

LA INSTRUMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL EN LOS DISTRITOS DE DESARROLLO RURAL 178 Y 179 YUCATÁN MÉXICO

Alba Rosa Rivera De la Rosa

Lilian Albornoz Mendoza¹

RESUMEN

Las políticas orientadas al desarrollo rural no han rendido los resultados esperados. Los programas de las distintas instancias gubernamentales en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) que atienden al sector rural no están articulados y los apoyos se otorgan de manera atomizada. La Estrategia de Desarrollo Territorial (EDT) instrumentada por la SAGARPA y ejecutada por el INCA Rural a partir de septiembre de 2010 pretende crear sinergias de manera que los apoyos de las distintas instancias gubernamentales converjan a un mismo fin: el apoyo a proyectos estratégicos territoriales con alto impacto regional que integren a productores de baja escala económica con potencial productivo en cada uno de los distritos de desarrollo rural del país. El objetivo del presente trabajo es dar seguimiento a la instrumentación de la EDT a partir de dos elementos: evaluación del desempeño del Equipo Distrital de Cooperación Territorial (EDCT) en la identificación, diseño y gestión de los proyectos estratégicos territoriales, y presencia territorial de instituciones y programas públicos de los gobiernos federal, estatal y municipal, a nivel distrital. Para el caso de Yucatán México se dio seguimiento a la EDT a través de los Distritos de Desarrollo Rural 178 con sede en Mérida y 179 con sede en Ticul. Los resultados del trabajo de campo arrojaron avances marginales en la instrumentación, persisten obstáculos para la coordinación de acciones entre las instancias de los tres niveles de gobierno (sobre todo entre la SAGARPA y la Secretaría

¹ Maestras en Economía, Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Yucatán, (55)999830362.
Email: alba.rivera@uady.mx y lilian.albornoz@uady.mx

de Fomento Agropecuario y Pesquero del Estado de Yucatán) y desempeño deficiente del EDCT. Palabras clave: distritos de desarrollo rural, SAGARPA, estrategia de desarrollo rural, equipo distrital de cooperación técnica, consejos distritales, proyectos estratégicos territoriales, concurrencia institucional, INCA Rural, Programa Soporte componente Asistencia Técnica y Capacitación, Programa Adquisición de Activos Productivos componente Desarrollo Rural, Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario del Estado.

INTRODUCCIÓN

Son múltiples las instituciones que desarrollan programas en comunidades rurales; los hay orientadas al desarrollo social, a la mejora en las condiciones económicas, a la igualdad de oportunidades, al incremento en la competitividad, entre otras, en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. La SEDESOL es una institución orientada al diseño y ejecución de programas sociales de combate a la pobreza; la CDI enfocada a la atención de necesidades de la población indígena; la SEMARNAT al desarrollo de programas de conservación de los recursos naturales; la Secretaría de Economía, apoya a proyectos productivos con el fin de elevar la productividad y competitividad de las unidades productivas. LICONSA y DICONSA al abasto de alimentos, entre otros.

No obstante la atención al desarrollo social, económico, productivo y ambiental de las distintas instancias gubernamentales, las comunidades rurales en México siguen padeciendo niveles elevados de pobreza alimentaria y sus unidades productivas con dificultades económicas para mantenerse a flote ante las difíciles condiciones en costos y acceso a los mercados. La atención al desarrollo rural no ha tenido el éxito esperado, pues la mayoría de la población rural en el país sigue viviendo en condiciones de alta y

muy alta marginalidad, pobreza alimentaria y condiciones sociales y económicas restringidas.

La atomización de los apoyos, la descoordinación y desarticulación entre los programas de las distintas instancias gubernamentales de los tres niveles de gobierno, la ausencia de concurrencia para crear sinergias que logren superar atrasos y dependencias económicas, han configurado una realidad difícil de abordar por su complejidad. La arquitectura institucional de atención al desarrollo rural es tan compleja y sofisticada, sin embargo, su incidencia en el desarrollo rural es y sigue siendo cuestionada y de poca efectividad.

Es en este marco que surge la Estrategia de Desarrollo Territorial con antecedentes en el año 2001 y reestructurado en septiembre de 2010 con el fin de elevar las condiciones económicas y el nivel de bienestar de los hogares en las comunidades rurales. El foco de atención son las unidades productivas de impacto regional integradas en cadenas productivas de alcance extramunicipal de productores de baja escala económica pero con potencial productivo. El fin es que los programas de las instancias gubernamentales federales, estatales y municipales concurren en el apoyo a cadenas productivas regionales incubadas en los distritos de desarrollo rural con el fin de crear sinergias y articular esfuerzos intersectoriales e interinstitucionales. Para lograr lo anterior se ha creado una nueva arquitectura institucional a través de los distritos de desarrollo rural como unidades básicas de planeación territorial, donde los representantes de las organizaciones sociales y productivas rurales, así como las instancias gubernamentales representadas en el área de demarcación del distrito determinen los proyectos a ser apoyados.

El componente de Asistencia Técnica y Capacitación del programa Soporte juega un papel relevante en el desarrollo de capacidades de asesores municipales, asesores distritales y de prestadores de servicios profesionales (PSP) que conforman los equipos distritales de cooperación técnica, para la identificación y gestión de los proyectos estratégicos territoriales. Con el apoyo de la Unidad Estatal de Gestión Territorial (UEGT) para el acompañamiento y la articulación con instancias intersectoriales de los tres niveles de gobierno que convergen en el desarrollo rural.

A un año de su implementación, se presume que la EDT no ha sido instrumentada con éxito y que los obstáculos al desarrollo rural siguen sin superarse. Esto es ¿Están sesionando los consejos distritales de desarrollo rural? ¿Los miembros de los consejos distritales son representativos de la diversidad social y económica de los distritos? ¿Los programas de las distintas instancias están concurriendo en el apoyo a los proyectos estratégicos territoriales? ¿Se integraron los equipos distritales de cooperación territorial? ¿Están funcionando? ¿Están cumpliendo con su fin? ¿Se han identificado los proyectos estratégicos territoriales a apoyar?

