

FORMULACIÓN DE PROGRAMAS ESPECIALES CONCURRENTES DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE: LECCIONES PARA MÉXICO

FORMULATION OF SPECIAL CONCURRENT PROGRAMS FOR SUSTAINABLE RURAL DEVELOPMENT: LESSONS FOR MÉXICO

V. Horacio **Santoyo-Cortés**, J. Antonio **Leos-Rodríguez**, A. Isabel **Barrera-Rodríguez**, V. Herminio **Palacio-Muñoz**

Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM). Universidad Autónoma Chapingo. Carretera México- Texcoco, Km 38.5. Chapingo, Texcoco, Estado de México. 56230. (hsantoyo@ciestaam.edu.mx)

RESUMEN

La ineficiencia del gasto público en desarrollo rural en México se deriva de la inadecuada identificación de los problemas públicos, desfases presupuestales, deficiencias en la dispersión y focalización, lo cual expresa una baja coordinación entre dependencias y actores involucrados. Con el fin de contribuir a contrarrestar dichas limitantes en 2012 se elaboraron 15 programas especiales concurrentes estatales (PECE) bajo la dirección del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y otras instancias gubernamentales. Este trabajo evaluó la aplicación de la metodología empleada en la formulación de los PECE. Los resultados indicaron que los PTC, constituyen un primer ejercicio de definición de objetivos, visiones y acciones concurrentes entre algunas dependencias, importantes en términos de las estrategias de intervención. El marco lógico resultó útil para generar una visión compartida y compromiso en torno a prioridades de inversión rural territorial. La participación de un agente orquestador que ofreció método, soporte técnico y seguimiento fue determinante en la continuidad y coherencia del proceso.

Palabras clave: concurrencia, territorio, bienes públicos, política pública.

INTRODUCCIÓN

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable prevé mecanismos institucionales de planeación y gestión para la mayor concurrencia y sinergia de las distintas intervenciones que el Estado realiza para el desarrollo rural. El Programa Especial Concurrente (PEC) constituye un instrumento de

* Autor responsable ♦ Author for correspondence.

Recibido: julio, 2015. Aprobado: noviembre, 2016.

Publicado como ARTÍCULO en ASyD 14: 347-365. 2017.

ABSTRACT

Inefficiency of public spending on rural development in México is derived from the inadequate identification of public problems, budgetary discrepancies, deficiencies in dispersion, and focalization, which express low coordination between offices and actors involved. With the aim of contributing to counteract these limitations, 15 special concurrent state programs (PECE, for its initials in Spanish) were elaborated in 2012 under the direction of the Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture (IICA) and other government agencies. This study evaluated the application of the methodology used in the formulation of PECEs. The results indicated that the concurrent territorial projects (PTCs, for their initials in Spanish) constitute a first exercise in the definition of objectives, visions, and concurrent actions between some offices, important in terms of the intervention strategies. The logical framework was useful to generate a shared vision and commitment around priorities of territorial rural investment. The participation of an orchestrating agent that offered method, technical support and monitoring was decisive in the continuity and coherence of the process.

Key words: concurrence, territory, public goods, public policy.

INTRODUCTION

The Sustainable Rural Development Law foresees institutional mechanisms for planning and management to achieve greater concurrence and synergy of the different interventions that the State performs for rural development. The Special Concurrent Program (*Programa Especial Concurrente*, PEC) constitutes an instrument for planning where the concurrent

planeación donde se expresan las acciones en concurrencia de las dependencias federales con injerencia en el territorio rural.

Entre 2003 y 2011 el presupuesto canalizado al PEC creció 78 % en términos reales, lo que prefigura su importancia. Sin embargo, aunque deseable, esta mayor disponibilidad presupuestal dista mucho de ser suficiente para alcanzar resultados, ya que como lo muestran diversas evaluaciones practicadas por organismos, como la OCDE (2007), FAO (2007) y el Banco Mundial (2009), de entre 17 países de América Latina y El Caribe, México registra el mayor gasto público agropecuario en relación con el PIB sectorial, y figura en el grupo de los tres países con menor crecimiento sectorial durante el periodo 1995-2006.

Si bien existen múltiples explicaciones de la ineficacia del gasto público, que van desde la inadecuada identificación de los problemas públicos, desfases presupuestales, dispersión de los apoyos públicos, uso político del presupuesto, deficiencias de focalización, hasta la “confusión prevaleciente entre desarrollo rural y desarrollo agroalimentario” (Gómez, 2008), hay coincidencia en que una mejora en los procesos de planeación y de su aplicación al ejercer los recursos mejoraría la productividad de los recursos públicos de manera significativa. Sin embargo, el presupuesto debe concebirse como un proceso político, dado que en su diseño y operación participan distintos actores sociales que tienen visiones divergentes, por lo que se asocia a la obtención de rentas partidistas y clientelares, lo que vicia todo el trayecto de preparación y ejecución del presupuesto (Tacuba, 2016).

Parte importante de la administración de los recursos para fomento del desarrollo rural (apoyos a la inversión en equipamiento e infraestructura, desarrollo de capacidades y extensionismo rural, sanidades, conservación y uso sustentable de agua y suelo, etcétera) se realiza en coordinación con los gobiernos estatales, quienes son los responsables de operar y dar orientación a su aplicación. Por lo tanto, resulta indispensable la definición de acciones públicas en común acuerdo entre la federación y las entidades federativas, con el propósito de establecer proyectos coordinados dentro del marco de ejecución presupuestal para mejorar la eficacia del gasto a través de la inversión en bienes públicos.

Es decir, se trata de definir proyectos estratégicos en un marco de concurrencia institucional. Esta implica la coordinación de estrategias y acciones de todas

acciones de federal offices with influence in the rural territory are expressed.

Between 2003 and 2011 the budget channeled to PEC increased 78 % in real terms, which foreshadows its importance. However, although desirable, this higher budgetary availability is far from being enough to achieve results, since as various evaluations show, carried out by organizations like the OECD (2007), FAO (2007) and the World Bank (2009), from among 17 countries of Latin America and the Caribbean, México has the highest public agricultural/livestock spending in relation to the sectorial GDP, and is among the group of three countries with lowest sectorial growth during the 1995-2006 period.

Although there are multiple explanations for the inefficacy of public spending, which range from the inadequate identification of public problems, budgetary discrepancies, dispersion of public supports, political use of the budget, deficiencies in focalization, to the “prevalent confusion between rural development and agrifood development” (Gómez, 2008), there is agreement in that improving the planning processes and their application when applying the resources would improve the productivity of public resources significantly. However, the budget should be conceived as a political process, given that different social actors, who have divergent visions, participate in its design and operation which is associated to obtaining partisan and clientele rents, corrupting the whole journey of preparation and execution of the budget (Tacuba, 2016).

An important part of the administration of resources for the promotion of rural development (backing to investment in equipment and infrastructure, capacity development and rural extension, health services, conservation and sustainable use of water and soil, etc.), is performed in coordination with state governments, which are the ones responsible for operating and guiding their application. Therefore, the definition of public actions in common agreement between the federation and the states turns out to be essential, with the purpose of establishing coordinated projects within the framework of budgetary execution to improve the efficacy of the outlay through investment in public goods.

That is, the goal is to identify strategic projects within a framework of institutional concurrence.

las políticas sectoriales que convergen en un territorio determinado. En este contexto resulta imperativa la participación en las decisiones sobre asignación y carácter de las inversiones públicas y la creación de esquemas de corresponsabilidad, negociación y consenso entre los actores sociales, agentes económicos, y las instituciones públicas, a fin de transitar de un modelo de participación “pasiva” hacia modelos basados en la acción colectiva (Echeverri, 2013).

En este marco, con el apoyo de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario (AMSDA), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y las respectivas secretarías estatales para la formulación de Programas Especiales Concurrentes Estatales de Desarrollo Rural Sustentable (PECE) gestionaron un presupuesto en el ejercicio fiscal 2012. El diseño metodológico y el soporte técnico para la elaboración de dichos PECE fueron coordinados por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) en quince estados de la República Mexicana, con el mandato explícito de lograr el involucramiento y concurrencia de las principales dependencias federales y estatales con incidencia en el desarrollo rural de la entidad federativa correspondiente.

Cabe destacar que los PECE buscaron la definición y el apoyo presupuestal de proyectos territoriales concurrentes (PTC)¹ que orientaran la inversión pública hacia proyectos multisectoriales que involucraran el cofinanciamiento de los tres niveles de gobierno (local, regional y nacional) (Echeverri, 2013; CEDRSSA, 2012).

