comunes donde se desarrollan las actividades pecuarias. Los apoyos otorgados por el Progan no integran el compromiso de conservar las zonas de agostadero, ni consideran en primera instancia fomentar su recuperación.

En la comunidad de Santiago Ihuitlán Plumas, las acciones de política pública en materia de desarrollo agropecuario y de conservación de los recursos forestales responden parcialmente a las necesidades de la población beneficiaria y del territorio pues no se sustentan en un diagnóstico, no se priorizan acciones, ni existe una estrategia de intervención que atienda las particularidades de la comunidad. El hecho de que las instituciones ofrezcan apoyos sin hacer un diagnóstico ha sido una característica general de la acción de este tipo de instancias en México, aun cuando en los documentos oficiales se señale que los programas deben corresponder al diagnóstico de la situación y las necesidades de la población. El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (Gobierno de la República, 2013), en todos sus capítulos, inicia con el diagnóstico de los diferentes sectores económicos y sociales para después fijar objetivos y trazar acciones. Esto debería ser replicado en todos los niveles: estatal, municipal y comunitario. Sin embargo, es claro que ni Sagarpa ni Conafor lo han hecho en el municipio de Santiago Ihuitlán Plumas, Oaxaca.

## **Características de los apoyos del Pronafor**

En general, los beneficiarios de Conafor no conocen algunos aspectos básicos de los apoyos: 56.2% de los entrevistados no dio información exacta sobre el número de años que su comunidad ha recibido los apoyos, y el resto (43.8%) contestó que el periodo ha sido de entre diez y once años, lo que concuerda con la información proporcionada por los informantes clave. Esto es entendible porque la gestión y el manejo de los recursos lo hacen las autoridades de la comunidad con poca o nula intervención de los comuneros.

La superficie apoyada por el Pronafor y su componente de restauración forestal y reconversión productiva en 2015 fue de 20 ha, cantidad que sólo fue indicada por un beneficiario (6.3%). El resto no dio datos precisos. Esto puede ser debido a que habitualmente no se lleva un registro de estos datos al no tener importancia en la vida cotidiana de los productores o porque generalmente las áreas destinadas a los apoyos de la Conafor son elegidas por los representantes de bienes comunales con o sin la opinión del asesor técnico. Sólo 18.7% de los beneficiarios atribuyó esta decisión a la comunidad en asamblea.

La mayor parte de los beneficiarios (68.9%) expresó estar de acuerdo con la asignación de superficies destinadas a las actividades de reforestación y conservación de suelos promovidas por la Conafor. El resto manifestó su desacuerdo porque esta superficie les resta la posibilidad de utilizar áreas de uso común para el pastoreo. Incluso un beneficiario señaló que la superficie asignada tiene una mayor aptitud para la ganadería que para actividades forestales. Es aquí donde se requeriría apoyo técnico para definir la aptitud de las tierras y orientar mejor los apoyos.

Todos los beneficiarios indicaron haber recibido recursos económicos por haber participado en la ejecución de los apoyos, con una remuneración promedio de \$1 071.87 pesos al año, aunque ninguno de los entrevistados recordó el número de días que trabajaron en 2015 y todos coincidieron en que la cantidad recibida fue baja y que la Conafor debería incrementar el monto de los apoyos. En su opinión, los apoyos deberían considerar un costo de jornal en un rango de \$150 hasta \$400 pesos, con una moda de \$200 pesos. Los entrevistados manifestaron que si el monto de los apoyos incrementara, de tal forma que pudieran obtener un ingreso mayor, las acciones de restauración serían mejor recibidas y la participación social incrementaría.

