



**BENEMÉRITA UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DE PUEBLA
FACULTAD DE ECONOMÍA**

**“PERTINENCIA Y SOSTENIBILIDAD DE LOS
PROGRAMAS MUNICIPALES DE DESARROLLO Y
ATENCIÓN AL CAMPO: MUNICIPIO DE PUEBLA, 2014-
2021”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTORA EN ECONOMÍA POLÍTICA DEL
DESARROLLO**

PRESENTA:

Mtra. María Eugenia Ochoa Hernández

COMITÉ TUTORIAL:

*** DRA. BEATRIZ MARTÍNEZ CARREÑO
(DIRECTORA DE TESIS)**

*** DR. CARLOS ABSALÓN COPETE**

*** DR. ALBERTO CASTAÑÓN HERRERA**

PUEBLA, PUE. JUNIO 2025

AGRADECIMIENTOS

Reconozco con gratitud a la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (SECIHTI) por la beca otorgada, la cual fue fundamental para la realización de mis estudios de doctorado. Su respaldo económico me permitió dedicarme de lleno a la investigación y formación académica.

Quiero expresar mi más sincero agradecimiento al Doctorado en Economía Política del Desarrollo (DEPD) del Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social (CEDES) de la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, por brindarme la oportunidad de formar parte de esta comunidad académica, donde tuve el privilegio de aprender, crecer y compartir con docentes que marcaron profundamente mi trayectoria profesional.

Agradezco a los integrantes del DEPD por el apoyo brindado durante la pandemia de COVID-19, en especial por la condonación de los pagos de reinscripción en ese periodo.

A los integrantes de mi Comité Tutorial, la Dra. Beatriz Martínez Carreño, el Dr. Carlos Absalón Copete y el Dr. Alberto Castañón Herrera, por su valioso acompañamiento académico, la confianza depositada en mí y las pertinentes observaciones y sugerencias que enriquecieron esta investigación en cada una de sus etapas. Su compromiso, disposición y generosidad intelectual fueron fundamentales para orientar el desarrollo de este trabajo.

Agradezco a Guadalupe Monasterio, por su apoyo incondicional y paciencia durante este periodo.

A Coral Reyes y Mabel Cepeda, por su amistad sincera, las risas y el apoyo durante estos cuatro años. Gracias, por tanto.

DEDICATORIA

A mi familia, por su amor, su apoyo constante y por ser siempre mi mayor fortaleza.

RESUMEN

El presente trabajo de investigación titulado “**Pertinencia y sostenibilidad de los programas municipales de desarrollo y atención al campo: municipio de Puebla, 2014-2021**” tuvo como finalidad evaluar los programas implementados por el Ayuntamiento municipal enfocados a la atención del sector agrícola. Durante cuatro capítulos se hace un recorrido bajo el enfoque teórico de la línea de estudio **Estado, Política Pública y Desarrollo**, lo cual permite comprender las dinámicas institucionales, económicas y sociales que configuran el accionar del Estado en contextos locales. Esta mirada integral proporciona las bases para, plantear reflexiones finales orientadas a mejorar la evaluación de los municipios la perspectiva de la Economía Política del Desarrollo.

Se contextualizan los procesos de transformación del territorio y la configuración del campo en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Se revisan las leyes y normativas que inciden en la protección de zonas agrícolas y su papel en los cambios de uso de suelo. Finalmente, se presentan los resultados de la evaluación de programas municipales de desarrollo rural; mediante una técnica descriptiva basada en evidencia, se recopiló y analizó información de documentos normativos, bases de datos, registros administrativos, evaluaciones y sitios web del H. Ayuntamiento de Puebla.

La evaluación se desarrolló en tres etapas: 1) análisis de las fichas técnicas de indicador (FTI) de los programas presupuestarios de la dirección de desarrollo rural, de 2015 a 2021. 2) Análisis detallado de la Matriz de Indicadores de Resultados, el cual se utilizó a partir de la gestión de 2019. 3) Reflexión sobre las dos categorías de análisis: **pertinencia y sostenibilidad**, en donde se detalla la vinculación entre las condiciones del contexto, los objetivos de los programas y la permanencia de estos a través de los años.

ABSTRACT

The present research study, titled “**Pertinencia y sostenibilidad de los programas municipales de desarrollo y atención al campo: municipio de Puebla, 2014-2021**”, aimed to evaluate the programs implemented by the municipal government focused on the agricultural sector. Across four chapters, the study follows the theoretical approach of the research line *State, Public Policy, and Development*, which enables a comprehensive understanding of the institutional, economic, and social dynamics that shape the actions of the State in local contexts. This integral perspective provides the foundation for final reflections aimed at improving municipal evaluation from the standpoint of Political Economy of Development.

The work contextualizes the processes of territorial transformation and rural configuration across the three levels of government: federal, state, and municipal. It reviews the laws and regulations that influence the protection of agricultural zones and their role in land-use change. Lastly, it presents the results of the evaluation of municipal rural development programs. Using a descriptive, evidence-based methodology, the study collected and analyzed data from regulatory documents, databases, administrative records, evaluation reports, and official websites of the official municipal government websites.

The evaluation was conducted in three stages: (1) analysis of the indicator technical sheets (FTI) for the budgetary programs of the Rural Development Directorate from 2015 to 2021; (2) detailed review of the Results-Based Management Matrix, which began being used in 2019; and (3) reflection on the two key analytical categories—**relevance** and **sustainability**—which highlight the relationship between contextual conditions, program objectives, and their continuity over time.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO Y FUNDAMENTOS CONCEPTUALES	12
1.1 Introducción.....	12
1.2 Estado y democracia.....	12
1.3 De las teorías y procesos de desarrollo.....	17
1.4 El ciclo de políticas publicas	24
1.4.1 Aspectos generales de la evaluación	32
1.4.2 Tipos de evaluación.....	35
1.5 Conclusiones	37
CAPÍTULO 2. CONTEXTUALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DEL SECTOR AGRARIO Y LOS PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN DEL TERRITORIO	40
2.1 Introducción.....	40
2.2 Situación agrícola en México y procesos de transformación del territorio	42
2.3 Dinámica de transformación del territorio en el estado de Puebla	51
2.3.1 Análisis contextual del agro en el estado de Puebla	55
2.4 De los procesos de transformación del territorio a nivel municipal	58
2.4.1 Situación actual de agro en el municipio de Puebla	60
2.5 Conclusiones	63

CAPÍTULO 3. LINEAMIENTOS Y MARCO NORMATIVO DE REFERENCIA DEL SECTOR AGRÍCOLA	66
3.1 Introducción.....	66
3.2 Análisis del artículo 27 Constitucional y sus modificaciones	66
3.3 Ordenamiento territorial	71
3.4 Marco referencial: programas municipales de atención al campo 2014-2021	74
3.5 Conclusión.....	82
 CAPÍTULO 4. EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO Y ATENCIÓN AL CAMPO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA	 85
4.1 Introducción.....	85
4.2 Historia de la evaluación de los programas en México	86
4.2.1 Presupuesto Basado en Resultados (PbR)	88
4.3 Evaluación de los programas de desarrollo y atención al campo	92
4.3.1 Tipo de evaluación	92
4.3.2 Programa Presupuestario Dirección de Desarrollo Rural, año 2015	94
4.3.3 Programa Presupuestario Dirección de Desarrollo Rural, año 2016	95
4.3.4 Programa Presupuestario Dirección de Desarrollo Rural, año 2017	99
4.3.5 Programa Presupuestario Dirección de Desarrollo Rural, año 2018	100
4.3.6 Programa Presupuestario Dirección de Desarrollo Rural, año 2019	103
4.3.7 Programa Presupuestario Dirección de Desarrollo Rural, año 2020	107
4.3.8 Programa Presupuestario Dirección de Desarrollo Rural, año 2021	112

4.4 Análisis de la Matriz de Indicadores de Resultados	117
4.5 Pertinencia y sostenibilidad de los programas municipales de atención al campo... 122	
4.5.1 Análisis de la pertinencia	123
4.5.2 Análisis de la sostenibilidad.....	140
4.6 Conclusiones	148
5. REFLEXIONES FINALES Y CONCLUSIONES	150
REFERENCIAS.....	157
ANEXO.....	166

Índice de tablas		Página
Tabla 1.1	Modelos para la implementación exitosa de políticas.	28
Tabla 1.2	Modelos de evaluación.	34
Tabla 2.1	Recuento de políticas macroeconómicas, México 1960-2002.	44
Tabla 2.2	Unidades de producción con crédito.	49
Tabla 2.3	Superficie sembrada ciclo otoño-invierno/ primavera-verano, estado de Puebla. 2000-2022.	56
Tabla 2.4	Principales variedades de producción agrícola. Municipio de Puebla, 2021	62
Tabla 3.1	Reformas al artículo 27 Constitucional.	68
Tabla 3.2	Plan Municipal de Desarrollo 2011-2014.	75
Tabla 3.3	Programas Dirección de Desarrollo Rural, 2014-2018.	76
Tabla 3.4	Presupuesto asignado por año de gestión 2014-2018.	77
Tabla 3.5	Planeación Dirección de Desarrollo Rural 2018-2021.	78
Tabla 3.6	Presupuesto asignado por año de gestión 2018-2021.	80
Tabla 4.1	Aspectos claves del PbR.	90
Tabla 4.2	Marco evaluativo.	93
Tabla 4.3	Ficha Técnica de Indicador Programa Presupuestario DDR, 2015.	97
Tabla 4.4	Ficha Técnica de Indicador Programa Presupuestario DDR, 2016.	98
Tabla 4.5	Descripción de actividades del programa presupuestario DDR, 2017.	100
Tabla 4.6	Ficha Técnica de Indicador Programa Presupuestario DDR, 2018.	102
Tabla 4.7	Descripción de actividades del programa presupuestario DDR, 2018.	103
Tabla 4.8	Descripción de actividades del programa presupuestario DDR, 2019.	104
Tabla 4.9	Ficha Técnica de Indicador Programa Presupuestario DDR, 2019.	106
Tabla 4.10	Descripción de actividades del programa presupuestario DDR, 2020.	108
Tabla 4.11	Ficha Técnica de Indicador Programa Presupuestario DDR, 2020.	111
Tabla 4.12	Descripción de actividades del programa presupuestario DDR, 2021.	115
Tabla 4.13	Ficha Técnica de Indicador Programa Presupuestario DDR, 2021.	116
Tabla 4.14	Distribución de la superficie rural estatal y municipal, 2022.	124

Índice de mapas		Página
Mapa 2.1	Crecimiento manchar urbana, zona sur del municipio de Puebla.	54
Mapa 2.2	Superficie por tipo de agricultura en el estado de Puebla, 2020.	57
Mapa 4.1	Juntas Auxiliares con vocación agrícola, municipio de Puebla.	125
Mapa 4.2	Vegetación, uso de suelo y superficie sembrada, municipio de Puebla.	132
Mapa 4.3	Mapa de calor de la superficie sembrada por hectárea y por junta auxiliar, municipio de Puebla.	133

Índice de esquemas		Página
Esquema 2.1	Metodología de análisis.	41
Esquema 3.1	Marco normativo de referencia para la planeación y ordenamiento territorial, nivel federal, estatal y municipal.	72
Esquema 3.2	Posicionamiento de los temas agrícolas en el aparato municipal.	81
Esquema 4.1	Componentes de trabajo con objetivos generales de la Dirección de Desarrollo Rural, 2019-2021.	118
Esquema 4.2	Marco de análisis: pertinencia	123
Esquema 4.3	Alineación Plan de Desarrollo Nacional, Estatal y Municipal.	138
Esquema 4.4	Marco de análisis: sostenibilidad.	141
Esquema 4.5	Pertinencia y sostenibilidad. Puntos de análisis.	153

Índice de gráficas		Página
Gráfica 2.1	Distribución porcentual de la población urbana y rural en México, de 1960 a 2020.	50
Gráfica 2.2	Porcentaje de la superficie sembrada a nivel municipal con respecto a la superficie sembrada a nivel estatal y nacional de 2020-2022.	63
Gráfica 4.1	Distribución de presupuesto por componente, 2020.	110
Gráfica 4.2	Distribución de presupuesto por componente, 2021.	114
Gráfica 4.3	Especies pecuarias de las unidades de producción, municipio de Puebla.	126
Gráfica 4.4	Problemas que afectaron el desarrollo de las actividades agropecuarias.	127
Gráfica 4.5	Unidades de producción por tipo de maquinaria, municipio de Puebla.	128
Gráfica 4.6	Productores (as) según rango de edad de las UPAA, municipio de Puebla.	129
Gráfica 4.7	Porcentaje de unidades que realizaron alguna acción para proteger el medio ambiente, municipio de Puebla.	130
Gráfica 4.8	Histórico de la superficie sembrada (ha) municipio de Puebla, 2015-2023.	135
Gráfica 4.9	Valor total de la producción agrícola (miles de pesos), municipio de Puebla, 2015-2023.	136
Gráfica 4.10	Posición del municipio de Puebla respecto a la superficie sembrada y el valor de la producción con relación al Distrito 05-Cholula, 2015-2023.	142
Gráfica 4.11	Porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación, estatal y municipal. De 2008-2022.	143
Gráfica 4.12	Variaciones en la asignación del presupuesto a la Dirección de Desarrollo Rural, 2015-2021.	144

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, ha incrementado la conciencia sobre los alcances y límites de las políticas públicas. Desde una perspectiva en la que la función del Estado se ejerce a través de aparatos institucionales que articulan relaciones en distintos ámbitos, hoy en día el Estado busca alcanzar los objetivos de desarrollo establecidos para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Esto implica reconocer los límites ambientales, económicos y sociales impuestos por los procesos de acumulación capitalista, así como por el consumo desmedido y la distribución desigual de los recursos. Desde una visión de la Economía Política del Desarrollo en el ámbito de la política pública, la superación de estos problemas puede lograrse mediante un uso eficiente de los recursos públicos, junto con una planificación adecuada de políticas, programas y proyectos orientados a satisfacer las necesidades de la ciudadanía.

De esta manera, los programas públicos se constituyen como uno de los principales instrumentos para alcanzar los resultados esperados, siendo fundamental que su diseño y ejecución se realicen de forma adecuada para cumplir con las metas establecidas. En este proceso, la evaluación desempeña un papel crucial, ya que permite analizar los efectos de las políticas implementadas, verificar el grado de cumplimiento de los objetivos, valorar la pertinencia de las alternativas adoptadas, identificar posibles opciones de mejora, y determinar la eficiencia en el uso de los recursos, así como la efectividad en la implementación de los programas.

Es preciso mencionar que, en países europeos, durante los años noventa, la evaluación tomó fuerza porque no sólo fue impulsada por actores estatales (gobierno y administración) y supraestatales (por la Comisión Europea), sino también por un número cada vez más creciente de organizaciones de la sociedad civil, logrando el involucramiento de diversos actores en la etapa evaluativa, aspecto que ayuda a legitimar el actuar estatal.

Los conceptos desarrollados en el campo de la política pública han permitido distinguir entre la decisión-acción del gobierno / la decisión-acción pública. Esta última solo se cumple cuando se ejerce en función de la ley, se gestionan los recursos de manera responsable, se incorpora la opinión y corresponsabilidad ciudadana en la labor institucional,

se garantiza la rendición de cuentas sobre las acciones ejecutadas y, sobre todo, se persigue el interés y el beneficio público. No toda decisión tomada por el gobierno, por el hecho de ser legítima o provenir de una autoridad gubernamental, puede considerarse automáticamente una decisión pública. Del mismo modo, no toda acción atribuida al gobierno pertenece necesariamente al ámbito de decisiones gubernamentales (Aguilar, 2012).

El análisis de las políticas públicas en el ámbito municipal es una categoría que “permite ampliar la visión sobre la acción pública local. Se supera así la visión del municipio solo como una agencia administrativa prestadora de servicios públicos o solo como una instancia local de gobierno en torno a la idea del Ayuntamiento” (Cabrerero, 2003, p.10). Para este autor este enfoque favorece la reflexión en torno a las interacciones que se tienen dentro de la estructura municipal, de los componentes intergubernamentales y, además, la relación con componentes no gubernamentales (diferentes actores sociales).

Asimismo, la evaluación de la política social en México, como de la política pública en general, es una herramienta fundamental para mejorar constantemente el desempeño y conocer cuáles acciones son o no efectivas para resolver los problemas que abordan. Las políticas públicas deben buscar el máximo beneficio posible para la sociedad, deben ser capaces de proteger los intereses de la comunidad a través de un compromiso entre el Estado, las instituciones y la ciudadanía. Aquellos problemas o situaciones que la sociedad no puede resolver por sí misma requieren de la atención por parte de los responsables de elaborar e implementar las políticas públicas en México.

El tema agrícola junto con la evaluación de los programas municipales se abordará desde la perspectiva de las políticas públicas, identificando las etapas en las que los problemas del sector agrícola son posicionados tanto en el ámbito público como en la agenda gubernamental. Se parte del supuesto de que los esfuerzos institucionales en materia de evaluación resultan valiosos para el fortalecimiento de las políticas públicas, al resaltar la utilidad funcional de este proceso. En este sentido, cuando los resultados son favorables, es posible replicar acciones que contribuyan a visibilizar y posicionar al sector agrícola como una actividad rentable en otros municipios que presenten características similares al de Puebla.

Presentación del problema

Dada la posición estratégica del municipio de Puebla aunada a la conformación de la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala, es indispensable reflexionar sobre las transformaciones del uso de suelo, ocasionadas por el crecimiento urbano acelerado, principalmente, ante la falta de certeza jurídica de protección a las zonas con vocación agrícola.

Mediante un análisis multidimensional, se refieren los siguientes factores como puntos cruciales para poder contextualizar las condiciones actuales y el cómo se han enfocado las políticas al sector agrícola:

1. Introducción de los objetivos de la Revolución Verde (uso de paquetes tecnológicos).
2. Apertura comercial (Tratado de Libre Comercio de América del Norte- TLCAN). Dejando desprotegido al sector primario. Implementación de programas de apoyo directos (PROCAMPO) para subsanar los embates del TLCAN.
3. En 1960 en el estado de Puebla, a partir de la instalación de la armadora Volkswagen se propicia el crecimiento de los corredores industriales Tlaxcala y San Martín Texmelucan. Promoviendo la transformación del territorio.
4. Identificación de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala.
5. Construcción de la autopista Puebla – Atlixco y el Arco Poniente – Sur del periférico, lo que detonó la explosión de comercios y zonas habitacionales.
6. La superficie agrícola del municipio de Puebla disminuye casi el 48%. En 1980 era de 16 mil 716 hectáreas (H. Ayuntamiento de Puebla, 2007, p. 239) mientras que, para 2021, fue de 8,689 hectáreas (SIAP, 2021).
7. Para el 2007 el municipio había agotado las reservas previstas en 1992 para el desarrollo urbano.
8. A nivel federal se reconoce la debilidad en el Sistema de Planeación y Ordenamiento Territorial que tienen los municipios.

Con datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en la actualidad el territorio de Puebla es un municipio con vocación industrial, sólo el 0.93% se dedican al sector primario; en proporción, la superficie cultivable con relación al total del municipio correspondería a lo siguiente:

Con base en la clasificación de SAGARPA [Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural], la superficie agraria del municipio, corresponde al Distrito de Desarrollo Rural 05 Cholula, que es conformado por 34 Municipios¹. La extensión del municipio de Puebla es de 548.889 km², ocupada en un 48% por la zona urbana, el 25% es área agraria, 15% pastizal y 12% forestal, con estas cifras y convirtiendo en hectáreas, la superficie de uso agrario es de 13,722 ha, de pastizales 8,233 ha y de uso forestal 6,587 ha. (H. Ayuntamiento de Puebla, 2019, p. 19)

Los datos del Censo de Población Rural y Agropecuario del Municipio de Puebla (2014), reportados en el Plan Agrario Municipal (2019) mencionan que la actividad agrícola en las 10 juntas auxiliares con vocación agrícola se realiza en “10,677.00 unidades de producción familiar (...) En promedio (...) siembra 2.032 hectáreas, obteniendo de rendimiento de 1.78 toneladas por hectáreas. Se puede afirmar para el caso de la producción de maíz, que su uso es destinado al autoconsumo para la subsistencia” (p. 28). Estas unidades de producción en su mayoría son menores a 3 hectáreas.

Bajo las consideraciones presentadas, se identifica que, posiblemente, el cambio de uso de suelo y la expansión de la mancha urbana de manera no planificada ha incidido en que al campo se le atiende/perciba de forma distinta, involucrando factores de carácter políticos y económicos, percibiendo una relación de codependencia del campo a los programas.

A pesar de que la participación del sector agrícola parece reducida, su abordaje resulta crucial desde una perspectiva de desarrollo sostenible. En primer lugar, el municipio cuenta con más de 8 mil hectáreas cultivables, lo cual representa un recurso potencial subutilizado que podría generar empleo, fortalecer economías locales y diversificar la base productiva. En segundo lugar, el sector agrícola desempeña un papel clave en la seguridad alimentaria, la gestión del territorio y la conservación ambiental, aspectos alineados con los principios de la

¹ Atlixco, Huaquechula, Tochimilco, Tlahuapan, Tepeaca, Tianguismanalco, San Martín Texmelucan, Chiautzingo, San Salvador El Verde, Huejotzingo, Santa Isabel Cholula, Acajete, Puebla, San Matías Tlalancaleca, San Felipe Teotlalcingo, San Pedro Cholula, Tecali de Herrera, Amozoc, San Jerónimo Tecuanipan, Calpan, San Andrés Cholula, Tlaltenango, Coronango, Cuautlancingo, Tepatlaxco de Hidalgo, Cuautinchán, San Nicolás de Los Ranchos, Juan C. Bonilla, Domingo Arenas, San Gregorio Atzompa, Nealtican, Ocoyucan, Tzicatlacoyan y San Miguel Xoxtla.

Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Además, desde un enfoque de equidad territorial, el fortalecimiento del campo puede contribuir a reducir brechas entre zonas urbanas y rurales, fomentando un desarrollo más inclusivo y equilibrado dentro del municipio. Por último, la intervención del gobierno local en este ámbito no solo representa una oportunidad de innovación institucional, sino también una vía para posicionar al sector agrícola como un eje estratégico dentro de políticas públicas integrales.

Cuando hablamos de la agenda de políticas públicas en el nivel municipal debemos acotar el modelo de análisis a una realidad de dimensión local. Para ello es conveniente precisar al menos tres características específicas al ámbito local: *i)* la construcción de la agenda tiende a diferenciarse entre una agenda tradicional y una agenda no tradicional de la acción municipal; *ii)* la conformación de redes de política tiende a ser más espontánea y volátil; *iii)* las etapas del proceso de política pública tienden a “compactarse” en el tiempo y en el espacio institucional y social. (Cabrero, 2003, p. 10)

El estudio de las políticas públicas a nivel municipal cobra relevancia dada las características de los programas a evaluar. Se enfatiza la necesidad de tener una perspectiva más amplia de la forma de actuar del municipio, no sólo por las responsabilidades que tienen a nivel constitucional (artículo 115 constitucional) sino porque definir el área de atención de los problemas públicos que debe asumir es parte estratégica para comprender las acciones a corto plazo que generalmente se ejecutan, la cuales tiene que ver con la periodicidad de los gobiernos municipales.

Justificación del problema

La investigación tiene relevancia en la medida que las políticas impulsadas desde el Estado, van dirigidas a una reconfiguración del sistema económico-social de la población. Este planteamiento apuesta por realizar una evaluación de la pertinencia y sostenibilidad de los programas gubernamentales de atención al campo para valorar tanto la eficiencia en el uso de los recursos, el reconocimiento del contexto en el que se ejecutaban, así como la apropiación de los programas por parte de los principales beneficiarios/participantes.

