



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA



CEDRSSA

Centro de Estudios para el Desarrollo
Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria

INVESTIGACIÓN

ANÁLISIS DEL PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTE 2020 - 2024

PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LÁZARO,
CIUDAD DE MÉXICO
AGOSTO 2020





ÍNDICE

Siglas y acrónimos	4
I. Introducción	1
II. Planeación para el desarrollo rural.....	2
III. Políticas públicas rurales	7
IV. Órganos de planeación del desarrollo rural	13
1. Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS).....	13
2. Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS). 14	
3. Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable (CEDRS)	14
4. Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable (CDDRS).....	15
5. Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS)	15
V. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable	17
1. Marco jurídico del PEC	20
2. Alineación del PEC con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024	21
3. Dependencias participantes en el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable	23
VI. Conclusiones.....	27
VII. Fuentes de consulta.....	30

Siglas y acrónimos

BIENESTAR	Secretaría de Bienestar
CDDRS	Consejos Distritales de Desarrollo Rural Sustentable
CEDRS	Consejo Estatal para el Desarrollo Rural Sustentable
CIDRS	Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable
CMDRS	El Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable
CMDRS	Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
ONG's	Organizaciones no Gubernamentales
PEC	Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SADER	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
SALUD	Secretaría de Salud
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SE	Secretaría de Economía
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNPD	Sistema Nacional de Planeación Democrática
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los fines del Estado mexicano es promover las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleos y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, fomentando la actividad agropecuaria y forestal con el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica.

El marco normativo para el desarrollo rural da los lineamientos generales para conseguir los fines que el Estado tiene para lograr un desarrollo rural integral. El medio para conseguir dichos objetivos es a través de las políticas públicas las cuales se analizan, planean, diseñan, ejecutan y evalúan.

El Programa Especial Concurrente (PEC) es un instrumento de política pública orientado a incrementar la producción, productividad y competitividad agroalimentaria y pesquera del país, con el fin de promover el bienestar de la población rural, así como, incorporar al desarrollo nacional a las zonas de alta marginalidad, a la población indígena y afroamericana.

Nuestro país ha logrado avances significativos en la ejecución de políticas públicas para el desarrollo rural, uno de los elementos integradores es la concurrencia ya que se compone de acciones, recursos, participación y coordinación de los diferentes actores involucrados.

El objetivo de este documento, es analizar los procesos de planeación institucional en la articulación de las políticas públicas rurales en conjunción con los diversos actores involucrados, la articulación del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, su marco jurídico y su alineación con el PND 2019-2024.

II. PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO RURAL

El diseño, elaboración, implementación y evaluación de acciones y recursos necesarios para la operación de planes y propuestas de trabajos específicos que conduzcan a la orientación de resultados particulares en un periodo o tiempo determinado, se le denomina proceso de planeación¹.

“Si concebimos a la planeación como el instrumento que construye y usa el sujeto en la búsqueda de lograr el cambio o la transición hacia el locus o el estatus deseado, entonces la concepción de la planificación para el para el desarrollo nos refiere a una herramienta compleja, de difícil construcción y uso, entre otras cosas, porque debe ser congruente con la realidad económica , social y política donde pretende incidir; requiere, por tanto, como una condición básica insustituible, que el sujeto reconozca de manera explícita los elementos, factores estructurales, así como las condiciones y tendencias de la realidad que pretende y desea transformar; y necesita que el sujeto reconozca los alcances y límites de sus herramientas para que transforme la realidad y la vaya perfeccionando”.²

Las políticas públicas han sido consideradas como un plan de acción, es decir un plan específico, limitado, como un conjunto de acciones intencionales y causales, acciones que han sido definidas por la interlocución gobierno-ciudadanía, acciones emprendidas por autoridades legítimas, acciones llevadas por actores

¹ La planeación, en el marco de la gestión pública, constituye una herramienta imprescindible, para que una institución tenga rumbo y por otro lado las acciones emprendidas la conduzcan a la generación y logro de resultados. Las etapas y componentes de la planeación se componen de: la declaración de la misión y visión, elaboración del diagnóstico, análisis Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), formulación de objetivos, definición de estrategias y líneas de acción, implementación de políticas y mecanismos de seguimiento y evaluación.

² López Bárcenas, Francisco (Coordinador), Legislación para el desarrollo rural: una visión de conjunto. Cámara de Diputados-CEDRSSA, México, 2007, p. 137.

gubernamentales o por estos en asociación con actores sociales y que concluyen siendo un conjunto de acciones intelectuales y políticas.

Las características de las políticas públicas son: la orientación hacia objetivos de interés o beneficios públicos y su idoneidad para realizarlos, así como, la participación pública en los objetivos, instrumentos y acciones; la decisión de la política por el gobierno legítimo y el respeto a la legalidad, la ejecución y evaluación por personal de la administración pública o por actores sociales o mediante delegación. Las dimensiones son: política, legal, financiera y administrativa. Por tanto, la política pública de ser un plan de acción orientado al logro de objetivos por medio de un proceso guiado por acciones intelectuales y políticas, que buscan la definición de problemas públicos y su solución.