El objetivo general del siguiente trabajo es determinar el grado de avance en la instrumentación de la Estrategia de Desarrollo Territorial (EDT) en dos distritos de desarrollo rural el 178 con sede en Mérida y el 179 con sede en Ticul, con base en los siguientes elementos: operación de los Consejos Distritales; presencia territorial de instituciones y programas públicos; y desempeño del Equipo Distrital de Cooperación Territorial (EDCT) en la identificación, diseño y gestión de los proyectos estratégicos territoriales.

Para cumplir con tal fin, el trabajo se organiza de la siguiente manera: en la sección dos se expone las características y los antecedentes de la EDT; en la sección tres, la metodología que guía el trabajo de campo para cumplir con los objetivos del trabajo; en la sección cuatro se describen las principales características sociales, económicas y ambientales de los distritos de estudio; en la sección cinco los principales resultados; en la sección seis se presenta una breve reflexión final.

I. ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL

La EDT es una estrategia que se ha instrumentado a partir del año 2001. En el periodo 2001-2011 ha tenido varias etapas pero comprendidas en un marco de actuación que está conformado por cinco elementos: finalidad, objetivos, método de trabajo, instrumentos para la actuación y principios.

“Las características de cada etapa son resultado de la actualización de estos cinco componentes en respuesta al aprendizaje institucional de la SAGARPA y el INCA Rural realimentado con las experiencias de los actores estatales, distritales y municipales”....”en el año 2001 se le conoció como Estrategia de Desarrollo Municipal Rural, al año siguiente 2002 cambió su nombre a Estrategia de Fortalecimiento Institucional en el Municipio Rural. En octubre de 2003 se le denominó Estrategia de Desarrollo Rural Municipal; a partir de julio de 2008 se le denomina como Estrategia de Desarrollo Rural Territorial y a partir de septiembre de 2010 como Estrategia de Desarrollo Territorial” (León, 2011, pág. 16).

La EDT es una estrategia orientada a fomentar la planeación del desarrollo rural en el territorio con el fin de elevar la competitividad de las unidades productivas rurales. Es instrumentada por la SAGARPA, por medio de la subsecretaría de desarrollo rural y en

coordinación con el INCA RURAL (también de la SAGARPA). Pretende crear sinergias intrainstitucionales (dentro de la SAGARPA: INCA Rural y subsecretaría de Desarrollo Rural) e interinstitucionales (federales: Secretaría de Economía, Secretaría de Turismo, Secretaría de la Reforma Agraria; estatales: Secretarías de Desarrollo Rurales y municipales) que atiendan el sector rural.

El territorio se ha dividido para fines administrativos en Distritos de Desarrollo Rural (DDR), los órganos de decisión de los distritos son los consejos distritales en los cuales participan los jefes del DDR, representantes del sector social (organizaciones de ejidatarios), productivo (organizaciones de productores) e institucional (en los tres órdenes de gobierno con programas concurrentes en la demarcación del distrito) del área de demarcación.

La EDT se concibe en el marco del Programa de Adquisición de Activos Productivos (PAAP), componente desarrollo rural (lineamientos operativos del PAAP) ejecutado por la subsecretaría de Desarrollo Rural y su vinculación con el Programa Soporte, componente de Asistencia Técnica y Capacitación ejecutado por el INCA Rural. En el Programa Especial Concurrente (PEC) emitido por la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Rural Sustentable, la EDT se concibe como instrumento para integrar las estrategias de la vertiente Competitividad de dicho programa.

La competitividad se promueve a partir del diseño de Proyectos Estratégicos Territoriales a nivel distrital. Los Proyectos Estratégicos (PE) están vinculados con la EDT y se busca resolver restricciones críticas de la producción, comercialización o manufactura de los productos. Los proyectos estratégicos podemos relacionarlos con cadenas productivas (proyectos estratégicos productivos), se contempla que integren toda la cadena de

producción desde la siembra, cosecha, transformación de manufactura y comercialización hasta la exportación si es el caso. Este proceso también se relaciona con los bienes públicos (proyectos estratégicos de bienes públicos) del territorio es decir, aquéllos que aprovechan el potencial competitivo de un municipio o región, como por ejemplo; los sistemas de riego, programas para incrementar la forestación o infraestructura como caminos y carreteras.

Para llevar a cabo la instrumentación de la EDT se crearon en el 2011 dos instancias:

- a) El Equipo Distrital de Cooperación Territorial (EDCT), que coordina el trabajo de apoyo técnico en el territorio. Está formado por el Coordinador Estatal de la Estrategia, el asesor distrital, los asesores municipales y los prestadores de servicios profesionales de los distintos programas concurrentes comprendidos en el PEC en el ámbito del DDR.
- b) La Unidad Estatal de Soporte Técnico y Gestión Territorial (UETG), encargada del proceso de asistencia técnica y capacitación, formada por el coordinador estatal de la estrategia contratado centralmente, representantes del Centro Estatal de Evaluación (CEE) (universidades o centros de investigación) y los representantes de la Unidad Técnica Estatal.

Con estas dos instancias se establece el fortalecimiento de la planeación estatal y la convergencia entre las diversas instancias que comprenden asistencia técnica y capacitación. Los fondos económicos para la instrumentación de los proyectos territoriales provienen del Fideicomiso Fondo de Fomento Agropecuario del Estado (FOFAE) y se operan a través del Grupo Operativo de Asistencia Técnica (GOAT). De esta manera se pretende focalizar los recursos de acuerdo a las necesidades de competitividad con los

Proyectos Estratégicos y finalmente supervisar los servicios técnicos con una visión de conjunto.

La EDT a partir de septiembre de 2010 y hasta 2011 consta de seis etapas en su fase de implementación: 1. Diagnóstico (análisis del territorio); 2. Caracterización de los modelos económicos (análisis del mercado, cadena productiva); 3. Iniciativas y Oportunidades (competitividad) de los modelos económicos; 4. Formulación del proyecto estratégica territorial (visión, objetivos, estrategias y líneas de acción); y 5. Gestión (ejecución, apropiación de los actores, cumplimiento de actividades) 6. Evaluación (resultados impactos).