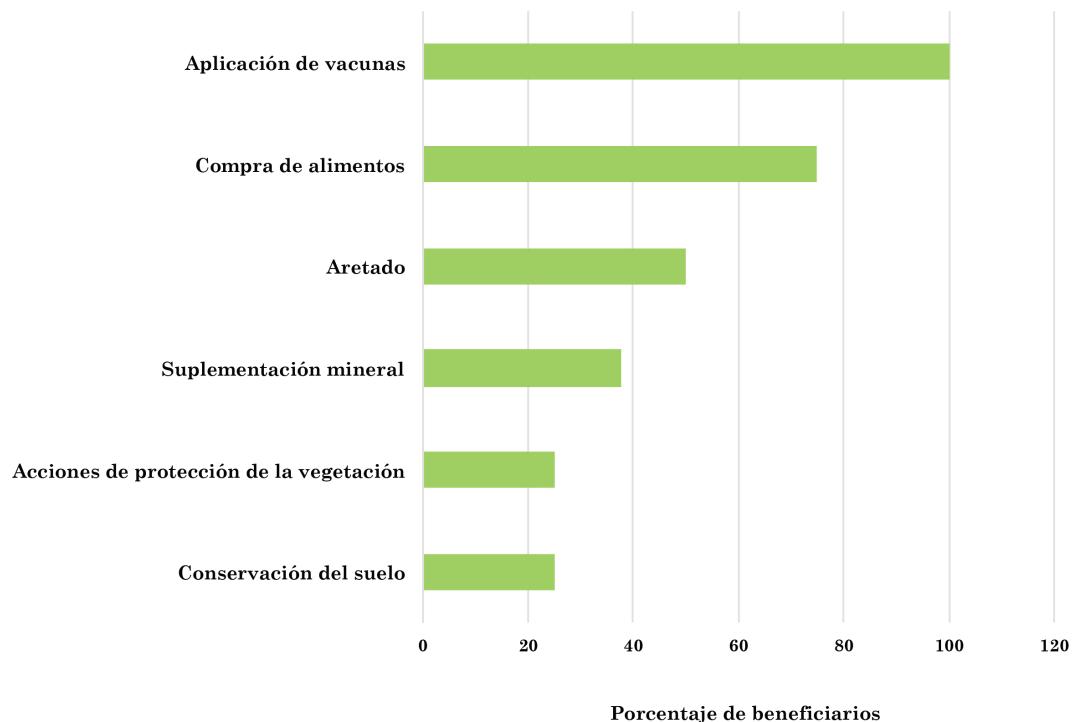
## **Destino de los recursos otorgados**

Todos los comuneros que reciben Proagro-Procampo mencionaron haber asignado recursos del apoyo al barbecho y 61.5% al rastreo (con un costo promedio de \$3 587 por productor); 15.4% asigna una parte a la siembra y solamente una persona manifestó comprar semilla (7.7%). Ante la pregunta de si asignan parte del apoyo a necesidades del hogar, sólo una persona indicó usar 40% de los recursos para comprar alimentos.

De acuerdo con la información proporcionada por los beneficiarios del Progan, el apoyo otorgado cubre como máximo 46.4% de los gastos anuales, por lo que se considera insuficiente. Las actividades principales a las que destinan recursos los beneficiarios del Progan son la aplicación de vacunas y la compra de alimentos (Figura 4). El arado tiene el tercer lugar en importancia;

sin embargo, los gastos de este rubro se refieren a los trámites administrativos de registro de los animales ya que las placas y/o aretes no tienen costo.