En este contexto y en función a que la política pública es una acción y requiere de la planeación, se concibe el plan como un conjunto integrado y coherente de políticas públicas específicas, sectoriales, siendo entendidas estas, como “el conjunto integrado y coherente de programa y proyectos particulares”.³ Fundamentos constitucionales localizados en los artículos 25 y 26 de nuestra Carta Magna.

El artículo 25 constitucional establece las condiciones y metas del desarrollo nacional, confiere al Estado la atribución de la rectoría del desarrollo nacional y constituye que éste planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional; conjuntando, promoviendo y estimulando a los tres sectores: el público, el social y el privado.

³ Aguilar Villanueva, Luis F., El estudio de las políticas públicas, Miguel Ángel Porrúa, Tercera Edición, México, 2000, p.176.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 25, califica literalmente a los tres sectores que forman parte de la comunidad mexicana: el público, el social y el privado. El primero y el tercero no requieren aclaración alguna. En cuanto al social- es un término amplio- al describirse en el párrafo octavo al decir que son “...de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios”.

Asimismo, el artículo 25 constitucional, distingue dos áreas de acción: las estratégicas, cuyo manejo sólo corresponde al sector público por las esenciales, propias y exclusivas del Estado, intransferibles a otros grupos y sectores; y las prioritarias que por su naturaleza las puede absorber el Estado o compartir con los otros dos sectores –el social y el privado- integrando y respetando así un aspecto del principio de la economía mixta.

El Estado, también apoyará e impulsará a las empresas del sector social y del privado, con equidad social y productiva, cuidando la debida utilización y conservación de los recursos y protegiendo el medio ambiente. Ya no se trata de la empresa estatal o del Estado actuando como socio, sino como impulsor de la actividad económica de los otros sectores y vigilante del aprovechamiento útil y racional de los recursos.

La rectoría del Estado que establece el artículo 25, coloca al ente público como conductor y coordinador de la actividad económica nacional. Por su parte, el artículo 26 constitucional en su apartado A, otorga al Ejecutivo Federal la atribución relacionada con el Sistema Nacional de Planeación Democrática

(SNPD), asimismo, le autoriza al Congreso de la Unión intervenir en el SNPD, que tendrá que interesarse y formular observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuación del propio Plan, en los términos que expresamente le señale la Ley de Planeación.

Derivado de los artículos 25 y 26 constitucionales emana la Ley de Planeación, la cual dispone el cauce de las actividades de la administración pública consagrados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual incluye los programas sectoriales, especiales, institucionales y anuales. Las acciones comprendidas en dicho plan deben contener los objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como la asignación de recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, consideraciones de acciones, seguimiento y evaluación de resultados.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la planeación del desarrollo nacional como el eje que articula las políticas públicas que lleva a cabo el Gobierno de la República, pero también como la fuente directa de la democracia participativa a través de la consulta con la sociedad.

Las políticas públicas deberán guiarse por sus dimensiones: política, financiera, legal y administrativa, considerando los fundamentos constitucionales incluidos en la parte dogmática y orgánica, así como leyes secundarias, normas y reglamentos en lo general y lo particular.

La planeación de acciones de gobierno la encontramos en las metas y objetivos centrales en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), como parte de los procesos de democratización y participación vividos en los años ochenta, que se decreta por parte del Ejecutivo Federal cada seis años y que bajo este marco institucional deben estar estructuradas mediante las tareas específicas de las diversas dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Federal, y es

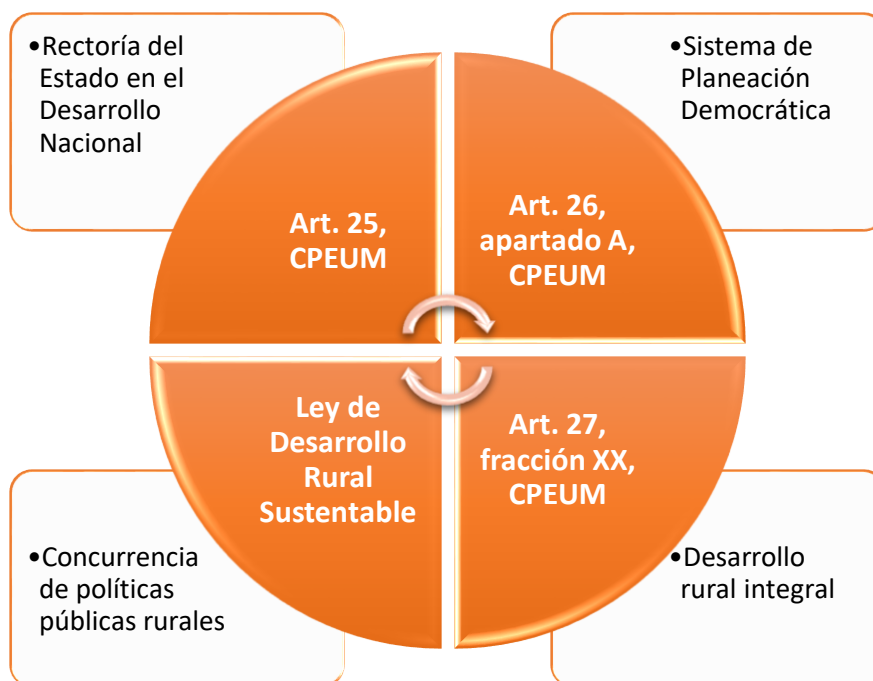
en donde las políticas públicas deberán de organizarse en un proceso de planeación democrática que converjan en los diferentes sectores de la sociedad, con el objeto de fortalecer el sistema democrático.