II. METODOLOGÍA

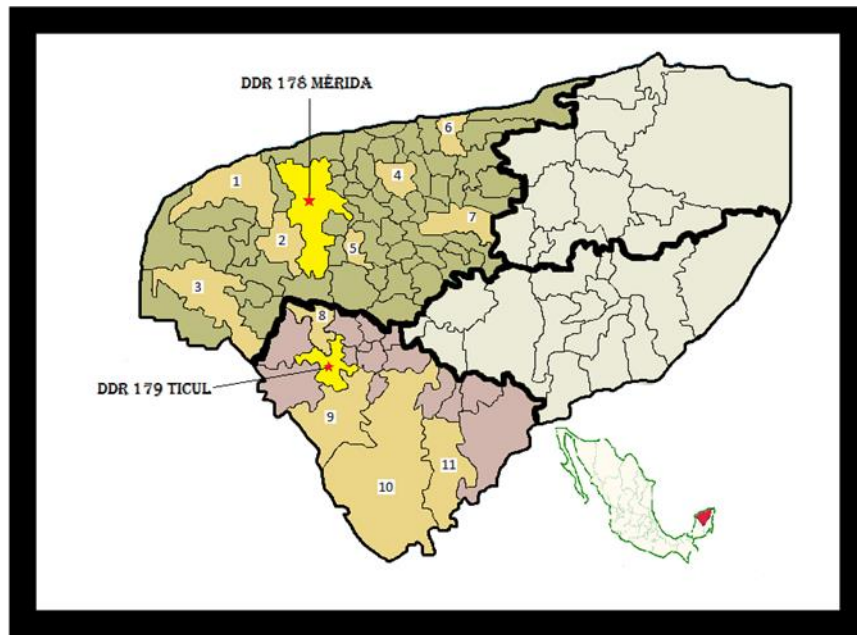
La investigación tuvo las siguientes etapas:

Como parte de un análisis territorial es fundamental ubicar el territorio de estudio, en nuestro caso son los DDR. En Yucatán existen cuatro distritos (mapa 1), el 178 con sede en Mérida, el 179 en Ticul, el 180 en Tizimin y el 181 en Valladolid. Con el fin de delimitar el estudio se tomaron únicamente dos distritos, el DDR 178 Mérida y DDR 179 Ticul, para ello se valoró la magnitud de variables a nivel poblacional, actividades económicas y turísticas relevantes, así como la presencia de instituciones para programas de créditos, fomento y asistencia social y sobre todo la identificación de proyectos estratégicos que conforman a la EDT.

Se recopilación de las fuentes estadísticas de las características poblacionales, físico-ambientales, económicas, institucionales, sociales de los DDR 178 y 179. La información se obtuvo de fuentes secundarias oficiales: INEGI, CONEVAL, CONAPO, SIAP-SAGARPA, CCEDRSSA, SEDUMA y SEDESOL.

Se realizaron entrevistas estructuradas y semiestructuradas con los jefes del DDR el 178 en la ciudad de Mérida y el 179 en la ciudad de Ticul, así como con los asesores distritales y municipales del ámbito de los DDR, así como el coordinador estatal y el regional de la estrategia.

Mapa 1. Distritos de Desarrollo Rural 178 y 179 y los Centros de Atención al Desarrollo Rural



Fuente: INEGI

III. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS DDR

Distrito de Desarrollo Rural 178

El DDR 178 Mérida es el más grande del estado de Yucatán (mapa 1) con un total de 60 municipios de los 106 que conforman al estado, en él se concentra el 72% de la población (CONAPO). Su sede se encuentra en la ciudad de Mérida que es también la capital del estado. Cuenta con una buena red de carreteras pavimentadas entre las localidades lo que conduce a una comunicación entre sus municipios y permite a los pobladores rurales

acceder al mercado de trabajo que ofrece la capital del Estado. Importante zona turística con Cenotes y Zonas Arqueológicas como Chichen-Itzá entre otros.

El nivel de ingreso per-cápita se mantiene por debajo del promedio estatal con 3,813.20 dólares y tiene un grado de desarrollo medio alto lo que impacta positivamente a la baja la pobreza alimentaria y de capacidades no así la pobreza patrimonial que representa todavía el 52.2% en promedio (CONEVAL).

Cuadro 1. Características poblacionales

-La población total del distrito es de 1,312,989 habitantes que corresponde al 72% de la población total del Estado.
-Grado de marginación alto y un ingreso Per-cápita de 3,813.20 dólares inferior al promedio del Estado de 6,341.70 dls.
-el 21% de la población habla lengua indígena.
-El 40% de la población forma parte de la PEA; el 90% corresponde al sector secundario y terciario y sólo un 10% al sector primario.
-La pobreza alimentaria disminuye positivamente, del año 2000 al 2005 pasa de un promedio de 36.7% a 18.1%. La pobreza de capacidades también disminuye de un 45.55 a 26.2%, mientras que la pobreza patrimonial se mantiene todavía muy alta con el 52.2%.

Fuente: INEGI, CONAPO, CONEVAL

Consta de siete Centros de Atención al Desarrollo Rural (CADERS), según Cuadro 2 estos centros de atención son importantes ventanillas que reciben la solicitud para créditos y programas de fomento por parte de los productores, entre otras actividades que tienen que ver directamente con los campesinos como la entrega de PROCAMPO a sus beneficiarios.

Cuadro 2. CADERS por DDR

DISTRITO	178
Mérida	
1. Hunucmá	
2. Umán	
3. Maxcanú	
4. Motul	
5. Acanceh	
6. Dzidzantún	
7. Izamal	

Fuente: SAGARPA, s/f

El distrito 178 abarca la región exhenequenera² que tiene una gran importancia histórica para Yucatán. El henequén sigue produciéndose en el estado, para el año 2009 el distrito reporta una producción de 5,050.46 toneladas, sin ser una actividad predominante en el estado hay un total de 5665 productores, de ellos 15 son considerados productores empresariales con más de 50 ha en producción y con rendimientos de 1.2 ton/ha, para estos productores representa una actividad rentable. El resto de los productores dispone de parcelas con superficies promedio de 3 ha, sus rendimientos son bajos y alcanzan los 600 kg/ha, la gran mayoría de ellos trabajan como jornaleros para complementar su ingreso (Fernández, s/f).