**Figura 4. Actividades realizadas con los apoyos del Progan en Santiago Ihuitlán, Oaxaca**



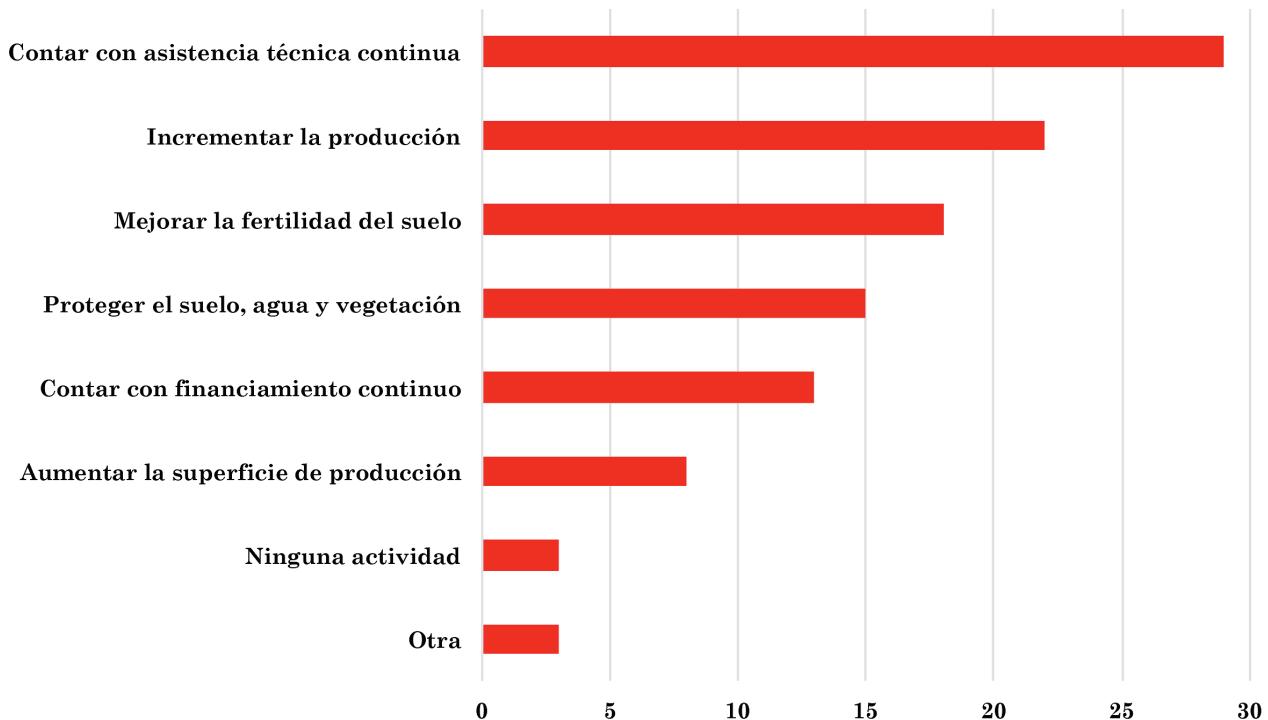
Fuente: elaboración propia.

Los beneficiarios de la Conafor indicaron que los recursos otorgados por esta institución se utilizaron para la remuneración de los jornales y en segundo lugar para el transporte de árboles, material de cercado, renta de maquinaria para la construcción de obras de conservación de suelo y los gastos administrativos del proyecto. Desde su percepción, los principales beneficios de los apoyos a nivel comunitario fueron el empleo temporal y el control de la erosión del suelo. En cambio, desde la perspectiva de la mayor parte de los beneficiarios de la Sagarpa, no se ha percibido beneficio alguno (73.9%), mientras que sólo 26.1% señaló que los principales beneficios fueron la generación de empleo y la mejora de la alimentación familiar.

La percepción de los beneficios puede estar asociada con la motivación de los productores para solicitar los apoyos. Los resultados del estudio reflejan que la población en Santiago Ihuitlán se ha interesado en Proagro-Procampo y Progan con el propósito de atender necesidades temporales mientras realizan las actividades productivas que históricamente han sido su sostén económico y alimentario. En cambio, actividades de mediano y largo plazo como la capacitación y la transferencia tecnológica se han limitado. Esta puede ser una de las principales razones por las cuales los apoyos no han trascendido en mejoras tangibles para los productores.

Desde el punto de vista de los beneficiarios de la Sagarpa, los aspectos técnicos, económicos y ambientales son esenciales para el adecuado desempeño de su sistema productivo. Las principales necesidades que manifestaron en orden de importancia fueron: contar con asistencia técnica continua e incrementar la producción (Figura 5). Esta última opción no fue relevante porque el destino principal de su producción agrícola y ganadera es el autoconsumo.