La conceptualización de política social permite comprender que ésta debe adaptarse a los diferentes problemas sociales “La diversidad de situaciones hace imposible su tratamiento mediante la universalidad de la oferta de acciones (...) la masividad de los afectados hace ineficaz la focalización o la convierte en complementaria de enfoques más comprensivos” (Vilas, 2011, p.29). Sugiere la necesidad de considerar las particularidades de cada situación antes de diseñar intervenciones.

En el contexto actual de desigualdad social, acumulación de recursos, aunado a la pandemia generada por la COVID-19, crece la importancia de evaluar las acciones impulsadas por la acción gubernamental para determinar la pertinencia y sostenibilidad de las mismas, identificando desde qué enfoque se ejecutaron (siendo los programas de corte asistencialistas de los más constantes en este rubro). Al llevar a cabo este proyecto de investigación, se espera obtener los parámetros necesarios para comprobar si los programas de atención al campo que se ejecutaron de 2014 a 2021² han sido favorables para promover la protección de este sector y a su vez, visibilizarlo como un área rentable y resiliente.

Para Cabrero (2007) “Diversos casos en el entorno internacional nos muestran que gobiernos locales fuertes y emprendedores pueden ser una palanca fundamental para el desarrollo nacional” (p.37). Por lo tanto, el análisis desde lo local del ciclo de políticas, permite tener un panorama general del contexto en el que se posicionó en la agenda la situación agrícola del municipio, la formulación e implementación de los programas de atención al campo.

Objetivo General

Evaluar la pertinencia y sostenibilidad de los programas de desarrollo y atención al campo implementados por el municipio de Puebla durante el periodo de 2014-2021. Comparando el grado de cumplimiento de sus objetivos establecidos con los objetivos logrados durante los últimos años y su permanencia después de haber concluido los programas.

² El periodo 2014 a 2021, se elige teniendo como referencia el año de creación de la Dirección de Desarrollo Rural del municipio de Puebla, así como la transición de al menos 2 administraciones públicas que corresponden a partidos políticos diferentes con estrategias distintas (Partido Acción Nacional y Movimiento de Regeneración Nacional)

Objetivos Particulares

1. Realizar el marco teórico conceptual de las categorías de análisis: Estado, democracia, desarrollo y políticas públicas.
2. Indagar en las últimas dos décadas las características del sector agrícola a nivel: federal, estatal y municipal.
3. Detallar el marco normativo de referencia, objetivos y líneas de acción de los programas ejecutados por el Ayuntamiento municipal de Puebla del periodo de análisis.
4. Realizar una evaluación ex - post de los programas de desarrollo y atención al campo implementados por el gobierno municipal durante 2014-2021. Identificando y presentando los principales resultados.

Preguntas Conductoras

1. ¿De qué manera un análisis crítico enfocado en el rol del Estado durante el proceso de formulación de políticas públicas permite delimitar las categorías de estudio en una investigación?
2. ¿Cómo se han dado las transformaciones del sector agrícola y su relación con las estrategias de atención de los gobiernos?
3. ¿Cómo ha sido el proceso para el diseño e implementación de los programas ejecutados por el municipio de Puebla para la atención al campo?
4. ¿Cuáles fueron los resultados obtenidos de los programas de atención al campo ejecutados por el ayuntamiento municipal considerando los criterios de pertinencia y sostenibilidad?

Hipótesis

Los programas de desarrollo y atención al campo implementados por el municipio de Puebla han sido favorables en la pertinencia y sostenibilidad en el campo poblano dado que el diseño, ejecución y seguimiento de los programas gubernamentales permitió visibilizar a este sector como un área rentable y resiliente.

Delimitación espacial

El municipio de Puebla se divide administrativamente en 17 juntas auxiliares, diferenciándose entre ellas por diversos factores económicos, sociales y políticos. Diez de las diecisiete aún cuentan con vocación agropecuaria: siembra de maíz, frijol y calabaza, principalmente, además de poseer ganado menor y bovino. Estas juntas auxiliares son: 1. Santa María Xonacatepec, 2. San Andrés Azumiatla, 3. San Sebastián de Aparicio, 4. San Baltazar Tetela, 5. San Miguel Canoa, 6. Santo Tomás Chautla, 7. La Resurrección, 8. Santa María Guadalupe Tecola, 9. San Francisco Totimehuacán y 10. San Pedro Zacachimalpa. Existen en ellas 16 núcleos ejidales que todavía poseen zonas con vocación agrícola reconocidas dentro del Registro Agrario Nacional (RAN).

El municipio posee una superficie destinada a la siembra de 8,689.00 hectáreas, teniendo como principales cultivos el frijol, maíz forrajero y maíz grano. El valor de la producción total en el año 2020 fue de 71,556,640 pesos, produciendo un total de 16, 007 toneladas. Otras de las características del sector agrícola en el municipio: el 97% de las tierras son de temporal, la producción se destina a un mercado nacional (inclusive en la mayoría de los casos es para la subsistencia familiar) y el promedio de hectáreas por productor es de 3 hectáreas. Se delimita a estas zonas como territorio de estudio porque los programas de desarrollo y atención al campo implementados por el gobierno municipal tienen como población objetivo a los habitantes de estas juntas auxiliares.

Delimitación temporal

La delimitación temporal del objeto de estudio se plantea de 2014 a 2021, tomando como referencia el año de creación de la Dirección de Desarrollo Rural del municipio de Puebla, así como la transición de al menos 2 administraciones públicas que corresponden a partidos políticos diferentes con estrategias distintas (Partido Acción Nacional y Movimiento de Regeneración Nacional), por lo que se propone llevar a cabo una evaluación ex - post de las acciones realizadas durante este periodo.

Etapas de la investigación

Durante el proceso de investigación se realizarán las siguientes etapas que permitirán ir construyendo el trabajo acorde a los objetivos planteados:

- 1) Delimitación de la metodología de investigación.
- 2) Se analizarán las diversas perspectivas teóricas para encuadrar el análisis en las teorías centrales del Estado, Desarrollo y Políticas Públicas.
- 3) Estudio de la política agraria y los procesos de transformación del territorio a partir del año 2000 - a la fecha, tanto a nivel federal como estatal.
- 4) Investigación del marco normativo vigente de ordenamiento territorial, asentamientos humanos y desarrollo urbano para conocer los procesos de transformación del territorio y el grado de influencia que tiene la normatividad para proteger la actividad agrícola ante el incremento de la mancha urbana.
- 5) Se indagará el marco normativo de referencia de los programas implementados de 2014 a 2021, para determinar bajo qué perspectiva se diseñaron y cómo se han implementado.
- 6) Bajo un enfoque de evaluación ex post, se buscará comprobar si los programas de desarrollo y atención a los implementados durante el periodo de 2014-2021 en el municipio de Puebla, cumplen con los criterios de pertinencia y sostenibilidad.
- 7) Se presentarán los principales resultados y las aportaciones prácticas que surjan del proceso evaluativo.

Resumen capitular

Capítulo 1

Analiza la evolución del Estado y la democracia, así como su relación con el desarrollo y la formulación de políticas públicas. Destaca la importancia de la legitimidad ciudadana y la capacidad estatal para responder a las necesidades sociales. El desarrollo se presenta como un ideal que guía las políticas públicas; se subraya la participación de diversos actores en su elaboración y ejecución. Finalmente, se aborda la evaluación como herramienta clave para medir la eficacia y eficiencia de dichas políticas.

Capítulo 2

Aborda los procesos de transformación del territorio como cambios físicos, sociales y económicos causados por intervenciones humanas y naturales. Se analizan sus impactos en el entorno, también se presenta un sistema de análisis por niveles (nacional, estatal y municipal) para estudiar el fenómeno. En los niveles estatal y municipal se examinan la vocación del territorio, el cambio de uso de suelo y el crecimiento urbano. Estos elementos se relacionan con el abandono legal del sector agrícola.

Capítulo 3

Este capítulo analiza el marco normativo del sector agrícola en México, con base en el Artículo 27 constitucional, enfocado en la propiedad de la tierra y derechos agrarios. Destaca la importancia del ordenamiento territorial para un uso sostenible del suelo y la gestión del desarrollo agrícola y urbano. Se revisan documentos estratégicos que han orientado la atención al campo; la interacción entre normas, ordenamiento, así como, políticas permite identificar tendencias y problemáticas. El análisis se realiza desde una perspectiva integrada.

Capítulo 4

Se centra en la evaluación de programas de desarrollo y atención al campo en el municipio de Puebla de 2014-2021, destacando el uso del Presupuesto Basado en Resultados (PbR). Se analizan indicadores y líneas de acción para medir tanto la efectividad como la eficiencia. También se revisa el presupuesto asignado a lo largo del tiempo y su relación con las acciones ejecutadas. La evaluación incluye tanto aspectos cuantitativos como cualitativos. Además, se consideran datos del ayuntamiento para valorar la implementación real de los programas.

CAPITULO 1

CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO Y FUNDAMENTOS CONCEPTUALES

1.1 Introducción

A continuación, se analizarán los procesos de configuración del Estado, la democracia, la conceptualización del desarrollo, así como la vinculación de las instituciones estatales en la planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Desde una perspectiva histórica, el Estado ha evolucionado como una estructura política encargada de regular, administrar, controlar los recursos y ejercer derechos dentro de un territorio determinado. En las democracias contemporáneas, su organización y funcionamiento dependen de diversos factores, entre ellos la legitimidad otorgada por la ciudadanía, además de su capacidad para responder a las necesidades sociales.

El concepto de desarrollo ha sido central en las ciencias sociales, pues representa un ideal humano que ha guiado las políticas públicas y los modelos de crecimiento a lo largo de la historia. En este contexto, tanto la formulación como la ejecución de políticas públicas desempeñan un papel clave en la gobernanza democrática. La elaboración y aplicación de estas políticas involucra la participación de múltiples actores, incluyendo gobiernos, organismos internacionales, sociedad civil y sector privado.

En este capítulo se analiza la evaluación como campo de acción que está directamente relacionada con la política y con los procesos de desarrollo. Evaluar una política, programa o proyecto implica analizar su diseño, implementación, así como los resultados con el objetivo de determinar su eficacia - eficiencia.

1.2 Estado y democracia

Las discusiones en torno a la configuración del Estado están relacionadas a partir del lugar y las funciones mismas del sistema capitalista. Aspecto que ayudará a comprender la conceptualización mediante las cuales se plantean las políticas públicas, el papel que funge a nivel mundial, además de, los discursos que legitiman su actuar (Míguez, 2010). Al estudiar esto, se hace más claro cómo y por qué se desarrollan ciertas políticas públicas, cómo se distribuyen los recursos y qué intereses están priorizando;

asimismo, los debates son clave para entender el papel del Estado como regulador y facilitador en un sistema capitalista, tanto a nivel local como global.

Entre las instituciones más relevantes del sistema-mundo moderno se encuentran el mercado, compañías que compiten, Estados o sistema interestatal, unidades domésticas, clases y grupos de estatus. Desde el enfoque estructuralista de la naturaleza del Estado se retoma lo planteado por Nicolas Poulantzas “las clases no pueden ser consideradas como simples clases económicas que existen -independientemente- y -por fuera- del Estado, ya que el poder y la influencia de estas clases dependen en buena medida de la estructura de poder del Estado” (citado por Míguez, 2010, p.647) más bien para Poulantzas, (1969: 387), la función de las clases estaba intrínsecamente relacionada con lo siguiente:

La unidad de las clases corresponde a la unidad del Estado como factor organizador de su unidad propiamente política, siendo dicho Estado una relación social compleja en cuyo seno se desarrolla la lucha de clases. El Estado es parte de la estructura del modo de producción capitalista y goza de una autonomía relativa para lograr la cohesión social de las “fracciones de clases constituidas en el bloque en el poder” (citado por Míguez, 2010, p.648).

El análisis destaca la compleja interrelación entre las instituciones del sistema mundo moderno, con un enfoque específico en la relación entre las clases sociales y el Estado, según la perspectiva estructuralista de Poulantzas. El Estado es una relación social intrincada, no una entidad separada de las clases sociales. Está en el centro de las luchas de poder y funciona como un instrumento de organización para las clases, asegurando la cohesión dentro del bloque en el poder y manteniendo el orden dentro del sistema capitalista.

Míguez (2010) concibe al Estado como “una relación social de dominación, pero también sus aparatos, sus instituciones, sus políticas forman un conjunto con múltiples facetas, a las que cada enfoque presta particular atención y que obligan a establecer relaciones entre lo económico y lo político” (p.683). Esta concepción plantea que la unidad propia y la autonomía del Estado capitalista sean estudiados a partir de la relación con las formas de organizar el poder; el Estado, por tanto, es una institución que actúa en la intersección de estas dos esferas, asegurando que los intereses económicos y políticos estén alineados de

manera que mantengan la estabilidad y el orden social. Esto puede verse en cómo las políticas públicas económicas son influenciadas por las necesidades políticas, o cómo las decisiones políticas están guiadas por las condiciones económicas.

De la misma forma de categoría del Estado, se habla de la ideología como prácticas materiales que se extienden a los hábitos, las costumbres, el modo de vida de los agentes, y se moldea así, como material vinculante en el conjunto de las prácticas sociales, incluidas las prácticas políticas y económicas. Esta relación entre Estado e ideología, en donde se ejerce cierta dominación, pero no de forma violenta, el aparato ideológico del Estado trata de convencer “la ideología dominante se encarna en los aparatos del Estado que desempeñan el papel de elaborar, inculcar y reproducir esa ideología, lo cual tiene su importancia en la constitución y reproducción de la división social del trabajo de las clases sociales y de la dominación de clase” (Poulantzas, 1979, p. 27).

En lugar de considerar el surgimiento de los Estados modernos como un -fenómeno político-, sostiene que su formación encuentra fundamentos concretos en los procesos culturales, políticos y económicos a través de los cuales se desarrollan. El desarrollo del capitalismo trae, en particular, las formas concretas de producción del tiempo y el espacio.

Oszlak (2011), uno de los autores que habla sobre la configuración del Estado en América Latina, refiere que:

La existencia del Estado presupone entonces la presencia de condiciones materiales que posibiliten la expansión e integración del espacio económico (mercado) y la movilización de agentes sociales en el sentido de instituir relaciones de producción e intercambio crecientemente complejas mediante el control y empleo de recursos de dominación (p. 117).

El espacio económico se define por el ámbito territorial, la diferenciación de las estructuras de producción y la identificación de los intereses de clase, los cuales constituyen la base material de la nación en donde contribuyen a la construcción de la identidad nacional del Estado. El autor señala que la conformación de los Estados no sigue un proceso lineal, que para el caso de América Latina estos procesos han sido significativamente distintos a los

experimentados en Europa. En México, por ejemplo, entre los movimientos y sucesos que llevan a analizar tanto la configuración del Estado como su actuar destacan: la independencia, la revolución mexicana, la instauración del modelo modernizador, la puesta en marcha del modelo de sustitución de importaciones, reformas neoliberales, la apertura comercial, entre otros.

Continuando con el papel del Estado, Boron (2003) hace referencia a las reformas neoliberales que los países latinoamericanos ejecutaron durante la década de los ochenta, estas, se realizaron cuando el Estado como institución no sólo estaba siendo objeto de cambios tales como privatizaciones, sino que las transformaciones también eran de carácter doctrinario, en los cuales se presentaba a este ente como una instancia corrupta, ineficiente en lo económico, con corte populista que hacía imprescindible erradicar tales comportamientos.

Es así como “en términos más generales podría decirse que lo que ocurre es que, en el nuevo contexto ideológico signado por el primado del neoliberalismo, la participación ciudadana en la cosa pública fue sistemática y sutilmente desalentada” (Boron, 2003, p.31). Esto sugiere que, como parte de la transformación ideológica, se buscó reducir la influencia de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas.

Míguez (2010) señala que a partir de los años noventa se da una reconfiguración del rol estatal, dando pie a los discursos sobre la globalización. En la era de la globalización, la relación entre el Estado, el mercado y la sociedad representó una nueva forma de institucionalidad entre ellos. Se dieron cambios estructurales que plantearon una serie de desafíos para los países que esperaban restablecer las alianzas entre el Estado y la sociedad, además de restaurar los actores del mercado, estratégicos y ambientales.

Considerando esta relación entre el Estado y sociedad, se cree que la democracia de una nación está asociado directamente al desarrollo de las formas de accountability³ de instrumentos políticos institucionales y las condiciones previas “tanto los instrumentos

³ Formas de accountability (Bastos Arantes, 2010): Proceso electoral; Control institucional durante el mandato; Reglas estatales intertemporales (citado por Zuccolotto & Carvalho, 2020, p. 29).

político-institucionales como las condiciones previas promoverán la conexión entre Estado y Sociedad, volviendo a la representación democrática” (Zuccolotto & Carvalho, 2020, p.30).

(...) los Estados están interrelacionados de distintas y complejas maneras con sus respectivas sociedades. Debido a esta diferente inserción, las características de cada Estado y de cada sociedad influyen poderosamente sobre las características de la democracia que habrá (o no) de consolidarse –o simplemente sobrevivir y eventualmente ser derrocada-. (O’Donnell, 2011, p. 80)

De los principales desafíos a los que se enfrenta el sistema de representación democrática⁴ en el siglo actual es el de: garantizar la inclusión política de manera democrática y concebir a las minorías como sujetos de derecho y protagonistas para la toma de decisiones. Para lograr la representación democrática es indispensable que los representantes abran sus mandatos y, bajo un entorno de transparencia y rendición de cuentas, generar espacios de participación. Aspecto fundamental para la crítica y análisis de la formulación, ejecución e implementación de políticas públicas.

En cuanto a los aspectos referidos a la democracia, desde la perspectiva de O’Donnell (2007) se debe considerar que el régimen democrático instituye la visión de un ciudadano/agente capaz de tomar decisiones que puedan ser muy relevantes para el bien público, no solo votar, sino participar en la toma de decisiones colectivamente vinculantes; el sujeto de la democracia no es el votante sino el ciudadano.

Un buen Estado, es decir, un Estado apto para la democracia, es el que forma parte de su legitimidad, y se ejerce a través de sus órganos administrativos, y bajo una sociedad democrática, presente y activa, para fortalecer y ampliar el ámbito cívico tácito y democráticamente requerido. Esto significa que los ciudadanos tienen un derecho común e inalienable al estado, pero no a ningún estado, sino a un estado compatible con la democracia, un estado de y para la democracia (O’Donnell, 2007).

⁴ La expresión democracia participativa ha sido utilizada para referirse de manera genérica a todas aquellas experiencias que, más allá de la votación que nos demanda la democracia representativa, involucran a los ciudadanos en el debate público y las decisiones colectivas. (Brugué, Cassademont & Prieto, 2020, p.285)

El Estado no es sinónimo de gobierno, el gobierno es una parte fundamental del Estado, su cúpula institucional; el régimen es una mediación entre el Estado y la sociedad: consiste de un conjunto de instituciones, reglas y prácticas que regulan el acceso desde la sociedad a las más altas posiciones del Estado. En un régimen democrático el principal canal institucional está integrado por partidos políticos que compiten libremente por ganar ese acceso. La democracia, vinculada a la representación de los partidos políticos es parte de los problemas actuales de representación; de manera general, al menos en América Latina, en los últimas décadas se percibe un ambiente de molestia hacia los partidos y sus representantes, lo que lleva a reflexionar no sólo la importancia de la participación ciudadana sino las formas en que se realiza: cuándo participar, sobre qué temas, cómo y quién debe participar; muchas veces, esto sigue dependiendo en buena medida de los mismos gobiernos.

Para Offe (2011) la participación política de las masas que se logra a través del sistema de partidos ha agotado gran parte de su utilidad en relación con la mediación del capitalismo con la política de masas; este último punto se considera pertinente para hablar de los problemas de la representación en el siglo actual.

Finalmente, se concluye que el Estado es la institución más importante de la era moderna, ya que sin su existencia resulta inconcebible la democracia o la participación social. Representa la formalización del poder permanente, público que ejerce gobierno sobre un territorio delimitado y actúa en beneficio del bien común. Es una comunidad política que unifica a la población dentro de una sociedad, además de constituir una institución jerárquica sustentada en impuestos, leyes y estructuras de autoridad que regulan la convivencia. Sin el Estado, resulta difícil imaginar un sistema democrático funcional o una sociedad organizada, pues constituye el marco donde se establecen las relaciones de poder, se garantizan los derechos y se estructura la vida colectiva.

1.3 De las teorías y procesos de desarrollo

La importancia del concepto de desarrollo para el mundo radica en su historia y en un antiguo ideal humano. El desarrollo toma fuerza como un discurso creado después del fin de la Segunda Guerra Mundial, momento en el que la humanidad necesitaba fijar un rumbo y establecer aquel horizonte “ideal” que se quería alcanzar. A finales de 1948 mismo año de la implementación del Plan Marshall, la política exterior de Estados Unidos se encontraba en

una etapa de intensa actividad, en la cual, se enfrentaba a cuantiosos cambios en el panorama mundial por lo que debían definirse las líneas principales que aparecieron en el Discurso sobre el Estado de la Unión, las cuales representaron la postura de los Estados Unidos ante diferentes temáticas de interés nacional y mundial. Reforzando su hegemonía mundial.

El Punto IV de Truman introduce el término de desarrollo al ámbito mundial como una clasificación para los países, de manera simultánea y en contraparte a él, apareció el concepto subdesarrollo. Teniendo como punto de partida la intención de transferencia de avances tecnológicos y científicos como ruta para que los países subdesarrollados lograran llegar a un crecimiento y mejoramiento de sus economías. El objetivo al que debían aspirar todos los países era el desarrollo, un término que se ataría al factor económico y social; además, el camino para salir del subdesarrollo era a través del conocimiento científico y avances en el campo industrial que se pudieran adquirir por medio de impulso propio o por transferencia de los países que ya habían alcanzado ese estado de avance llamado *desarrollo*.

“En una perspectiva semántica el subdesarrollo no se ve solo como un estado que se puede dirigir, generalmente por acciones ejercidas por un agente diferente al que se pretende desarrollar, es decir el subdesarrollo es, al parecer, un estado natural el cual está ahí sin causa aparente” (Rist, 2002, p. 88). Estos términos intervinieron al mismo tiempo en la visión del mundo respecto al manejo y comprensión de los asuntos mundiales principalmente de los países económicamente menos avanzados, en donde, el principal objetivo que se buscaba con este discurso sigue siendo la reproducción de los rasgos característicos de la sociedades avanzada de la época: los altos niveles de industrialización y urbanización, rápido aumento de la producción, tecnificación de la agricultura y la muy importante adopción generalizada de la educación y los valores culturales que era considerados propios de la modernidad.

Las teorías desarrolladas después de la Segunda Guerra Mundial, durante las décadas de 1950 y 1960, sugirieron que el aparato estatal podría usarse para promover cambios estructurales. La responsabilidad principal del Estado era acelerar la industrialización, pero también desempeñar un papel en la modernización de la agricultura y la provisión de la infraestructura necesaria para la urbanización (Evans, 2007).

La teoría de la dependencia surgió en América Latina en la década de 1960, intentaba explicar las nuevas características del desarrollo socioeconómico de la región, surgidas entre 1930-1945 (crisis del capitalismo), como una respuesta crítica a las dinámicas de desarrollo económico y las relaciones desiguales entre los países desarrollados y subdesarrollados. Esta teoría surge bajo las condiciones necesarias para analizar factores que influían en el subdesarrollo América Latina, destacando la Primera y Segunda Guerra Mundial, la crisis económica de 1929 (la Gran Depresión) y el inicio de movimientos revolucionarios en diferentes países de Latinoamérica, en especial, la Revolución Cubana.

Representó un esfuerzo para el análisis crítico con la finalidad de comprender las limitaciones de un supuesto – desarrollo- que había iniciado en periodo histórico en que la economía mundial ya se encontraba constituida bajo el poder de determinados grupos económicos.