² Las haciendas maiceras-ganaderas del siglo XIX se convirtieron en haciendas donde predominó el monocultivo del henequén, las tierras pedregosas de la región fueron excelentes para su producción. La producción de henequén como principal actividad económica se prolongó aproximadamente 100 años desde fines del siglo XIX hasta 1992. Durante los primeros cincuenta años el henequén se convirtió en producto de exportación internacional de la península y representó una época de esplendor (Joseph, 1982) en particular para los que estaban ligados a su producción. El resto del estado tenía una situación precaria, con altos niveles de pobreza y una infraestructura mínima donde prevalecían caminos en mal estado y el aislamiento entre sus comunidades. Después de esos 50 años el henequén empezó a decaer como actividad principal en el Estado.

En 1992 con la venta de Cordeles de México (CORDEMEX), empresa paraestatal, que marca el término del henequén como alternativa productiva predominante en el estado, se instrumentó el programa Desarrollo Regional de la Zona Henequenera, el objetivo era generar empleos en la región ante la escasez de oportunidades productivas remuneradas. Para ello, se procedió a fomentar la instalación de plantas maquiladoras del ramo predominantemente textil. Actualmente el distrito 178 pasó de ser la zona exhenequenera a la zona característica del cordón de maquiladoras, de las 72 plantas maquiladoras reportadas en el 2006, 48 de ellas se encontraban en el municipio de Mérida y Umán, es decir el 67% del total, estos dos municipios pertenecen al distrito en estudio.

Aunque sólo el 10% de la Población Económicamente Activa del distrito se encuentra en el sector primario con menos del 1% del valor de la producción bruta (cuadro 3), presenta actividades importantes los volúmenes de producción como son los cultivos de maíz, papaya, mango, chile habanero, calabacita, hortalizas, naranja, pastos para ganado, pepino, tomate, sandía y flores de ornato, así como la miel y ganado porcino. En la zona costera, pulpo, caracol, calamar, langosta y jaiba y el cultivo y la manufactura del coco como artesanías y dulces típicos (INEGI, 2009; SIAP SAGARPA).

Cuadro 3. Valor de la producción bruta por sectores 2009 (millones de pesos)

Distrito 178		
Primario	557	0.55%
Secundario	54510	54.33%
Terciario	45266	45.12%
Total	100333	100.00%

Fuente: INEGI, Censos económicos 2009 y SIAP SAGARPA 2009

Entre todos ellos los pastos para ganado fueron los más importantes con una producción de 1,107,596.81 toneladas para el año 2009, le siguen en orden de importancia el henequén, la naranja y el coco. En términos pecuarios el ganado porcino, aves, huevo de plato y miel también en orden de importancia. La miel con importante presencia de exportación al mercado europeo y el henequén en la producción de artesanías y tapetes con amplias posibilidades de exportación.

Cuadro 4. Características económicas

Distrito 178
-El Distrito pasó de ser la zona de producción henequenera a la zona característica del cordón industrial maquilador. -El 67% del total de plantas maquiladoras se encuentran en el Distrito. -Predominan actividades del sector manufacturero, construcción, turístico como hoteles y restaurantes, el sector terciario en la región tiene el 45% de la formación bruta de capital y el secundario el 54%. -En el sector primario con una mínima participación menor al 1%, sobresale la producción de maíz, pastos para ganado, chile verde, coco, henequén, sandía, tomate, etc. -Es importante también su producción porcina, bovina, huevo para plato y miel, esta última de exportación al mercado europeo.

Fuente: INEGI

El Distrito 178 tiene el 90% de su población económicamente activa en el sector secundario y terciario con el 99% del valor de la producción bruta en estos sectores, prevalecen actividades manufactureras, industriales, comerciales y de construcción. Entre las manufacturas que sobresalen está la textil, alimentos y bebidas, industria del plástico y del hule, fabricación de maquinaria y equipo. En servicios el más significativo es el comercio al por menor, transportes y manejo de desechos (cuadro 4).

En cuanto a las características de capital social, (Cuadro 5) es decir organizaciones, asociaciones y sociedades. Se identificaron un total de 933 sociedades inscritas en Registro Agrario, entre las que se encuentran las sociedades de solidaridad social con alrededor del 69% del total. El 30% está conformado por las sociedades de producción rural, mientras que el 1% restante, se encuentra representado por la asociación rural de interés colectivo, la unión de ejidos tiene un bajo porcentaje. Se analizaron un total de 228 sociedades, dentro de las cuales el 29% de ellas se dedica a las actividades exclusivamente pecuarias de ganado bovino y porcino, el 27% de las sociedades se

dedica a actividades agropecuarias, el 12% es de actividades agrícolas, destacando la fruticultura, actividades artesanales, de apicultura, acuacultura y pesca, entre otros.

Cuadro 5. Número de organizaciones productivas legalmente constituidas en DDR 178 por tipo

Tipo de organizaciones sociales	DISTRITO 178 – Mérida	
	Absoluto	Relativo
Asociación Rural de Interés Colectivo (ARIC)	7	0.75
Sociedades de Solidaridad Social (SSS)	646	69.24
Sociedades de Producción Rural (SPR)	279	29.90
Unión de Ejidos	1	0.11
Total	933	100.00

Fuente: Registro Agrario Nacional

No obstante la gran riqueza en flora y fauna del Distrito 178 así como su intensa actividad turística en cenotes y zonas arqueológicas (Cuadro 6), en términos medio-ambientales y de acuerdo al Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable del Municipio de Acanceh (2005), municipio de importancia en el distrito, se diagnostica que la zona exhenequenera presenta deforestación y baja fertilidad de los suelos, primero como consecuencia de 100 años de explotación del monocultivo del henequén, y segundo, por el agotamiento de la tierra al seguir utilizándose el tradicional sistema de roza-tumba-quema al igual que el acortamiento de los periodos de descanso de la tierra que ahora son de entre siete y ocho años (antes del henequén los periodos de descanso eran entre 15 y 20 años).