**Figura 5. Acciones que los productores consideran que deben realizar los programas Proagro-Procampo y Progan**



Fuente: elaboración propia.

El puntaje de la importancia fue obtenido por el procedimiento de *ranking*.

Asegurar su alimentación (con el incremento de la producción) y seguir utilizando los recursos del gobierno son las principales expectativas de los beneficiarios de la Sagarpa. La totalidad de los entrevistados mencionó que en la comunidad no existe ningún otro programa o institución que otorgue algún tipo de apoyo para favorecer el desarrollo de los productores agropecuarios.

Más de la mitad de los entrevistados (61.9%) calificó de correcta la forma en que Proagro-Procampo y Progan han otorgado los apoyos, es decir, con las transferencias monetarias, mientras que 33.3% no está de acuerdo y consideran que los apoyos también podrían otorgarse en especie o de forma mixta (dinero e insumos), pues mencionan que al recibir insumos la gente adquiere mayor compromiso para trabajar sus unidades productivas.

Desde la perspectiva de la mayoría de los beneficiarios de la Sagarpa (42.9%), las instituciones que otorgan los apoyos en la comunidad no trabajan de forma coordinada, principalmente porque no atienden los problemas ni las capacidades de los interesados; se limitan a atender la demanda en ventanilla, pero no las necesidades de la población, especialmente de aquellos en peores condiciones económicas. Por otro lado la población solicita los apoyos sin considerar sus implicaciones y restricciones, lo que genera conflictos por el uso de la tierra y fuga de recursos que no son empleados para los fines otorgados. La Sagarpa y la Conafor otorgan apoyo únicamente a quienes lo solicitan y cumplen ciertos requisitos, pero las actividades que se promueven persiguen objetivos distintos, por lo que las acciones realizadas no son complementarias entre sí, e incluso llegan a ser contradictorias. Finalmente los entrevistados indicaron que no existe organización dentro de la comunidad a nivel de productores o beneficiarios, por lo que cada quién realiza actividades aisladas conforme a sus intereses y necesidades.