El avance de los acontecimientos parece confirmar otra temática puesta en evidencia por la teoría de la dependencia: la tendencia creciente a la exclusión social, como resultado del aumento de la concentración económica y de la desigualdad social. Estos factores sociales parecían estar asociados a la dependencia del desarrollo del capital internacional, cuyas características fueron más evidentes en la década de los ochenta por el impacto de la globalización y la nueva fase de privatizaciones que se realizaron en los noventa en el marco del consenso de Washington (Dos Santos, 2002, p.21).

A la par de esto, analizar el contexto en el que se encontraba México durante la primera mitad del siglo XX, se identifica a la Revolución Mexicana de 1910⁵ como un movimiento revolucionario que tuvo eco en varias zonas de América Latina. Esta afirmaba el principio de la reforma agraria, de la propiedad nacional de los minerales y de las riquezas nacionales; del Estado como regulador de la economía y del progreso vinculado a las

⁵ Este movimiento permitió a México la instauración de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual, en su artículo 27 incluyó el reparto de tierras. Años posteriores, en la década de los 30, se considera como el periodo de mayor solidez del sector agrícola a favor del campesino “(...) tuvo lugar durante la presidencia de Cárdenas en la década de 1930, cuando la reforma agraria redistribuyó una porción considerable de tierras agrícolas comerciales e invirtió en la capacidad productiva del nuevo sector social” (Fox y Haight, 2010, p.11).

transformaciones sociales, económicas y políticas. La irradiación de los ideales de la Revolución Mexicana se hizo aún más importante a inicios de 1930 en el gobierno de Cárdenas donde los profundiza y radicaliza, llevando la reforma agraria a un campo más amplio, intentando desarrollar las cooperativas y los ejidos mexicanos, inspirados en la revolución rusa (Dos Santos, 2002).

“La industrialización latinoamericana no crea, por tanto, como en las economías clásicas, su propia demanda, sino que nace para atender una demanda preexistente y se estructurará en función de los requerimientos del mercado procedentes de países avanzados” (Marini, 1973, p. 45). Partiendo de este análisis se considera que el origen del subdesarrollo está en las condiciones internas de los países, en aquellos factores externos que de alguna u otra forma influyen en las decisiones al interior y en la ejecución de acciones encaminadas a mejorar las condiciones de estos países; tal como lo pensaban los teóricos de esta corriente, la dependencia no terminaría por cambiar el tipo de exportaciones, sino que influyen otras cuestiones que sobrepasan el plano económico y se encuentran estrechamente vinculados con factores políticos, sociales e incluso, culturales. La industrialización en América Latina se caracteriza por su dependencia de la demanda externa y su orientación hacia los mercados de países avanzados, lo que plantea preguntas sobre la autonomía y las dinámicas económicas de la región en ese contexto.

Otras perspectivas teóricas consideradas como fundamentales para poder enmarcar la metodología y enfoque de análisis son el desarrollo sustentable y el desarrollo humano⁶. A finales de los años sesenta comenzó una verdadera preocupación por la cuestión ambiental mediante la fundación del Club de Roma (1968). En el texto *Los Límites del Crecimiento* elaborado por el Club, se enfatiza el creciente deterioro ambiental y la incapacidad del planeta para sostener el ritmo acelerado de crecimiento poblacional, industrialización, contaminación y, especialmente, la explotación exponencial de los recursos naturales, como si fueran inagotables; dadas esas condiciones la tierra llegaría a su límite en los cien años siguientes. Reconociendo el daño provocado por la imposición de un patrón de alto consumo; el análisis

⁶ Estas categorías son incluidas de acuerdo a su relevancia en el diseño de los programas de atención al campo implementados por el municipio de Puebla, mismos que están alineados al Plan Nacional de Desarrollo y al Plan Estatal de Desarrollo, los cuales se enmarcan dentro de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

de lo anterior conlleva a una relación entre el uso de los recursos y la capacidad de regeneración.

De igual forma, la Conferencia Científica de las Naciones Unidas conocida también como la Primera Cumbre para la Tierra (celebrada en Estocolmo en 1972), adopta una declaración que establece principios para la protección y mejora del medio humano y un plan de acción que incluye recomendaciones sobre acciones internacionales para proteger el medio ambiente.

Es hasta 1987, a través del Informe Brutland, también titulado "*Nuestro Futuro Común*", el que marcó un hito al promover las cuestiones medioambientales en la agenda internacional. Este informe introdujo la Perspectiva Ambiental hacia el año 2000, estableciendo un marco, tanto para las acciones nacionales como para la cooperación internacional en la formulación de políticas y programas orientados a lograr un desarrollo respetuoso con el medio ambiente. Estas consideraciones introducían por primera vez el concepto de Desarrollo Sostenible "aquél que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades" (Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1987, párrafo 8); dicha perspectiva resaltaba la relación entre medio ambiente, sociedad y desarrollo. Por lo tanto, ya no se trataba de una crisis por separado de las demás esferas.

A partir de dicha conceptualización, en los años posteriores se agregó a la agenda mundial la discusión de las formas para poner en práctica el Desarrollo Sostenible. Muestra de ello fueron La Cumbre de la Tierra (1992) con la aprobación del Programa 21, el cual refiere a planes de acción específicos para lograr el desarrollo sostenible en los planos nacional, regional e internacional; y la Cumbre Mundial (2002) en donde se aprobó el Plan 14 de Johannesburgo, con la visión de tener metas concretas y cuantificables de las acciones aprendidas a partir de 1992 (Naciones Unidas, s.f., párrafo 2).

La reflexión en torno a esto radica en cuestionar si, en el marco de la lógica del mercado, el medio ambiente queda en manos de este sector, asignando un precio a las transformaciones o, es indispensable impulsar desde el análisis de la política pública una perspectiva en donde se consideren otras variables alrededor de la cuestión ambiental, tales

como la toma de conciencia sobre la imposibilidad de recomposición de recursos, la falta de correspondencia entre recursos, apropiación y distribución de los mismos.

Para centrarse en el paradigma del desarrollo humano y las libertades humanas, se retoma el pensamiento económico sobre el desarrollo que se inició a mediados de los años sesenta y que fue la punta de lanza para concebir al desarrollo más allá del crecimiento económico de una nación. A la par de estos acontecimientos, tomaba fuerza la preocupación por los aspectos sociales del desarrollo. En 1969, Seers, presentó las líneas de un enfoque con contenido social (empleo, distribución y pobreza) que luego daría lugar a la estrategia de las necesidades básicas (Bustelo, 1998).

Continuando en esta línea, el paradigma del desarrollo humano planteado por Mahbub Ul Haq, a finales de la década de los ochenta, se convirtió en un referente para el análisis del desarrollo. Se realizaba un cambio radical a las perspectivas del desarrollo, instaurando en este caso, una visión centrada en las personas y no en la acumulación de bienes o el crecimiento económico. Siendo el objetivo principal del desarrollo humano el ampliar las oportunidades de las personas (abarcando cuestiones económicas, culturales y de carácter político).

Para las escuelas de pensamiento que se desarrollaron durante las décadas anteriores, fue un aspecto que causó un gran impacto, sobre todo, bajo esta crítica que se hacía en donde la acumulación de la riqueza no era necesaria (por completo) para poder ampliar las opciones humanas; centrando el análisis en la discusión misma de la distribución del ingreso. La experiencia demostraba que muchos países de renta alta no tenían las mejores condiciones de vida.

Durante la década de los noventa del siglo XX, esta perspectiva holística de concebir al desarrollo, es retomado el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), incorporando un nuevo alcance y una nueva forma de medir el desarrollo, esto a través del Índice de Desarrollo Humano⁷. Desde 1990, el PNUD ha publicado sistemáticamente el

⁷El IDH se calcula de acuerdo a 3 componentes: 1) Una vida larga y saludable, medida por la esperanza de vida al nacer. 2) Conocimientos, medidos por la tasa de alfabetización de adultos y la combinación de las tasas de matriculación de educación básica); 3) Un nivel de vida decoroso, medido por el PIB per cápita.

resultado de la aplicación empírica de este concepto enriqueciendo en gran medida la idea de desarrollo (Boisier, 2001). En el informe de 1996: “El desarrollo humano puede describirse como proceso de ampliación de las opciones de la gente (...) valorando beneficios que son menos materiales. Entre ellos figuran, (...) la libertad de movimiento, de expresión y la ausencia de opresión, violencia o explotación” (PNUD, 1996, pp.55-56).

Al poner en el centro a las personas, el desarrollo humano busca mejorar las condiciones de vida desde una perspectiva integral, superando la visión reduccionista que equipara el bienestar con un mayor Producto Interno Bruto (PIB) per cápita. Esta concepción, centrada exclusivamente en el crecimiento económico, ha demostrado ser insuficiente, ya que el PIB es un indicador cuantitativo que mide la producción, pero no refleja aspectos esenciales como la equidad, la salud, la educación o la calidad de vida. En contraste, el desarrollo humano introduce un enfoque cualitativo, orientado a ampliar las libertades y capacidades de las personas. Aunque algunos críticos consideran que el Índice de Desarrollo Humano (IDH) no captura la totalidad del progreso individual, su valor radica en haber integrado dimensiones clave del bienestar que durante décadas fueron ignoradas en favor del crecimiento económico.

Para Mahub Ul Haq (1995), el desarrollo humano supone tener dos lados: la formación de capacidades humanas y el uso que hacen los individuos con esas capacidades, por ello una de los objetivos es brindar las herramientas necesarias para que los individuos tengan la posibilidad de desarrollar las capacidades y habilidades. En completo apego a este enfoque y como complemento a las visiones implementadas desde el PNUD, es pertinente analizar la teoría de las libertades desarrollada por Amartya Sen.

En el libro *Desarrollo y Libertad* (1998), Sen, concibe al desarrollo como proceso de ampliación de las libertades reales que los individuos disfrutan. Esta perspectiva de análisis permite profundizar y reconocer aspectos centrales como los valores sociales y las costumbres; estas condiciones, según el autor, influirán en las libertades que los humanos decidan disfrutar y valorar.

Las libertades no son solo el principal objetivo del desarrollo, sino también parte de sus principales medios. Otra cuestión importante de esta concepción es la utilizada en las evaluaciones; reconociendo la relación que existe entre los distintos tipos de libertades, por ello, esta conceptualización se volvió tan necesaria en la medición del IDH por el PNUD. Las oportunidades sociales (en forma de servicios educativos y sanitarios) facilitan la participación económica. Los servicios económicos (en forma de oportunidades para participar en el comercio y la producción) pueden contribuir a generar riqueza personal general para financiar servicios sociales.

Es preciso no limitarse a analizar sólo los procedimientos, sin preocuparse en absoluto de si algunas personas desfavorecidas son privadas o no sistemáticamente de importantes oportunidades o las oportunidades son adecuadas. Desde un punto de vista evaluativo, esto significa la necesidad de evaluar las necesidades de desarrollo para eliminar la falta de libertad que experimentan los miembros de la sociedad.

Los informes de Desarrollo Humano del PNUD, se convierten en la base principal de lo que una década después se transformó en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sustentable, marcando el rumbo actual de las acciones de diversos países tanto a nivel nacional como local, aspecto relevante al momento de profundizar sobre el cómo y desde qué perspectiva se plantean los Planes de Desarrollo tanto a nivel federal, estatal como municipal y el actuar de estas instituciones para alcanzar las metas planteadas.

El concepto de desarrollo ha evolucionado desde una visión centrada en el crecimiento económico hacia una concepción más amplia y multidimensional que incluye aspectos sociales, ambientales, políticos y culturales. Se refiere no solo a la mejora de las condiciones materiales de vida, sino también a la equidad, la sostenibilidad y el bienestar humano en su totalidad.

1.4 El ciclo de políticas públicas

En párrafos anteriores se discutía sobre el Estado y el régimen democrático, dando paso al análisis de las políticas públicas inmersas en la -democracia-, incidiendo, al menos en la parte teórica, a considerar la participación de diversos actores en la toma de decisiones. “En las democracias liberales, -el gobierno por políticas- es el modo propio de gobernar” (Aguilar,

2012, p. 23) las políticas suelen incluir la participación ciudadana y en gran medida, legitimar el actuar del gobierno depende de los resultados que se obtienen de este proceso.

Partiendo de un análisis desde la teoría política, Colmer (2009) considera que la política consiste en la toma de decisiones relacionadas con la provisión de bienes públicos, es decir, aquellos que el mercado no puede ofrecer de manera eficiente debido a su carácter no excluible y no rival. Esta incapacidad del mercado para suministrar ciertos bienes y servicios esenciales —conocida como falla de mercado— justifica la intervención del Estado. Los bienes públicos, al generar beneficios colectivos sin posibilidad de exclusión, requieren de políticas públicas con orientación social, económica y financiera. Dado su origen político y su impacto distributivo, estas decisiones suelen convertirse en un escenario constante de disputa y negociación (citado por Martín, Dufour, Alessandro & Amaya, 2013). En palabras de Lasswell (1936) “la política es quién obtiene qué, cuándo y cómo”; en este sentido, la política no solo se trata de la provisión de bienes públicos, sino también de la distribución de poder e influencia. Quién toma las decisiones y cómo se toman son aspectos fundamentales para entender los resultados de las políticas públicas.

Para Howlett and Ramesh (2003), el concepto de ciclo de política desarrollado por Harold Lasswell en la década de 1950, fue provocando una revolución por describir a la ciencia de las políticas públicas como multidisciplinaria, de resolución de problemas y explícitamente normativa (Citado por Savard, 2012). En la actualidad existe el consenso académico de que el modelo del ciclo de políticas debe dividirse en cinco etapas principales: establecimiento de la agenda, formulación de políticas, toma de decisiones sobre políticas públicas, implementación de políticas y evaluación de políticas, “El análisis de políticas públicas incorporó nuevas perspectivas y metodologías, incluyendo algunas provenientes de la ciencia política, la economía, la estadística y otras disciplinas similares” (Martín, et al, 2013, p. 7).

Las acciones de gobierno, que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que los alcanzan con eficacia y aun eficiencia, son lo que en términos genéricos puede llamarse política pública. Para Aguilar (2012)

La disciplina de las PP [políticas públicas] surge para llenar este vacío de conocimiento, para conocer cómo se toman las decisiones de gobierno (bajo cuáles supuestos, cuáles consideraciones y procedimientos, cuál interacción entre los actores...) y para saber si se toman con base en datos, análisis y cálculos racionales, que incrementan la eficacia de la acción decidida, o si en cambio se sustentan en otros criterios (19).

Se definirán todos los elementos que están dentro del ciclo de política antes mencionado, el primero de ellos es el *establecimiento de la agenda*. Se refiere a los procesos mediante los que se reconocen y consideran que las condiciones sociales se han transformado en un -problema público- que no está sujeto a un destino social o natural ni pertenece a la esfera privada, convirtiéndose así en foco de debate. Para Dearing & Rogers (1996, p.1-2) el proceso de la fijación de la agenda puede entenderse como “una competencia continua entre quienes proponen temas para atraer la atención de los profesionales de los medios, del público y de las elites políticas” (citado por Dorantes, 2008, p. 79). Por lo tanto, el qué, cómo y para qué se informa, depende en gran medida de esta disputa entre los actores que convergen en la delimitación de la agenda.

Se habla de una dinámica evolutiva en donde con la intención de simplificar el análisis, todo parte de este elemento: *la agenda*. Puede iniciar desde una discusión en los medios - agenda mediática- (quienes dan a conocer el problema y la orientación de cómo la población debe entender la situación), después una discusión con expertos, en donde de manera racional se analiza el problema indagando sobre el cómo se formuló y posibles escenarios para resolverlo es lo que se considera como -agenda pública-; finalmente, la - agenda de gobierno- surge cuando el Estado debe decidir las acciones a ejecutar, se construyen alternativas y se delimita qué tan importante va a ser ese asunto público.

La delimitación de la agenda es parte crucial para comprender no sólo el actuar del Estado sino quienes se involucran en el proceso, además de encontrar un sesgo en la visión de Lasswell sobre quién obtiene, qué y cómo; reconociendo que, en el proceso de construcción de la agenda, existen actores con suficiente poder político para excluir determinados problemas de la agenda, por lo tanto, las interrogantes se transforman en quién se queda fuera, cuándo y cómo (Dorantes, 2008).

Como segundo punto está el *diseño de la política* “(...) toda formulación de políticas es diseño de políticas. Cuando un político o un servidor público desarrolla un programa para abordar un problema con la esperanza de mejorar las condiciones específicas, él o ella están involucrados en el diseño de políticas” (Peters, 2018, p.4). En este apartado, se busca integrar la perspectiva de cómo se va a abordar el problema ya delimitado en la agenda y los instrumentos de intervención, siendo parte fundamental el reconocimiento del entorno, el contexto en el que se inscribe, las capacidades humanas y los recursos con los que cuenta.

Se debe pensar en el diseño de políticas como algo más allá de la simple elección de instrumentos para resolver el problema, sino que, la definición de objetivos y los alcances que se pueden tener son parte crucial para que el diseño de la política tenga resultados favorables.

Así como en el proceso para delimitar la agenda, el diseño de políticas, también debe considerarse como un espacio de conflicto, en donde puede y/o existe una disputa por la selección de una alternativa sobre las otras. El papel que juegan los actores y los objetivos que tenga cada gobierno influyen en el cómo se diseñen esas alternativas para la resolución del problema. El diseño se envuelve bajo diferentes fenómenos: políticos, culturales, el contexto histórico-político actual, condiciones temporales (por ejemplo, el cómo se diseñaron las políticas en el periodo de pandemia que se vivió a partir de 2019).

Finalmente, al pensar en los tipos de diseño de políticas se debe delimitar el contraste entre el diseño de políticas y el diseño de programas “(...) diseño de programas como un ejercicio más limitado que el diseño de políticas. El diseño del programa es más específico y, hasta cierto punto, los diseños de los programas pueden integrarse en diseños de políticas más completos o derivarse de esos diseños de políticas más amplios” (Peters, 2018, p. 13). Parte esencial es *la toma de decisiones* sobre políticas públicas a implementar.

El siguiente elemento del ciclo de políticas: *la implementación*. Se considera un proceso, producto y resultado, e involucra algunos actores, organizaciones y técnicas para el control. Es un proceso de interacciones entre el establecimiento de objetivos y las acciones dirigidas a lograrlos (Pressman & Wildavasky, 1973, citado por Rahman & Khandaker, 2016,

p. 540). Siendo un ámbito de estudio para identificar las brechas entre las aspiraciones y lo que realmente ocurre.

El desempeño de la implementación de políticas puede categorizarse en tres áreas: 1) producto y resultado de la política; 2) el impacto de la política; 3) evaluación de la política al respecto de si conduce al desarrollo de un país o sociedad como un todo. Los resultados exitosos de las políticas dependen no sólo del diseño de sistemas efectivos, sino también de la gestión de su implementación. Asimismo, se detallan al menos 5 modelos de implementación de políticas. **Tabla 1.1**

Tabla 1.1 Modelos para la implementación exitosa de políticas.

Modelo	Características
Modelo racional	Se basa principalmente en la suposición de que la implementación de políticas requiere la clarificación de metas, misiones y objetivos, planificación detallada, asignaciones de trabajo adecuadas, monitoreo y evaluación efectivos.
Modelo de gestión	Se basa en la creencia de que el desempeño de la implementación de políticas depende de muchos factores, como la estructura organizacional, el personal y los recursos humanos.
Modelo de desarrollo organizacional	Este modelo asume que el desempeño de la implementación de políticas desacredita la capacidad de liderazgo organizacional, la formación de equipos, el compromiso de las diversas partes involucradas, la participación, la motivación, la coordinación y el compromiso.
Modelo burocrático	Considera el papel de los miembros del personal de primera línea en la implementación política. La idea es que la implementación exitosa de políticas depende en gran medida del papel de los miembros que entran en contacto directo con las personas y otras partes interesadas
Modelo político	El desempeño de la implementación de políticas es un resultado del grado de conflicto y la eficiencia del manejo de conflictos en la sociedad.

Fuente: Elaboración propia con base en Rahman & Khandaker, 2016, pp. 542-546.

El modelo elegido dependerá en gran medida del enfoque y los objetivos que se hayan planteado en el diseño de la política. Algunos de los obstáculos que se encuentran en esta fase y por las cuales no se llega al éxito esperado son: objetivos mal delimitados, la estandarización (no olvidar que se trabaja con seres humanos) y, no adecuar la teoría al contexto de trabajo.

Con relación al último apartado: *la evaluación*. Para Feinstein (2007), la importancia de esta gira en torno a dos aspectos: aprender de lo ya hecho y rendir cuentas:

(...) se lleva a cabo con dos propósitos principales: para aprender de la experiencia, extrayendo lecciones que puedan aplicarse con el fin de mejorar el diseño y la implementación de políticas públicas (y/o programas y/o proyectos), y para la rendición de cuentas al público y/o a quienes han aportado los recursos utilizados, y en algunos casos al Parlamento (p. 19).

En un escenario ideal, en donde las actividades planteadas en el diseño de la política pública se ejecutarán en completo apego a lo establecido, la evaluación no sería de gran utilidad salvo para dar cuenta del cumplimiento de los objetivos “El desafío, entonces, es cómo diseñar, implementar y utilizar evaluaciones de modo que permitan aprender de la experiencia (...)” (Feinstein, 2007, p. 21).

Cuando se habla de evaluación, se puede hacer referencia a distintos enfoques: funcional y de la utilización. Asimismo, existen diferentes tipos de evaluación que dependen del momento y los fines que persigan: ex ante, intermedia, post, y ex post. La evaluación va de la mano con la rendición de cuentas. Estas categorías serán detalladas en el siguiente apartado.

El análisis de las principales nociones del entramar político: la relación entre estado, sistema político y el régimen político, contribuyen a entender cómo se producen las políticas públicas en un régimen democrático. Enfatizando que el campo de políticas públicas “asume el espacio de “lo público” como un espacio de confluencia entre actores gubernamentales y no gubernamentales, desde este enfoque un cierto grado de pluralidad siempre estará presente en la acción pública” (Cabrero, 2003, p.3).

Para el caso de México, el interés por la disciplina de la política pública comenzó en los años ochenta “cuando se hizo evidente el agotamiento del patrón de gobierno que el Estado desarrollador autoritario había seguido por décadas: dirigismo y proteccionismo económico, centralismo, laxa legalidad u oportunismo legal, corporativismo y populismo, politización de la administración pública (...)” (Aguilar, 2012, p.25). Es así como, la apropiación de las políticas públicas en México:

se caracterizó por enlazar desde el inicio la dimensión institucional y la científico-técnica de la decisión gubernativa. PP significó desde el inicio exigir la naturaleza pública de la política, de las políticas y del poder público, así como exigir eficacia directiva al gobierno, que solo podía lograrse si sus decisiones se sustentaban en información, análisis e incorporación de modelos causales. (Aguilar, 2012, p.28)

Los conceptos de la disciplina promovieron también la distinción entre decisión-acción del gobierno y decisión-acción pública; a no ser que cumpla con la ley pública, gaste de manera responsable los recursos, incorpore tanto la opinión como la responsabilidad de los ciudadanos en quehacer institucional, rinda cuentas de las acciones ejecutadas, y, sobre todo, busque el interés y beneficio público. No toda decisión de gobierno, por ser una decisión de gobierno legítima, es una decisión pública, y así como no toda decisión de gobierno, porque pertenece al gobierno, es una decisión de gobierno (Aguilar, 2012). Esta diferenciación permite entender que el ejercicio del gobierno tiene múltiples niveles y dimensiones, y que no todas las decisiones, aunque legítimas, tienen un impacto significativo en el bienestar de la sociedad o en la dirección de las políticas públicas.