Este periodo de descanso no permite la consolidación de una vegetación, se destruye la materia orgánica y la faja microbiana que son los encargados de transformar dicha materia en humus. Se genera erosión de la tierra con suelos pobres en nutrientes y reducción en la productividad, principalmente en los cultivos de maíz, pero también se observan diámetros maderables reducidos, especies en peligro de extinción (venado cola blanca) y proliferación de otras especies vegetales de temperamento agresivo que impiden la regeneración de especies valiosas.

Cuadro 6. Características ambientales

Distrito 178
<p>-Ubicado en la región noroccidente, cubre la cuenca hidrológica del norte de Yucatán que abarca el 90 % . Región rica en cenotes y aguadas, con 1059 cenotes 64 de ellos con actividad turística.</p> <p>-Se conoce como la zona exhenequenera. El 91% de las tierras de uso agrícola son de temporal y el 64% de la superficie arbolada es vegetación secundaria de selva.</p> <p>-En la costa se presenta el mangle, cocoteros y el chit*. Predomina la pesca de pulpo, caracol, langosta y jaiba.</p> <p>-El clima es cálido subhúmedo con lluvias en verano, en los últimos años y debido a la falta de lluvias se registra sequía.</p> <p>*Hojas de palma de la selva en Yucatán y centroamérica.</p>

Fuente: SEDUMA

La sequía y los incendios forestales son cada vez más largos en el caso del primero y frecuentes en el caso del segundo, la tumba y quema tradicional ha destruido diversas especies de vegetación que producían flores aptas para recolectar polen por las abejas y la transformación en miel, pero también para la polinización de gran variedad de árboles frutales. Afectación muy seria para el estado en virtud de que en este distrito se encuentran municipios con importante producción de miel como el caso de Izamal, que se exporta a Alemania (portaleconómico).

Extensas superficies de tierra se han utilizado para la construcción de fraccionamientos y obras de beneficencia social que han agravado el problema de la deforestación. Otros problemas que se identifican son el deficiente servicio de agua potable en época de sequías y en localidades lejanas a los centros urbanos, el desempleo que empuja a un movimiento migratorio a la ciudad de Mérida con el consecuente abandono de sus comunidades de origen y actividades del campo. Los vicios, principalmente el alcohol y los estupefacientes constituyen el principal problema de salud pública.

Distrito de Desarrollo Rural 179

Su población es de 199,935 habitantes el 11% del total del estado con un grado de marginación alto y el ingreso per-Cápita se mantiene muy por debajo del promedio estatal \$2,260.40 (cuadro 7) El 66% de la población habla lengua maya. La zona se caracteriza por fuertes flujos de migrantes a los Estados Unidos, de acuerdo a datos del INDEMAYA el 26% de la población de Oxxutzcab aproximadamente 10,000 personas han migrado a California y San Francisco en los últimos 10 años (portaleconómico). El 34% de la población es población económicamente activa, 40% está en actividades primarias y el 60% restante en actividades secundarias y terciarias.

Cuadro 7. Características poblacionales

Distrito 179
-La población es de 199,935 habitantes, corresponde al 11% de la población total del Estado.
-Grado de marginación alto y un ingreso Per-Cápita de 2,260.40 dls.
-El 66% de la población habla lengua indígena.
-El 34% de la población forma parte de la PEA; el 60% está en el sector secundario y terciario y el 40% en el sector primario.
-La pobreza alimentaria disminuye positivamente y pasa de 65.3% al 31.1%. La pobreza de capacidades también disminuye significativamente de un 72.6% a 41.2%, mientras que la pobreza patrimonial al igual que el Distrito 178 se mantiene muy alta con el 67.4%.

Fuente: CONAPO, INEGI, CONEVAL

El DDR 179 Ticul, se le conoce como “la huerta del estado” con importante producción de naranja valencia y limón persa que se procesan para jugo con exportación a los mercados norteamericanos y europeos. También se produce la toronja, mandarina y otros como el jitomate, sandía, melón, aguacate local y mamey; sus tierras profundas de riego y temporal permiten una importante producción de maíz fundamentalmente para el autoconsumo. El nivel de tecnificación de los cultivos cítricos con sistemas de riego y

maquinaria es el 46% del total de la superficie cosechada, el más alto del estado de Yucatán. Cuenta con una cooperativa de citricultores (cuadro 8).

Cuadro 8. Características económicas

Distrito 179
-Región frutícola identificada como “Polo de Desarrollo” con producción de naranja valencia y limón persa con exportación a EU, Alemania e Inglaterra. - Aunque también predominan actividades del sector terciario (49%) como el comercio al por menor de alimentos y abarrotes, restaurantes, hoteles y mensajería y del sector secundario (22%) con fabricación en prenda para vestir, calzado, productos de hule, fabricación de productos de cemento y concreto, entre otros. El Sector primario tiene una importante participación del 30%, sobresale la producción de pastos para ganado, limón, naranja, pepino, toronja. En el sector pecuario la producción más importante es el ganado porcino y en segundo lugar el huevo para plato y la miel. -De las tierras agrícolas el 46% son de riego.

Fuente: INEGI

El DDR 179 lo conforman 18 municipios con un centro de producción y comercialización en Oxkutzcab. En Tekax se encuentra la “Juguera de Akil” planta procesadora de cítricos que produce jugo de naranja, toronja y limón concentrado para el mercado de exportación en Estados Unidos y Europa, procesa anualmente en promedio entre 15,000 y 30,000 toneladas de naranja y la abastece la Unión de Ejidos Citricultores del Sur. La región tiene 3,300 citricultores conformados en 14 ejidos, el 80% de ellos tiene 2 hectáreas en promedio (portaleconómico).

Cabe resaltar que el distrito tiene una importante presencia en el sector primario con el 30% del valor bruto de la producción, aunque el sector secundario y terciario mantienen el 70% del valor de la producción bruta, el sector terciario es el de mayor importancia (49%), con el comercio al por menor de abarrotes y alimentos, restaurantes, hoteles y

mensajería (cuadro 9). Tiene la región turística conocida como la Ruta Puc que incluye importantes zonas arqueológicas como Uxmal, Kabah y Labná.