Los PECE se estructuran sobre la base de un conjunto de fuentes de financiamiento y esquemas de cofinanciamiento, como se mencionó, y se centran en bienes públicos, como la infraestructura, o se orientan a la superación de barreras que limitan el desarrollo de las potencialidades territoriales. Independiente del tipo de proyecto, lo más importante es que garanticen enlazamientos territoriales y logren contribuir al logro de las metas globales del desarrollo territorial (IICA, 2010).

El proceso para la elaboración de los PECE se llevó a cabo entre mayo y noviembre de 2012, de acuerdo con la metodología diseñada por IICA, en 15 estados del país: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Durango, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, San Luis Potosí, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.

This implies the coordination of strategies and actions from all sectorial policies that converge in a specific territory. In this context, participation in the decisions about allotment and character of public investment is imperative, as well as the creation of schemes of co-responsibility, negotiation and consensus between social actors, economic agents, and public institutions, in order to move from a model of “passive” participation towards models based on collective action (Echeverri, 2013).

Within this framework, with the support of the Mexican Association of Ministers of Agricultural and Livestock Development (*Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario*, AMSDA), the Ministry of Agriculture, Livestock Production, Rural Development, Fishing and Food (*Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación*, SAGARPA), and the respective state ministries for the formulation of Special Concurrent State Programs for Sustainable Rural Development (*Programas Especiales Concurrentes Estatales de Desarrollo Rural Sustentable*, PECE) they managed a budget during fiscal year 2012. The methodological design and technical support for the elaboration of these PECE were coordinated by the Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture (*Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura*, IICA) in fifteen states of the Mexican Republic, with the explicit mandate of achieving the involvement and concurrence of the main federal and state offices with incidence on the rural development of the corresponding federal entity.

It should be highlighted that the PECEs seek the definition and budgetary support of concurrent territorial projects (*proyectos territoriales concurrentes*, PTCs)¹ which directed the public investment towards multi-sectorial projects that involve the co-financing from the three levels of government (local, regional and national) (Echeverri, 2013; CEDRSSA, 2012).

The PECEs are structured on the basis of a set of sources of financing and schemes of co-financing, as was mentioned, and centered on public goods, such as infrastructure, or oriented towards overcoming barriers that limit the development of territorial potentialities. Regardless of the type of project, the most important thing is that they guarantee territorial interconnections and manage to contribute the achievement of the global goals for territorial development (IICA, 2010).

La metodología IICA se sintetiza en las seis etapas siguientes: 1) Construcción de un documento conceptual sobre el tema de la concurrencia en los tres órdenes de gobierno, con un enfoque territorial (Echeverri y Sotomayor, 2010); 2) Desarrollo metodológico para la definición de la Visión Territorial Concurrente, construcción del Árbol de Problemas, Árbol de Objetivos, Matriz de Marco Lógico por Eje de Intervención, Matriz Territorial Estratégica, Definición de Proyectos Territoriales Concurrentes y la integración del Presupuesto PECE; 3) Preparación de la información base de los PECE, que incluyó materiales de apoyo para los talleres, inventarios de programas del sector por estado, fichas técnicas con información diagnóstica del estado, desagregación de los Planes Estatales de Desarrollo; 4) Diseño del sistema de planeación estratégica (SPE) en línea para apoyar la elaboración de los PECE; 5) Capacitación a través de talleres estatales y regionales en los cuales se expuso el uso del sistema de planeación estratégica y se trabajó sobre la metodología para el diseño de los PECE; y 6) Construcción de los programas especiales concurrentes estatales.

Con el propósito de mejorar la asignación del presupuesto y su impacto en la resolución de problemas públicos, el diseño de los PECE se fundamentó en la formulación de Proyectos Estratégicos Territoriales, basados en la definición de acciones y asignaciones presupuestales concurrentes para un mayor impacto económico y social en los territorios.

El objetivo de este trabajo fue realizar un análisis y valoración del Programa para formular los PECE y obtener evidencias que contribuyan a diseñar mecanismos de planeación presupuestal para una mayor calidad del gasto público.

MATERIALES Y MÉTODOS

Las fuentes de información utilizadas para la evaluación del proceso fueron: (1) la revisión de los documentos marco acordados por SAGARPA e IICA para dar soporte técnico en la formulación de los PEC estatales (programa operativo de asistencia especializada para la elaboración de los Programas Especiales Concurrentes SAGARPA-IICA y fundamentos normativos para la ejecución y evaluación del programa operativo), así como de los documentos elaborados por IICA para dar soporte técnico a

The process for the elaboration of the PECEs took place between May and November 2012, based on the methodology designed by IICA, in 15 states of the country: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Durango, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, San Luis Potosí, Tamaulipas, Veracruz and Zacatecas.

The IICA methodology is synthesized in the following six stages: 1) Construction of a conceptual document on the theme of concurrence in the three orders of government, with a territorial approach (Echeverri and Sotomayor, 2010); 2) Methodological development for the definition of the Concurrent Territorial Vision, construction of the Tree of Problems, Tree of Objectives, Matrix of Logical Framework by Axis of Intervention, Strategic Territorial Matrix, Definition of Concurrent Territorial Projects, and integration of the PECE Budget; 3) Preparation of the basic information for the PECEs, which included support materials for the workshops, inventories of the sector's programs by state, technical files with diagnostic information of the state, disaggregation of State Development Plans; 4) Design of the online strategic planning system (*sistema de planeación estratégica*, SPE) to support the elaboration of the PECEs; 5) Training through state and regional workshops in which the use of the strategic planning system was exposed, and work was done on the methodology for the design of the PECEs; and 6) Construction of the special concurrent state programs.

With the purpose of improving the allotment of the budget and its impact on the resolution of public problems, the design of the PECEs was based on the formulation of Strategic Territorial Projects, based on the definition of actions and concurrent budgetary allotments for a greater economic and social impact on the territories.

The objective of this study was to perform an analysis and evaluation of the Program to formulate the PECEs and obtain evidences that contribute to designing mechanisms for budgetary planning for a better quality in public spending.

MATERIALS AND METHODS

The sources of information used to evaluate the process were: (1) revision of the framework documents agreed upon by SAGARPA and IICA to give technical support in the formulation of the state

los participantes en la elaboración de los PECE en las entidades federativas (manual metodológico: formulación del PEC estatal y documento marco PEC estatales: antecedentes, fundamentos conceptuales, metodológicos e instrumentales); (2) el análisis del sistema de planeación estratégica en línea y del manual del usuario correspondiente; (3) los programas especiales concurrentes de las 15 entidades federativas, el reporte final de los programas especiales concurrentes estatales y el informe final preliminar del Programa operativo; (4) la base de datos de los inventarios presupuestales y proyectos concurrentes de los 15 estados; (5) entrevistas a los funcionarios participantes (AMSDA, SAGARPA Oficinas Centrales, y de las Secretarías de Desarrollo Rural y Delegaciones de SAGARPA en Querétaro y Veracruz); (6) entrevistas a los coordinadores del Programa operativo en la oficina del IICA en México, y (7) encuestas a facilitadores del Programa que coordinaron los procesos de planeación en los estados.

El análisis y valoración del Programa consideró tres ámbitos fundamentales: la aplicación del diseño metodológico, el apego metodológico en la elaboración de los PECE y la valoración de los proyectos territoriales concurrentes (PTC).

Evaluación de la aplicación del diseño metodológico

Con base en las entrevistas y en los documentos señalados se hizo una revisión de los procesos de convocatoria y participación institucional, así como de los resultados de la capacitación, seguimiento y validación, aunados a una evaluación del funcionamiento y aportes del sistema de planeación estratégica en línea, con el fin de identificar los aciertos y limitantes que se presentaron.

Evaluación del apego metodológico en la elaboración de los PECE

Para la elaboración de los PECE, el IICA diseñó la ruta metodológica:

1. Definición de la visión territorial concurrente.
2. Construcción del árbol de problemas.
3. Construcción del árbol de objetivos.
4. Construcción de matriz de marco lógico por eje de intervención.