Finalmente, el análisis de las políticas públicas en el ámbito municipal es una categoría que “permite ampliar la visión sobre la acción pública local. Se supera así la visión del municipio solo como una agencia administrativa prestadora de servicios públicos o solo como una instancia local de gobierno en torno a la idea del Ayuntamiento” (Cabrero, 2003, p.10). Para este autor este enfoque favorece la reflexión en torno a las interacciones que se tienen dentro de la estructura municipal, de los componentes intergubernamentales y, además, la relación con componentes no gubernamentales (diferentes actores sociales).

Cuando hablamos de la agenda de políticas públicas en el nivel municipal debemos acotar el modelo de análisis a una realidad de dimensión local. Para ello es conveniente precisar al menos tres características específicas al ámbito local: *i)* la construcción de la agenda tiende a diferenciarse entre una agenda tradicional y una agenda no tradicional de la acción municipal; *ii)* la conformación de redes de política tiende a ser más espontánea y volátil; *iii)* las etapas del proceso de política pública tienden a “compactarse” en el tiempo y en el espacio institucional y social. (Cabrero, 2003, p. 10).

El estudio de las políticas públicas a nivel municipal cobra relevancia dada las características de los programas a evaluar. Se enfatiza la necesidad de tener una perspectiva más amplia de la forma de actuar del municipio, no sólo por las responsabilidades que tienen a nivel constitucional (Artículo 115) sino porque definir el área de atención de los problemas públicos que debe asumir es parte estratégica para comprender las acciones a corto plazo que generalmente se ejecutan, la cuales tiene que ver con la periodicidad de los gobiernos.

En este sentido, analizar las políticas públicas desde el ámbito municipal implica reconocer no solo el marco normativo que define sus competencias, sino también la dinámica operativa que condiciona su capacidad de respuesta. La definición de prioridades locales, la limitación de recursos y la corta duración de los periodos de gobierno inciden directamente en la forma en que se diseñan e implementan los programas. Por ello, es necesario vincular esta visión estratégica con la dimensión práctica del gobierno municipal, particularmente en su responsabilidad de ofrecer servicios públicos esenciales para atender de forma inmediata las demandas ciudadanas.

Cabe resaltar que los municipios son la instancia de gobierno más cercana a la ciudadanía, y, por tanto, juegan un papel fundamental en la atención directa de las necesidades locales. Las políticas públicas municipales están directamente relacionadas con la provisión de servicios básicos como el agua potable, el alumbrado público, el saneamiento, la seguridad, entre otros aquellos que la administración considere de relevancia. Evaluar estos programas permite identificar áreas de mejora y ajustar las acciones para que sean más efectivas y eficientes.

El Artículo 115 de la Constitución, establece las atribuciones y responsabilidades del gobierno municipal, lo que le otorga un marco legal claro para su actuación. Según este artículo, los municipios tienen la responsabilidad de administrar servicios públicos fundamentales, así como regular el desarrollo urbano, promover el bienestar comunitario y gestionar los recursos naturales de su territorio. Estas responsabilidades establecen un área clara de intervención, que debe ser evaluada para asegurar que los municipios cumplan con sus funciones y respondan adecuadamente a las demandas de la sociedad.

Sin embargo, un desafío central en el nivel municipal es definir el área de atención de los problemas públicos que el gobierno local debe asumir. Los problemas varían de acuerdo con las características específicas de cada comunidad, tales como su tamaño, población, nivel de desarrollo, y recursos disponibles. Tener una perspectiva amplia permite que los municipios identifiquen mejor cuáles son las prioridades más urgentes en su territorio y que estructuren políticas que no solo se ajusten a los marcos constitucionales, sino que también sean eficaces en resolver las problemáticas más inmediatas de los ciudadanos.

Finalmente, en el nivel municipal, las acciones suelen estar marcadas por la corta duración de los periodos de gobierno. En México, los alcaldes tienen generalmente mandatos de tres años, lo que significa que muchas de las políticas y programas tienen un horizonte temporal reducido. Esta periodicidad impulsa a los gobiernos municipales a enfocarse en acciones inmediatas y de impacto visible en el corto plazo; por lo cual, este enfoque puede limitar la capacidad de planificación y ejecución de políticas que tengan un impacto más prolongado o estructural en el tiempo.

Por ello, es crucial evaluar cómo los gobiernos municipales equilibran la necesidad de resultados rápidos con la implementación de programas que aborden problemas más profundos y de largo plazo. El estudio de las políticas públicas en este contexto puede ayudar a identificar estrategias para superar este desafío.

1.4.1 Aspectos generales de la evaluación

La evaluación como campo de acción, se relaciona de manera directa con la política y con los procesos de desarrollo. Los primeros indicios de la evaluación se remontan al siglo pasado en Estados Unidos (década de los años treinta y cuarenta), cuando buscó conocer los impactos

de los proyectos implementados durante los programas de reforma, conocidos como el New Deal. Décadas posteriores, en los años sesenta se impulsa este proceso para dar cuenta de los impactos y efectos de los programas implementados

En los países europeos, durante los años noventa, la evaluación tomó fuerza porque fue impulsada por actores estatales (gobierno y administración), supraestatales (en Europa, por la Comisión europea) y por un número cada vez más creciente de organizaciones de la sociedad civil, logrando el involucramiento de diversos actores en la etapa evaluativa.

Para el caso mexicano, en el año 2004 la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) crea el Sistema de Monitoreo y Evaluación en México, y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) como la instancia con autonomía técnica y de gestión con las atribuciones de medir la pobreza y evaluar la política de desarrollo social. En materia de evaluación, es responsable de emitir los Lineamientos de Evaluación que deberán tener en cuenta las dependencias y entidades responsables de operar los programas sociales. Dando un paso estratégico para la democratización y el establecimiento de nuevas instituciones que promuevan la cultura evaluativa en el país.

Prieto, Ortigón y Pacheco (2005) mencionan que la evaluación es “una valoración y reflexión sistemática sobre el diseño, la ejecución, la eficiencia, la efectividad, los procesos, los resultados (o el impacto) de un proyecto en ejecución o completado (...)” (p. 48). La importancia de este concepto radica en la visión del análisis de conjunto, desde el diseño, los procesos y resultados esperados, lo que se conoce como el ciclo de las políticas. De manera concreta, la evaluación de programas es definida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como:

“(...) es la evaluación de un conjunto de intervenciones estructuradas para alcanzar objetivos específicos de desarrollo a nivel global, regional, de país o sectorial. Un programa de desarrollo es una intervención de duración limitada que comprende múltiples actividades que pueden abarcar varios sectores, temas y/o zonas geográficas. [...] La evaluación de proyectos es la evaluación de una intervención individual para el desarrollo que tiene por objeto alcanzar objetivos específicos con recursos especificados y dentro de calendarios de ejecución determinados, a menudo

enmarcada en un programa más amplio” (OCDE-CAD, 2002, citado por Arenas,2021, p.14).

De los modelos para la evaluación se retoman al menos los siguientes dos: modelo de la utilización y modelo funcional. Tabla 1.2. El modelo funcional se enfoca más en la utilidad práctica de la evaluación para los actores involucrados y en alcanzar objetivos concretos, mientras que el modelo de utilización busca generar información para mejorar la ejecución, basándose en principios como racionalidad, justicia, transparencia y participación.

Ambos modelos comparten un enfoque práctico, pero el modelo de utilización da más importancia a los aspectos éticos y democráticos del proceso evaluativo, mientras que el modelo funcional está más centrado en la eficacia operativa y la utilidad directa para la toma de decisiones.

Tabla 1.2. Modelos de evaluación.

Modelo	Funcional. Fitzpatrick, Sanders y Worthen	Utilización. Stockmann y Meyer
Características	Tiene como premisa, una concepción caracterizada por el pragmatismo, dejando rezagado los aspectos teóricos y centrándose en la utilidad de los resultados para los involucrados en la evaluación.	La finalidad misma de la evaluación es generar información para cumplir con objetivos esenciales: mejorar la ejecución de las tareas, aprender de los aciertos y errores y, con base en la experiencia poder tomar mejores decisiones. Enmarcando este proceso dentro de la dinámica de las sociedades modernas.
Conceptualización	Orientada hacia; los objetivos; la administración (management); el consumidor; los expertos y conceptos participativos.	Implica principios básicos tales como racionalidad, justicia, transparencia, participación, como elementos importantes.

Fuente: Elaboración propia con base en Stockmann y Meyer, 2015.

Al aplicar un modelo funcional de evaluación de políticas públicas, resulta pertinente considerar el enfoque teórico de Aaron Wildavsky, quien aporta una visión crítica del ciclo de políticas al centrarse en la dinámica entre actores, procesos y contextos institucionales. Sostiene que el análisis no puede limitarse a estructuras formales o normativas, sino que debe incorporar los conflictos, adaptaciones y aprendizajes que surgen durante la implementación “La política es su propia causa. Los programas no fracasan por falta de planificación, sino por el conflicto entre quienes planean y quienes implementan, entre objetivos contradictorios y condiciones cambiantes” (Wildavsky , 1979, p.132).

Este enfoque complementa al modelo funcional, ya que permite entender cómo la interacción entre niveles de gobierno, actores institucionales y operadores locales puede afectar los resultados esperados, especialmente en evaluaciones ex post, donde los resultados deben analizarse a la luz del contexto político y operativo en que se desarrolló la política. Desde esta perspectiva, los actores clave no son simplemente ejecutores de un plan diseñado desde arriba, sino agentes con poder de decisión, intereses propios, grados distintos de influencia y capacidades desiguales de implementación. La implementación no es simplemente la ejecución de decisiones tomadas previamente; es un proceso complejo donde las políticas son reinterpretadas y modificadas por los actores involucrados (Wildavsky , 1973).

Asimismo, implica que la evaluación y el seguimiento del presupuesto deben incorporar no solo cifras asignadas, sino también los movimientos políticos y decisiones que ocurren durante su ejecución. Por ello, una lectura basada exclusivamente en la planeación técnica (ex ante) resulta insuficiente si no se incorpora el análisis del proceso (ex post) y el rol de los actores.

1.4.2 Tipos de evaluación

El proceso de evaluación puede llevarse a cabo en diferentes etapas de un proyecto o programa, dependiendo de cuáles sean los objetivos y los alcances buscados. Esta consideración refuerza a fundamentar la importancia de la evaluación para diseñar, dar continuidad y conocer los resultados de las acciones ejecutadas. Incluso, se fomenta la cultura evaluativa en diversos ámbitos.

De esto se desprenden cuatro tipologías de evaluación:

- Ex ante, que corresponde al proceso de diseño de las políticas públicas (u otras intervenciones) y que consiste en una consideración de la relevancia o pertinencia de la intervención y de una estimación de sus posibles efectos (Feinstein, 2007, p. 19).
- Intermedia: que tienen lugar después del inicio de la implementación, pero antes de su conclusión son evaluaciones, que suelen utilizarse para aportar elementos de juicio a la hora de decidir sobre la continuación de una política (Feinstein, 2007, p. 20).
- Evaluación post: análisis inmediato a la finalización del proyecto. Reflexionando sobre los primeros resultados (Abdala, 2001, citado por Prieto, Ortigón y Pacheco, 2005).
- Evaluación ex post: se lleva a cabo habiendo transcurrido un tiempo considerable desde la finalización del proyecto. Se centra en los impactos generados (Abdala, 2001, citado por Prieto, Ortigón y Pacheco, 2005).

El proceso de evaluación de proyectos o políticas públicas es esencial para asegurar su eficacia, relevancia y sostenibilidad. El hecho de que la evaluación se pueda llevar a cabo en distintas fases de un proyecto refleja la naturaleza dinámica de la gestión pública y permite adaptar los enfoques a los diferentes momentos de implementación y a los objetivos específicos que se desean lograr.

La existencia de estas cuatro tipologías de evaluación refuerza la necesidad de fomentar una cultura evaluativa en la gestión de políticas públicas y proyectos. Cada evaluación aporta un tipo de información valiosa que no solo ayuda a mejorar la ejecución de la intervención en cuestión, sino que también genera conocimiento acumulativo que puede ser aplicado a futuros proyectos. Esta cultura implica no solo realizar evaluaciones, sino tomar decisiones basadas en la evidencia que estas aportan, garantizando una mayor transparencia, eficacia y racionalidad en la gestión pública.

Con respecto a los criterios de evaluación, para el caso central de esta investigación se definen los dos principales: pertinencia (relacionado con la viabilidad social de la acción) y la sostenibilidad del programa. En el *Glosario de los Principales Términos sobre Evaluación y Gestión Basada en Resultados* publicado por la Organización para la

Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en el año 2002, definen tales criterios como:

- **Sostenibilidad:** Continuación de los beneficios de una intervención para el desarrollo después de concluida. Probabilidad de que continúen los beneficios en el largo plazo. Situación en la que las ventajas netas son susceptibles de resistir los riesgos con el correr del tiempo.
- **Pertinencia:** Medida en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades globales y las políticas de los asociados y donantes.

Estos criterios son seleccionados dada la relevancia del papel que desempeñan los municipios para el desarrollo. Para Cabrero (2007) “Diversos casos en el entorno internacional nos muestran que gobiernos locales fuertes y emprendedores pueden ser una palanca fundamental para el desarrollo nacional” (p.37).

Los criterios de pertinencia y sostenibilidad proporcionan una base sólida para evaluar la efectividad de las políticas públicas locales. La pertinencia garantiza que los programas estén alineados con las necesidades locales del sector agrícola y las prioridades nacionales, mientras que la sostenibilidad asegura que los beneficios continúen en el largo plazo, resistiendo posibles desafíos. Al aplicar estos criterios en los gobiernos municipales, se reconoce la importancia del nivel local como motor de desarrollo y se refuerza la capacidad de los municipios para actuar como agentes de cambio en las comunidades, contribuyendo de manera significativa al desarrollo nacional.

Por lo tanto, el análisis desde lo local del ciclo de políticas, permite tener un panorama general del contexto en el que se posicionó en la agenda la situación agrícola del municipio, la formulación e implementación de los programas de atención al campo.

1.5 Conclusiones

La relación entre Estado, democracia y políticas públicas resalta la importancia de entender el desarrollo como un concepto dinámico vinculado a la historia, el contexto socioeconómico y las estructuras de poder. Desarrollo significa no sólo crecimiento económico, sino también la creación de condiciones que promuevan la inclusión, la sostenibilidad y la participación

ciudadana. Como parte de las políticas públicas, su éxito depende necesariamente de un ciclo integral desde la planificación y el diseño hasta la implementación y evaluación, garantizando la transparencia y la rendición de cuentas.

En América Latina, este proceso enfrenta grandes desafíos, como relaciones efectivas entre el Estado y la sociedad y la necesidad de fortalecer mecanismos de representación y participación democrática que respondan a las necesidades de los ciudadanos de manera inclusiva y sostenible.

Finalmente, la evaluación de la política pública es una parte importante del fortalecimiento de la responsabilidad y la transparencia en la gestión de los recursos públicos. Este proceso no solo permite la efectividad, la eficiencia y la importancia del gobierno para evaluar las acciones del gobierno, sino que también ofrece información clave a una decisión que crea y mejora constantemente la intervención. A nivel local, especialmente a nivel municipal, la evaluación se convierte en una herramienta estratégica para garantizar que los recursos sean efectivos en las prioridades sociales, promoviendo un desarrollo más justo, más sostenible e involucrado. La institucionalización de estos mecanismos ayuda a construir una cultura de responsabilidad pública, lo que fortalece la confianza de los ciudadanos en las instituciones.

CAPITULO 2

CAPÍTULO 2. CONTEXTUALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DEL SECTOR AGRARIO Y LOS PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN DEL TERRITORIO

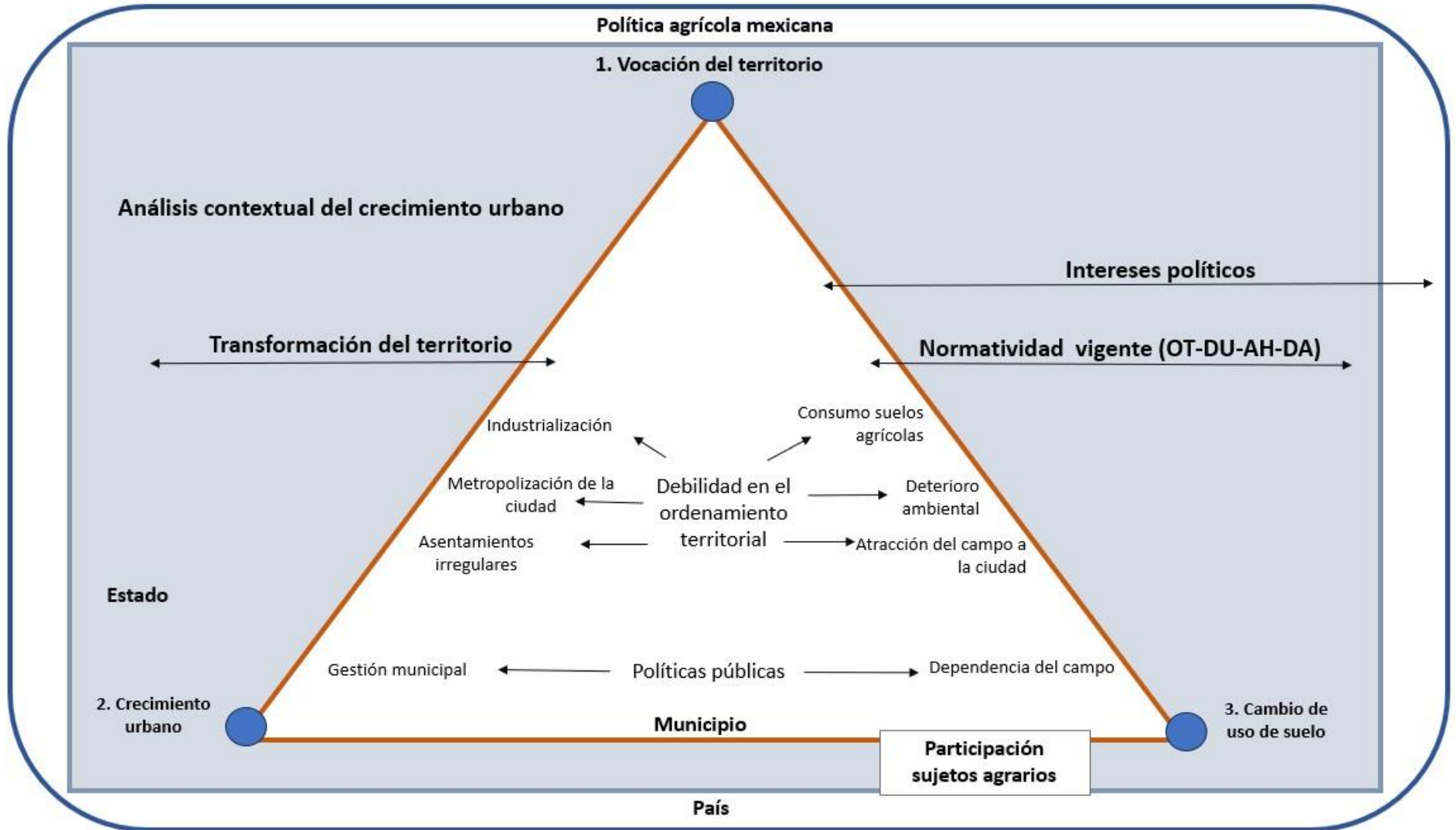
2.1 Introducción

Los procesos de transformación del territorio se refieren a los cambios y modificaciones que ocurren en un área geográfica determinada a lo largo del tiempo, como resultado de diversas intervenciones humanas y naturales. Estos procesos pueden incluir la urbanización, la expansión de infraestructuras, la deforestación, la reorganización de los espacios rurales, entre otros.

Además de los impactos directos en la geografía física, también puede tener efectos significativos en los sistemas socioeconómicos y en la calidad de vida de las comunidades locales. Estos cambios pueden presentar desafíos y oportunidades, como el mejoramiento de la infraestructura, el acceso a servicios básicos, la generación de empleo, pero también pueden dar lugar a problemas como la fragmentación del paisaje, la pérdida de biodiversidad, la degradación del medio ambiente y la exclusión social. En resumen, a manera de introducción y para delimitar a qué nos referimos con *procesos de transformación del territorio*: cambios en la configuración física, social y económica de un área geográfica debido a las intervenciones humanas y naturales, con impactos tanto positivos como negativos en el entorno y en las comunidades que lo habitan.

El esquema 2.1, muestra el sistema de análisis construido como parte de la metodología de la investigación, abordando la realidad y el objeto de estudio desde diversas perspectivas y niveles, mismo que será eje fundamental en el análisis que se presenta. El tercer nivel, refiere al ámbito nacional; el segundo corresponde al ámbito estatal y, por último, el primer nivel es el análisis municipal. Cada uno se irá analizando de acuerdo al apartado correspondiente. De forma transversal a las políticas agrícolas, en los niveles 2 y 1, se indaga sobre tres aspectos primordiales para buscar una posible relación entre la forma de atención al campo con el abandono de este sector en términos legales: vocación del territorio, cambio de uso de suelo y crecimiento urbano.

Esquema 2.1. Metodología de análisis.



Fuente: Elaboración propia.

2.2 Situación agrícola en México y procesos de transformación del territorio

El contexto de México a principios del siglo XX es fundamental para comprender las dinámicas socioeconómicas que moldearon el rumbo del país durante ese siglo. En esa época, el campo desempeñaba un papel central en el crecimiento económico, ya que la agricultura y la ganadería representaban no solo las principales fuentes de ingreso y empleo para la mayoría de la población, sino también un componente clave del Producto Interno Bruto (PIB). Esta fuerte dependencia del sector agrario se explicaba por el carácter eminentemente rural del país y por el hecho de que la industrialización apenas comenzaba a desarrollarse, concentrándose en regiones específicas y beneficiando a un sector reducido de la sociedad. Como resultado, la economía nacional estaba estrechamente vinculada a la producción agrícola.

A partir de mediados del siglo XX, con el impulso de la industrialización y el modelo de sustitución de importaciones, el sector industrial fue ganando protagonismo hasta posicionarse como el motor principal del desarrollo económico hacia finales del siglo. En este contexto, la agricultura fue perdiendo peso relativo dentro del Producto Interno Bruto (PIB), y la producción en el campo comenzó a mostrar signos de estancamiento en ciertas regiones. Esto, sumado al flujo migratorio del campo a la ciudad y al crecimiento poblacional acelerado, contribuyó a profundizar las problemáticas económicas y sociales del país.

No obstante, es importante destacar que la agricultura tuvo —y sigue teniendo— una dimensión cultural y simbólica fundamental, particularmente en la época prehispánica. En ese periodo, la producción agrícola no estaba orientada a la mercantilización, sino a la reproducción de la vida y al mantenimiento del equilibrio con la naturaleza, según la cosmovisión de diversos pueblos originarios (Pichardo G., 2006). A lo largo del siglo XX, el campo dejó de ser el único motor del crecimiento económico, pero continuó siendo una parte vital tanto de la economía como de la identidad cultural de México.

Por lo anterior, los temas relacionados con el sector agrario no pueden analizarse de forma aislada, sino desde una perspectiva multidimensional. Esta investigación se plantea considerando diversos enfoques: el político, centrado en las políticas agrarias implementadas a lo largo del siglo XX, muchas de ellas impulsadas por el Estado; el social, que aborda

fenómenos como la migración del campo a la ciudad, así como las condiciones estructurales de pobreza y marginación en las zonas rurales; el ambiental, enfocado en el cambio de uso del suelo, la degradación ambiental y la transformación de la vocación del territorio; y, finalmente, el económico, recordando que, pese a su pérdida de peso relativo, el sector primario sigue siendo un eje fundamental de la economía nacional.