El Plan Nacional de Desarrollo es, primero, un documento de trabajo que rige la programación y presupuestación de toda la Administración Pública Federal. De acuerdo con la Ley de Planeación, todos los Programas Sectoriales, Especiales, Institucionales y Regionales que definen las acciones del gobierno deberán elaborarse en congruencia con el Plan. Asimismo, la Ley de Planeación requiere que la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación compaginen con los programas anuales de ejecución que emanan de éste.

III. POLÍTICAS PÚBLICAS RURALES

La concurrencia para el desarrollo rural involucra el trabajo de planeación y coordinación de los diversos actores, dependencias u organismos en un fin común. La articulación y armonización de las políticas públicas rurales como ya se ha analizado depende del Estado y este fomentara la participación democrática en la conformación de un Plan maestro que guiara las acciones y programas en beneficio de la realidad social.

Figura 1. Ciclo de articulación de políticas públicas rurales.



Fuente: Elaboración CEDRSSA.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece en su artículo 25 que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la

Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, en el artículo 26 en su apartado A, nos dice que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

La regulación del desarrollo rural integral tiene su fundamento en el artículo 27 fracción XX de nuestra Carta Magna, donde se señala que el Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público. De igual manera, el desarrollo rural integral y sustentable, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.

La reforma al artículo 27 en 1982 reconoce por primera vez el concepto de desarrollo rural integral y su entrada en vigor en 1983, “ello deviene en la creación de la fracción XX y su posterior reglamentación hasta 2001 con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS). Esta Ley debemos ubicarla como un

instrumento preponderantemente económico, dirigido a la promoción del sector agropecuario y al bienestar de la sociedad rural (desarrollo rural)”.⁴

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) propone una reorganización profunda del marco del análisis, planeación, diseño, implementación y seguimiento de las políticas rurales en México. Este ordenamiento jurídico propone por una parte la concurrencia de los medios presupuestarios para crear un marco de articulación entre las diferentes políticas sectoriales, y en segundo término busca que, en el Consejo de Desarrollo Rural Sustentable, dotados con prerrogativas de coordinación y planificación de las políticas rurales con presencia en los diferentes niveles de organización territorial y administrativa.

El objetivo de la LDRS que es reglamentaria de la Fracción XX del Artículo 27 Constitucional, establece claramente en su artículo 1º, que sus disposiciones son de orden público y están dirigidas a: promover el desarrollo rural sustentable del país, propiciar un medio ambiente adecuado, en los términos del párrafo 4o. del artículo 4o.; y garantizar la rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad, en los términos del artículo 25 de la Constitución. Así como, se considera de interés público el desarrollo rural sustentable que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural, según lo previsto en el artículo 26 de la Constitución, para lo que el Estado tendrá la participación que determina el presente ordenamiento, llevando a cabo su

⁴ Herrera Tapia, Francisco. *Desarrollo rural en México políticas y perspectivas*, México, Editorial Mnemosyne, 2012, p. 129.

regulación y fomento en el marco de las libertades ciudadanas y obligaciones gubernamentales que establece la Constitución.

“Más allá de las definiciones generales y de los objetivos ambiciosos, el espíritu de la LDRS parece, ante todo, tener como meta, racionalizar y armonizar las políticas de desarrollo rural, las que, desde principios de los noventa, han seguido una tendencia hacia su segmentación y fragmentación temática y operativa, entre programas sociales, económico-productivo o ambientales.”⁵

En el artículo 5º se establecen los objetivos de las políticas, acciones y programas que el gobierno federal, en coordinación con las entidades federativas y los municipios, deberá impulsar, entre los cuales se mencionan:

- I. Promover y favorecer el bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores del campo y, en general, de los agentes de la sociedad rural con la participación de organizaciones o asociaciones, especialmente la de aquellas que estén integradas por sujetos que formen parte de los grupos vulnerables referidos en el artículo 154 de la presente Ley, mediante la diversificación y la generación de empleo, incluyendo el no agropecuario en el medio rural, así como el incremento del ingreso;
- II. Corregir disparidades de desarrollo regional a través de la atención diferenciada a las regiones de mayor rezago, mediante una acción integral del Estado que impulse su transformación y la reconversión productiva y económica, con un enfoque productivo de desarrollo rural sustentable;

⁵ Eric Léonard y Jean Foyer, De la integración nacional al desarrollo sustentable. Trayectoria nacional y producción local de la política rural en México, México, Altas y Bajas, 2011, p. 228.