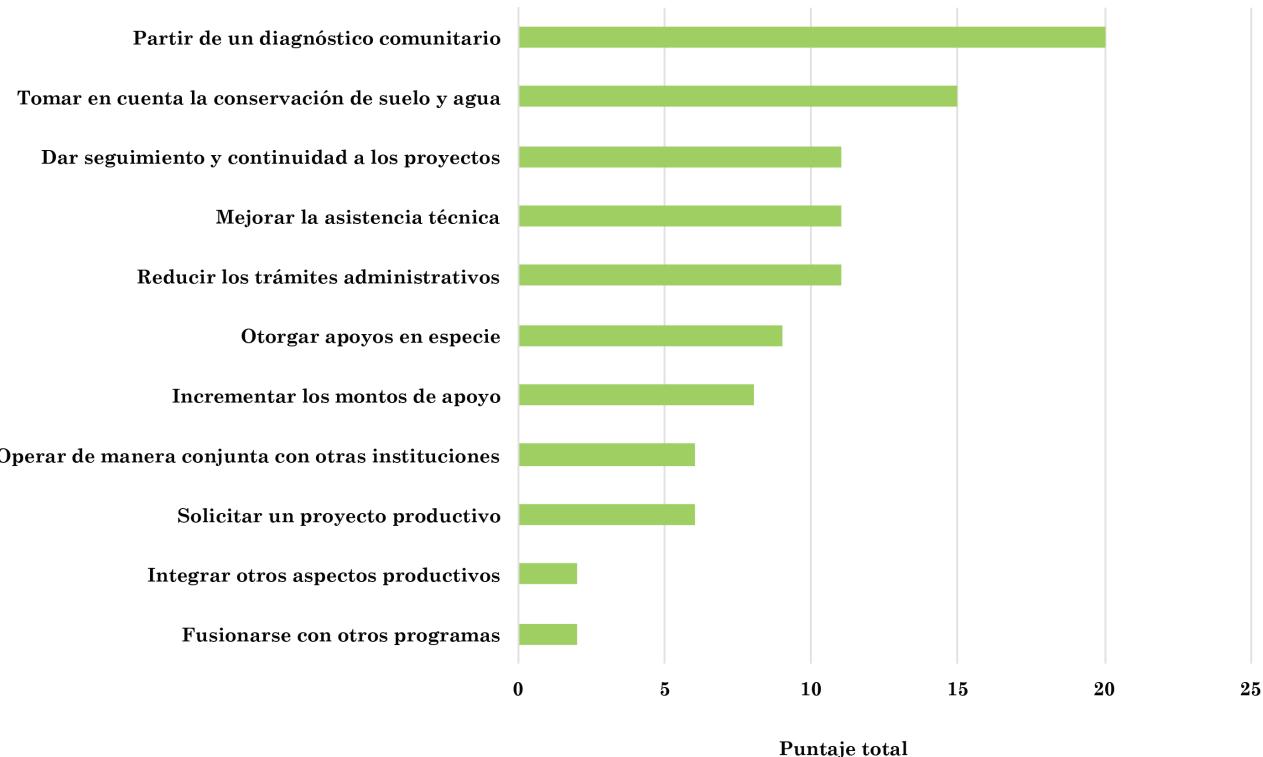
Quienes consideraron que sí hay coordinación entre los programas de la Sagarpa y la Conafor (28.6%), lo señalaron principalmente porque toda la comunidad se entera de la llegada de los programas y tienen libertad para tomar la decisión de realizar la solicitud a través de la difusión que llevan a cabo los representantes de la comunidad o las instituciones. Uno de los aspectos relevantes que cualquier programa gubernamental debe considerar son las recomendaciones de la población beneficiaria para mejorar sus condiciones de operación. En la Figura 6 se observan las principales recomendaciones, ordenadas de acuerdo con la importancia otorgada por los beneficiarios. La lista de alternativas fue integrada al cuestionario de encuesta a partir del taller de inducción, las entrevistas a informantes calificados y la prueba piloto del cuestionario, lo que facilitó que los entrevistados seleccionaran las tres recomendaciones más importantes de la lista.

Los resultados muestran que la acción de las instituciones debe partir del diagnóstico de las necesidades de la comunidad. Deben considerarse las condiciones del suelo y agua disponibles para

su conservación, ya que esto afecta la productividad de la agricultura y la conservación del bosque. Otro problema que señalaron es que a los apoyos no se les da seguimiento y que no se resuelven las necesidades por la falta de continuidad en los apoyos que otorgan los programas. Finalmente, la asistencia técnica se tiene en alta consideración como factor que puede ayudar a mejorar la producción, la conservación de los recursos naturales y a incrementar el bienestar de los comuneros y sus familias.

Un 69.2% de los beneficiarios han recibido capacitación; 38.5% al menos una vez en temas relacionados con su actividad productiva y 30.7% de forma continua. De los entrevistados de Progan, 50% mencionó haber recibido al menos una vez capacitación relacionada con su actividad y 25% de forma continua.

**Figura 6. Recomendaciones para mejorar los programas de Sagarpa y Conafor**



Fuente: elaboración propia.

Nota: el puntaje de la importancia fue obtenido por el procedimiento de *ranking*.