PECs (operative program of specialized assistance for the elaboration of the SAGARPA-IICA Concurrent Special Programs and normative foundations for the execution and evaluation of the operative program), and of the documents elaborated by IICA to give technical support to the participants in the elaboration of the PECEs in federal entities (methodological manual: formulation of the state PEC and state PEC framework document: background, conceptual, methodological and instrumental foundations); (2) the analysis of the online strategic planning system and of the corresponding user's manual; (3) the special concurrent programs from the 15 federal entities, the final report of the special concurrent state programs and the final preliminary report of the operative Program; (4) the database of the budgetary inventories and concurrent projects of the 15 states; (5) interviews with the participant officials (from AMSDA, SAGARPA Central Offices, and the Ministries of Rural Development and SAGARPA Delegations in Querétaro and Veracruz); (6) interviews with the coordinators of the operative Program in the IICA office in México, and (7) surveys with facilitators of the Program who coordinated the planning processes in the states.

The analysis and evaluation of the Program considered three fundamental areas: the application of the methodological design, the methodological adherence in the elaboration of the PECEs, and the evaluation of the concurrent territorial projects (*proyectos territoriales concurrentes*, PTCs).

Evaluation of the application of the methodological design

Based on the interviews and on the documents mentioned, a review of the processes for summoning and institutional participation was done, as well as of the results from training, monitoring and validation, in addition to an evaluation of the functioning and contributions of the online strategic planning system, with the aim of identifying the good choices and limitations that came up.

Evaluation of the methodological adherence in the elaboration of the PECEs

For the elaboration of the PECEs, the IICA designed the methodological route:

5. Análisis de la matriz territorial estratégica.
6. Definición de proyectos territoriales concurrentes.
7. Integración del presupuesto PEC.

Para evaluar el apego metodológico de cada PECE se diseñó un indicador que promedia el valor de los índices de congruencia correspondientes a las primeras cinco etapas de la ruta metodológica. Los índices de congruencia son, a su vez, el promedio simple de las calificaciones otorgadas a las variables (nulo 0, parcial 1, completo 2) señaladas en el Cuadro 1.

1. Definition of the concurrent territorial vision.
2. Construction of the tree of problems.
3. Construction of the tree of objectives.
4. Construction of the matrix of logical framework by axis of intervention.
5. Analysis of the strategic territorial matrix.
6. Definition of concurrent territorial projects.
7. Integration of the PEC budget.

To evaluate the methodological adherence of each PECE, an indicator was designed that averaged the value of the indexes of congruence corresponding to the first five stages of the methodological route.

Cuadro 1. Variables consideradas para el cálculo de los índices de congruencia metodológica.
Table 1. Variables considered in calculating the methodological congruence indexes.

Visión territorial concurrente	Árbol de problemas	Árbol de objetivos	Matriz de marco lógico por eje de intervención	Objetivos para las matrices territoriales estratégicas
La visión territorial concurrente establecida es congruente con la visión establecida en el Plan Estatal de Desarrollo (PED)	Congruencia de los efectos con los ejes estratégicos del PED	Alineación de los ejes de intervención con PEC federal y el PED	Las metas establecidas corresponden a los componentes y al resultado planteado	Los componentes especificados para cada propósito son necesarios y suficientes para producir cada propósito
Nivel de participación concurrente de instituciones estatales en la formulación de la visión territorial estratégica	Nivel de congruencia del problema central con la problemática identificada en el diagnóstico del PED	Alineación de los resultados del árbol de objetivos con los resultados del PEC federal y el PED	Alineación de las metas de los componentes de cada matriz por eje, con las metas del PEC federal y con las del PED	Cada propósito es necesario para lograr el fin
Considera aspectos institucionales	Nivel de factibilidad (operativa, económica, política) de solución de las causas secundarias	Correspondencia de las líneas estratégicas del árbol de objetivos con las del PEC federal y el PED	Alineación de los indicadores de cada matriz por eje, con los indicadores del PEC federal y PED	Existen todos los propósitos necesarios para lograr el fin
Considera aspectos sociales	Nivel de causalidad vertical entre efecto-problema central-causas primarias-causas secundarias	Las líneas estratégicas contribuyen al logro de los resultados y los resultados abonan al logro de la misión	Los indicadores permiten medir el cumplimiento de las metas establecidas	Si se logra el fin de la MTE, contribuirá a los ejes de intervención
Considera aspectos económicos	Están debidamente sustentadas las causas primarias	La misión contribuye al logro de los ejes de intervención	Los indicadores son factibles de verificarse en los medios de verificación propuestos	Los ejes de intervención son respuestas al problema más importante del sector rural en el estado
Considera aspectos ambientales	Las causas primarias y secundarias expresan ser verdaderas causas de los efectos señalados		Los supuestos planteados son adecuados al nivel de objetivos al que pertenecen	

Fuente: elaboración propia, 2012. ♦ Source: authors' elaboration, 2012.

Valoración de los proyectos territoriales concurrentes (PTC)

Para la elaboración de los PECE, la ruta metodológica propuesta por el IICA incluye como penúltimo punto la identificación de proyectos territoriales concurrentes en el estado. Para su valoración conceptual, de pertinencia, estructura y detalle se diseñaron tres indicadores que son el promedio simple de las calificaciones otorgadas a las variables señaladas en el Cuadro 2 (nulo=0, parcial=1, completo=2).

Adicionalmente, para la valoración de los PTC se desglosó el presupuesto previsto para los PTC en estatal y federal, y se calculó cuánto representa el presupuesto estatal de los PTC en los programas estatales y lo que representa el presupuesto federal de los PTC del presupuesto que se le asigna al estado vía programas y convenios federales.

The indexes of congruence are, in turn, the simple average of the marks given to the variables (null 0, partial 1, complete 2) shown in Table 1.

Evaluation of the concurrent territorial projects (PTCs)

For the elaboration of the PECEs, the methodological route suggested by IICA includes as next-to-last point the identification of concurrent territorial projects in the state. For their conceptual valuation, of pertinence, structure and detail, three indicators were designed that are the simple average of the marks given to the variables shown in Table 2 (null=0, partial=1, complete=2).

In addition, for the valuation of the PTCs, the budget foreseen for the PTCs was broken down into state and federal, and how much the state budget of the PTCs represents in the state programs was

Cuadro 2. Variables consideradas para el cálculo de los índices de valoración de los PTC.

Table 2. Variables considered in calculating the valuation indexes of the PTCs.

Valoración conceptual de los PTC ¹	Valoración de la pertinencia de los PTC ²	Valoración de estructura y detalle ²
Cobertura territorial amplia (más de dos estados, ámbito regional)	Los PTC contribuyen al logro de la misión	Los proyectos territoriales concurrentes (PTC) hacen uso transversal de los componentes de la matriz territorial estratégica
Articula a varios sectores y dimensiones del desarrollo	Nivel de impacto social	Los componentes del proyecto responden a los componentes de la MTE
Involucra varias fuentes de financiamiento (dependencias)	Complementariedad entre los Proyectos Territoriales Concurrentes	Las actividades están adecuadamente detalladas y atienden al componente de los PTC
Definido en el proceso de planeación territorial		Los componentes del PTC son suficientes para el desarrollo del mismo y están suficientemente especificados
Predomina la inversión en bienes públicos		
Predomina el largo plazo		
Impactos medibles en el conjunto del territorio		
Estructurante de varios componentes de la Matriz Territorial Estratégica		
Definido y negociado por el conjunto de los actores que participan en la formulación del PEC estatal		
Atiende una problemática multidimensional y territorial		

Fuente: ¹Elaborado con base en Echeverri, 2013. ²Elaboración propia, 2014. ♦ Source: ¹Elaborated based on Echeverri, 2013. ²Authors' elaboration, 2014.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Evaluación de la aplicación del diseño metodológico

Convocatoria y participación institucional

La convocatoria a las dependencias estatales para asistir a los talleres regionales fue realizada por la Secretaría de Desarrollo Agropecuario de cada estado, a solicitud del IICA, y con apoyo de SAGARPA y AMSDA. Las convocatorias se hicieron con poca anticipación y la instancia mediante la cual se estableció contacto en el estado no tuvo el impacto esperado en términos de asistencia. La falta de comunicación y de voluntad política restringió la participación de las dependencias.

De acuerdo con las encuestas realizadas, la asistencia de los participantes al taller estatal y a las reuniones de trabajo donde se dio seguimiento a la elaboración de los proyectos territoriales concurrentes (PTC) fue de media a alta. Sin embargo, a pesar de la presencia de las instituciones, el problema consistió en la rotación de los funcionarios que asistían por dependencia, lo cual restringió la toma de acuerdos.