- III. Contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria del país;
- IV. Fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, mediante su aprovechamiento sustentable; y
- V. Valorar las diversas funciones económicas, ambientales, sociales y culturales de las diferentes manifestaciones de la agricultura nacional.

La LDRS establece las acciones de desarrollo rural que efectúe el Estado las cuales deberá de atender de manera diferenciada y prioritaria a las regiones y zonas con mayor rezago social y económico, mediante el impulso a las actividades al medio rural, el incremento a la inversión productiva, el fomento a la diversificación de oportunidades de empleo e ingresos y la promoción de vínculos entre los ámbitos rural y urbano para facilitar a los agentes de la sociedad rural el acceso a los apoyos que requiere su actividad productiva, así como los servicios para su bienestar.

Por lo anterior, el Estado promoverá lo necesario para formular y llevar a cabo programas de atención especial, con la concurrencia de los instrumentos de política de desarrollo social y de población a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública federal competentes, de las entidades federativas y de los municipios.

En congruencia con lo anterior, el artículo 9 de la LDRS expresa que, los programas y acciones para el desarrollo rural sustentable que ejecute el Gobierno Federal, así como los convenidos entre éste y los gobiernos de las entidades federativas y municipales, especificarán y reconocerán la heterogeneidad

socioeconómica y cultural de los sujetos de esta Ley, por lo que su estrategia de orientación, impulso y atención deberá considerar tanto los aspectos de disponibilidad y calidad de los recursos naturales y productivos como los de carácter social, económico, cultural y ambiental. Dicha estrategia tomará en cuenta asimismo los distintos tipos de productores, en razón del tamaño de sus unidades de producción o bienes productivos, así como de la capacidad de producción para excedentes comercializables o para el autoconsumo.

IV. ÓRGANOS DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO RURAL

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable prevé la creación de órganos de planeación, coordinación intergubernamental y mecanismos de participación local y nacional, que fortalecen los espacios del sistema democrático en los diversos territorios del país y por esta vía se abre la posibilidad de generar consensos y una visión en conjunto del desarrollo rural.

1. CONSEJO MEXICANO DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE (CMDRS)

El CMDRS tiene su fundamento legal en el artículo 17 de la LDRS, el cual lo define como un organismo consultivo que está constituido por la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, por representantes acreditados de las organizaciones del sector social y privado, organizaciones no Gubernamentales (ONG's), organizaciones agroindustriales, de comercialización y de ramas de producción agropecuaria, instituciones de educación e investigación. Es precedido por el titular de la Secretaría de Agricultura Desarrollo Rural (SADER).

Su papel consiste junto con la Comisión Intersecretarial, consistirá en la emisión de opiniones y la coordinación de las actividades de difusión y promoción hacia los sectores sociales representados de los programas, acciones y normas relacionadas con el Programa Especial Concurrente, así como de los Sistemas contemplados en la presente Ley.

El Consejo Mexicano y los demás organismos e instancias de representación de los diversos agentes y actores de la sociedad rural, serán los encargados de promover que en el ámbito de las entidades federativas, los municipios y regiones, se tenga la más amplia participación de las organizaciones y demás agentes y sujetos del

sector, como bases de una acción descentralizada en la planeación, seguimiento, actualización y evaluación de los programas de fomento agropecuario y de desarrollo rural sustentable a cargo del Gobierno Federal.

2. COMISIÓN INTERSECRETARIAL PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE (CIDRS)

La LDRS en su artículo 10 crea la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable. Esta Comisión Intersecretarial como, lo establece el artículo 19 de la Ley en comento, coordinara las acciones y programas de las dependencias y entidades, relacionadas con el desarrollo rural sustentable. Además, será responsable de atender, difundir, sistematizar y dar seguimiento correspondiente a los programas sectoriales y especiales que tengan como propósito impulsar el desarrollo del sector. La CIDRS está integrada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la LDRS, y será presidida por los titulares de las dependencias federales y la SADER será cabeza de dicha Comisión.

3. CONSEJO ESTATAL PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE (CEDRS)

Los CEDRS se conforman en cada uno de las 32 entidades federativas, dichos Consejos son presididos por el gobernador de cada estado. Dentro de sus atribuciones está la de planificar las políticas de desarrollo rural en la jurisdicción estatal, estos consejos sirven de nexos entre las instancias federales y los Distrito de Desarrollo Rural. El artículo 26 de la LDRS, se refiere a que los Consejos Estatales articularan los planteamientos, proyectos y solicitudes de las diversas regiones de la entidad, canalizados a través de los Distritos de Desarrollo Rural, además de celebrar convenios con el Gobierno Federal.

4. CONSEJOS DISTRITALES DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE (CDDRS).

Entre los niveles estatal y municipal se encuentran los CDDRS, que es dirigido por el delegado de la SADER en el Distrito, el cual es encargado de llevar a cabo las sesiones con los representantes de las diferentes delegaciones del Gobierno Federal que están en dicha jurisdicción, además de convocar a los representantes de los Consejos Municipales, así como a los agentes económicos y a las organizaciones sociales que representan el sector agropecuario.