## Reflexiones finales en torno a la concurrencia de los programas de Sagarpa y Conafor

La conclusión más importante de la presente investigación es que no hay concurrencia entre los programas de Sagarpa y Conafor. Las razones son las siguientes: el punto más simple es que Sagarpa otorga sus apoyos de forma individual a los productores agrícolas (Proagro) y productores pecuarios (Progan). Por el contrario, la Conafor a través del Pronafor, asigna sus recursos a la comunidad para que se realicen los trabajos de mantenimiento y conservación de las áreas boscosas. Esto crea un conflicto porque la comunidad de Santiago Ihuitlán Plumas tiene un arraigado sistema de usos y costumbres gracias al cual a pesar de no estar organizados en términos productivos, el destino de los recursos de la Conafor sí pasa por la decisión de la asamblea y las autoridades comunales, en tanto que el uso de los recursos es decidido de forma individual. Esto de alguna forma crea una disyuntiva irreductible y hasta un conflicto de intereses entre lo individual y lo communal, que podría subsanarse si la comunidad fuera la beneficiaria de los programas de Conafor y Sagarpa.

Otro punto de diferendo que no permite la concurrencia es que mientras que el Pronafor está diseñado para la conservación de los recursos forestales y la vegetación natural, la Conafor otorga los apoyos con la aprobación y acompañamiento de un técnico forestal. Se establece el compromiso de aplicar la mayor parte de los recursos al pago de labores para el mantenimiento y conservación de los recursos y eventualmente se puede hacer la verificación en campo de que se realizaron los trabajos. Los programas Proagro y Progan fueron diseñados y operados para fomentar la productividad. A pesar de que los recursos otorgados por la Sagarpa no cubren los costos de producción, siguen promoviendo la producción extensiva que presiona para que se amplíe la frontera agropecuaria sobre la superficie forestal, ya que los apoyos se otorgan por superficie cultivada o por número de cabezas de ganado poseídas y no por el mejoramiento de la productividad ni por el compromiso de conservar el medio ambiente. Los compromisos con los programas de Sagarpa son que se sigan cultivando las parcelas o que se mantenga a las cabezas de ganado declaradas. Eventualmente se hace la verificación de estos compromisos, pero no se toma en cuenta la aplicación correcta de los apoyos.

Los productores reciben los recursos en efectivo de Proagro y Progan sin que eso se traduzca en un mejoramiento efectivo de la productividad o en un impacto significativo en el mejoramiento del bienestar de las familias de los beneficiarios, ya que estos apoyos sólo ayudan a cubrir parte de los costos de las actividades agropecuarias. La mayor parte de los recursos del Pronafor se aplican en el pago de jornales a comuneros y avecindados para realizar los trabajos temporales de mantenimiento y conservación del bosque. Los recursos de Pronafor también son magros y tienen poco

impacto en la economía y bienestar de la comunidad, sin embargo han logrado restaurar una parte de los bosques comunales.

La acción de ambas instituciones en la comunidad de Santiago Ihuitlán Plumas no está orientada por las necesidades de la población, pues se observa un desfase entre las necesidades manifestadas por los comuneros y el destino de los recursos aportados por Sagarpa y Conafor. Finalmente, dentro de las recomendaciones seleccionadas por los comuneros entrevistados destacan las siguientes: a) elaborar un diagnóstico de las necesidades de la comunidad y sus habitantes, ya que es el punto de partida para mejorar la producción, la conservación de los recursos naturales y el bienestar de los habitantes; b) dar mayor continuidad a las acciones de las instituciones hasta solucionar las necesidades de los comuneros, y c) acompañar los apoyos materiales y económicos con asistencia técnica para así coadyuvar a que sean correctamente aplicados, ya que sin esta asistencia resultan insuficientes y únicamente sirven para aliviar de forma temporal sus necesidades.