Este análisis debe contextualizarse en el periodo comprendido entre 1940 y 1970, conocido como el Modelo de sustitución de Importaciones, cuando México adoptó un modelo de crecimiento orientado a fortalecer el mercado interno mediante la protección de la industria nacional. Durante esta etapa, se consolidó la urbanización, se modernizó la infraestructura y se impulsaron sectores industriales estratégicos. Sin embargo, este proceso también acentuó las desigualdades entre el campo y la ciudad, ya que gran parte de los recursos o políticas públicas se concentraron en las zonas urbanas e industriales, relegando al sector agrario a un papel secundario.

En la tabla 2.1, se hace un recuento de algunas políticas macroeconómicas que incidieron en el campo en México. Dos consideraciones importantes: en la década de los ochenta, la adopción del modelo neoliberal en México, significó un cambio profundo en la orientación económica, política y social del país. Este viraje marcó el fin del modelo de desarrollo basado en la intervención del Estado (por sustitución de importaciones) y dio paso a una lógica de mercado, donde se priorizó la apertura económica, la reducción del gasto público y la privatización de empresas estatales. las cuales, quedaron a expensas de los intereses económicos y políticos que dichos procesos pudieran significar. Como segundo punto, la promulgación de la Ley Agraria en 1992 junto con las reformas al artículo 27 constitucional, en donde se otorgó personalidad jurídica al ejido y a las comunidades agrarias. Aspecto que se vuelve determinante cuando se profundiza sobre la transformación del territorio en el estado de Puebla.

Tabla 2.1. Recuento de políticas macroeconómicas con incidencia en el sector agrícola, México 1960-2002.

Año	Acción/ Objetivo
1960	En la década de los sesenta más del 50 por ciento de la inversión pública se destinó a obras de infraestructura; siendo la tasa media de crecimiento de la producción agrícola durante el periodo de 1942 a 1964 de 4.5%.
1960-1970	El modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) alcanzó su mayor madurez, pero también empezó a mostrar signos de agotamiento. El sector agrícola quedó rezagado en inversión e infraestructura, salvo en regiones estratégicas o en cultivos de exportación. Polarización del campo: el apoyo a la agricultura se concentró en grandes productores comerciales (particularmente del norte del país), mientras que los campesinos y ejidatarios recibieron menos atención.
1975	Fusión de los Bancos Agrícola, Ejidal y Agropecuario, surge BANRURAL, con vocación de financiamiento a la producción primaria agropecuaria y forestal.
1980	Se inicia con la adopción del modelo neoliberal, el cual, pretendió la reducción del tamaño del Estado dentro de la economía y la adopción de un modelo de desarrollo basado en la apertura comercial, ambos elementos concebidos como indispensables para promover la competencia y eficiencia del aparato productivo nacional fueron parte de las reformas estructurales de mediano plazo que comenzó a implementar el estado mexicano.
1988-1994	El Sistema financiero mexicano realizó cambios orientados a enaltecer el papel de la banca de desarrollo y los fondos de fomento en el desarrollo económico del país por lo que inició un proceso de modernización que permitió una mayor participación de los intermediarios bancarios y bursátiles en el financiamiento del desarrollo.
1992	Se promulgo la Ley Agraria, con lo que se estableció un régimen general de la propiedad plena ejidal y comunal.
2002	Se crea la FINANCIERA RURAL, como un Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal, sectorizado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sustituyendo así en sus fines y propósitos al BANRURAL

Fuente: Elaboración propia con base al texto de Soto Ibáñez, M. Cristina (2007).

En este tercer nivel también se indagan al menos dos factores importantes en la política agrícola mexicana: el Plan Puebla y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El primero refiere a la introducción de los objetivos de la Revolución Verde

financiados por la Fundación Rockefeller⁸ (Plan Puebla-1967), promoviendo las explotaciones con semillas de variedades de alto rendimiento (VAR). Para Ortoll, 2003, p.95 “(...) la Revolución Verde se resumió a la búsqueda de nuevas variedades resistentes a las plagas y con mayor rendimiento alimenticio (...) el objetivo era producir alimentos que cubrieran las necesidades de una población cada vez más numerosa, pero con escasos recursos para autoalimentarse, como la mexicana”.

México fue el primer país en que aparecieron explotaciones con semillas VAR. Para Sánchez-O, Álvarez, Sánchez-H, Ramos y Ortega (2011):

- El Plan Puebla empieza a operar en 1967.
- De 1974 a 1984, la experiencia del Plan Puebla se instituye en 23 regiones de 19 estados de la República, a través del Programa Nacional de Desarrollo Agrícola en Áreas de Temporal (PRONDAAT).
- Quizás el logro de mayor importancia del Plan Puebla ocurre de 1967 a 1974 y lo constituye el incremento en los rendimientos de la producción de maíz de temporal de 1,300 kg/ha en promedio a 3,100 kg/ha.

La introducción de estas tecnologías agrícolas buscaba aumentar la productividad y eficiencia en el campo, mejorando los rendimientos de los cultivos. Sin embargo, es importante considerar los impactos a largo plazo de estas prácticas, tanto en términos de sustentabilidad ambiental como en la diversidad y autonomía de los agricultores. El uso de semillas mejoradas y agroquímicos puede tener consecuencias en la dependencia de los agricultores de insumos externos y en la pérdida de diversidad genética en los cultivos.

Posteriormente, en los noventa, con la firma TLCAN, México renunció a la posibilidad de impulsar la producción de sus propios alimentos, dejando sin protección a la mayor parte de los granos básicos por los subsidios otorgados a sus contrapartes en los países socios.

⁸ En la década de 1940 la Fundación Rockefeller financió las investigaciones para incrementar la productividad de los suelos.

Fue un instrumento que tenía como objetivo generar beneficios a los tres países (México, Estados Unidos y Canadá) y sus sociedades, a través, entre otros medios, de acceder a preferencias arancelarias mutuas y reducir barreras no arancelarias. Creando una integración en las cadenas productivas que generaran una zona de libre comercio altamente competitiva en el mundo, definida por muchos como la más fuerte. Uno de los objetivos fue el de eliminar los obstáculos al comercio para facilitar la circulación transfronteriza de bienes y servicios.

La apertura implicó, en el caso de producción agropecuaria y dada la dinámica del mercado internacional, que nuestro país dependiera casi exclusivamente de la política sectorial aplicada en países desarrollados. De manera paulatina se percibió el abandono en la producción de granos básicos debido a que resultó más fácil y económico importarlos que producirlos en el país. Aquellos productores que cultivaban granos como el maíz y el frijol, como parte de su identidad cultural e histórica, paulatinamente fueron relegados por la importación de productos agrícolas de los Estados Unidos, de los cuales el maíz sigue siendo el producto principal.

En este sentido el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), surge en 1993 como apoyo compensatorio ante la apertura comercial del TLCAN con desventajas competitivas para productores nacionales, marcado por los subsidios otorgados a sus contrapartes en los países socios (Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, 2018). Estas condiciones, dan un nuevo entorno para el desarrollo de la agricultura, en donde las diferencias productivas y sociales en el campo continuaron incrementando.

De los fenómenos que se agudizaron en este proceso fue la migración del campo a la ciudad en busca de emplearse en la industria o el sector servicios “La tasa de emigración de México aumentó bruscamente entre 1991 y 2000, de 337,000 estimados a 530,000 al año” (Passell y Suro, 2005, citado por Fox y Haight, 2010, p. 11). Esto representaba entre el 0.4% y el 0.54%, con respecto a la población total. Además, el 63% del empleo agrícola en México sigue encontrándose en granjas de menos de 5 ha, de acuerdo con el censo agrícola de 2007 (Fox y Haight, 2010).

En este mismo sentido, la transformación demográfica del país a lo largo del siglo XX y lo que va del XXI revela un cambio estructural en la relación entre población y territorio. Entre 1910 y 2020, el porcentaje de la población mexicana que residía en zonas rurales pasó de 71.3% a apenas 21.4%, lo cual refleja una profunda urbanización. Este proceso se intensificó particularmente a partir de la segunda mitad del siglo XX, con el auge del modelo ISI, y se aceleró aún más con la adopción del modelo neoliberal en los años ochenta, que agudizó las desigualdades entre regiones y debilitó las economías rurales. La disminución de la población rural no solo alteró la estructura social del país, sino que también modificó el uso del suelo, la tenencia de la tierra y las dinámicas de producción agrícola.

El campo en general se ha convertido en expulsor de población por las bajas remuneraciones económicas pagadas a sus trabajadores y el apoyo desequilibrado que se le ha otorgado, enfocando este análisis en la forma de percibir el problema agrícola y por consecuencia el diseño de las políticas implementadas (tal como se mencionó en el apartado del ciclo de políticas públicas).

Contextualizando al sector agrícola en México, otra de las desventajas que se hacen visibles en el sector es el rendimiento por hectárea, a diferencia de los Estados Unidos que tienen el 10.1% de rendimiento, México únicamente alcanza el del 2.8%, lo que refleja la dependencia y la falta de políticas agrícolas bien estructuradas para un mejor desarrollo productivo del campo mexicano (Moreno, E, 2007).

Los datos del Censo Agropecuario de 1991 y el último realizado en 2007, permiten visualizar que el número de explotaciones individuales en México aumentó en 1,18 millones de unidades (UP). Esto indica un crecimiento significativo en el sector agrícola mexicano durante ese periodo. El crecimiento de las explotaciones individuales estuvo acompañado de un aumento en la superficie total controlada por este sector, lo cual ayudó a compensar la disminución de la superficie promedio por explotación. La superficie promedio pasó de 24,6 a 20,2 hectáreas.

En la actualidad, se estima que el 60% de las unidades de producción agropecuaria en México, que tienen un promedio de propiedad de apenas 2.5 hectáreas, controlan el 15% de la superficie cultivable. Por otro lado, el 40% de las unidades, con un promedio de extensión

de 16 hectáreas, poseen el 85% de la superficie (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2016, p.15). Esto indica una marcada desigualdad en la distribución de la tierra en el sector agrícola mexicano.

Tal como se ha mencionado, las políticas de ajustes estructurales, liberalización de la y la reforma del Artículo 27 constitucional en 1992, permitieron la compra-venta de tierras ejidales y su regularización a título individual. Aunque se esperaba un impacto significativo en la estructura agraria, no se observó un proceso masivo de privatización de las tierras ejidales. En cambio, se ha detectado un aumento y diversificación de los acuerdos agrarios, como contratos de arrendamiento.

El minifundio, en lugar de revertirse como pretendían las reformas al Artículo 27, se acentuó y mantiene una tendencia creciente. De 1991 a 2001 la superficie parcelada de los ejidatarios pasó de 9.1 a 8.5 ha y para 2007 había disminuido a 7.5 ha. En 16 años los predios de ejidatarios y comuneros perdieron 21% de su tamaño. Si el análisis se realiza de la superficie de labor del total de las unidades de producción, se tiene que pasó de 8.9 a 8.4 ha. Es decir, el predominio de las Unidades de Producción (UP) menores a 5 ha existe en ambos regímenes de propiedad.

Además, uno de los problemas centrales en el campo mexicano es la falta de financiamiento a las actividades productivas, situación que se agravó en los últimos 16 años, al pasar de 744 mil a sólo 172 mil UP que reportaron recibir crédito, lo que representó una disminución de 76.8%. De acuerdo al último censo, sólo 4.24% del total de las UP reciben financiamiento. Si consideramos que el financiamiento es una palanca para la capitalización de las unidades de producción, con estos datos se puede decir que casi la totalidad de los productores agropecuarios en México no pueden mejorar las condiciones productivas de sus predios y competir en el mercado internacional. Tabla 2.2

Durante ese periodo, se observa un incremento en el número de UP que utilizan exclusivamente tracción mecánica para las labores productivas, mientras que se registra una disminución en aquellas que emplean animales de trabajo o tracción mixta. Aunque el uso de tracción mecánica aumentó en un 45.9%, se observa una disminución del 24.7% en el número de tractores y del 30.8% en el número de camiones utilizados para las labores agrícolas.

Tabla 2.2. Unidades de producción (UP) con crédito.

Unidades de producción con crédito			
Año	UP	Con crédito	Porcentaje
1990	3,867,495	744,400	19.24%
2007	4,067,633	172,585	4.24%

Fuente: Censo agrícola 1991- Censo agrícola 2007, INEGI.

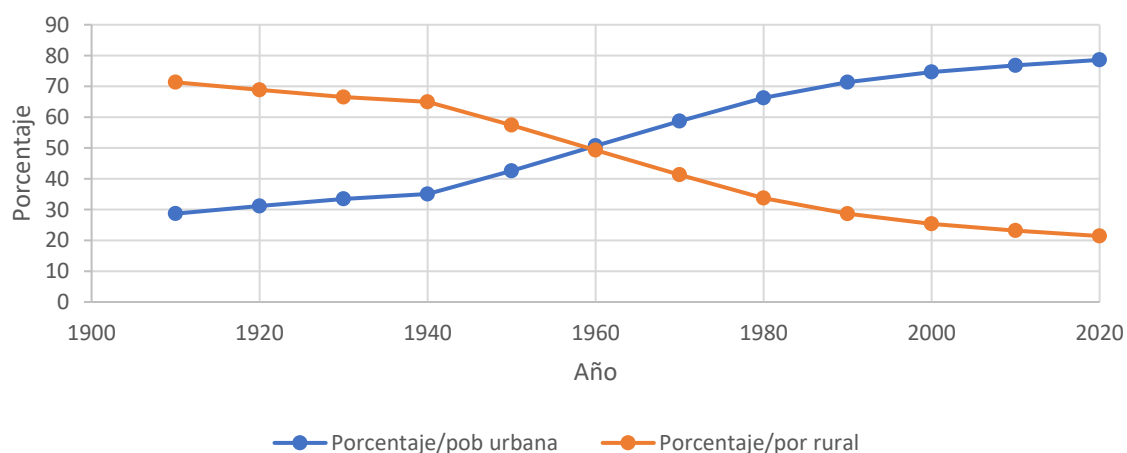
Lo anterior refleja cambios en las prácticas agrícolas y las tecnologías utilizadas en el campo. El aumento en el uso de tracción mecánica y la disminución de animales de trabajo pueden ser indicativos de una modernización y mecanización en el sector agrícola. Sin embargo, el alto número de UP que aún utilizan herramientas manuales sugiere la persistencia de prácticas tradicionales en ciertas áreas o situaciones específicas.

Según los datos registrados en 2007, se alcanzó el máximo de la superficie de labor, con un total de 31 millones de hectáreas. Esto significa que los 31 millones de hectáreas representan la frontera agrícola del país, es decir, la extensión máxima de superficie agrícola disponible. Además, se destaca que, en México, del total de tierras rústicas solo se dispone del 18% para la agricultura.

A nivel nacional, en el segundo trimestre de 2021, se reportó que el 13.1% de la población se dedicaba al sector primario, lo que corresponde a 7,208,934 de personas. Los datos resaltan la importancia de considerar la disponibilidad limitada de tierras agrícolas en México y la necesidad de tomar decisiones estratégicas en cuanto a las políticas relacionadas con el sector rural. Dado que solo se dispone de un porcentaje relativamente pequeño de tierras para la agricultura, es esencial buscar enfoques y soluciones que aprovechen al máximo los recursos disponibles y promuevan la productividad y la sostenibilidad en el sector agrícola. Frente a este contexto y teniendo en cuenta el proceso de formulación de política públicas, cabe cuestionarse desde qué enfoque son planteados los programas y lo más importante, cuál es el problema a atacar: el bajo rendimiento, la tecnificación del campo con sistemas de riego para producir más en temporadas que no son de lluvia, la pobreza rural o la subsistencia de la población con las transferencias directas, etc.

Por último, en este tercer nivel de análisis, a la par de las políticas agrícolas, se retoman los procesos de transformación del territorio, siendo eje central la identificación del crecimiento de las zonas metropolitanas del país. Este fenómeno refleja no solo un cambio demográfico, sino también una reconfiguración profunda del espacio económico y social. De acuerdo con datos oficiales, entre 2010 y 2015, el número de zonas metropolitanas aumentó de 59 a 74⁹, lo que evidencia una creciente concentración de población en áreas urbanas. Estos años de análisis la población urbana pasó de 28.7% a 78.6%; un punto de quiebre se da en 1960, año en el que por primera vez la población urbana supera a la rural, marcando un hito en la transformación del perfil demográfico nacional.

Gráfica 2.1. Distribución porcentual de la población urbana y rural en México de 1910 a 2020.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT, 2022).

El crecimiento de las zonas metropolitanas no solo ha significado una concentración de servicios y empleo en las ciudades, sino también un desequilibrio en el desarrollo territorial. Este proceso sigue la lógica del mercado de la vivienda en ciudades que sufren segregación espacial debido a la inseguridad, el estrés, el mal transporte público, la

⁹ Para 1960 ya se tenían contempladas al menos 12 ZM.

contaminación, la inestabilidad del suministro de agua, la congestión del tráfico, la desigualdad y el acaparamiento del espacio público (SEDATU; CONAPO; INEGI, 2018).

Lo anterior también cobra relevancia ante la situación que se vivió durante la pandemia por covid-19, en donde el impacto se esperaba con mayor agudeza en zonas urbanas, pobres y concentradas, centrandó la reflexión en el papel que tienen las zonas destinadas a la agricultura como un tema de acceso a la alimentación/seguridad alimentaria y la importancia de reforzar las leyes para la protección de estos espacios.

El análisis de las alternativas económicas, sociales, políticas y ambientales que influyen en los procesos agrícolas es muy amplio; enfatizando en que la crítica en torno al cómo se ejecutan los programas, la exclusión de los pequeños productores familiares y el posicionamiento de los agricultores con un enfoque más empresarial- comercial, tiene que ver con el carácter heterogéneo y particular de la agricultura en México.

2.3 Dinámica de transformación del territorio en el estado de Puebla

En este apartado se retoma el segundo nivel de análisis (**revisar esquema 2.1**), se estudia el contexto del crecimiento urbano estatal desde los años sesenta, en donde se identifican los siguientes procesos de transformación del territorio:

1. A partir de la instalación de la armadora Volkswagen se propicia el crecimiento de los corredores industriales Tlaxcala y San Martín Texmelucan. El acelerado crecimiento económico que se dio como resultado de los corredores industriales, promovió el desarrollo urbano, la migración del campo a este sector y un cambio en el sector económico (H. Ayuntamiento de Puebla, 2007).
2. “Según Fernando Aragón (1997), al inicio de la década de los sesenta se inicia la metropolización de la ciudad de Puebla, que entonces estaba conformada por nueve Municipios, seis del estado de Puebla y tres de Tlaxcala” (Citado en H. Ayuntamiento de Puebla, 2007, p. 216).
3. En el Sistema Urbano Nacional del Programa de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1989, Puebla es considerada como una Ciudad Media Prioritaria. Realizando tres trabajos sobre planeación urbana.

4. Expropiación de 1081 hectáreas para la reserva territorial Atlixcáyotl-Quetzalcóatl, el cual fue auspiciado tomando como base en el artículo 93 de la Ley Agraria promulgada en 1992 (Álvarez, 2021).
5. Plan de Ciudades Medias. En 1993, el gobernador Manuel Bartlett, intenta consolidar un sistema integral de ciudades medias, dando prioridad a la planeación urbana, a la planeación industrial (parques industriales) y a la modernización de las carreteras (autopista Puebla-Tehuacán). Este plan establece una relación directa de la infraestructura de carreteras y el desarrollo -enfocado principalmente al sector industrial- de las ciudades medias del Estado.
6. Programa de Desarrollo Regional Angelópolis, 1993, se integra de varios proyectos que intentan resolver los rezagos de infraestructura y servicios públicos que presenta la región centro-poniente del Estado. Aquí se contempla la construcción del Anillo-Periférico, mismo que será relevante para otros planes como el Paseo del Rio de San Francisco y la zona industrial en los alrededores de Volkswagen.
7. “El Plan Milenio formó parte del Programa de Desarrollo Regional Puebla 2000, para convertir la región centro-oriente del estado en un polo de crecimiento económico con la construcción de parques industriales, zonas residenciales, de ocio, mineras, turísticas, ecológicas, así como de infraestructura carretera (...)” (Hernández,2009, citado por Ramírez, 2018, p.49)¹⁰.

En este nivel convergen aspectos esenciales como la transformación del territorio, la normatividad vigente referida al ordenamiento territorial y los intereses de carácter político-económico que están inmersos en estas dinámicas de cambio “En términos de la política pública sobre desarrollo urbano hay una franca contraposición entre interés agrario e interés gubernamental/inmobiliario. Se va consolidando como puntal de la disputa ese eje del conflicto legal y económico” (Álvarez, 2021, p. 79). Ante la “modernización” ya contemplada en los programas de desarrollo urbano, a manera de ejemplo, en el mapa 2.1 se puede apreciar el crecimiento de la mancha urbana en la zona sur del municipio de Puebla,

¹⁰ Pese a que este proyecto no se ejecutó debido a los movimientos sociales campesinos originados para hacer frente al proceso de transformación del territorio, sirve para ejemplificar la forma en que se concibe el desarrollo desde los aparatos públicos y privados ante la propuesta de convertir suelos agrícolas en zonas de desarrollo urbano.

misma que colinda con otros municipios de la ZM. El crecimiento acelerado en esta zona (principalmente la delimitada por el complejo Angelópolis) tiene una relación directa con la construcción del anillo periférico, cuya obra estaba prevista para resolver el tema de tránsito en la ciudad y contribuir el ordenamiento urbano. Sin embargo, marcó un antes y un después del desarrollo inmobiliario; dejando al descubierto situaciones de desigualdad.

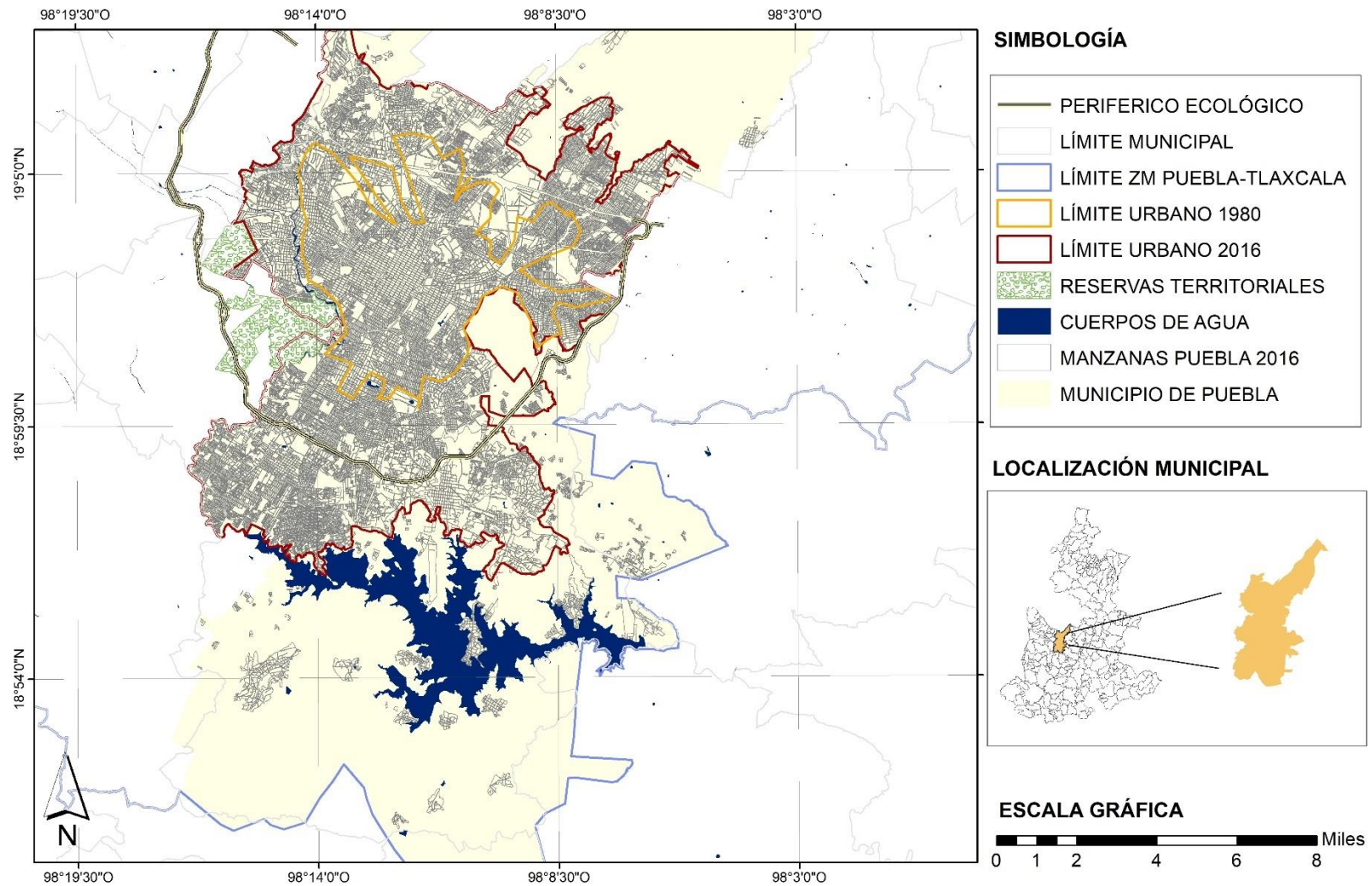
En este mapa, se observa uno de los elementos más relevantes es la comparación entre los límites urbanos de 1980 y 2016, que permite observar un crecimiento urbano desbordado y desorganizado. Esta expansión, señalada con las líneas naranja (1980) y roja (2016), muestra cómo la mancha urbana ha sobrepasado no solo los límites históricos de la ciudad, sino también el periférico ecológico, comprometiendo zonas naturales y reservas territoriales.