Cuadro 9. Valor bruto de la producción en DDR 179 en millones de pesos de 2009

Sector	Absoluto	relativo
Primario	807	29%
Secundario	600	22%
Terciario	1363	49%
total	2770	100%

Fuente: INEGI y SIAP SAGARPA

En términos ambientales y de acuerdo a los planes municipales de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable de los municipios de Oxkutzcab y de Akil del año 2005, el 80% de la población ocupada en el sector primario son citricultores, el uso intensivo de la tierra en las unidades de riego de la producción de naranja, limón y toronja, ha llevado al empobrecimiento de las superficies, de tal suerte que es necesario establecer acciones para la recuperación de los suelos e impedir que la producción de naranja disminuya en años futuros (cuadro 10).

Cuadro 10. Características económicas

Distrito 179
-Se ubica en la región sur-poniente del Estado, abarca 18 municipios. -Se conoce como “la huerta del Estado” por ser una región citrícola importante que dispone del 46% de la tierras laborales tecnificadas con sistemas de riego y maquinaria. -El 87% de la superficie arbolada es vegetación secundaria de selva. Cuenta con 89 cenotes y siete de ellos con actividad turística. -Las especies arbóreas varían de 15 a 30 metros de altura predomina el ramón, flamboyán, ceiba y tamarindo. Entre la fauna predomina el venado, jabalí, conejo, pato, iguana, murciélago. -Región cálida sub-húmeda con lluvias en verano y sequías de medio verano.

Fuente: SEDUMA

Con respecto al capital social en el DDR Ticul, existen un total de 283 sociedades inscritas en el Registro Agrario Nacional, de las cuales, el 61.13% corresponde a sociedades de solidaridad social, destacando los municipios de Akil, Muna, Oxkutzcab y Tekax que corresponde a la zona citrícola. El 37.46% del total está conformado por sociedades de producción rural. Es importante mencionar, que existen en el distrito tres uniones de ejidos, que representan el 1% del total de las sociedades y solamente está inscrita una sociedad rural de interés colectivo perteneciente al municipio de Tekax se trata de la Unión de Citricultores del Sur que proporciona la naranja para la Juguera de Akil (cuadro 11).

Cuadro 11. Número de organizaciones productivas legalmente constituidas en DDR 179 por tipo

Tipo de organizaciones sociales	DISTRITO 179 – Ticul	
	Absoluto	Relativo
Asociación Rural de Interés Colectivo (ARIC)	1	0.35
Sociedades de Solidaridad Social (SSS)	173	61.13
Sociedades de Producción Rural (SPR)	106	37.46
Unión de Ejidos	3	1.06
Total	283	100.00

Fuente: Registro Agrario Nacional

En este distrito, se analizaron cinco de los 18 municipios que lo conforman, con el fin de conocer el giro de actividad económica en la que se desenvuelven las sociedades, de las 34 sociedades el 41.8% se dedican a actividades agropecuarias, el 15% se dedican a actividades pecuarias y artesanales, y el 10% restante practican actividades avícola, apicultura, agroindustrias, entre otras.

Cuadro 12. CADERS

DISTRITO 179 Ticul
8. Muna
9. Oxkutzcab
10. Tekax
11. Tzucacab

Fuente: SAGARPA

IV. RESULTADOS

Equipos Distritales de Cooperación Territorial

En cuanto a los resultados de la evaluación de la EDT reportados por el coordinador a nivel estatal, Yucatán, en septiembre de 2011 (cuadro 13), se detecta que aunque ya se tienen instalados los EDCT y los distritos ya cuentan con los asesores distritales correspondientes, los municipios a través de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable no han determinado los Proyectos Estratégicos, recordemos que para que este proceso se madure de manera adecuada es necesario que los Consejos Distritales sesionen y en Yucatán los Consejos Distritales no están funcionando actualmente. El proceso mediante el cual se están identificando las prioridades productivas en los municipios es a través de los asesores distritales, y estos están limitados por la propia Secretaría de Fomento Agropecuario y Pesquero del Gobierno del Estado de Yucatán en cuando a decisiones y manejo de los recursos, cuya transparencia es cuestionable.

Cuadro 13. Indicadores para la evaluación de la EDT en Yucatán

Indicador	Referencia mínima de calidad
Distrito con equipos de cooperación territorial instalados/Distritos con asesores en desarrollo territorial*100	100/100
Equipos distritales de cooperación territorial que hayan sesionado al menos en tres ocasiones/Equipos distritales de cooperación territorial instalados*100	70/100
Consejos de Desarrollo que hayan determinado cadenas productivas prioritarias con el apoyo del Equipo Distrital de Cooperación Territorial/Consejos de Desarrollo Rural con Asesores en Desarrollo Territorial*100	45/100
Cadenas productivas caracterizadas/cadenas productivas priorizadas por	45/45

los Consejos de Desarrollo Rural *100	
Proyectos estratégicos aprobados por los Consejos de Desarrollo Rural/Cadenas productivas prioritarias caracterizadas	0/45
Proyectos estratégicos en gestión con los Consejos de Desarrollo Rural/Proyectos estratégicos formulados*100	0/45
Prestadores de servicios profesionales con servicios en el territorio integrados a los equipos distritales de Cooperación Territorial para la formulación o gestión de proyectos estratégicos/Prestadores de servicios profesionales con servicios en el territorio*100	100/100

Fuente: Cuadro en información proporcionada por el Coordinador Estatal de la Estrategia Septiembre 2011

Por lo tanto, no se ha sido posible pasar a la fase de formulación y gestión en las etapas de la EDT que se mencionan al inicio de este trabajo, en virtud de la falta de cohesión de los DDR que serían en teoría donde se canalizan las prioridades de los municipios correspondientes.