De acuerdo con el artículo 29 de la LDRS, los Distritos de Desarrollo Rural son la base de la organización territorial y administrativa de las dependencias de la Administración Pública Federal y Descentralizada, para la realización de los programas operativos de la demarcación, integrada por rama de producción y por cada Consejo Municipal. Los Consejos Distritales tienen a cargo la planeación regional y tiene a su cargo la responsabilidad de integrar los programas y planes propuestos por los Consejos Municipales.

5. CONSEJOS MUNICIPALES DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE (CMDRS)

Los CMDRS son tutelados por el presidente municipal, esta instancia es responsable de la planeación y programación para el desarrollo rural a nivel municipal y la coordinación de acciones por medio de los Distritos. Conforme a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 25 de la LDRS establece: “Serán miembros permanentes de los Consejos Municipales: los presidentes municipales, quienes los podrán presidir; los representantes en el municipio correspondiente de las dependencias y de las entidades participantes, que formen parte de la Comisión Intersecretarial, los funcionarios de las Entidades Federativas que las mismas determinen y los representantes de las organizaciones sociales y privadas

de carácter económico y social del sector rural en el municipio correspondiente, en forma similar a la integración que se adopta para el Consejo Mexicano.”

V. PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTENTE PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

El Programa Especial Concurrentente para el Desarrollo Rural sustentable (PEC), es el instrumento integrador de la política pública para el desarrollo rural integral y sustentable del campo en nuestro país. Es considerado como el eje articulador de las instituciones para el desarrollo rural sustentable, a través del cual se canalizan los recursos a las distintas dependencias y programas.

La LDRS en su artículo 16 señala que el PEC será aprobado por el Presidente de la República dentro de los seis meses posteriores a la expedición del Plan Nacional de Desarrollo, publicándose en el Diario Oficial de la Federación.

El PEC incluye un conjunto de programas sectoriales que de conformidad con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, sientan las bases para su planeación y coordinación, el cual permitirá la concurrencia de recursos y acciones entre los tres niveles de gobierno con la participación de los diversos actores sociales y privados, Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) e instituciones de educación e investigación, con el objetivo de generar mejores condiciones de vida y desarrollo para los habitantes de las zonas rurales.

En este programa se establecen las políticas, objetivos, presupuestos e instrumentos para cada uno de los ámbitos del desarrollo rural sustentable. El PEC es un instrumento integrador que se compone en una primera parte de la planeación y el segundo de la coordinación, y por otra la concurrencia de los programas sectoriales en torno a lo establecido en el artículo 15 de la LDRS.

El Programa Especial Concurrentente, fomentará acciones en las siguientes materias:

- I. Actividades económicas de la sociedad rural;

- II. Educación para el desarrollo rural sustentable;
- III. La salud y la alimentación para el desarrollo rural sustentable;
- IV. Planeación familiar;
- V. Vivienda para el desarrollo rural sustentable;
- VI. Infraestructura y el equipamiento comunitario y urbano para el desarrollo rural sustentable;
- VII. Combate a la pobreza y la marginación en el medio rural;
- VIII. Política de población para el desarrollo rural sustentable;
- IX. Cuidado al medio ambiente rural, la sustentabilidad de las actividades socioeconómicas en el campo y a la producción de servicios ambientales para la sociedad;
- X. Equidad de género, la protección de la familia, el impulso a los programas de la mujer, los jóvenes, la protección de los grupos vulnerables, en especial niños, discapacitados, personas con enfermedades terminales y de la tercera edad en las comunidades rurales;
- XI. Impulso a la educación cívica, a la cultura de la legalidad y combate efectivo a la ilegalidad en el medio rural;
- XII. Impulso a la cultura y al desarrollo de las formas específicas de organización social y capacidad productiva de los pueblos indígenas, particularmente para su integración al desarrollo rural sustentable de la Nación;

- XIII. Seguridad en la tenencia y disposición de la tierra;
- XIV. Promoción del empleo productivo, incluyendo el impulso a la seguridad social y a la capacitación para el trabajo en las áreas agropecuaria, comercial, industrial y de servicios;
- XV. Protección a los trabajadores rurales en general y a los jornaleros agrícolas y migratorios en particular;
- XVI. Impulso a los programas de protección civil para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población rural en situaciones de desastre;
- XVII. Impulso a los programas orientados a la paz social;
- XVIII. Difusión nacional sobre su contenido, y
- XIX. Las demás que determine el Ejecutivo Federal.

1. MARCO JURÍDICO DEL PEC

El marco jurídico del PEC está sujeto a las disposiciones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y donde se especifican los objetivos, estrategias y líneas de acción que rigen a las dependencias federales que participan en el marco de los Programas Sectoriales y que tienen su fundamento en las siguientes leyes:

Cuadro 2. Marco jurídico del PEC 2020-2024

Ley	Artículos
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	4º, 25, 26 y 27 fracción XX.
Ley de Planeación	2, 3, 9, 12, 14, 16, 17, 19, 20, 22, 23, 25, 26, 27, 32 y 40
Ley de la Administración Pública Federal	7, 9 y 21
Ley de Desarrollo Rural Sustentable	12, 13, 14, 15, 16, 21, 22, 23, 26, 29 y 69
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	2 fracción III Bis y 41 fracción II, inciso q.
Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación	Anual
Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo	2019-2024

Fuente: Elaboración CEDRSSA 2020.