También evidencia la presencia de reservas territoriales (verde punteado), áreas clave para el equilibrio ambiental y la contención del crecimiento urbano. Sin embargo, estas reservas están siendo presionadas por la urbanización, especialmente en la zona noroeste del municipio. La delimitación de los cuerpos de agua, en azul, resalta especialmente el vaso de la presa de Valsequillo, cuya cercanía con los límites urbanos actuales plantea serios riesgos en términos de contaminación, presión habitacional y conflictos por el uso del suelo.

Además, el mapa incluye el límite de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala, lo que remite a un fenómeno de metropolización que ha sobrepasado los límites municipales y que exige esquemas de gobernanza más amplios e integrados. Esta conurbación también implica una creciente pérdida de tierras agrícolas y de vocación rural, sustituidas por desarrollos inmobiliarios, infraestructura vial y expansión urbana dispersa.

El contraste entre el crecimiento urbano y los espacios aún no urbanizados evidencia el reto de ordenar el territorio con criterios de sostenibilidad. La superposición de manzanas urbanas (2016) en todo el municipio sugiere una fuerte tendencia hacia la densificación de la periferia, lo que intensifica la necesidad de servicios, transporte, equipamiento y protección ambiental.

Mapa 2.1. Crecimiento manchar urbana, zona sur del municipio de Puebla.



Fuente: Elaboración propia con base en marcos geostadísticos, INEGI, 2021a.

2.3.1 Análisis contextual del agro en el estado de Puebla

El estado de Puebla tiene una superficie de 34,251km² y una población total de 6,583, 278 habitantes, de los cuales el 73% vive en localidades urbanas (distribuidas en 345 localidades) y el 27% vive en localidades rurales (distribuidos en 6, 223 localidades). Para el año 2019, el estado de Puebla ocupaba el octavo lugar nacional en cuanto a su aportación al Producto Interno Bruto (PIB) del sector primario, con una participación del 3.5% del total nacional, lo que refleja su peso dentro de la producción agropecuaria del país. Este dato confirma que, a pesar de los procesos de urbanización y transformación territorial, la actividad agrícola, ganadera y forestal sigue siendo un componente relevante en la economía estatal. En el ámbito del sector secundario (excluyendo la minería), tuvo una participación del 4.2% del PIB nacional, impulsada principalmente por la industria manufacturera —destacando el sector automotriz y textil—. Finalmente, en las actividades del sector terciario, contribuyó con un 3.1%, lo cual da cuenta de una economía estatal diversificada. Para el segundo trimestre de 2021, había 599,531 personas ocupadas en el sector primario lo que representa el 20.6% de la población económicamente activa, un 25% está ocupado en el sector secundario y más del 53% se encuentra en el sector terciario (INEGI, 2021).

Realizando un histórico de la superficie sembrada y cosechada en los ciclos Otoño-invierno y primavera -verano de 2000 a 2022 (tabla 2.3) se identifica una disminución considerable tomando en cuenta el pico más alto de la superficie sembrada que fue en el año 2000 con 842,643.60 hectáreas, actualmente, se sembraron 686, 053.090 hectáreas, lo que significa una disminución de 156, 590 hectáreas. Centrando la reflexión en el hecho que en 22 años disminuyeron más de cien mil hectáreas destinadas a la siembra. Probablemente esta disminución esté influenciada por diversos factores en los que destacan: la expansión urbana, el cambio de uso de suelo, la degradación de los suelos ante la falta de prácticas de conservación, los cambios en las políticas agrícolas y/o factores climáticos.

El análisis de la distribución de la superficie destinada por tipo de agricultura y la vocación del territorio, contenidos en el mapa 2.2, el cual revela patrones significativos. En primer lugar, se observa que la agricultura de temporal ocupa la mayor parte de la superficie agrícola. Este tipo de agricultura depende de los ciclos de lluvia y suele ser más común en regiones donde el acceso al agua para riego es limitado. La predominancia de la agricultura

de temporal puede indicar la dependencia de las condiciones climáticas y la falta de infraestructuras de riego en la zona.

Tabla 2.3. Superficie sembrada ciclo otoño-invierno/ primavera-verano, estado de Puebla. 2000-2022.

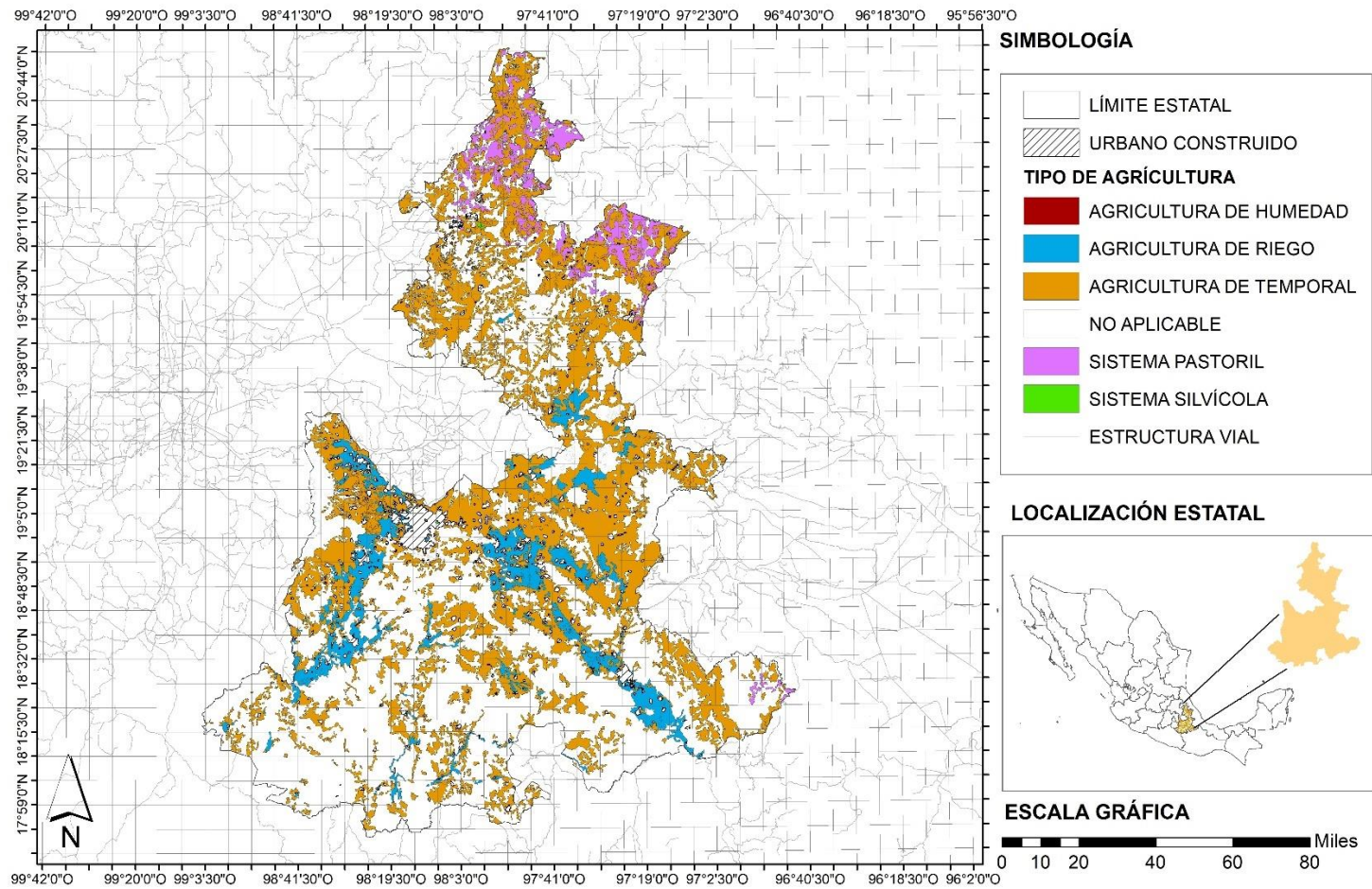
Año	Superficie (ha)		Efectividad (%)
	Sembrada	Cosechada	
2000	842,643.60	726,633.80	86.2%
2005	757,004.00	89,305.25	77.8%
2010	833,854.79	785,092.61	94.2%
2015	802,943.04	758,617.00	94.5%
2020	691,400.94	691,361.94	100%
2022	686,053.09	670,303.09	97.7%

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera. (SIAP, 2022).

En segundo lugar, se destaca la presencia de la agricultura de riego. Aunque ocupa un porcentaje menor de la superficie en comparación con la agricultura de temporal, su presencia indica la existencia de sistemas de riego y el aprovechamiento de fuentes de agua para el cultivo de alimentos. La agricultura de riego tiende a ser más intensiva y permite un mayor control del suministro de agua, lo que puede resultar en una mayor productividad. Además, el sistema pastoril, aunque abarca una proporción menor de la superficie agrícola, indica la presencia de actividades ganaderas en la zona. Este sistema se basa en el pastoreo de animales en áreas abiertas y suele ser utilizado en regiones con características adecuadas para la cría de ganado.

En general, el análisis de la distribución de la superficie destinada por tipo de agricultura y la vocación del territorio revela la importancia de la agricultura de temporal y la necesidad de considerar las limitaciones de acceso al agua en la zona. Asimismo, destaca la presencia de la agricultura de riego como una alternativa que permite un mayor control sobre el suministro de agua y la productividad agrícola. De acuerdo a los informes del SIAP (2019), se tiene que el 81.7% de las tierras en Puebla recibió fertilización, lo que indica el uso de insumos agrícolas para mejorar la productividad de los cultivos. Esto demuestra la importancia de la fertilización como práctica común en la agricultura de la región.

Mapa 2.2. Superficie por tipo de agricultura en el estado de Puebla.



Fuente: Elaboración propia con base en los marcos geostatísticos, INEGI, 2021a.

Además, se reporta que el 35.5% de las tierras fue sembrado con semillas mejoradas. El uso de semillas mejoradas implica el uso de variedades genéticamente modificadas y adaptadas para obtener mejores rendimientos y características deseables en los cultivos. Indicando una adopción significativa de tecnología en la agricultura de Puebla, con el objetivo de mejorar la productividad y la calidad de los cultivos.

Otro dato relevante es que el 78.8% de las tierras utilizó maquinaria y equipo para el proceso de siembra, lo que resalta la mecanización de las labores agrícolas en Puebla, ayudando a contribuir a aumentar la eficiencia y la productividad en la producción de alimentos. Adicionalmente, se menciona que en el año 2020 existían 1,206 núcleos ejidales y comunales en el estado. Estos núcleos representan formas de tenencia de la tierra basadas en la propiedad colectiva y son importantes en el contexto agrario y rural, ya que juegan un papel crucial en la organización y desarrollo de actividades agrícolas y ganaderas en la región.

En conclusión, los datos proporcionados sobre el uso de fertilización, el uso de semillas mejoradas, la utilización de maquinaria y el número de núcleos ejidales y comunales en el estado de Puebla indican una adopción de prácticas tecnológicas y una diversidad en las formas de tenencia de la tierra. Aspectos relevantes para comprender la dinámica y el desarrollo de la agricultura en la región.

2.4 De los procesos de transformación del territorio a nivel municipal

De acuerdo con los datos proporcionados por el INEGI (2020), en Puebla habitan 1,692,181 personas, de las cuales 1, 641, 278 se encontraban en zonas urbanas, y únicamente 50, 903 habitaban en zonas rurales. Tan sólo en la Heroica Puebla de Zaragoza (la parte central del municipio denominada Ciudad de Puebla) habitan 1,542,232 personas, lo que refleja la concentración de la población en esta área.

El municipio de Puebla cuenta con una zona urbana importante, con una gran concentración de población e infraestructura desarrollada. Gran parte del territorio está destinado a actividades urbanas, comerciales y residenciales. Puebla es un municipio con vocación industrial, el sector primario representa únicamente el 0.93%. Esto ha provocado

de manera paulatina el abandono al campo, el aumento de la migración del campo a la ciudad y el posicionamiento de este sector como uno de los más olvidados.

Bajo las consideraciones presentadas, se identifica que, posiblemente, el cambio de uso de suelo y la expansión de la mancha urbana de manera no planificada ha incidido en que al campo se le atienda/perciba de forma distinta, involucrando factores de carácter políticos y económicos, percibiendo una relación de codependencia del campo a los programas.

Con el fin de profundizar sobre los elementos situados en el primer nivel es necesario enmarcar este análisis en los 3 procesos que influyen en la transformación del territorio, los cuales fueron referidos en párrafos anteriores: vocación del territorio, cambio de uso de suelo y crecimiento urbano¹¹. La reflexión parte desde los procesos de industrialización y urbanización acelerados, condición que influyó de manera directa en las tierras de uso agrícola:

(...) el territorio del Municipio de Puebla ya se encontraba muy transformado en el año de 1976. Los principales cambios son: una drástica disminución de las tierras agrícolas y pastizales inducidos, que representan actividades rurales y un aumento muy rápido de la zona urbana. Ya en el año de 2005 la zona urbana supera en extensión a las zonas rurales no afectadas por la erosión (H. Ayuntamiento de Puebla, tomo 2, 2007, p.328)

Aunado a lo anterior, la creación de la zona metropolitana en el área que abarca los estados de Puebla y Tlaxcala ha sido un factor determinante en el cambio de la vocación del territorio y en el crecimiento urbano no planificado. La conurbación de los municipios ha llevado a la consolidación de una zona metropolitana con una alta concentración de población. Actualmente está conformada por un total de 38 municipios de ambos estados; en términos de concentración poblacional al año 2020 se consideraba como la 4ta zona

¹¹ Para el análisis se revisaron los siguientes documentos: Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial; Lineamientos Simplificados para la Elaboración de Planes o Programas Municipales de Desarrollo; Guía para la Elaboración del Dictamen de Impacto Metropolitano; Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Guía Metodológica. Elaboración y actualización de programas municipales de desarrollo urbano; Ley Agraria; Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; Política Nacional de Suelo; Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbano; Planeación Agrícola Nacional 2017-2030; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Sustentable (2007); Carta Urbana del municipio de Puebla.

metropolitana con mayor población. Dato importante es que Puebla de Zaragoza, alberga más de la mitad de los habitantes de la metrópoli.

La concentración de la población en la ciudad de Puebla refuerza la importancia de esta ciudad como centro urbano principal y motor de desarrollo en la zona metropolitana. Este crecimiento y concentración poblacional tienen implicaciones en diversos aspectos, como la demanda de servicios, infraestructura, vivienda, empleo y desarrollo económico en la zona. Siendo un aspecto que se relaciona con la debilidad del municipio en el Sistema de Planeación de Ordenamiento Territorial reconocida a nivel Federal, según SEDATU (2021):

Los municipios tienen la obligación de elaborar diversos instrumentos de DU municipales, controlar y vigilar la utilización del suelo, participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia. Sin embargo, en general, enfrentan desde el marco legislativo dificultades para llevar a cabo un ordenamiento integral de su territorio. (p.28).

Esto puede considerarse como un factor determinante en la disminución paulatina de los suelos agrícolas, el deterioro ambiental y la migración de los habitantes del campo a la ciudad. Ante este panorama, es posible que el cambio de uso de suelo y la expansión de la mancha urbana de manera no planificada haya incidido en que al sector agrícola se le perciba de forma distinta involucrando factores no sólo ambientales, sociales y culturales, sino de carácter político y económico.

2.4.1 Situación actual de agro en el municipio de Puebla

El municipio se divide administrativamente en 17 juntas auxiliares, diferenciándose entre ellas por diversos factores económicos, sociales y políticos. Diez de las diecisiete aún cuentan con vocación agropecuaria: siembra de maíz, frijol y calabaza, principalmente, además de poseer ganado menor y bovino. Estas juntas auxiliares son: 1) Santa María Xonacatepec, 2) San Andrés Azumiatla, 3) San Sebastián de Aparicio, 4) San Baltazar Tetela, 5) San Miguel Canoa, 6) Santo Tomás Chautla, 7) La Resurrección, 8) Santa María

Guadalupe Tecola, 9) San Francisco Totimehuacán y 10) San Pedro Zacachimalpa¹². Además, existen en ellas 16 núcleos ejidales que poseen zonas con vocación agrícola reconocidas dentro del Registro Agrario Nacional.

La superficie sembrada del municipio ha disminuido en los últimos años. La superficie agrícola de 1980 era de 16 mil 716 hectáreas, en 1993 había disminuido a 14 mil 959 hectáreas, diez años después, en 2003 había 10 mil 868 hectáreas (H. Ayuntamiento de Puebla, 2007) y, actualmente en 2021 la superficie sembrada es de 8,689 hectáreas (SIAP,2021), que corresponde al 16.2% del total de la superficie del municipio. Asimismo, las tierras de vocación forestal para el 2021 correspondían al 9.2% del total del territorio. “La falta de planeación y el arbitrario o corrompido cambio en el uso del suelo ha dado como resultado la falta de armonía y correspondencia que alguna vez tuvieron el campo y la ciudad” (H. Ayuntamiento de Puebla, tomo 2,2007, p. 216).

Los datos del Censo de Población Rural y Agropecuario del Municipio de Puebla (2014), reportados en el Plan Agrario Municipal (2019) menciona que la actividad agrícola en las 10 juntas auxiliares se realiza en “10,677.00 unidades de producción familiar (...) En promedio (...) siembra 2.032 hectáreas, obteniendo de rendimiento de 1.78 toneladas por hectáreas. Se puede afirmar para el caso de la producción de maíz, que su uso es destinado al autoconsumo para la subsistencia” (p. 28). Estas unidades de producción en su mayoría son menores a 3 hectáreas.

La tabla 2.4 muestra que el cultivo predominante en el municipio de Puebla es el maíz grano blanco, el cual ocupa más del 93% de la superficie cultivable. A pesar de que el precio medio rural (PMR)¹³ del maíz es menor que el del frijol, la preferencia por el maíz se mantiene en gran medida. Es importante tener en cuenta que la producción agrícola se destina principalmente al mercado nacional e inclusive en gran medida al autoconsumo, lo

¹² Núcleos ejidales zona norte: Santa María Xonocatepec; San Miguel Espejo; La Resurrección; San Miguel Canoa. Núcleos ejidales zona sur: San Andrés Azumiatla; Los Ángeles Tetela; San José Xaxamayo; El Aguacate; Santa Cruz la Ixtla; San Pedro Zacachimalpa; San Francisco Totimehuacan; Rosario la Huerta; Santa María Guadalupe Tecola; La Cantera; San José el Rincón.

¹³ Se define como el precio pagado al productor en la venta de primer mano en su parcela o predio y/o en la zona de producción

que implica que la demanda y los precios están determinados por las condiciones del mercado interno.

Otro aspecto a destacar es el tipo de tecnología utilizada en la agricultura. Las tierras destinadas a la agricultura no están tecnificadas, lo que sugiere que se utilizan métodos de cultivo tradicionales y se depende en gran medida de las condiciones naturales, como las lluvias en el caso de la agricultura de temporal. Solo el 3% de las tierras agrícolas utilizan el riego, lo que implica una menor utilización de sistemas de riego tecnificados (SIAP, 2022).

Tabla 2.4. Principales variedades de producción agrícola. Municipio de Puebla, 2021.

Tipo cultivo	Superficie (ha)			Rendimiento (udm/ha)	PMR (% UDM)
	Sembrada	Cosechada	Producción/ton		
Maíz grano	7,977.00	7,977.00	14,854.50	1.86	6,104.55
Frijol	476.2	476.2	674.41	1.42	11,051.73
Maíz forrajero en verde	71.2	71.2	1,677.02	23.55	785.25

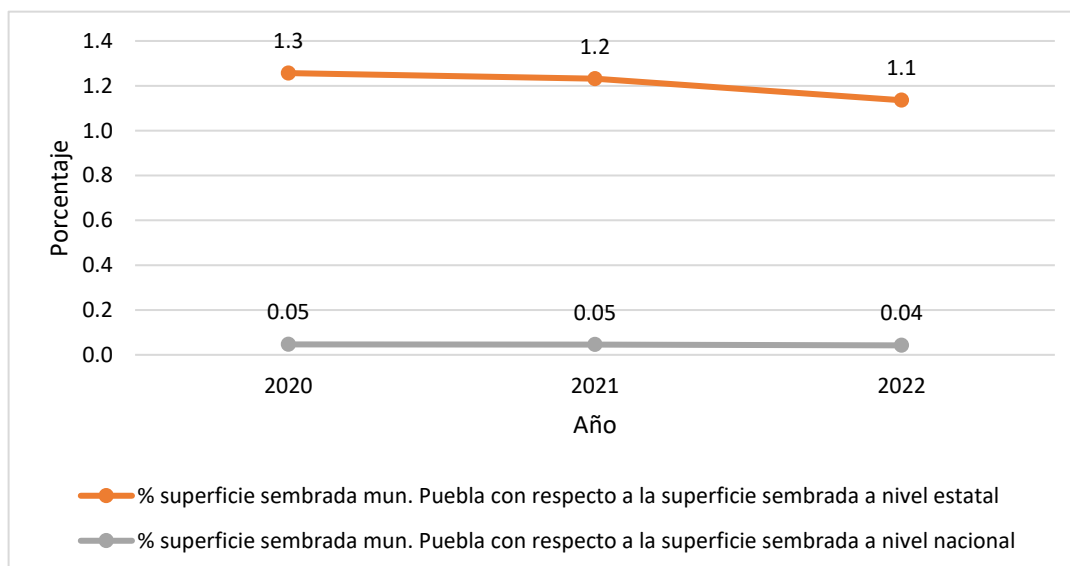
Fuente: Elaboración propia con base datos del Anuario Estadístico de la Producción Agrícola (SIAP, 2022).