Proyectos Estratégicos

En primera instancia es fundamental la identificación en el territorio (DDR 178 y 179) de los posibles Proyectos Estratégicos. De acuerdo al análisis efectuado arriba, se identificó a la miel como el proyecto para el DDR 178 y la naranja para el DDR 179. Aquí juega un papel central el concepto de prioridad, la cantidad de productores relacionados con la actividad, la existencia de comercializadoras (ventas en volumen) y si hay proceso de manufactura, su impacto en los mercados internos y externos así como su relación con bienes públicos del territorio, por ejemplo, la infraestructura (caminos y carreteras), tecnificación (sistemas de riego), fomento a la biodiversidad (calidad y cantidad de la miel) entre otros.

Concurrencia institucional

A nivel Institucional encontramos una buena presencia de instituciones como SEDESOL con su vertiente Microrregiones, Oportunidades y 70 y más, el caso de SAGARPA en su

vertiente Competitividad con Procampo, PAPIR, Desarrollo de Capacidades, PROFEMOR entre otros. DICONSA y Financiera Rural entre las más importantes.³

Cuadro 14. Beneficiarios de programas 2007

DISTRITO 178			DISTRITO 179	
Institución	Beneficiarios	Porcentajes	Beneficiarios	Porcentajes
CDI	50517	2%	24886	13%
CNA	2792	0.11%	0	0
CONAFOR	2856	0.11%	4	.001%
DICONSA	1099191	44%	90502	47%
FINANCIERA RURAL	1018699	40%	0	0
FIRA	1897	0.08%	693	0.36%
SCT LABORAL	3702	0.15%	1755	0.91%
70 Y MÁS	4797	0.19%	820	0.42%
MICROREGIONES	40503	1.6%	356	0.18%
OPORTUNIDADES	282335	11.18%	62548	32%
SRA	615	0.02%	101	0.05%
COMPETITIVIDAD	16682	0.66%	12234	6.31%
SAGARPA COMPETITI				
TOTAL	2524586	100%	193916	100%

FUENTE: Comité y Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CCEDERSSA) 2007

DICONSA y Financiera Rural cuentan con el 84% de los beneficiarios, cabe resaltar que en el caso de Financiera Rural (40%) no se trata de programas de asistencia social sino de crédito a pequeños y medianos productores, no obstante presenta un fuerte sesgo hacia la concentración ya todos sus beneficiarios fueron en la capital del estado, Mérida. Con menos importancia 11.18% el programa oportunidades en sus diferentes municipios (cuadro 14)

Es interesante observar en cuanto a monto ejercido por programas durante el ejercicio 2007, el porcentaje significativo de FIRA⁴ con el 39%, con créditos para fomento a la

³ Diconsa. Empresa de participación estatal mayoritaria que pertenece al Sector Desarrollo Social (SEDESOL) Tiene el propósito de contribuir a la superación de la pobreza alimentaria, mediante el abasto de productos básicos y complementarios a localidades rurales de alta y muy alta marginación, con base en la organización y la participación comunitaria (www.diconsa.gob.mx) y Financiera Rural con programas y productos de crédito, considerando las necesidades del mercado y enfocándose en atender fundamentalmente a pequeños y medianos productores en el medio rural (www.financierarural.gob.mx)

producción agropecuaria, el ramo 33⁵ con el 33% del monto destinado a asistencia social y con el 17% designado a oportunidades también de asistencia social (cuadro 15).

Cuadro 15. Programas monto en millones de pesos 2007 DDR 178 y DDR 179

DISTRITO 178			DISTRITO 179	
INSTITUCION	MONTO	PORCENTAJE	MONTO	PORCENTAJE
CDI	19,588	1	4,816	1.92
CNA	5,540	0.29	6,472	2.58
CONAFOR	2,511	0.13	1,294	0.51
DICONSA	20,994	1.11	6,485	2.58
FINANCIERA RURAL	4,008	0.21	0.0	0.00
FIRA	729,522	39	19,789	7.9
FONHAPO	1,807	0.09	78	0.03
RAMO 33	627,811	33.0	78,269	31.0
SAGARPA	84,230	4.46	56,934	22.7
SCT	6,350	0.33	3,029	1.2
SECON	2,320	0.12	253	0.1
70 Y MÁS	27,238	1.44	3,837	1.53
MICROREGIONES	15,818	0.83	425	0.16
OPORTUNIDADES	321,651	17.0	67,044	26.7
SRA	15,628	0.82	1,980	0.79
TOTALES	1,885,017	100	250,704	

Fuente: CCEDRSSA 2007

Si hacemos una relación con el número de beneficiarios y el monto ejercido, en el caso de DICONSA y de Financiera Rural con el 84% de beneficiarios pero apenas con el 1.32% de monto ejercido, indudablemente se trata de montos pequeños asignados a un gran número de beneficiarios, y FIRA que tiene el 39% de monto ejercido con el 0.08% de beneficiarios nos habla de una fuerte concentración de la aplicación del presupuesto, es decir 729 millones de pesos se asignaron a sólo 1897 personas de las cuales el 65% estaban físicamente en la capital Mérida, mientras que más de 2 millones de personas recibieron sólo 25 millones de pesos en diferentes municipios, con una partida todavía menor para los beneficiarios de Financiera Rural.

⁴ Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) está constituido por varios Fondos para el otorgamiento de crédito a través de instituciones de crédito pueden ser de habilitación o avío y refaccionarios. www.fira.gob.mx

⁵ El Ramo 33 Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios, consta de siete fondos, salud, educación, infraestructura, demarcaciones territoriales, educación tecnológica para adultos, asistencia social y seguridad pública. www.cefp.gob.mx

Problemática Detectada

En entrevista con los jefes de DDR tanto el 178 en Mérida como el 179 en Ticul, ambos coincidieron que los DDR no cumplen su función, fundamentalmente por cuestiones de asignación de recursos. Por tal razón los DDR simplemente no pueden actuar y desaparece la correa de transmisión entre los municipios y las autoridades de gobierno.

En entrevista con el coordinador de la estrategia a nivel estatal se detecta que no existe coordinación entre la SAGARPA y su homóloga en el estado la Secretaría de Fomento Agropecuario y Pesquero del Gobierno del estado (SFAYP) para la implementación de la estrategia, en opinión del coordinador esto tiene relación con las asignaciones de fondos que afecta también a las funciones de los DDR.