Otro elemento a considerar fue el nivel de funcionarios asistentes. En más de 50 % de los estados participaron funcionarios de nivel medio, no tomadores de decisiones, situación que limitó el desarrollo del proceso, particularmente en la fase de construcción del presupuesto. En algunos casos no contaban con la información necesaria ni con el conocimiento del marco normativo que respaldara las acciones de concurrencia.

Las aportaciones realizadas por las dependencias, en términos de opinión y propuesta, tuvieron una valoración entre media y alta, aunque hubo tres estados con valoración baja. Esta situación se explica por falta de interés de los participantes, una percepción somera del ejercicio de planeación sin consecuencias, las bajas expectativas de permanencia de muchos funcionarios federales ante el cambio de gobierno (Vidal y Noriega, 1996) o su nivel de responsabilidad no contaban con información de fondo para concretar propuestas.

Proceso de capacitación, seguimiento y validación

De acuerdo con la información de campo durante la etapa de capacitación y seguimiento no existió

calculado, and what the federal budget of the PTCs of the budget that is assigned to the state via federal programs and agreements represents.

RESULTS AND DISCUSSION

Evaluation of the application of the methodological design

Summoning and institutional participation

Summoning the state offices to attend the regional workshops was carried out by the Ministry of Agricultural Development of each state, at the request of the IICA, and with the support of SAGARPA and AMSDA. The summons was made with little anticipation and the agency through which contact was established in the state did not have the impact expected in terms of attendance. The lack of communication and political will restricted the participation of the offices.

According to the interviews performed, the attendance of participants to the state workshop and the work meetings where monitoring was carried out for the elaboration of the concurrent territorial projects (PTCs) was medium to high. However, despite the presence of the institutions, the problem consisted in the rotation of the officers who attended from each office, which restricted the ability to reach agreements.

Another element to consider was the level of the officers who attended. In more than 50 % of the states, medium level officers participated, not decision makers, situation that limited the development of the process, particularly in the phase of budget building. In some cases they did not have the information necessary or the knowledge of the normative framework that would back the actions of concurrence.

The contributions carried out by the offices, in terms of opinion and proposals had a valuation of medium to high, although there were three states with low valuation. This situation is explained due to the lack of interest of participants, a shallow perception of the exercise of planning without consequences, low expectations of permanence of many federal officers facing the change of government (Vidal and Noriega, 1996), or because with their level of responsibility they did not have in-depth information to specify proposals.

claridad en los productos a obtener de los talleres, y el factor tiempo limitó el grado de especificidad en los proyectos propuestos derivados de los talleres. Si bien la metodología del Marco Lógico es una herramienta que ayuda a enriquecer la información sobre las decisiones presupuestarias y aporta argumentos valiosos para mejorar la gestión de los programas mediante el seguimiento de los compromisos institucionales y la valoración de los impactos de los programas (Ortegón, 2005), la percepción de los participantes indica que es un metodología compleja para asimilar en un proceso con escaso tiempo.

Algunas debilidades metodológicas identificadas que limitaron el desarrollo de los talleres y la discusión entre los asistentes fueron: 1) las dependencias estatales no cuentan con instrucción en la metodología de Marco Lógico, a diferencia de las instituciones federales como SAGARPA; 2) no obstante, los materiales de apoyo como los diagnósticos y las metas de los Planes Estatales de Desarrollo, los árboles de problemas y objetivos prediseñados, el manual metodológico, y el Inventario Presupuestal Estatal 2011 no fueron proporcionados en tiempo y forma a los asistentes, de tal forma que pudieran ser discutidos y asimilados.

El sistema de planeación estratégica en línea

El sistema de planeación estratégica para la elaboración de PEC estatales en línea tuvo como objetivo principal ser una herramienta de planeación para la elaboración de los proyectos estratégicos concurrentes de ejercicios fiscales o periodos de gobierno posteriores.

La construcción del instrumento incluye un análisis y diagnóstico de demandas del sector agropecuario, así como la oferta institucional en torno al sector y la identificación de alternativas o proyectos concurrentes en el estado.

El diseño del SPE se realizó a la par del proyecto de la metodología a seguir para la elaboración de los PEC estatales, lo que significó ofrecer el sistema en los talleres estatales y regionales cuando éste aún estaba en construcción.

El sistema integró la información generada; sin embargo, se presentaron algunos problemas en el proceso de elaboración de los PECE: mayor capacitación formal sobre el uso del SPE; pérdida de la información capturada; constantes modificaciones al

Process of training, monitoring and validation

According to the field information during the stage of training and monitoring, there was no clarity in the products to be obtained from the workshops, and the time factor limited the degree of specificity in the projects proposed derived from the workshops. Although the methodology of the Logical Framework is a tool that helps enrich the information about the budgetary decisions and contributes valuable arguments to improve the management of the programs through the monitoring of institutional commitments and the valuation of the programs' impacts (Ortegón, 2005); the perception of the participants indicates that it is a complex methodology to assimilate in a process with scarce time.

Some methodological weaknesses identified which limited the development of the workshops and the discussion between attendees were: 1) state offices do not have instruction on the Logical Framework methodology, in contrast with federal institutions such as SAGARPA; 2) however, the supporting materials such as diagnoses and goals of the State Development Plans, the trees of problems and predesigned objectives, the methodological manual, and the State Budget Inventory 2011 were not provided in a timely manner to the attendees, so that they could be discussed and assimilated.

The online strategic planning system

The online strategic planning system for the elaboration of state PECs had as its main objective to be a planning tool for the elaboration of the concurrent strategic projects of fiscal exercises or later government periods.

Building the instrument includes an analysis and diagnosis of the demands of the agricultural and livestock sector, as well as the institutional offer around the sector and the identification of alternatives or concurrent projects in the state.

The SPE design was carried out hand in hand with the project of the methodology to be followed for the elaboration of state PECs, which meant offering the system in the state and regional workshops when it was still under construction.

The system integrated the information generated; however, some problems came up in the PECE

diseño del SPE; errores metodológicos que dificultaban alinear los ejes de intervención, resultados, líneas estratégicas, metas e indicadores con los instrumentos de planeación a nivel estatal y federal; etcétera.

Estas restricciones generaron escasa apropiación del SPE como herramienta para la toma de decisiones por parte de los funcionarios estatales y que el sistema fuera valorado como un instrumento operativo.

Evaluación del apego metodológico en la elaboración de los PECE

Visión territorial concurrente (VTC)

En general, la visión territorial concurrente de los quince estados tiene orientación hacia el sector rural, lo cual se explica por el espíritu del PEC que está sustentado en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. En ese sentido, las visiones construidas en el proceso de planeación no corresponden en su totalidad con la visión de los Estados, plasmada en su PED. Prevalece una visión sectorial sobre la territorial, con un sesgo hacia el sector agropecuario sobre lo rural que, de acuerdo con Martínez-Carrasco *et al.* (2013), las políticas de apoyo al sector agrario de corte tradicional (sectorial) no tienen incidencia en el bienestar de la población rural.

Los resultados indican un fuerte predominio de dependencias como SAGARPA estatal y federal, seguida de SEMARNAT y otros organismos como el Colegio de Postgraduados (COLPOS), Instituto Nacional de Investigaciones Forestales Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), INCA Rural, Comisión Nacional de la Zonas Áridas (CONAZA), Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), entre otras.

Para emprender acciones en el ámbito rural es imprescindible superar la visión sectorial en favor de un enfoque territorial que privilegie la articulación de las políticas integrales, que implica acciones conjuntas de distintas instituciones, actores sociales y actores privados de los ámbitos local, regional y nacional (Sepúlveda *et al.*, 2003).

El reto consiste en operativizar las acciones entre las dependencias y no solo en implementar la concurrencia en un ejercicio presupuestario, ya que la crítica realizada tras años de análisis señala que las instancias gubernamentales actúan en forma independiente (Tachuba, 2016), ocasionando traslapes en las acciones y, por tanto, despido de recursos públicos.

elaboration process: greater formal training about the use of SPE; loss of information captured; constant modifications to the design of the SPE; methodological errors that made it difficult to align the axes of intervention, results, strategic lines, goals and indicators with planning instruments at the state and federal levels, etc.

These restrictions generated scarce appropriation of the SPE as a tool for decision making by state officers and for the system to be valued as an operative instrument.