La condición de temporal se considerada uno de los problemas agropecuarios más importantes porque el 97% de la superficie agrícola depende principalmente de los ciclos de lluvias, factor que se vuelve de suma relevancia ante la situación actual de deterioro ambiental “El organismo [CONAGUA] destaca que la sequía es uno de los fenómenos climáticos que más afecta a las actividades económicas” (López, 2021, p.3). La falta de precipitaciones adecuadas puede afectar negativamente el crecimiento de los cultivos, reducir los rendimientos y aumentar la vulnerabilidad de los agricultores. Además, la sequía puede generar escasez de agua para el riego, lo que limita aún más la capacidad de producción agrícola.

Aunque la superficie sembrada del municipio de Puebla representa un porcentaje muy bajo comparándolo con la superficie destinada a siembra a nivel nacional y estatal (ver gráfica 2.2), sigue siendo el municipio con la mayor superficie sembrada dentro del Área Metropolitana de la Ciudad de Puebla (región 21-31). Esto, a pesar de los cambios en el uso del suelo y la disminución de las áreas agrícola, tiene una presencia significativa

en el municipio. Destacando su relevancia para la economía local, la seguridad alimentaria y el tejido social de las comunidades rurales.

Gráfica 2.2 Porcentaje de la superficie sembrada a nivel municipal con respecto a la superficie sembrada a nivel estatal y nacional de 2020-2022.



Fuente: Elaboración propia con base en datos del SIAP, 2023.

Por último, a manera de ejemplificar la disminución de las áreas de uso ejidal/agrícola, el municipio de Puebla refleja una tendencia preocupante de disminución en estas áreas; pasó de tener 24 ejidos y comunidades agrarias en 1988 (INEGI, 1997), a 18 núcleos ejidales en 2021 (RAN, 2021), lo que representa una reducción significativa en las tierras destinadas a la agricultura y la actividad ejidal. Es importante destacar que, de los 18 núcleos ejidales restantes, dos de ellos se encuentran completamente urbanizados, lo que indica una transformación del uso del suelo hacia actividades no agrícolas. Esta situación refuerza la idea de que la expansión urbana descontrolada y la creciente presión sobre el territorio están afectando negativamente las áreas agrícolas y ejidales.

2.5 Conclusiones

El sector agrícola en México ha enfrentado desafíos importantes a lo largo de la historia, desde cambios en la estructura económica, fenómenos sociales como la migración hacia las ciudades, transformaciones en el territorio y la influencia de políticas y acuerdos

internacionales. Es fundamental abordar estos temas de manera integral y considerar el equilibrio entre el desarrollo económico y la sostenibilidad del campo en el país.

Para afrontar estos problemas, se tiene como reto encontrar un punto de convergencia en donde un adecuado ordenamiento territorial considere y reconozca en la práctica (no sólo en la teoría) los factores de influencia; tomando como ejemplo los objetivos que se plantearon en un inicio para la zona de la Reserva Territorial Atlixcáyotl con lo que actualmente significa ese espacio. El crecimiento acelerado de las urbes fue uno de los fenómenos relevantes del siglo pasado y que continúa reflejándose en el aumento de las ZM; ante las nuevas dinámicas en la relación urbano/rural deja la posibilidad de profundizar el análisis en los vínculos económicos, productivos y sociales que ahí se desenvuelven.

Los cambios no planificados en el uso de la tierra y la urbanización pueden afectar la conversión de la tierra, siendo más vulnerables aquellas tierras abandonadas o con vocación agrícola. Esto lleva a enfatizar la importancia de tener lineamientos de ordenamiento territorial fuertes que disminuyan y/o erradiquen prácticas ilegales de abuso de poder en la adquisición de tierras en aras de promover el llamado desarrollo.

Reflexionar sobre la percepción de los procesos de transformación en el sector agrícola resulta fundamental para comprender con mayor profundidad las acciones de ordenamiento territorial y la protección de áreas con vocación agrícola. Esta mirada permite identificar cómo se están implementando los programas de atención al campo y qué tan eficaces son frente a los desafíos estructurales del sector. Analizar estas percepciones no solo contribuye a contextualizar la situación actual del medio rural, sino que también proporciona una base crítica para evaluar las políticas públicas dirigidas al desarrollo agrícola. Esto implica considerar aspectos como la sostenibilidad ambiental, la equidad social, el desarrollo económico y la preservación de la vocación agrícola de determinadas zonas.

La atención al campo requiere un enfoque integral que considere la diversidad de actores, las dinámicas sociales y económicas, así como los aspectos políticos y ambientales. Aspectos que fundamentan y contribuyen a profundizar el análisis de los lineamientos de los programas referidos en el capítulo 3.

CAPITULO 3

CAPÍTULO 3. LINEAMIENTOS Y MARCO NORMATIVO DE REFERENCIA DEL SECTOR AGRÍCOLA

3.1 Introducción

En este capítulo se aborda parte del marco normativo que rige el sector agrícola en México teniendo como base el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece disposiciones fundamentales sobre la propiedad y la tenencia de la tierra, así como los derechos agrarios. En este contexto, el ordenamiento territorial se convierte en una herramienta clave para la planificación y gestión del desarrollo agrícola y urbano; para analizar su impacto, se revisan diversos documentos estratégicos que permiten una visión más estructurada del uso del suelo, asegurando su aprovechamiento sostenible y reduciendo conflictos entre actividades agrícolas y urbanas. Desde una perspectiva municipal, la gestión del sector agrícola se ha llevado a cabo mediante programas y planes de desarrollo específicos, los cuales han sido implementados en distintos períodos gubernamentales, que conllevan a su análisis para comprender el objeto de estudio.

La interacción entre el marco normativo, el ordenamiento territorial y los programas municipales de atención al campo permite comprender mejor la relación entre las políticas públicas y el desarrollo del sector agrícola, analizando estos elementos de manera integrada para la identificación de tendencias y problemáticas.

3.2 Análisis del artículo 27 Constitucional y sus modificaciones

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aborda diversos aspectos relacionados con la propiedad y la tenencia de la tierra, así como con los derechos agrarios. A continuación, se presenta un resumen de los puntos más relevantes:

- Propiedad de la Nación: establece que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la Nación.
- Formas de propiedad: reconoce y regula tres formas de propiedad: la propiedad privada, la propiedad ejidal y la propiedad comunal. Establece que la propiedad ejidal y comunal son inalienables, imprescriptibles e inembargables, y que no pueden ser objeto de gravámenes.

- Reforma Agraria: contiene disposiciones para la realización de la reforma agraria, con el objetivo de lograr una distribución más equitativa de la tierra. Establece la posibilidad de expropiar tierras para fines de utilidad pública.
- Derechos Ejidales y Comunales: reconoce los derechos agrarios de los ejidatarios y comuneros, estableciendo que el Estado protegerá la propiedad social, y que los ejidatarios y comuneros tendrán preferencia para adquirir las tierras que ellos mismos trabajen.
- Uso de la Tierra: establece la obligación de los propietarios de tierras de utilizarlas de manera que se logre el desarrollo integral de la nación.
- Regulación de la Propiedad Privada: establece que la ley regulará la adquisición, tenencia, posesión y enajenación de la tierra y aguas nacionales, así como la explotación, uso o aprovechamiento de los recursos naturales.
- Condiciones de la Propiedad Ejidal y Comunal: establece que la propiedad ejidal y comunal se rige por el interés social, y que el Estado puede transferir a los ejidos y comunidades la propiedad de tierras que actualmente estén en su posesión y que sean necesarias para su desarrollo.

Es importante tener en cuenta que el artículo 27 ha experimentado diversas reformas, las cuales han modificado algunos de sus aspectos y la finalidad de los mismos, estas son algunas de las reformas más significativas de dicho artículo (tabla 3.1). La reforma más importante al artículo 27, sobre todo para los objetivos de esta investigación, es la que se llevó a cabo en 1992 y estuvo orientada hacia la modificación del régimen de propiedad ejidal y comunal. Estas reformas fueron impulsadas por el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari como parte de un programa más amplio de apertura económica y modernización conocido como el -neoliberalismo social-. Buscaban flexibilizar la tenencia de la tierra y fomentar su uso más eficiente. Algunas de las medidas clave incluyeron la posibilidad de vender, arrendar o hipotecar las tierras ejidales y comunales. Antes de estas reformas, la propiedad de la tierra en México estaba sujeta a un régimen de propiedad social, donde las tierras estaban en manos de comunidades (ejidos y comunidades agrarias) y no podían venderse o utilizarse como garantía para préstamos.

Tabla 3.1. Reformas al artículo 27 Constitucional.

1917	La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es promulgada, estableciendo en su artículo 27 la reforma agraria y la creación de ejidos y comunidades agrarias como formas de propiedad social de la tierra.
1992	Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se lleva a cabo una reforma significativa al artículo 27. Las modificaciones permiten la venta, arrendamiento y uso de la tierra ejidal y comunal, con el objetivo de modernizar la agricultura y fomentar la inversión.
2013	Durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, se realizan nuevas reformas constitucionales en materia energética y agraria. Estas reformas introducen cambios significativos en la estructura de propiedad y explotación de los recursos naturales, incluyendo la posibilidad de otorgar concesiones a particulares para la explotación de hidrocarburos y minerales.
2014	Se promulga la Ley General de Desarrollo Agrario, que regula aspectos relacionados con la tenencia de la tierra, las zonas ejidales y comunales, y otros aspectos agrarios en México.

Fuente: Elaboración propia.

La modificación principal introducida en 1992 fue permitir la plena transmisión de los derechos ejidales a través del mercado, legalizando su venta individualizada, esto rompió con el principio histórico de inalienabilidad de la tierra ejidal, instaurado para evitar su concentración y proteger el sustento de las comunidades campesinas. “Muchos autores (Hernández, 1994; Bartra, 1995; Appendinni, Bartra y Carton, 1995) concuerdan en que los campesinos mexicanos en el nuevo modelo neoliberal eran redundantes y que las políticas buscaron explícitamente reducir su número e insertar a aquellos que pudieran mantenerse viviendo de la tierra en relaciones de mercado” (Citado por De Ita, 2019, p. 96). Lo cual constituye un punto de inflexión en el régimen agrario mexicano, al desmontar progresivamente la estructura de propiedad social que había sido uno de los pilares de la Revolución Mexicana.

Si bien esta transformación fue promovida con el discurso de modernización y eficiencia del campo, desde una perspectiva crítica de economía política y desarrollo, sus

implicaciones han sido regresivas para amplios sectores sociales, especialmente las comunidades campesinas y ejidales. La relación de estas modificaciones con el análisis de las zonas agrícolas se encuentra en el cambio de enfoque hacia una mayor productividad y eficiencia en el uso de la tierra.

La apertura a la venta y arrendamiento de tierras tenía como objetivo facilitar la inversión y el acceso a créditos para los agricultores, permitiendo la modernización de la agricultura mexicana. Los cambios clave incluyeron:

- Introducción de la propiedad privada: se permitió la venta de tierras ejidales y comunales, antes inalienables, lo que implicó la posibilidad de que los ejidatarios y comuneros pudieran vender, arrendar o hipotecar sus parcelas.
- Facilitación de la inversión privada: buscó atraer inversiones privadas al sector agrario permitiendo la participación de capital privado en proyectos agrícolas.
- Flexibilización de la tenencia de la tierra: permitió la subdivisión de parcelas ejidales para fomentar la productividad y la modernización agrícola.
- Creación de figuras empresariales: introdujo la posibilidad de crear sociedades mercantiles y otras figuras empresariales en el ámbito agrario.

Dichas reformas buscaban promover la eficiencia económica, mejorar la productividad agrícola, y atraer inversiones al sector rural. Sin embargo, también generaron críticas, ya que se argumentó que podrían provocar la concentración de la tierra en pocas manos y afectar negativamente a la propiedad comunal, a la distribución equitativa de la tierra y a las comunidades agrícolas más vulnerables. “El ejido no se destruyó por ineficaz, sino porque estorbaba a la nueva racionalidad económica: la de la tierra como mercancía” (Bartra, 1993, p. 29). Este enfoque resulta particularmente relevante en el análisis de las políticas públicas contemporáneas de desarrollo rural y ordenamiento territorial; los efectos de esta reforma aún se reflejan en la fragmentación de la propiedad, la especulación inmobiliaria, el abandono del campo y la pérdida de vocación agrícola.

Con relación a esto, la Ley Agraria en México, refiere a un conjunto de normativas que regulan aspectos relacionados con la tenencia y uso de la tierra, los derechos agrarios, la organización de los núcleos agrarios, y otros temas vinculados al ámbito rural. A lo largo de

la historia, hubo varias versiones de la Ley Agraria, y ha experimentado cambios para adaptarse a las necesidades en el país.

La versión más reciente de la Ley Agraria fue promulgada en 1992, precisamente para complementar las reformas constitucionales del artículo 27 y proporcionar el marco legal detallado para la implementación de las nuevas disposiciones. La ley estableció normas específicas para la tenencia de la tierra, derechos agrarios, y otros aspectos relacionados con la actividad agraria en México. Se destacan algunos puntos clave:

- Propiedad social: regula las formas de propiedad social de la tierra, como el ejido y la comunidad agraria.
- Derechos agrarios: reconoce y establece los derechos de los ejidatarios y comuneros sobre la tierra, garantizando su uso y disfrute.
- Reforma agraria: facilita mecanismos para la distribución y redistribución de la tierra con el objetivo de alcanzar una mayor equidad en la tenencia de la tierra.
- Procedimientos ejidales y comunales: establece los procedimientos para la toma de decisiones dentro de los ejidos y comunidades agrarias.
- Registro Agrario Nacional (RAN): establece la creación del RAN para llevar un registro de la propiedad de la tierra y de los derechos agrarios.
- Expropiación: regula los procedimientos de expropiación de tierras para proyectos de utilidad pública, de conformidad con el interés social.
- Ordenamiento de la propiedad rural: facilita mecanismos para el ordenamiento de la propiedad rural, considerando la productividad y el desarrollo integral del campo.

El artículo 93 de esa ley establece las condiciones y procedimientos para la expropiación de tierras ejidales y comunales para proyectos de utilidad pública, como infraestructura, obras de desarrollo, o reservas territoriales. Este tipo de expropiaciones están destinadas a proyectos que beneficien a la sociedad en general y que estén en línea con el interés social. Si la expropiación referida en el capítulo anterior (1081 hectáreas para la reserva territorial Atlixcáyotl-Quetzalcóatl) se basó en el artículo 93 de la Ley Agraria, entonces el proceso habría seguido, al menos en la teoría, los pasos establecidos por dicha ley, que incluyen notificaciones a los afectados, valoración de las tierras, negociaciones y, finalmente, la emisión de un decreto de expropiación por parte de la autoridad competente.

3.3 Ordenamiento territorial

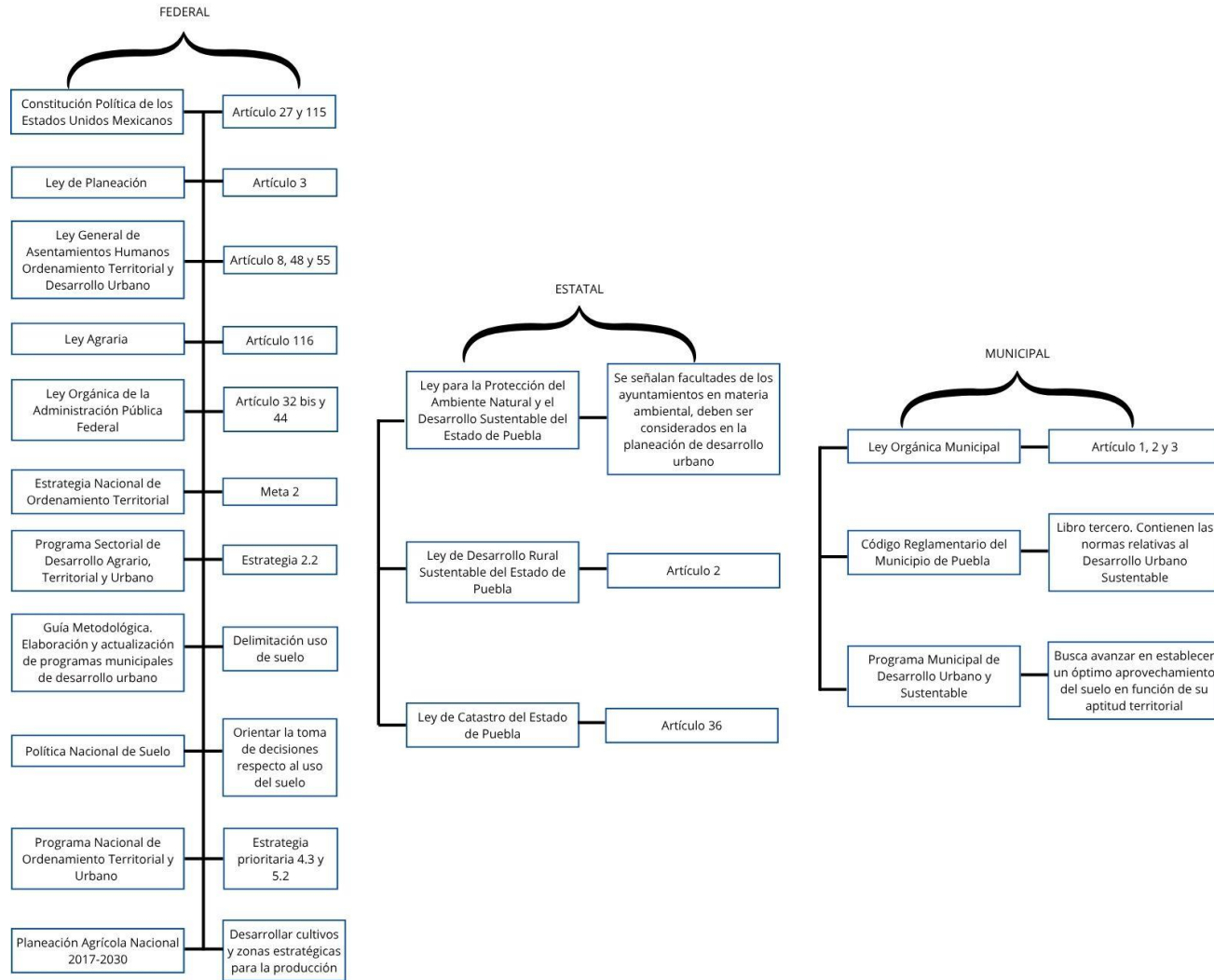
Para el análisis de este apartado se revisaron los siguientes documentos: Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial; Lineamientos Simplificados para la Elaboración de Planes o Programas Municipales de Desarrollo; Guía para la Elaboración del Dictamen de Impacto Metropolitano; Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Guía Metodológica. Elaboración y actualización de programas municipales de desarrollo urbano; Ley Agraria; Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; Política Nacional de Suelo; Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbano; Planeación Agrícola Nacional 2017-2030; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Sustentable (2007); Carta Urbana del municipio de Puebla (ver esquema 3.1 y revisar anexo 1)

Los municipios, aunque legalmente obligados a participar activamente en la planificación territorial, a menudo no cuentan con la capacidad institucional ni los recursos necesarios para llevar a cabo estas funciones. El marco legislativo puede ser insuficiente o ambiguo, lo que dificulta la implementación efectiva de políticas de ordenamiento. Lo anterior es un aspecto que se relaciona con la debilidad del municipio en el Sistema de Planeación de Ordenamiento Territorial reconocida a nivel Federal, según SEDATU (2021):

Los municipios tienen la obligación de elaborar diversos instrumentos de DU municipales, controlar y vigilar la utilización del suelo, participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia. Sin embargo, en general, enfrentan desde el marco legislativo dificultades para llevar a cabo un ordenamiento integral de su territorio. (p.28).

La normativa vigente establece las bases para la planeación y elaboración de planes municipales de desarrollo y ordenamiento territorial; sin embargo, los municipios enfrentan limitaciones que dificultan una gestión integral y coordinada de su territorio.

Esquema 3.1. Marco normativo de referencia para la planeación y ordenamiento territorial, nivel federal, estatal y municipal.



Fuente: Elaboración propia con base a la normativa antes referida.

En resumen, la vinculación del marco legal de referencia con la protección de zonas agrícolas y la planificación de los planes municipales de desarrollo es esencial para garantizar un desarrollo urbano sostenible y equilibrado. El marco legal establece las directrices y regulaciones que deben seguirse para asegurar la preservación y uso adecuado de las zonas agrícolas en el contexto de la planificación urbana.

- **Protección de Zonas Agrícolas:** El marco legal proporciona disposiciones específicas para la identificación, delimitación y protección de las áreas destinadas a actividades agrícolas. Estas disposiciones pueden incluir restricciones sobre el cambio de uso de suelo, la conservación del suelo agrícola y la preservación de la biodiversidad en estas áreas.
- **Vinculación con la Planeación Municipal:** Los planes municipales de desarrollo deben alinearse con el marco legal establecido a nivel federal y estatal. Esto implica que las políticas y estrategias municipales deben respetar y adherirse a las normativas que protegen las zonas agrícolas, evitando desarrollos urbanos que comprometan la productividad agrícola y la sostenibilidad ambiental.
- **Consideración de instrumentos jurídicos vigentes:** La planificación municipal debe considerar instrumentos jurídicos vigentes, como leyes agrarias, normativas de desarrollo urbano, y disposiciones ambientales. Esto asegura la coherencia entre los objetivos de desarrollo urbano y las medidas de protección de zonas agrícolas establecidas en la legislación.
- **Integración de objetivos y estrategias:** la vinculación efectiva implica la integración de objetivos y estrategias específicas en los planes municipales para la protección y uso sostenible de las zonas agrícolas. Esto puede incluir la promoción de prácticas agrícolas sostenibles, la delimitación de áreas agrícolas estratégicas y la incorporación de medidas de conservación del suelo.
- **Participación ciudadana y consulta:** La legislación suele requerir la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre el desarrollo urbano. La vinculación implica la consulta a la comunidad y la consideración de sus necesidades en relación con la protección de las zonas agrícolas.

La efectiva vinculación entre el marco legal y la planificación municipal contribuye a un desarrollo armonioso que promueve la coexistencia de áreas urbanas y agrícolas, preservando la vitalidad de la producción agrícola y el equilibrio ambiental.

3.4 Marco referencial: programas municipales de atención al campo 2014-2021

Partiendo del análisis del contexto previamente dado, es preciso reflexionar sobre la gestión municipal y su actuar en la elaboración de políticas públicas, planes y/o programas enfocados a la atención del sector agrícola. Mediante la revisión de los Planes Municipales de Desarrollo (PMD) desde el 2008 hasta el último publicado a principio del año 2022, se encuentra que: en la administración de 2008-2011 la ausencia de ejes dirigidos a este sector; inclusive, existe un reconocimiento del incremento de la mancha urbana y la paulatina disminución de tierras agrícolas, pero no se promueve ninguna acción enfocada a este sector, salvo por la búsqueda de un adecuado ordenamiento territorial.

En cuanto a la administración siguiente (2011-2014) los temas enfocados al desarrollo rural se concentran en 4 aspectos principales: 1) acciones de planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización que fomenten el Desarrollo Rural Sustentable, 2) la promoción de capacitaciones para el desarrollo de Huertos Familiares como una estrategia de seguridad alimentaria y de desarrollo económico, 3) la generación de invernaderos y 4) el impulso de un programa de desarrollo productivo. Estas acciones encaminadas a atender la problemática de grupos rurales e indígenas y generar oportunidades de ocupación. En dicho documento se identifican las siguientes áreas, estrategias y líneas de acción que refieren a acciones enfocadas al sector agrícola. Tabla 3.2

En este mismo periodo, la Comisión de Regidores de Ganadería y Agricultura del H. Ayuntamiento de Puebla, fungía el papel de enlace y gestor de apoyos con la Secretaría de Desarrollo Rural del estado de Puebla. Desde este espacio se propone un Plan de Trabajo de Desarrollo Rural con al menos 5 juntas auxiliares con vocación agrícola: San Miguel Canoa, Santa María Xonacatepec, San Miguel Espejo, San Andrés Azumiatla y la Resurrección. Siendo este, un antecedente importante para la posterior creación de una Dirección de Desarrollo Rural que se encargue del agro en el municipio de Puebla.