Respecto a la contratación de personal que toma funciones en la capacitación técnica y asesores municipales, no se ha respetado el perfil mínimo, han predominado decisiones discrecionales ajenas al interés de la EDT, lo cual no ha permitido una continuidad y madurez en la toma de decisiones para la aplicación de la estrategia.

Alternativas de Solución y Líneas de Acción

Aunque todavía la EDR no ha sido adoptada del todo por el gobierno estatal y los municipales, en estos últimos los Presidentes Municipales de los DDR en estudio mostraron interés y cooperación por la importancia de su implementación así como la identificación de los Proyectos Específicos por lo que se podría esperar una buena respuesta si se logra subsanar las diferencias entre las dependencias.

La descoordinación entre SAGARPA Federal y la SFAYP del Gobierno del Estado propicia beneficios para un grupo determinado. Se fortalecen decisiones de manera discrecional dejando de lado a la mayoría de la población.

Es importante la presencia de universidades o instituciones que estén neutrales con respecto a intereses creados, sobre todo en la evaluación de los proyectos que tienen que ver con el otorgamiento de créditos o fomento, muchos de ellos relacionados con proyectos estratégicos.

Los DDR como ya lo mencionamos son instancias fundamentales de vínculo entre los municipios y los consejos estatales, por lo que es importante que se destraben los impedimentos ya mencionados para su ejecución y puedan llevar a cabo la implementación de políticas públicas para el campo yucateco.

V. REFLEXIÓN FINAL

La riqueza de nuestro estado, Yucatán no está sólo en la parte cultural y recursos naturales como las zonas arqueológicas y los cenotes de agua cristalina de hermosos colores, amén del sabor provincial e histórico de sus pueblos y comunidades, sino sobre todo en su gente diligente y trabajadora que han hecho de Yucatán importante presencia a nivel nacional e internacional con productos como el henequén en su momento, ahora la miel, cítricos y artesanías.

Los citricultores, apicultores, ganaderos, henequeneros, artesanos y demás que trabajan en el ambiente rural, son indudablemente personajes de trabajo, se escuchan expresiones como “en el campo si se trabaja, desde el amanecer hasta el anochecer por eso no cualquiera le entra”. No obstante, se observa una fuerte diferenciación social, los pequeños normalmente tienden a ser los peor pagados por el poco volumen de venta y lamentablemente como lo vimos en el análisis, los programas federales y estatales encaminados al campo no siempre refuerzan el compromiso de trabajo y productividad,

los programas de asistencia social superan a los de crédito y fomento “de todos modos nos llega Procampo, Oportunidades u otros”, comentan.

Logra diagnosticarse en el análisis de los DDR rural que el 178 Mérida predominan actividades secundarias y terciarias y el sector primario es mínimo (menos del 1%), en este distrito se encuentra el Proyecto Estratégico de la Miel con importante presencia en los mercados europeos. Para la producción de miel es necesario cuidar ampliamente la biodiversidad de la región porque de ahí depende el alimento de las abejas, no obstante el distrito presenta tendencia a zonas desérticas por los monocultivos tanto de pastos para ganado y henequén, lo que demerita las posibilidades de un incremento en la biodiversidad y pone en peligro la calidad y cantidad de la miel.

En el caso del DDR 179 también se presenta esa tendencia con los pastos para ganado y los monocultivos de los cítricos. Los suelos erosionados necesitan más costo en fertilizantes y agua.

La EDT que como vimos más arriba es un importante programa de política pública que en el mediano o largo plazo ayudaría a suavizar las diferencia entre productores y regiones, esta política deberá estar encaminada hacia el fomento de la sustentabilidad (Borrayo,2001) es decir vincular la equidad social, el crecimiento económico y el manejo ecológico de los recursos naturales, Los programas de asistencia social deberán ser replanteados o reestructurados para enviar el mensaje de trabajo, esfuerzo y compromiso que al mismo tiempo refuerce los elementos para la superación del subdesarrollo.

Las instituciones tienen el compromiso y el reto de manejar la ética social al margen de intereses y de grupos de poder.

BIBLIOGRAFÍA

Borrayo, R. (2001) *Sustentabilidad y Desarrollo Económico*. Mc Graw Hill: México.

Caire, G.L. (2009). *Descentralización participativa en ausencia de recursos: los consejos municipales de Desarrollo rural sustentable*. Tesis de doctorado, FLACSO: México.

IICA, INCA Rural y Red Para la Gestión Territorial del Desarrollo (2010). *Hacia una gestión territorial: institucionalidad y concurrencia en la operación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural*. IICA: México.

Joseph G.M. y Gilbert M. (1982). *Revolution from without: Yucatán, México and the United States, 1880-1924*. Cambridge University Press.

León M.A. (2011), "Antecedentes de la Estrategia de Desarrollo Territorial", en *Seguimiento a la Estrategia de Desarrollo Territorial y Estudios Específicos*, IICA-INCA Rural, México.

REVISTAS Y DOCUMENTOS DE TRABAJO

Chile Habanero de Yucatán (2011) Vocalía de Comunicación del Sistema Producto Chile Habanero de Yucatán, Revista Bimestral Año 1 núm. 3 año 2011 Comité Estatal Sistema Producto Chile Habanero del Estado de Yucatán.

Fernández A. (s/f) *Tipología de los Productores agropecuarios en Yucatán para los programas federalizados de alianza para el campo*. Mimeo.

Robles, H.M. (2009), *Apuntes sobre el ejercicio del presupuesto 2007 para el Sector Rural CCEDRSSA*: México.

SAGARPA e INCA Rural (2010) *Estrategias de Desarrollo Territorial 2010, Orientaciones Metodológicas Diagnóstico Territorial*. Mimeo.

SEDEINCO (2006), Dirección de Análisis y Evaluación de Proyectos de la Secretaría de Desarrollo Industrial y comercial. Estimado a diciembre de 2006.

LEYES Y REGLAMENTACIÓN

Diario Oficial de la Federación 29 de diciembre. *Lineamientos Operativos del Componente de Desarrollo Rural del Programa para la Adquisición de Activos Productivos (PAAP).*

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

www.siap.gob.mx [octubre de 2011]

portaleconomico.com [septiembre de 2011]