Evaluation of the methodological adherence in the elaboration of the PECEs

Concurrent territorial vision (VTC, for its initials in Spanish)

In general, the concurrent territorial vision of the fifteen states has an orientation towards the rural sector, which is explained by the spirit of the PEC that is sustained on the Sustainable Rural Development Law. In this sense, the visions built on the planning process do not correspond in their totality to the vision of the States, captured in their PED. A sectorial vision about territoriality prevails, with a bias towards the agricultural and livestock sector on the rural scope, although, according to Martínez-Carrasco *et al.* (2013), the policies of backing for the agrarian sector of traditional cut (sectorial) do not have an influence on the wellbeing of the rural population.

The results indicate that a strong predominance of offices like state and federal SAGARPA, followed by SEMARNAT and other organizations such as Colegio de Postgraduados (COLPOS), National Institute of Agricultural and Livestock Forest Research (*Instituto Nacional de Investigaciones Forestales Agrícolas y Pecuarias*, INIFAP), INCA Rural, National Commission on Arid Areas (*Comisión Nacional de la Zonas Áridas*, CONAZA), Shared Risk Trust (*Fideicomiso de Riesgo Compartido*, FIRCO), among others.

To undertake actions in the rural scope it is indispensable to overcome the sectorial vision in favor of a territorial approach that privileges the articulation of integral policies, implying joint actions by different institutions, social actors and private actors from the local, regional and national spheres (Sepúlveda *et al.*, 2003).

Árbol de problemas

Los ejes estratégicos del PECE y los problemas identificados tienen una congruencia aceptable con respecto a los ejes y problemática planteados en los PED. Sin embargo, los árboles de problemas manejan conceptos amplios que pueden ser válidos para la mayoría de los estados y resultan ser similares entre sí. En general, el nivel de causalidad entre efecto (problema central), y causas primarias y secundarias (lógica vertical de la MML) es aceptable; sin embargo, se presentan dos restricciones:

- En ciertos casos, las causas secundarias no son suficientes para explicar las primarias. La importancia de establecer la relación de causalidad es precisamente la necesidad de definir acciones que atiendan esas causas primarias, de lo contrario resultan en simples paliativos con bajo impacto en el medio rural.
- Los problemas identificados para ser integrados a la agenda institucional deben ser asuntos aceptados por las dependencias gubernamentales en los tres niveles y serán congruentes con la agenda pública. La decisión gubernamental de introducir en la agenda asuntos públicos específicos depende de si el gobierno se encuentra o no en oportunidad favorable (tiempo, recursos, obligaciones básicas desahogadas, etcétera) si las demandas son o no viables, si los participantes en la toma de decisiones están o no interesados en intervenir en la cuestión (ámbito de jurisdicción, política, económica).

Árbol de objetivos

Si bien todos los PECE plantean líneas de acción estratégicas relevantes y justificadas, estas no son suficientes y adecuadas para lograr los propósitos ni está claro que sean suficientes para lograr la misión que contribuya al logro de los ejes estratégicos. La explicación está en el sesgo sectorial (agropecuario) de las intervenciones propuestas, lo cual restringe la participación de varias dependencias capaces de incidir en las acciones previstas. Además, es notoria la falta de alineación con los PED y el PEC federal, lo cual refleja la inercia de planificar al margen de los planes de mayor nivel.

The challenge consists in making operative the actions between offices and not only implementing the concurrence in a budgetary exercise, since the criticism expressed after years of analysis points out that the government agencies act independently (Tacuba, 2016), causing overlaps in the actions and, therefore, wastefulness of public resources.

Tree of problems

The strategic axes of the PECE and the problems identified have an acceptable congruence with regards to the axes and problems set out in the PEDs. However, the trees of problems address broad concepts that can be valid for most of the states and turn out to be similar among them. In general, the level of causality between effect (central problem) and primary and secondary causes (vertical logic of the MML) is acceptable; however, two restrictions came up:

- In certain cases, the secondary causes are not sufficient to explain the primary ones. The importance of establishing the causality relation is precisely the need to define actions that address those primary causes, and otherwise result in simple palliatives with low impact in the rural environment.
- The problems identified to be integrated into the institutional agenda must be issues accepted by the government offices in the three levels and will be congruent with the public agenda. The government decision of introducing specific public issues into the agenda depends on whether or not the government has a favorable opportunity (time, resources, basic obligations settled, etc.), if the demands are viable or not, if the participants in decision making are interested or not in intervening in the issue (scope of jurisdiction, politics, economy).

Tree of objectives

Although all the PECEs suggest relevant and justified strategic action lines, these are not sufficient and adequate to achieve the purposes nor is it clear that they are sufficient to achieve the mission that contributes to achieving the strategic axes. The explanation is in the sectorial bias (agricultural and livestock) of the interventions proposed, which

Matriz de Marco Lógico por eje de intervención

Los resultados muestran calificaciones menores y mayor dispersión que en los otros indicadores. Según los facilitadores entrevistados, ello se explica porque esta etapa fue la más difícil de desarrollar debido al grado de complejidad que implica plantear las metas, indicadores y supuestos, así como al desconocimiento de la metodología por parte de los participantes.

Existe confusión conceptual entre metas e indicadores, los cuales no están planteados de forma correcta; es decir, no corresponden a los componentes y no cumplen con la definición de indicador. La mayoría de ellos son de gestión (lo logrado/lo programado), cuando en el nivel de objetivos a los que corresponden deben incluirse indicadores de resultados y estratégicos. Respecto a los presupuestos, la mayoría son aceptables, pero se refieren principalmente a la disponibilidad de recursos y a la voluntad política o institucional; sin embargo, no deberían limitarse a dichos aspectos.

Matriz territorial estratégica (MTE)

Si bien la matriz territorial estratégica aborda ejes de intervención que atienden las causas del desarrollo no sustentable del sector rural y pesquero, que señala el Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero de México (SAGARPA-FAO, 2012), como son: bajo crecimiento de las actividades agropecuarias y pesquera, pobreza de las familias rurales, degradación de los recursos naturales, entorno económico desfavorable y un marco institucional débil, no se definen componentes suficientes y debidamente alineados a dichos ejes, por lo que se genera dispersión, que afectó la formulación posterior de los PTC.

Visión global del apego metodológico de los PECE

El índice de aplicación metodológica se integró con los cinco indicadores de congruencia que corresponden a las etapas de la metodología para la elaboración de los PEC estatales, cuyos resultados se presentan en el Cuadro 3. Los estados que registraron un mayor índice son Aguascalientes (0.78), Veracruz (0.77) y Sinaloa (0.76); el estado con menor índice fue Campeche (0.60).

Sin embargo, si analizamos las etapas que dan origen al Índice de aplicación metodológica se observa

restricts the participation of several offices capable of influencing the actions expected. In addition, the lack of alignment with the PEDs and federal PEC is evident, reflecting the inertia of planning on the sidelines of the higher level plans.

Logical Framework Matrix by axis of intervention

The results show lower marks and higher dispersion than in the other indicators. According to the facilitators interviewed, this is explained because this stage was the most difficult to develop due to the degree of complexity implied in establishing the goals, indicators and assumptions, as well as the lack of awareness of the methodology by the participants.

There is conceptual confusion between goals and indicators, which are not established correctly; that is, they do not correspond to the components and do not comply with the definition of indicator. Most of them are of management (achieved/programmed), while results and strategic results must be included in the level of objectives to which they correspond. With regards to the budgets, most are acceptable, but they refer primarily to the availability of resources and the political or institutional will; however, they should not be limited to those aspects.

Strategic territorial matrix (STM)

Although the strategic territorial matrix addresses axes of intervention that focus on the causes of non-sustainable development of the rural and fishing sector, pointed out by the Diagnosis of the Rural and Fishing Sector of México (SAGARPA-FAO, 2012), such as low growth of agricultural, livestock and fishing activities, poverty of rural families, degradation of natural resources, unfavorable economic environment, and weak institutional framework, not enough components are defined and properly aligned to those axes, so dispersion is generated, affecting the later formulation of the PTCs.