El Programa Especial Concurrente se ha diseñado como una herramienta de armonización y coordinación de la acción pública, que comprende las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación de empleo y garantiza a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta marginación y a la población económica y socialmente rezagada.

2. ALINEACIÓN DEL PEC CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2019-2024

El Programa Especial Concurrente debe vincularse con los principios rectores del PND 2019-2024, a saber:

1. Honradez y honestidad
2. No al gobierno rico con pueblo pobre
3. Al margen de la ley, nada; por encima de la ley, nadie
4. Economía para el bienestar
5. El mercado no sustituye al Estado
6. Por el bien de todos, primero los pobres
7. No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera
8. No puede haber paz sin justicia
9. El respeto al derecho ajeno es la paz
10. No más migración por hambre o por violencia

11. Democracia significa el poder del pueblo

12. Ética, libertad, confianza

Adicionalmente, se deben de tomar en cuenta los Ejes rectores del PND 2019-2024, con objeto de que su vinculación sea obligatoria para todos los Pp de gasto programable de la Administración Pública Federal, que luego permitan una debida evaluación a través de sus respectivos Pp's.

• **Eje 1. Justicia y Estado de Derecho.**

Objetivo: Garantizar la construcción de la paz, el pleno ejercicio de los derechos humanos, la gobernabilidad democrática y el fortalecimiento de las instituciones del Estado mexicano.

• **Eje 2. Bienestar.**

Objetivo: Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, con énfasis en la reducción de brechas de desigualdad y condiciones de vulnerabilidad y discriminación en poblaciones y territorios.

• **Eje 3. Desarrollo Económico.**

Objetivo: Incrementar la productividad y promover un uso eficiente y responsable de los recursos para contribuir a un crecimiento económico equilibrado que garantice un desarrollo igualitario, incluyente, sostenible y a lo largo de todo el territorio.

En el PND 2019-2024, establece una perspectiva a 2024 centrada en el bienestar general de la población, un modelo de desarrollo integral basado en tres Ejes Generales y doce principios rectores que aseguren que el desarrollo es incluyente, equitativo, sustentable, y que esté basado en un ordenamiento político y la

convivencia de los sectores sociales para que el progreso se logre con justicia y el crecimiento económico con bienestar.

3. DEPENDENCIAS PARTICIPANTES EN EL PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTE PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

La visión estratégica del PEC es lograr un desarrollo integral y sustentable de la comunidad rural que garantice calidad de vida y el bienestar de sus habitantes. Para alcanzar esta visión el Gobierno de la República ha desplegado una estrategia interinstitucional con el fin de lograr la ejecución armónica y focalizada de las inversiones para que alcancen un verdadero impacto regional.

El PEC articula la concurrencia de acciones y recursos de los diferentes ramos administrativos con competencia en el desarrollo rural, la eficacia para focalizar prioridades, programas y recursos, que a través sinergias impulsa el desarrollo del sector rural.

El desarrollo rural sustentable implica impulsar acciones concurrentes en materia de combate a la pobreza, alimentación, salud, educación, empleo, vivienda, infraestructura, cuidado al medio ambiente, caminos rurales, comunicaciones, tenencia de la tierra, justicia agraria, turismo, entre otros, con el fin de garantizar el desarrollo integral de las comunidades rurales.

Desde su ámbito de acción cada Secretaría o ramo administrativo, elabora un programa presupuestal anual en función de las prioridades y estrategias de sus respectivos programas sectoriales, con el fin de alcanzar las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

La acción interinstitucional coordinada establecida en el PEC contribuye al cumplimiento de los objetivos y metas de los programas sectoriales.

La comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural sustentable que se fundamenta en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, tiene dentro de sus atribuciones la de coordinar la participación interinstitucional en el sector rural con el fin de impulsar proyectos estratégicos concurrentes de impacto regional.

Asimismo, con la participación del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable y de los gobiernos estatales, se encargarán de definir las regiones de atención prioritaria para el desarrollo rural y serán de orden preferente para las Secretarías o ramos administrativos en concordancia con el PEC.

La visión estratégica del PEC es lograr un desarrollo integral y sustentable de la comunidad rural que garantice calidad de vida y el bienestar de sus habitantes. Cada año se asignan los recursos que cada uno de las vertientes y programas y componentes los cuales son aprobados en el Decreto de Presupuesto de Egresos de Federación.

En el cumplimiento de los objetivos del PEC, las acciones se concentran en vertientes en las que concurren diversas instituciones para el desarrollo rural sustentable, las cuales a su vez conforman programas y componentes.

Los recursos para el PEC se clasifican en ocho Vertientes, en 2020 se tenían nueve vertientes eliminándose la vertiente Financiera. Estas vertientes se ejercerán a través de los programas presupuestarios de diversas dependencias y entidades gubernamentales con acciones y programas que tienen una clara orientación social basada en el combate a la pobreza.