## Referencias

- Aguilar-Bellamy, Alexandra; Aguilar-Bellamy, Dení, y Méndez Cadena, Vidal Emmanuel (2012). *Hacia un modelo de coordinación interinstitucional e intersectorial para disminuir el trabajo infantil agrícola en México*. Ciudad de México: Cocolli Investigación para el Desarrollo A.C./ Instituto Nacional para el Desarrollo Social (Indesol), 170 pp.
- Baca del Moral, Julio (2014). “El Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA), nueva forma de extensionismo, en México”. *Spanish Journal of Rural Development*, 5(3), pp. 33-42.
- Barquera, Simón; Rivera Dommarco, Juan, y Gasca García Alejandra (2001). “Políticas y programas de alimentación y nutrición en México”. *Salud Pública México*, 43, pp. 464-477.
- Bolaños, Hector (1996). “Políticas agrícolas y pobreza rural en la mixteca oaxaqueña”. *Comercio Interior*, 46(8), pp. 644-651.
- Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (2014). “Programa Especial Concurrente 2014-2018”. Diario Oficial de la Federación (DOF), 02 de febrero. Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5343246&fecha=02/05/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343246&fecha=02/05/2014) (Última consulta 12 de septiembre de 2017).
- Comisión Nacional Forestal (Conafor) (2010). “Visión de México sobre REDD+. Hacia una estrategia nacional”. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales/ Comisión Nacional Forestal, 54 pp.
- Conafor (2013). “El objetivo de Pronafor será reactivar la economía del Sector Forestal Mexicano”. Comunicado de prensa del 07 de febrero de 2013, México. Recuperado de <http://saladeprensa.semarnat.gob.mx/index.php/noticias/515-el-objetivo-de-pronafor-sera-reactivar-la-economia-del-sector-forestal-mexicano> (Última consulta 12 de septiembre de 2017).

Consejo Nacional de Población (Conapo) (2010). “Índice de Marginación por localidad”. Consejo Nacional de Población. México. Recuperado de [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indice\\_de\\_Marginacion\\_por\\_Localidad\\_2010](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indice_de_Marginacion_por_Localidad_2010) (Última consulta 22 de junio de 2017).

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2015). “Informe Anual sobre la Situación de Pobreza y Rezago Social 2015: Santiago Ihuitlán Plumas, Oaxaca”. Recuperado de [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Informes\\_pobreza/2015/Municipios/Oaxaca/Oaxaca\\_464.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Informes_pobreza/2015/Municipios/Oaxaca/Oaxaca_464.pdf) (Última consulta 20 de septiembre de 2017).

Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo del estado de Oaxaca (Coplade Oaxaca) (2017). “Coordinación General del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca (Coplade)”. Recuperado de <http://www.coplade.oaxaca.gob.mx/?p=113> (Última consulta 13 de septiembre de 2017).

Cortez Ruiz, Carlos (2007). “Reformas necesarias para un desarrollo rural con campesinos”. En José Luis Calva (ed.), *Desarrollo Agropecuario Forestal y Pesquero. Agenda para el Desarrollo*. Ciudad de México: Porrúa, pp. 117-132.

Domínguez, Judith (2010). “Integralidad y transversalidad de la política ambiental”. En José Luis Lezama y Boris Graizbord (coords.), *Los grandes problemas de México: Medio ambiente*. Ciudad de México: El Colegio de México, pp. 257-294.

Echeverri Perico, Rafael; Echeverri, Ana María; Robles, Héctor; Segura, Cesar; Aedo, Marcela; Fernández, Juan Manuel; León, María de los Ángeles, y Morales, Federico (2013). *La concurrencia como eje de las políticas de desarrollo rural sustentable en México*. San José Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 281 pp.

Galindo, I., Barrón, J. y Padilla, J. I. (2009). “Relación entre la ganadería extensiva y los incendios en zonas forestales del estado de Colima”. *Avances en Investigación Agropecuaria*, 13(3), septiembre-diciembre, pp. 17-33.

Gobierno de la República (2013). “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”. 183 pp.

H. Congreso de la Unión (1917). “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), 29 de enero de 2016.

Hardin, Garret (1968). “The Tragedy of the Commons”. *Science*, 162, pp. 1243-1248.

Hernández-Vargas, Guadalupe; Sánchez-Velásquez, Lázaro; Carmona-Valdovinos, Tomás; Pineda-López, María del Rosario, y Cuevas-Guzmán, Ramón (2000). “Efecto de la ganadería extensiva sobre la regeneración arbórea de los bosques de la Sierra de Manantlán”. *Madera y Bosques*, 6(2), pp. 13-28.