Global vision of methodological adherence of the PECEs

The index of methodological application was made up of five indicators of congruence that correspond to the stages of the methodology for the elaboration of the state PECs, whose results are

Cuadro 3. Índice de apego metodológico de los PECE.**Table 3. Index of the methodological adherence of the PECEs.**

Estado	Congruencia de la visión territorial concurrente	Congruencia del árbol de problemas	Congruencia del árbol de objetivos	Congruencia de las MML por eje de intervención	Congruencia de objetivos de la MTE	Aplicación metodológica en la construcción de los PECE
Aguascalientes	0.92	0.58	0.80	0.92	0.70	0.78
Baja California Sur	0.83	0.58	0.60	0.58	0.70	0.66
Campeche	0.42	0.92	0.70	0.17	0.80	0.60
Coahuila	0.67	0.83	0.70	0.75	0.80	0.75
Durango	0.75	0.83	0.60	0.50	0.60	0.66
Hidalgo	0.42	0.83	0.70	0.75	0.70	0.68
Nuevo León	0.42	0.67	0.60	0.83	0.80	0.66
Oaxaca	0.67	0.75	0.70	0.33	0.70	0.63
Querétaro	0.67	0.75	0.50	0.75	0.50	0.63
Quintana Roo	0.75	0.75	0.70	0.67	0.80	0.73
Sinaloa	0.75	0.83	0.70	0.83	0.70	0.76
San Luis Potosí	0.58	0.92	0.80	0.50	0.80	0.72
Tamaulipas	0.67	0.75	0.80	0.50	0.70	0.68
Veracruz	0.83	0.75	0.80	0.67	0.80	0.77
Zacatecas	0.92	0.75	0.70	0.50	0.70	0.71
Promedio	0.68	0.77	0.69	0.62	0.72	0.70
Desviación estándar	0.16	0.10	0.09	0.20	0.08	0.05

Fuente: elaboración propia con base en la información de campo, 2012. ♦ Source: authors' elaboration based on field information, 2012.

que los estados de Campeche, Hidalgo y Nuevo León presentaron los valores mínimos (0.42) en la primera etapa metodológica, que consistió en la definición de la visión territorial concurrente, debido a problemas de discrepancia entre instituciones por el alto grado de sectorización y escasa conceptualización de la visión común.

Existe mayor definición en la construcción de árboles de problemas bajo la lógica de causalidad; el valor del índice varió de un mínimo de 0.58 (Aguascalientes y Baja California Sur), a un máximo de 0.92 (Campeche y San Luis Potosí). Sin embargo, en la etapa de definición del árbol de objetivos el índice en general disminuye, particularmente porque se realiza un ejercicio de alineación de las líneas estratégicas, resultados y ejes estratégicos con el PEC federal y los PED, situación que presenta problemas de correspondencia.

Para la etapa de elaboración de las matrices de marco lógico por eje de intervención, los índices menores los obtuvieron Campeche (0.17), Oaxaca (0.33) Durango, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas (0.50), debido a que se presentaron problemas al momento de definir las metas, indicadores, medios de verificación y supuestos por cada componente de

presented in Table 3. The states that show a higher index are Aguascalientes (0.78), Veracruz (0.77) and Sinaloa (0.76); the state with the lowest index was Campeche (0.60).

However, if we analyze the stages that give rise to the Index of methodological application it can be seen that the states of Campeche, Hidalgo and Nuevo León presented the minimum values (0.42) during the first methodological stage, which consisted in the definition of the concurrent territorial vision, due to problems of discrepancy between institutions due to the high degree of sectorization and scarce conceptualization of the vision in common.

There is greater definition in the construction of trees of problems under the logic of causality; the value of the index varied from a minimum of 0.58 (Aguascalientes and Baja California Sur), to a maximum of 0.92 (Campeche and San Luis Potosí). However, during the stage of definition of the tree of objectives, the index in general decreases, particularly because an exercise is done to align the strategic lines, results and strategic axes with the federal PEC and the PEDs, situation that presents problems of correspondence.

cada eje, además de que un ejercicio de alineación con las metas e indicadores del PEC federal y de los PED mostró una escasa correspondencia entre dichos elementos.

Finalmente, el índice de congruencia de la MTE presenta en promedio un valor de 0.72 porque la lógica vertical es limitada; es decir, no hay especificación de los componentes y en consecuencia no se justifican impactos para el logro de los propósitos y de la misión.

Valoración de los proyectos territoriales concurrentes (PTC)

Valoración conceptual

En general, los PTC de todos los estados fueron valorados como “regulares”, con un promedio de 0.65; los aspectos menos favorecidos en la validación fueron: a) impactos medibles en el conjunto del territorio, y b) articulación entre varios sectores y dimensiones del desarrollo; es decir, se mantiene el sesgo agropecuario sobre temas pesqueros, acuícolas y forestales. Otro aspecto débil de los proyectos es que en estos no predomina la inversión en bienes públicos; una parte considerable de los proyectos son apoyos con activos fijos y subsidios para la adquisición de bienes públicos, además de que en pocos casos los PTC son definidos con la participación de todas las instancias involucradas y en ningún caso se le presupuestaron recursos por parte de las instituciones involucradas.

La estructura administrativa jerárquica en los Estados tuvo un impacto bajo en términos de una escasa participación de las dependencias gubernamentales, dado que al ser la Secretaría de Desarrollo Agropecuario el actor que convocó, no se generó el carácter obligatorio al considerar que el ejercicio de planeación se enfocaría en temas técnicos-productivos de competencias para algunas instancias relacionadas con el campo.

Valoración de pertinencia

No todos los PTC contribuyen al logro de la misión, tienen algún grado de complementariedad entre sí, o tienen una cobertura de beneficiarios importante. Lo que explica la variabilidad en las valoraciones y muestra una importante área de mejora.

For the stage of elaboration of the logic framework matrices by intervention axis, the lowest indexes were obtained in Campeche (0.17), Oaxaca (0.33) Durango, San Luis Potosí, Tamaulipas and Zacatecas (0.50), because there were problems at the moment of defining the goals, indicators, verification means and assumptions for each component of each axis, in addition to the fact that an exercise of aligning with the goals and indicators of the federal PEC and the PEDs showed scarce correspondence between these elements.

Finally, the index of congruence of the STM presents an average value of 0.72 because the vertical logic is limited; that is, there is no specification of the components and as consequence the impacts for the achievement of the purposes and the mission are not justified.

Valuation of the concurrent territorial projects (PTCs)

Conceptual valuation

In general, the PTCs of all the states were valued as “regular”, with an average of 0.65; the least favored aspects in the valuation were: a) measurable impacts in the whole territory and, b) articulation between several sectors and dimensions of development; that is, the agricultural and livestock bias on fishing, aquatic and forestry themes is maintained. Another weak aspect of the projects is that the investment in public goods does not predominate; a considerable part of the projects are supports with fixed assets and subsidies for the acquisition of public goods, in addition to having few cases where the PTCs are defined with the participation of all the agencies involved, and not a single case where resources were budgeted by the institutions involved.

The hierarchical administrative structure in the states had a low impact in terms of the scarce participation of government offices, given that since the Ministry of Agricultural and Livestock Development was the actor that summoned, the obligatory character was not generated when considering that the planning exercise would be focused on technical-productive themes of competency for some agencies related to the countryside.

Se esperaba que los PTC se construyeran tomando componentes transversales de los ejes de intervención contenidos en la MTE, de tal forma que se fomentara la acción de concurrencia al intervenir diversas dependencias en cada eje. Sin embargo, una parte importante de los PTC buscan mejoras solo en el sector agropecuario, minimizando los temas pesqueros, acuícolas, forestales y temas sociales.

Valoración de la estructura y detalle

La estructura y detalle de los PTC muestra una menor valoración, indicando un escaso nivel de especificidad en los proyectos, en sus componentes y actividades, situación que obliga a las dependencias participantes a trabajar sobre una mejor definición de los mismos, a fin de lograr su ejecución en el corto plazo y establecer los compromisos para lograr que el resto de las dependencias no participantes se incorporen al proceso. Se encontraron deficiencias metodológicas generales en los proyectos, tales como factibilidad técnica, financiamiento o ubicación entre otras.

Análisis del presupuesto

Los presupuestos de los PTC indican una mayor carga financiera sobre los recursos provenientes de la federación. Esto se explica por la intención de la mayoría de los estados de utilizar los PECE para obtener recursos extras y no para una reorientación de su propio gasto.

Aun así, en Aguascalientes los PTC requieren recursos federales de 217 % el presupuesto federal actual, mientras que Campeche y Coahuila requerirían destinar respectivamente 98 % y 48 % del presupuesto estatal para el sector. Estos valores tan altos significan en la práctica que los PTC no son factibles de financiarse. En el resto de los estados la carga financiera de sus PTC es inferior a 12 % de su presupuesto estatal, mientras que la carga de recursos federales de los PTC en el presupuesto proveniente de la federación oscila entre 85 % (Baja California Sur) y 5 % (Querétaro), con un promedio de 45 % (Cuadro 4). Esto significa un esfuerzo importante de reorientación del gasto para financiar a los PTC, por lo que se requiere un importante esfuerzo de negociación política estatal, tanto de parte del estado como de la federación.