Para el ejercicio fiscal 2021, se aprobaron recursos para las 8 vertientes, siendo las siguientes:

La **Vertiente de Competitividad** tiene como fin lograr la autosuficiencia alimentaria y rescate del campo, otorgando recursos en beneficio de productores de pequeña y mediana escala que cultivan preferentemente granos básicos, café y caña de azúcar.

En la **Vertiente Medio Ambiente** se le asignan recursos para la sustentabilidad de los recursos naturales.

Para la **Vertiente Educativa** fortalece las políticas públicas orientadas a elevar la calidad y cobertura de los servicios educativos, que disminuyan las diferencias de cobertura y fortalezcan las acciones para prevenir la deserción en la educación media superior en el medio rural.

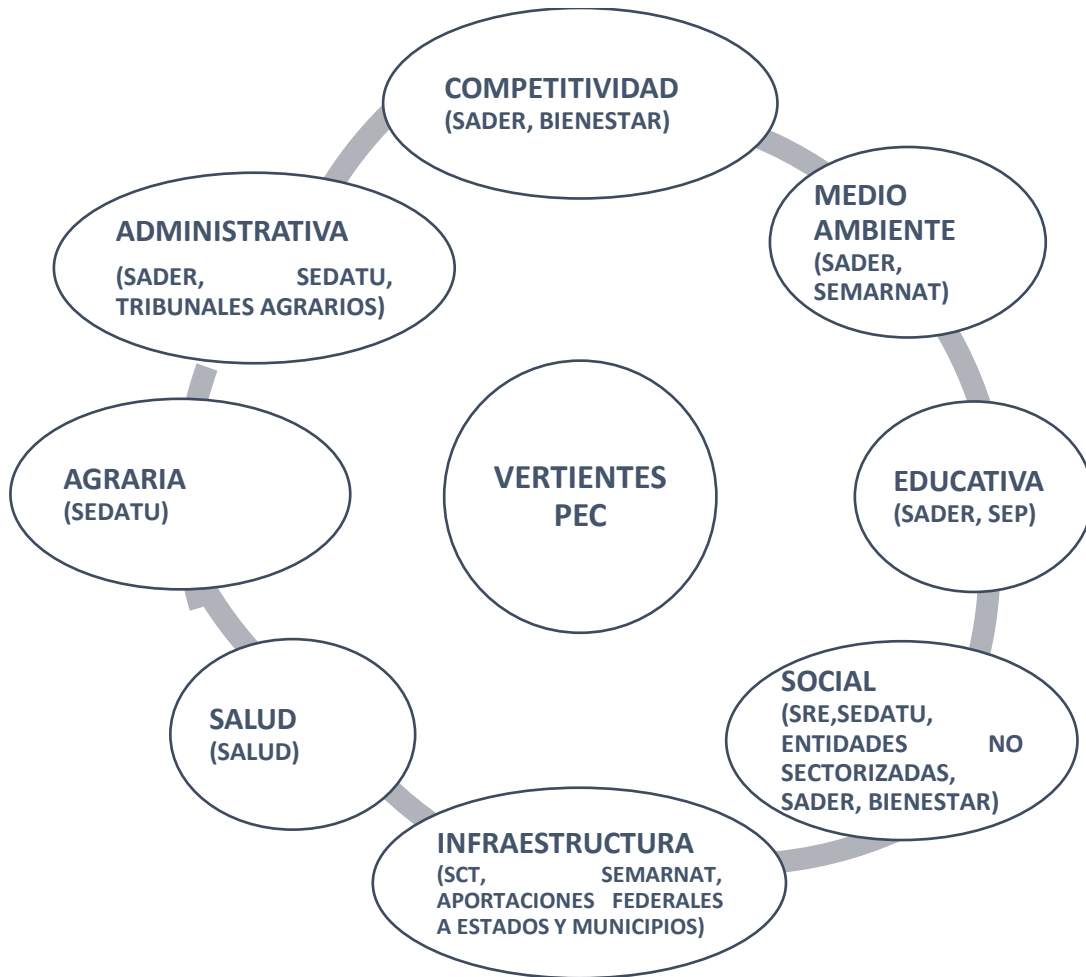
La **Vertiente Social** tiene como fin reducir la pobreza y desigualdad, y del apoyo a adultos mayores, procura el bienestar y alimentación de la población rural.

Para la **Vertiente de Infraestructura** se destinarán recursos para llevar a cabo obras, acciones sociales básicas, e inversiones en beneficio de las localidades con mayor rezago.

En la **Vertiente de Salud**, tiene como objeto consolidar los programas del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) en las zonas rurales.

La **Vertiente Agraria** atiende asuntos referentes a la certeza jurídica de la propiedad rural y en la Vertiente Administrativa se destinan recursos para el gasto administrativo de las dependencias u organismos encargados de los programas.

Vertientes del PEC 2021



Fuente: Elaboración CEDRSSA 2020.