Herrera Tapia, Francisco (2009). “Apuntes sobre las instituciones y los programas de desarrollo rural en México. Del Estado benefactor al Estado neoliberal”. *Estudios Sociales*, 17(33), enero-junio, pp. 8-39.

Herrera Tapia, Francisco (2013). “Enfoques y políticas de desarrollo rural en México. Una revisión de su construcción institucional”. *Gestión y Política Pública*, vol. xxii (1), primer semestre de 2013, pp. 131-159.

- Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (Inafed) (2015). “Enciclopedia de los municipios y delegaciones de México”. Recuperado de: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM20oaxaca/municipios/20464a.html> (Última consulta 15 de mayo de 2015).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2010). “Censo de Población y vivienda 2010”. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/> (Última consulta 22 de mayo de 2017).
- Leff, Enrique (2010). *Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. Ciudad de México: Siglo xxi, 437 pp.
- Martínez-Carrasco Pleite, Federico; Colino-Sueiras, José B., y Gómez-Cruz, Manuel Ángel (2013). “Pobreza y políticas de desarrollo rural en México”. *Estudios Sociales*, 43, pp. 9-35.
- Mathus-Robles, Marco Aurelio (2009). “La lucha contra la pobreza en México”. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, núm. 109. Recuperado de <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2009/mamr.htm> (Última consulta 12 de septiembre de 2017).
- Merino-Pérez, Leticia y Martínez, Ana Eugenia (2014). “A vuelo de pájaro. Las condiciones de las comunidades con bosques templados en México”. Ciudad de México: Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, 189 pp.
- Pérez-Castañeda, Juan Carlos (2007). *La planeación y el desarrollo rural*. Colección Legislación para el Desarrollo Rural. Ciudad de México: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria/Cámara de Diputados LX Legislatura, 195 pp.
- Presidencia de la República (2001). “Ley de Desarrollo Rural Sustentable”. Publicada originalmente en el DOF el 07 de diciembre de 2001. Última reforma publicada en DOF, 02 de febrero de 2007. Ciudad de México, 57 pp.
- Presidencia de la República (2003). “Ley de General de Desarrollo Forestal Sustentable”. Publicada originalmente en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 25 de febrero de 2003. Última reforma publicada en DOF, 07 de junio de 2013. Ciudad de México, 65 p.
- Quadri de la Torre, Gabriel (2011). “Subsidios VS medio ambiente en México. El absurdo y las oportunidades”. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, *Cuaderno de Debate*, núm. 7, 37 pp.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) (2016). “Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para el ejercicio fiscal 2016”. Diario Oficial de la Federación (DOF), el 30 de diciembre de 2015.
- Salas-González, José María (2008). “Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera”, Chapingo, México: Universidad Autónoma Chapingo/Sagarpa/Coneval, 176 pp.
- Sistema Nacional de Programas de Combate a la Pobreza (2017). “Catálogo de Programas y Acciones Federales y Estatales para el Desarrollo Social”, Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol)/Secretaría de la Función

Pública (SFP)/Transparencia Mexicana A.C. Recuperado de <http://www.programassociales.mx/?p=331> (Última consulta 10 de septiembre de 2017).

Valentín Garrido, José Miguel; León Merino, Aurelio; Hernández Juárez, Martín; Sangermán Jarquín, Dora María, y Valtierra Pacheco, Esteban (2016). “Evaluación del programa Proagro productivo en comunidades rurales de la sierra norte de Puebla”. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, 7(2), febrero-marzo, pp. 413-425.

Valtierra-Pacheco, Esteban (2015). “Lecciones aprendidas de los mecanismos de evaluación de políticas y programas del sector agrícola y forestal en México. En específico los programas de Semarnat y sus organismos –desconcentrados y descentralizados– y Sagarpa”. Zapopan, Jalisco: PNUD/Semarnat. Reporte Técnico para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 147 pp.

Recibido: 13 de junio de 2017

Aceptado: 28 septiembre de 2017