Sin embargo, queda abierta la posibilidad de un desarrollo gradual de los proyectos, así como

Valuation of appropriateness

Not all the PTCs contribute to the achievement of the mission, have some degree of complementarity between them, or have an important coverage of beneficiaries, which explains the variability in the valuations and shows an important area for improvement.

It is expected that the PTCs would be built taking into account transversal components of the intervention axes contained in the STM, so that the action of concurrence would be fostered when diverse offices intervened in each axis. However, an important part of the PTCs seek improvements only in the agricultural and livestock sector, minimizing the fishing, aquatic, forestry and social themes.

Valuation of the structure and detail

The structure and detail of the PTCs show a lower valuation, indicating a scarce level of specificity in the projects, in their components and activities, situation that forces the participating offices to work on a better definition for them, in order to achieve their execution in the short term and to establish the commitments to help the rest of the non-participating offices to become incorporated into the process. General methodological deficiencies in the projects were found, such as technical feasibility, financing or location, among others.

Budget analysis

The budgets of the PTCs indicate a greater financial load on the resources that come from the federation. This is explained by the intention of most of the states to use the PECEs to obtain extra resources and not as a redirection of their own spending.

Even so, in Aguascalientes the PTCs require federal resources of 217 % of the current federal budget, while Campeche and Coahuila would require allotting 98 % and 48 %, respectively, of the state budget to the sector. Values as high as these mean, in practice, that it is not feasible to finance the PTCs. In the rest of the states the financial load of their PTCs is lower than 12 % of their state budget, while the load of federal resources from the PTCs on the budget from the federation ranges between

Cuadro 4. Índice de valoración de los PECE y sus implicaciones presupuestales.
Table 4. Valuation index of the PECEs and their budgetary implications.

Estado	Valoración conceptual de los PTC	Pertinencia de los PTC para el logro de la misión	Estructura y detalle de los PTC	Porcentaje de presupuesto estatal de los PTC	Porcentaje de presupuesto federal de los PTC	Presupuesto estatal de PTC/ presupuesto estatal (%)	Presupuesto federal de PTC/ presupuesto federal (%)	Proyectos sobre desarrollo rural (%)	Proyectos productivos (%)
Aguascalientes	0.70	0.50	0.63	9	91	17	217	100	0
Baja California Sur	0.74	0.70	0.48	11	89	9	85	40	60
Campeche	0.73	0.64	0.52	27	73	98	24	50	50
Coahuila	0.71	0.54	0.41	81	19	48	6	75	25
Durango	0.65	0.50	0.25	0	100	0	24	100	0
Hidalgo	0.60	0.33	0.31	8	92	0	6	0	100
Nuevo León	0.44	0.47	0.17	33	67	5	38	17	83
Oaxaca	0.78	0.58	0.59	13	87	4	35	100	0
Querétaro	0.80	0.50	0.38	21	79	10	5	50	50
Quintana Roo	0.65	0.50	0.44	0	100	0	29	0	100
Sinaloa	0.48	0.50	0.25	3	97	4	49	20	80
San Luis Potosí	0.60	0.63	0.63	4	96	2	39	17	83
Tamaulipas	0.68	0.63	0.36	11	89	6	20	44	56
Veracruz	0.62	0.73	0.68	23	77	12	48	18	82
Zacatecas	0.57	0.79	0.42	5	95	3	48	58	42

Fuente: elaboración propia con base en la revisión de los documentos marco de IICA, y el trabajo de campo, 2012. ♦ Source: authors' elaboration based on the review of IICA framework documents and the field work, 2012.

la participación de otras fuentes financieras para dar viabilidad a los proyectos: por ello es necesario elaborarlos con mayor detalle, bajo un proceso de negociación normativo y presupuestal que rebasa las atribuciones del personal que elaboró los proyectos territoriales concurrentes.

Análisis global de la elaboración de los PECE

El diseño de los PTC mostraron las deficiencias siguientes: i) la falta de experiencia de los participantes para elaborar los proyectos con las características requeridas; ii) la escasa participación de tomadores de decisiones; iii) la alta rotación de participantes del mismo estado; y iv) el desconocimiento para elaborar presupuestos. Esto sugiere la necesidad de mayor capacitación a los participantes en la elaboración de los PTC; a fin de poder llegar a una mayor precisión se recomienda que los proyectos se planteen con indicadores y metas que permitan implementar mecanismos eficientes de evaluación.

Las evaluaciones contribuyen a mejorar la parte del diseño de los programas (objetivos, metas, población potencial y objetivo, focalización), la operación (monto y tipos de apoyo, instancias ejecutoras, temporalidad) y los impactos esperados (definición de indicadores).

85 % (Baja California Sur) and 5 % (Querétaro), with an average of 45 % (Table 4). This represents an important effort of reorientation of the spending to finance the PTCs, so an important effort of state political negotiation is required, both from the state and from the federation.

However, the possibility of a gradual development of the projects remains open, as well as the participation of other financial sources to give viability to the projects: therefore, it is necessary to elaborate them in greater detail, under a process of normative and budgetary negotiation that exceeds the attributions of the staff that elaborated the concurrent territorial projects.

Global analysis of the elaboration of the PECEs

The design of the PTCs showed the following deficiencies: i) lack of experience of the participants to elaborate the projects with the characteristics required; ii) scarce participation of decision makers; iii) high rotation of participants from the same state; and iv) lack of knowledge to elaborate budgets. This suggests the need for greater training for the participants in the elaboration of the PTCs; in order to be able to reach a greater appropriateness,

El avance hacia una política pública basada en la concurrencia hace necesario intentar nuevas fórmulas de hacer política y de planificar, como la “Gobernanza”, un proceso de dirección de la sociedad, definido y ejecutado en modo compartido de interdependencia-asociación-coproductión-corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales (Aguilar, 2010). Esta “Gobernanza” se sustentaría en una concertación social, cuyo resultado es un pacto territorial (inter e intraclasses y público-privado) con miras al desarrollo endógeno, consistente en la implementación de un modelo de desarrollo que considera proyectos reivindicados desde la base (local) en los territorios (Ortega, 2012).

Una estrategia de planificación desde un enfoque de lo local puede detonarse desde los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentables (CMDRS), cuyos mandatos y acciones están previstos en la misma LDRS donde todos los actores del medio rural participan. Habría que considerar una apertura mayor para la participación de otras dependencias vinculadas a la actual dinámica en los territorios rurales, donde observamos cambios socio-culturales, económicos, políticos desde un enfoque de nueva ruralidad.

CONCLUSIONES

El proceso de formulación de programas especiales concurrentes estatales de desarrollo rural sustentable requiere de una metodología que involucre a todas las instituciones y, como parte de ellas, a funcionarios con capacidad de decisión, así como información pertinente de los sectores, soporte técnico y seguimiento puntual para el logro de acuerdos y compromisos. La participación de un ente orquestador que ofrezca método, soporte técnico y seguimiento es muy importante para darle viabilidad a dicho proceso.

Sin embargo, los resultados concretos se observan en los PTC que significan un primer ejercicio de definición de objetivos, visiones y acciones concurrentes, entre algunas dependencias, que son importantes en términos de las estrategias de intervención. Resulta indispensable la participación articulada de las dependencias de los tres ámbitos de gobierno y de la sociedad civil para responder y atender la problemática de los territorios rurales.

La metodología empleada en el proceso de planeación es útil como un primer esfuerzo para generar

it is recommended that the projects are set out with indicators and goals that allow implementing efficient evaluation mechanisms.

The evaluations contribute to improve the part of the design of the programs (objectives, goals, potential population and objective, focalization), the operation (amount and types of backing, executing offices, temporality), and the impacts expected (definition of indicators).

The advancement towards a public policy based on concurrence makes it necessary to try new formulas of doing politics and planning, such as “Governance”, a process of directing society, defined and executed in a shared manner of interdependence-association-coproduction-co-responsibility between the government and the private and social organizations (Aguilar, 2010). This “Governance” would be sustained by a social concertation, whose result is a territorial pact (inter and intra classes and public-private) looking to endogenous development, consisting in the implementation of a development model that takes into account projects claimed from the (local) base in the territories (Ortega, 2012).