VI. CONCLUSIONES

La LDRS fue una respuesta del Estado Mexicano a la marginación, pobreza y exclusión de la población del medio rural, sumado a los cambios vividos durante los años ochenta y noventa del siglo pasado en la inserción de la economía a los mercados internacionales y trata de dar soluciones integrales a los cambios adaptados. Actualmente, el desarrollo rural sustentable, a través, de políticas públicas, establece líneas de acción que tienen como fin el bienestar de las familias rurales, así como incrementar la producción de alimentos para el mercado nacional e internacional. Por lo que podemos concluir:

La concurrencia es un principio que da sustento a la LDRS, que puede interpretarse como la coordinación y la armonización en tres ámbitos distintos: entre las diferentes secretarías de la administración pública federal; entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal); y entre las agencias de gobierno y la sociedad civil. Estas estructuras tienen como fin la planeación y la coordinación de la política pública de desarrollo rural.

La federalización del desarrollo rural prevé la integración de Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable estatales y municipales, homologados al Consejo Mexicano, estableciéndose que los Distritos de Desarrollo Rural serán la base de la organización territorial y administrativa de las dependencias para la realización de los programas operativos que participan en el Programa Especial Concurrente y coadyuvarán en el fortalecimiento de la gestión municipal del desarrollo rural sustentable y apoyarán la formulación y aplicación de programas concurrentes municipales del Desarrollo Rural Sustentable.

El Plan Nacional de Desarrollo es, primero, un documento de trabajo que rige la programación y presupuestación de toda la Administración Pública Federal. De acuerdo con la Ley de Planeación, todos los Programas Sectoriales, Especiales, Institucionales y Regionales que definen las acciones del gobierno deberán elaborarse en congruencia con el Plan. Asimismo, la Ley de Planeación requiere que la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación compaginen con los programas anuales de ejecución que emanan de éste.

En el marco del modelo de desarrollo basado en el bienestar que se plantea en el PND 2019-2024, el PEC- buscará fomentar la producción de alimento y productos forestales, integrando de manera justa a la población rural pobre y excluida a la economía nacional, y a través de acciones, rescatar el campo y contribuir al logro de la autosuficiencia alimentaria nacional, es decir se alinea en los tres ejes rectores justicia y estado de derecho, bienestar y desarrollo económico.

La política de las últimas tres décadas basada en la apertura comercial y una importación creciente de productos básicos generó un círculo vicioso entre la baja productividad del campo, los altos índices de pobreza en el medio rural y la dependencia alimentaria. El PND 2019-2024 establece la necesidad imperativa de revertir este círculo vicioso mediante el rescate del campo y la recuperación de la autosuficiencia alimentaria.

Los objetivos prioritarios del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2020-2024 deben considerar:

Aumentar la producción de alimentos y productos forestales en las localidades rurales, de acuerdo a lo establecido en el PND 2019-2024.

Promover medidas que favorezcan el ingreso a la población que vive en zonas rurales, promoviendo las actividades productivas locales.

Contribuir a reducir la pobreza de las comunidades y mejorar su calidad de vida

El actual Gobierno tiene como prioridad el bienestar rural, a través de, mejoras en las actividades productivas relacionadas con los cultivos agrícolas, la silvicultura, la ganadería, la acuicultura y la pesca, y de oportunidades de empleo en estos sectores y en actividades no agropecuarias, tales como el turismo rural, industria artesanal y los servicios. La transformación de los sistemas de producción primaria de los territorios rurales se basa en la sustentabilidad ambiental, social y económica. El uso sustentable de los recursos naturales, principalmente, el agua, el suelo, los bosques, la biodiversidad y la provisión de servicios eco-sistémicos a toda la población, garantiza que dichos recursos serán también la fuente de bienestar de las generaciones del futuro.

Los productores rurales en su mayoría productores familiares en pequeña escala forman parte de la economía del país, deben pasar de depender de programas de protección social a ser sujetos de desarrollo, que además de generar un ingreso decente para el sostenimiento de sus familias, contribuirán significativamente a la seguridad y soberanía alimentaria.

El cumplimiento de los objetivos y metas del PEC 2020-2024 dependerán en gran medida de la recuperación de los diversos sectores económicos, de la recaudación fiscal, así como del sector exportador agroalimentario, esto derivado de la pandemia del COVID-19.

VII. FUENTES DE CONSULTA

1. Aguilar Villanueva, Luis F., El estudio de las políticas públicas, Miguel Ángel Porrúa, Tercera Edición, México, 2000.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
www.camardediputados.gob.mx
3. Eric Léonard y Jean Foyer, De la integración nacional al desarrollo sustentable. Trayectoria nacional y producción local de la política rural en México, Altas y Bajas, México, 2011
4. Herrera Tapia, Francisco. Desarrollo rural en México políticas y perspectivas. Editorial Mnemosyne, México.
5. Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Publicada en Diario Oficial de la Federación, 7 de diciembre de 2001.<
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/ldrs.htm> >
6. López Bárcenas, Francisco (Coordinador), Legislación para el desarrollo rural: una visión de conjunto. Cámara de Diputados-CEDRSSA, México.