A planning strategy from a local focus can detonate from the Municipal Councils for Sustainable Rural Development (*Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentables*, CMDRS), whose mandates and actions are foreseen in the same LDRS where all the actors in the rural environment participate. A greater openness would need to be considered for the participation of other offices linked to the current dynamics in rural territories, where we observe sociocultural, economic, political changes from an approach of new rurality.

CONCLUSIONS

The process of formulation of special concurrent state programs for sustainable rural development requires a methodology that involves all the institutions and, as part of them, officers with capacity for decision making, as well as pertinent information about the sectors, technical support and punctual monitoring for the achievement of agreements and commitments. The participation of an orchestrating entity that offers method, technical support and monitoring is very important to give viability to such a process.

However, the concrete results are observed in the PTCs that mean a first exercise of definition of

una visión compartida y un compromiso en torno a ciertas prioridades de inversión rural territorial. La Matriz de Marco Lógico como herramienta metodológica orientadora fue adecuada, ya que permitió lograr acuerdos en el “qué hacer” (árbol de objetivos), con “cuántos recursos” (presupuesto), pero en el “cómo hacerlo” (componentes y actividades) se generaron ciertas limitaciones debido a la escasa toma de decisión de algunos de los representantes de las dependencias.

Las diversas dificultades presentadas en el ejercicio de planeación, tales como la poca disponibilidad de tiempo para el proceso, el escaso conocimiento sobre la metodología por los participantes y la desmotivación institucional por ser una iniciativa de fin de sexenio con pocas posibilidades de seguimiento son problemas que pueden ser subsanados mediante procesos de formación a nivel de los mandos operativos. El compromiso con la planeación, y luego su utilización como eje rector de las acciones y orientación presupuestal, es decir, su uso eficaz, solo va a ser posible si existen incentivos, sobre todo de continuidad y de mejoras presupuestales o políticas, en caso de lograr buen desempeño.

Los criterios tanto conceptuales como operativos que definen la formulación de una cartera de proyectos territoriales concurrentes suponen elementos o condiciones políticas e institucionales que son difíciles de alcanzar por los estados en un primer ejercicio de planeación, por lo que se requiere de acciones dirigidas a solucionar dichas restricciones para ejercicios posteriores.

NOTAS

¹Son proyectos de carácter territorial y multisectorial; priorizan los bienes públicos; están basados en las necesidades específicas de una región, con una cobertura de varios municipios o estados y que, además, articulan presupuestos de distintos sectores, lo cual compromete la participación de varias instituciones públicas, niveles territoriales y actores sociales (Echeverri, 2013). ♦ They are projects with territorial and multi-sectorial character; they prioritize public goods; they are based on the specific needs of a region, with coverage of several municipalities or states and which, in addition, articulate budgets from different sectors, which commits the participation of several public institutions, territorial levels, and social actors (Echeverri, 2013).

objectives, visions, and concurrent actions, between some offices which are important in terms of the intervention strategies. The articulated participation of the offices from the three levels of government and the civil society is essential in order to respond and address the problematic of rural territories.

The methodology used in the process of planning is useful as a first effort to generate a shared vision and a commitment around certain priorities of territorial rural investment. The Logical Framework Matrix as a guiding methodological tool was adequate, since it allowed reaching agreements between the “what-to-do” (tree of objectives) and the “what-resources” (budget), but certain limitations were generated in the “how-to” (components and activities) due to the scarce decision making of some of the representatives from the offices.

The various difficulties presented in the exercise of planning, such as the low availability of time for the process, the scarce knowledge of the methodology by participants, and the institutional lack of motivation over it being an initiative at the end of the six-year government period with scarce possibilities of monitoring are problems that can be compensated through training processes at the level of operative officials. The commitment with planning, and then their use as guiding axis of the actions and budgetary orientation, that is, their effective use, will only be possible if there are incentives, particularly of continuity and budgetary or political improvement, in the case of achieving a good performance.

The criteria, both conceptual and operative, that define the formulation of a portfolio of concurrent territorial projects entail political and institutional elements or conditions that are difficult to attain by the states in a first exercise of planning, so that actions directed at solving these restrictions for later exercises are required.

— End of the English version —

LITERATURA CITADA

Aguilar, Luis F. 2010. El futuro de la gestión y la gobernanza después de la crisis. *In*: Frontera Norte 22 (43): 183-213, enero-junio, 2010. <<http://www.colef.mx/fronteranorte/articulos/FN43/8-f43.pdf>>

- Banco Mundial. México. 2009. Análisis del gasto público en el desarrollo agrícola y rural (mimeo). Informe No. 51902-MX. Washington, Banco Mundial. <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/01/06/000333037_20100106225744/Rendered/PDF/519020ESW0P10110Spanish00PER0Dec016.pdf> 127 p.
- CEDRSSA (Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria). 2012. Evolución de la aplicación e impacto del PEC en las UPR, 2006-2010, Cámara de Diputados/Congreso de la Unión, LXI Legislatura, México, CEDRSSA. <<http://www.cedrrsa.gob.mx/includes/asp/download.asp?iddocumento=2472&idurl=4175>> 290 p.
- Echeverri, Rafael, y Octavio Sotomayor. 2010. Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica, Santiago de Chile, CEPAL. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/43032/lcw_376.pdf> 93 p.
- Echeverri, Rafael (coord). 2013. La concurrencia como eje de las políticas de desarrollo rural sustentable en México, San José, IICA <<http://www.iica.int/Esp/regiones/norte/mexico/Publicaciones%20de%20la%20Oficina/LIBROPEC2013.pdf>> 280 p.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). 2007. Análisis integral del gasto público agropecuario en México, Proyecto Evaluación Alianza para el Campo 2006, México, FAO-SAGARPA. <http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Lists/Otros%20Estudios/Attachments/25/analisis_%20integral_del_gasto_publico.pdf> 100 p.
- Gómez, Luis. 2008. La crisis alimentaria mundial y su incidencia en México. *In: Agricultura, Sociedad y Desarrollo*. 5 (2): 115-141, julio-diciembre. <<http://www.colpos.mx/asyd/volumen5/numero2/asd-08-013.pdf>>
- IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura). 2010. Hacia una gestión territorial: institucionalidad y concurrencia en la operación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural en México, México, IICA. <<http://www.iica.int/Esp/regiones/norte/mexico/Publicaciones%20de%20la%20Oficina/b2068e.pdf>>
- Martínez-Carrasco Pleite Federico, José B. Colino Sueiras, y Manuel Ángel Gómez Cruz. 2014. Pobreza y políticas de desarrollo rural en México. *Estudios Sociales*. ene-jun. <<http://www.scielo.org.mx/pdf/estsoc/v22n43/v22n43a1.pdf>> 45:10-35.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2007. Política agropecuaria y pesquera en México. Logros recientes, continuación de las reformas, París: OCDE <<http://www.oecd.org/agriculture/agricultural-policies/38778312.pdf>> 361 p.
- Ortega, Antonio C. 2012. Desarrollo territorial rural y estructuras de gobernanza en Brasil. *Economía, Sociedad y Territorio*. <<http://www.scielo.org.mx/pdf/est/v12n38/v12n38a6.pdf>> 12 (38): 149-179.
- Ortegón, Edgar, Juan Francisco Pacheco, y Adriana Prieto. 2005. Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, Series Manuales No. 42. ILPES. Santiago de Chile: CEPAL. <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/22239/manual42.pdf>> 124 p.
- SAGARPA-FAO (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación-Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). 2012. Diagnóstico del sector rural y pesquero: Identificación de la problemática del sector agropecuario y pesquero de México 2012, México, FAO-SAGARPA. <http://smye.info/cuestionario_final/diagnostico/apps/files/CAP1.pdf> 49 p.
- Sepúlveda, Sergio, Adrián Rodríguez, Rafael Echeverri, y Melania Portilla. 2003. Enfoque territorial del desarrollo rural: la propuesta del IICA, San José, IICA. <<http://repiica.iica.int/docs/B0400E/B0400E.PDF>> 180 p.
- Tacuba, Angélica. 2016. Gasto para el desarrollo rural en México y Presupuesto Base Cero, 2016. *Economía*. UNAM. enero-abril. <<http://www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v13n37/1665-952X-eunam-13-37-00074.pdf>> 13 (37): 74-88.
- Vidal, B. J., y Gerardo Noriega A. 1996. La agricultura sustentable como vía de supervivencia campesina. Serie: Desarrollo y Agricultura sostenible. UACH.-RASA. Chapingo. México. 23 p.