Tabla 3.2. Plan Municipal de Desarrollo 2011-2014.

Área	Objetivo rector/ Estrategia	Línea de acción
Desarrollo social incluyente	Objetivo rector. Impulsar el desarrollo de economías locales, a través de acciones y prácticas inspiradas en la economía social, fortaleciendo la solidaridad y el desarrollo de capital social en la comunidad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Propiciar acciones de planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización que fomenten el Desarrollo Rural Sustentable. 2. Promover la capacitación para el desarrollo de Huertos Familiares como una estrategia de seguridad alimentaria y de desarrollo económico. 3. Impulsar la generación de invernaderos con base en estrategias de captación de lluvia.
	Estrategia: Promover a través de la perspectiva de economía social, la generación de oportunidades de ocupación en esquemas asociativos.	

Fuente: Elaboración propia con base al Plan Municipal de Desarrollo, 2011-2014.

En la administración de 2014-2018, se modifica la estructura orgánica del municipio y se crea la Dirección de Desarrollo Rural, formando parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad. En el PMD (2014) se encuentra el *Programa 18. Producción Agrícola y Seguridad Alimentaria*, cuya meta fue

Incrementar anualmente el 3.5% de la superficie cultivable atendida con insumos agrícolas por ciclo productivo, aunado al establecimiento de 50 centros acuícolas de producción intensiva y el incremento anual del 10% de los módulos productivos familiares de subsistencia establecidos en el municipio, acompañado por la entrega anual de maquinaria y equipo agrícola (p.210).

Para ello se establecieron al menos 14 líneas de acción. La diferencia en términos administrativos con los años pasados fue que se otorgaron las facultades necesarias a la Dirección de Desarrollo Rural para diseñar y ejecutar los programas y, se le asignó un presupuesto para llevar a cabo las actividades. Ver tabla 3.3

Tabla 3.3. Programas Dirección de Desarrollo Rural, 2014-2018.

Eje 3. Desarrollo Urbano Sustentable y Crecimiento Metropolitano	
Objetivo rector	Estrategia
Impulsar un crecimiento inteligente con eficiencia en el manejo de tierras agrícolas municipales garantizando seguridad alimentaria y combate al hambre.	Estrategia: Incrementar la producción agropecuaria, acuícola y agroindustrial de manera sustentable a través de la tecnificación de las actividades y procesos.
Líneas de acción del Programa 18. Producción Agrícola y Seguridad Alimentaria.	
Integrar bianualmente un censo agrícola en el municipio	
Promover un proceso sostenible de planeación de las actividades productivas agropecuarias, acuícolas, de transformación y comercialización.	
Crear el primer plan en materia agrícola para el municipio de Puebla.	
Atender las superficies cultivables del municipio con insumos agrícolas por ciclo productivo.	
Desarrollar en colaboración con la ciudadanía productos agropecuarios, acuícolas y agroindustriales de manera sustentable e inocua.	
Establecer e incrementar módulos productivos familiares.	
Realizar acciones de mejoramiento productivo en centros pecuarios.	
Promover procesos incluyentes para la mejora tecnológica de las actividades productivas agropecuarias, acuícolas y agroindustriales.	
Diseñar modelos productivos familiares de subsistencia.	
Diseñar módulos de capacitación para establecer, operar y mantener centros productivos de subsistencia.	
Impartir, en colaboración con centros educativos del municipio, cursos y talleres en materia agrícola.	
Establecer, en colaboración con centros educativos, huertos demostrativos enfocados al fortalecimiento de una cultura de seguridad y autosuficiencia alimentaria.	
Tecnificar los procesos agrícolas con la entrega de equipo y maquinaria certificada y especializada.	
Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Municipal de Desarrollo 2014-2018.	

El presupuesto asignado por año para la ejecución de los programas de dicha Dirección se presenta a continuación, teniendo como referencia el Presupuesto de egresos de los años correspondientes (Tabla 3.4).

Tabla 3.4. Presupuesto asignado por año de gestión de la Dirección de Desarrollo rural 2015-2018.

Año	Líneas	Presupuesto asignado (precios corrientes)
2015	Superficies cultivables del municipio, atendidas.	\$4,357,874.80
	Alimentos primarios sanos e inocuos a nivel familiar de subsistencia en zonas urbanas, periurbana y rural, productos.	\$2,618,983.60
2016	Superficies cultivables del municipio, atendidas.	\$3,550,000.00
	Alimentos primarios sanos e inocuos a nivel familiar de subsistencia en zonas urbanas, periurbana y rural, producidos.	\$1,900,000.00
2017	Superficies cultivables del municipio, atendidas.	\$2,100,000.00
	Alimentos primarios sanos e inocuos a nivel familiar de subsistencia en zonas urbanas, periurbana y rural, producidos.	\$3,400,000.00
2018	Superficies cultivables del municipio, atendidas.	\$950,000.00
	Alimentos primarios sanos e inocuos a nivel familiar de subsistencia en zonas urbanas, periurbana y rural, producidos.	\$1,845,000.00

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos de egresos anuales del municipio de Puebla del año 2014-2018.

Finalmente, en el PMD 2018-2021, a través del Eje 2. Ciudad sostenible ambientalmente, por un planeta más resiliente - *Programa 7. Ciudad sustentable, compacta, ordenada e incluyente* se establecieron 17 líneas de acción enfocadas al desarrollo rural (ver tabla 3.5). De manera específica, durante este periodo se retoma las siguientes acciones ejecutadas por el H. Ayuntamiento:

- Aprobación de la Declaratoria de Protección de Maíces Nativos.
- Aprobación del Plan Agrario Municipal 2019-2021.
- El Programa 2. Rescate de Material Genético para la Biodiversidad del Municipio dirigido por la Dirección de Desarrollo Rural.
- Convenio de Colaboración de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad y la Secretaría de Bienestar para la entrega de “Módulos de maquinaria agrícola” a los núcleos ejidales con vocación agrícola.

Tabla 3.5. Planeación Dirección de Desarrollo Rural 2018-2021.

Componentes	Objetivo general	Objetivos específicos	Líneas de acción
1. Programa de seguridad alimentaria y combate al hambre.	Reducir la brecha de los grupos vulnerables para el acceso a los alimentos, reconociendo áreas de acción oportunas y fortaleciendo las capacidades de los habitantes para ser generadores de su propio bienestar.	Conocer la situación de la pobreza alimentaria a nivel de junta auxiliar del municipio para la implementación programas acordes a las necesidades.	13. Capacitar a mujeres beneficiarias en temas de autoproducción de alimentos de origen animal y vegetal.
		Contar con espacios apropiados para llevar a cabo la capacitación de los habitantes del Municipio de Puebla que requieran y demanden adquirir conocimientos sobre la producción de alimentos a nivel familiar. Tener presencia como Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad, en cada una de las juntas auxiliares promoviendo los servicios de capacitación a través de la instalación de un módulo de producción de alimentos. Generar cultura sobre la importancia de producción de alimentos en los espacios de territorio que no tienen alguna utilidad.	14. Establecer módulos productivos-demostrativos para la producción de alimentos. 15. Establecer módulos para la producción de alimentos para personas en pobreza alimentaria. 16. Promover la plantación de árboles frutales en espacios públicos. 17. Fomentar la separación de basura para su reutilización en forma de composta. 18. Promover el uso de semillas nativas para conservar la biodiversidad en el municipio (2.5 ODS).
2. Rescate de material genético para la biodiversidad del municipio.	Contribuir a mejorar las formas de producción agropecuaria en completo apego a las características regionales y culturales del municipio, teniendo como eje rector la preservación y	Favorecer el rescate de semillas nativas con mayor adaptación a las variaciones climáticas y cuidar la biodiversidad de los sistemas productivos mediante la instalación de un banco de semillas. Contar con un padrón de productores (as) que conserven el uso tradicional de la semilla, con la finalidad de saber el número de productores (as), superficie agrícola y tecnología usada.	19. Fomentar la creación de un padrón de productores encargados de conservar y mejorar los recursos genéticos del maíz (2.5 ODS). 20. Impulsar la mejora de suelo con vocación agrícola encaminada a la siembra de semillas nativas (2.5 ODS). 21. Estimular la producción de maíz con incentivos a quienes realicen las mejores producciones, ferias, intercambios y

Componentes	Objetivo general	Objetivos específicos	Líneas de acción
3. Ganadería y avicultura familiar de traspatio	potencialización de los suelos.	Promover el intercambio de experiencias entre productores (as) de semilla nativa en el municipio, que les permita mejorar sus unidades de producción. Capacitar a los diversos interesados en temas de producción de traspatio.	promoción de las actividades productivas. 22. Promover la cultura de la producción de miel con enfoque ecológico a través de la instalación de apiarios. 23. Capacitar a personas productoras en temas de producción, transformación y comercialización, asegurando la participación de mujeres y hombres. 24. Promover módulos de producción de huevo. 25. Promover el mejoramiento genético en ovinos, caprinos y bovinos (2.5 ODS). 26. Promover la creación de fondos comunitarios de ahorro para mujeres del medio rural. 27. Promover seguros de vida campesinos para las mujeres y hombres que desarrollan esta actividad.
	Reforzar las cadenas productivas ganaderas a fin de procurar el bienestar económico y social de las familias.	Fomentar la producción de huevo orgánico en los traspatios. Mejorar la economía familiar a través del aprovechamiento integral de la producción agropecuaria. Fomentar la educación financiera y ahorro comunitario	28. Impulsar acciones de transformación de frutales, granos básicos y carne. 29. Proponer la celebración de convenios o acuerdos con productores agropecuarios, acuícolas, forestales y agroindustriales que permitan impulsar la productividad y competitividad del sector.
4. Microfinanzas y agronegocios	Capacitar a grupos vulnerables y actores clave sobre la importancia de la educación financiera bajo un enfoque de agronegocios que permita el emprendimiento rural y la resiliencia comunitaria.	Intercambiar experiencias y buenas prácticas entre los actores en materia de desarrollo local Favorecer la vinculación comunitaria a fin de promover el desarrollo regional del municipio.	

Fuente: Elaboración propia con base en el PMD 2018-2021 y el Plan Agrario Municipal 2019-2021.

Cuyo presupuesto asignado para la ejecución de dichas actividades durante esos años de gestión municipal fue el siguiente:

Tabla 3.6. Presupuesto asignado por año de gestión 2018-2021.

Año	Líneas de acción y programa	Presupuesto asignado (precios corrientes)
2019	LA13, 14, 15, 16 y 17. Programa de Seguridad alimentaria y combate al hambre, implementado	\$4,034,200.00
	LA 18, 19, 20, 21 y 22. Rescate de material genético para la biodiversidad del municipio, implementado	\$1,268,800.00
	LA 23, 24 y 25. Programa de ganadería y/o avicultura familiar de traspatio, implementado	\$780,000.00
	LA 26 y 29. Estrategia de impulso a las microfinanzas y agronegocios, implementada	\$262,000.00
2020	LA13, 14, 15, 16, 17 y 23. Programa de Seguridad alimentaria y combate al hambre, implementado	\$2,994,894.00
	LA 18, 20 y 21. Rescate de material genético para la biodiversidad del municipio, implementado	\$1,661,900.00
	LA 13, 23, 24, 25 y 28. Programa de ganadería y/o avicultura familiar de traspatio, implementado	\$1,494,606.00
	LA 13, 23, 28 y 29. Estrategia de impulso a las microfinanzas y agronegocios, implementada	\$193,600.00
2021	LA 13, 14, 15, 16, 17 y 23. Programa de seguridad alimentaria y combate al hambre, implementado	\$1,020,728.00
	LA 18, 20 y 21. Rescate de material genético para la biodiversidad del Municipio, implementado	\$3,352,937.00
	LA 13, 24 y 25. Programa de ganadería y/o avicultura familiar de traspatio, implementado	\$120,000.00
	LA 13, 23, 27, 28 y 29. Estrategia de impulso a las micro finanzas y agronegocios, implementada	\$90,000.00

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos de egresos anuales del municipio de Puebla del año 2014-2018.

Lo anterior permite tener un panorama general de cómo se fue posicionando el tema agrícola en la agenda municipal, la visión que tenía cada administración sobre este sector y, el carácter estratégico de estos temas de acuerdo a lo que se estaba ejecutando tanto a nivel federal como el estatal.

Esquema 3.2. Posicionamiento de los temas agrícolas en el aparato municipal de Puebla.



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión bibliográfica, actas de cabildo y planes ejecutados por el municipio de Puebla.

La elección del periodo 2014–2021 permite identificar cómo distintos gobiernos municipales respondieron a esta tensión estructural entre crecimiento urbano y conservación del suelo agrícola, y hasta qué punto los programas diseñados se alinearon con los objetivos de desarrollo sostenible, permanencia institucional y continuidad interadministrativa. Al examinar las zonas agrícolas bajo presión urbana —como el caso paradigmático de la Reserva Territorial Atlxícáyotl— se hace evidente que, más allá de las intenciones declaradas, la eficacia de las políticas públicas municipales depende tanto de la congruencia normativa como del compromiso político, la capacidad institucional y la participación social.

La evaluación de la pertinencia y sostenibilidad de los programas de desarrollo y atención al campo implementados por el municipio de Puebla requiere ser comprendida a la luz de los marcos normativos que han configurado el régimen de propiedad y uso del suelo en México. En particular, la reforma al artículo 27 constitucional en 1992 y su legislación derivada, como la Ley Agraria, marcaron un cambio estructural en la gestión de los bienes ejidales y comunales, al permitir su incorporación al mercado mediante procesos de regularización, parcelación y eventual venta. Esta transformación afectó profundamente el papel del Estado y de los gobiernos municipales en la protección de las tierras con vocación agrícola.

Dentro de este nuevo contexto legal, los gobiernos locales enfrentan el reto de diseñar e implementar políticas públicas que promuevan el desarrollo rural, sin perder de vista la presión creciente del mercado inmobiliario y los procesos de urbanización desordenada.

3.5 Conclusión

El capítulo subraya la importancia de analizar la gestión municipal en la elaboración de políticas públicas, planes y programas dirigidos al sector agrícola. Este análisis puede revelar la efectividad de las acciones municipales en la promoción y preservación de estas zonas. Para afrontar los diversos problemas, los encargados de la ejecución de estas acciones, tienen como reto encontrar un punto de convergencia en donde un adecuado ordenamiento territorial considere y reconozca en la práctica (no sólo en la teoría) los factores de influencia; tomando como ejemplo los objetivos que se plantearon en un inicio para la zona de la Reserva Territorial Atlixcáyotl con lo que actualmente significa ese espacio.

Los cambios no planificados en el uso de la tierra y la urbanización pueden afectar la conversión de la tierra, siendo la más vulnerable aquellas tierras abandonadas o con vocación agrícola. Esto lleva a enfatizar la importancia de tener lineamientos de ordenamiento territorial fuertes que disminuyan y/o erradiquen prácticas ilegales de abuso de poder en la adquisición de tierras en aras de promover el llamado desarrollo.

Finalmente, el capítulo subraya la complejidad y la interconexión de factores legales, históricos y administrativos que influyen en la protección de zonas agrícolas. Se resalta la necesidad de un enfoque integral y la importancia de adaptar la normativa a las realidades y

necesidades cambiantes de la agricultura y el desarrollo territorial. El cómo se perciben los procesos de transformación es de gran utilidad para comprender cómo se ejecutan las acciones en materia de ordenamiento territorial y, a su vez, aquellas referidas a la protección de zonas con vocación agrícola.

CAPITULO 4

CAPÍTULO 4. EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO Y ATENCIÓN AL CAMPO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA

4.1 Introducción

En el panorama socioeconómico de México, la evaluación de los programas gubernamentales es un componente esencial para medir su efectividad y eficiencia en el logro de sus objetivos. En este contexto, el enfoque del Presupuesto Basado en Resultados (PbR) ha cobrado relevancia como una herramienta para vincular la asignación de recursos con los resultados obtenidos por los programas.

La evaluación de programas de desarrollo y atención al campo es de particular importancia en el contexto mexicano, donde la agricultura y el desarrollo rural juegan un papel crucial en la economía y en la mitigación de la pobreza. El análisis que se presenta a continuación se basa en dos componentes principales: los indicadores, proporcionan una visión detallada de los aspectos clave que se pretenden abordar, mientras que las líneas de acción delimitan las estrategias implementadas para alcanzar los objetivos propuestos.

Asimismo, se examina el presupuesto asignado a estos programas a lo largo de los años, buscando entender la relación entre la inversión realizada y las acciones ejecutadas. Esta evaluación no solo implica un análisis cuantitativo de los recursos financieros, sino también una evaluación cualitativa de la pertinencia y sostenibilidad de los programas. En este sentido, es crucial considerar los datos proporcionados por las dependencias del ayuntamiento, que ofrecen una perspectiva interna sobre la ejecución y efectividad de los programas en el terreno.

4.2 Historia de la evaluación de los programas en México

La evaluación de programas en México ha evolucionado significativamente a lo largo del tiempo, reflejando transformaciones en las políticas públicas, el desarrollo económico y social, así como en las crecientes demandas de rendición de cuentas por parte de la sociedad. Durante la década de 1970, el país comenzó a reconocer la importancia de evaluar los programas gubernamentales. En este período, se establecieron las bases para la evaluación de políticas y programas, y se implementaron algunos mecanismos para recopilar datos y evaluar resultados; sin embargo, las evaluaciones eran todavía iniciales, con enfoques limitados y centrados principalmente en la revisión de procesos y el cumplimiento administrativo

Década de 1980, consolidación y desarrollo institucional para institucionalizar la evaluación de programas en México. Se crearon instancias específicas para la evaluación en diferentes sectores del gobierno (planeación, finanzas, estadístico, social), y se desarrollaron metodologías y enfoques más sistemáticos. Este periodo marcó el fortalecimiento de la infraestructura evaluativa dentro del gobierno, sentando las bases para lo que más tarde sería un proceso integral y más transparente.

Década de 1990, enfoque en la Transparencia y Rendición de Cuentas, se fortaleció la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública. Se implementaron reformas para garantizar la evaluación continua de los programas gubernamentales, proporcionando a la sociedad información sobre el desempeño de las políticas y programas. La evaluación dejó de ser un simple instrumento técnico y comenzó a jugar un papel central en la fiscalización y en la mejora de la gestión gubernamental.

Década de 2000, se avanza a la evaluación como herramienta de toma de decisiones, se consolidó como una herramienta clave para la toma de decisiones gubernamentales. En este periodo se fortalecieron los sistemas de evaluación y se integraron los resultados de las evaluaciones en el proceso de formulación de políticas públicas, lo que mejoró la eficiencia en el uso de los recursos y en la implementación de programas. Las evaluaciones comenzaron a ser vistas no solo como un instrumento de monitoreo, sino como una base para diseñar políticas más efectivas.

Década de 2010, hubo un enfoque en resultados y evaluación de impacto. La evaluación dio un giro hacia la medición de resultados y el impacto de los programas a largo plazo. Las metodologías de evaluación se orientaron a analizar no solo el cumplimiento de los objetivos inmediatos, sino también los efectos sociales y económicos de los programas en la población. Este enfoque en los resultados a largo plazo mejoró la capacidad del gobierno para implementar políticas basadas en evidencia, permitiendo identificar cuáles intervenciones tenían un impacto real en la calidad de vida de las personas.

La evolución de la evaluación de programas en México ha sido un proceso clave en la modernización de la gestión pública y en la mejora de la calidad de las políticas públicas. A lo largo de varias décadas, este proceso ha permitido que el gobierno mexicano adopte herramientas más sofisticadas para medir el desempeño de sus programas y evaluar su impacto real en la población. Este avance ha sido impulsado no solo por las demandas internas de una sociedad cada vez más exigente en cuanto a transparencia y rendición de cuentas, sino también por las influencias internacionales que promueven el uso de evaluaciones basadas en evidencia para mejorar el bienestar social y económico.

Uno de los logros más importantes ha sido el cambio hacia una evaluación integral y orientada a resultados. En lugar de centrarse únicamente en medir la eficiencia operativa o el cumplimiento burocrático de los programas, la evaluación en México ha evolucionado para analizar su impacto en la mejora de las condiciones sociales, económicas y ambientales del país. Esto ha permitido que el gobierno ajuste y rediseñe sus políticas de manera más precisa, garantizando que los recursos públicos sean utilizados de manera más efectiva y que los beneficiarios finales experimenten mejoras tangibles en su calidad de vida.

Además, este proceso ha fortalecido la capacidad del gobierno para tomar decisiones informadas, lo que ha fomentado una gobernanza más participativa y transparente. A través de evaluaciones continuas, los programas pueden ser monitoreados, ajustados y, en algunos casos, suspendidos si no están cumpliendo con sus objetivos. Esto contribuye a una mayor responsabilidad gubernamental, donde las políticas públicas no solo son diseñadas para responder a las necesidades sociales inmediatas, sino que también son evaluadas por su sostenibilidad y efectos a largo plazo.

Otro aspecto clave en la evolución de la evaluación en México es la institucionalización de este proceso, lo que ha permitido la creación de un marco legal y normativo que garantiza la continuidad y calidad de las evaluaciones. Las instituciones responsables de llevar a cabo estas evaluaciones han desarrollado capacidades técnicas y han adoptado metodologías avanzadas que no solo permiten medir el impacto de los programas, sino también identificar áreas de mejora y proponer recomendaciones estratégicas para su ajuste.

A nivel local, la evaluación de programas ha adquirido una relevancia creciente. Los gobiernos municipales y estatales han comenzado a adoptar prácticas de evaluación como una forma de mejorar su propia gestión y demostrar a la ciudadanía que sus políticas son efectivas. Este enfoque ha contribuido a que la evaluación deje de ser una práctica exclusiva del gobierno federal y se convierta en una herramienta clave para todos los niveles de gobierno en México.

Finalmente, la evaluación ha jugado un papel crucial en la alineación de las políticas públicas con los objetivos de desarrollo global, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Al permitir que las políticas se ajusten en función de sus impactos medibles. En conclusión, la evaluación de programas en México no solo ha mejorado la eficiencia de la gestión pública, sino que también ha contribuido a la creación de un Estado más moderno, responsable y orientado a resultados. La evaluación se ha consolidado como una herramienta indispensable para mejorar la toma de decisiones y garantizar que las políticas públicas generen un impacto positivo y duradero en la sociedad mexicana.

4.2.1 Presupuesto Basado en Resultados (PbR)

El PbR es un enfoque de gestión financiera que vincula la asignación de recursos presupuestarios directamente con los resultados y metas que se esperan lograr. A diferencia de los enfoques tradicionales que se centran principalmente en insumos y actividades, el PbR busca mejorar la eficiencia, la efectividad y la rendición de cuentas al enfocarse en los resultados obtenidos a partir de los recursos asignados. Busca vincular los recursos financieros con los resultados esperados, lo que implica establecer metas claras y medibles, así como también evaluar el desempeño en función de dichos resultados.

En México comenzó a implementarse a principios de la década del año 2000. En 2005, se introdujo una importante reforma presupuestaria en el país conocida como la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Ley de Presupuesto)¹⁴, que estableció las bases para la adopción del enfoque de PbR. Esta ley buscaba mejorar la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas en el manejo de los recursos públicos. Uno de los aspectos fundamentales de esta reforma fue la introducción del enfoque de PbR en la elaboración y ejecución del presupuesto gubernamental. Desde entonces, en México desde las esferas gubernamentales, se ha venido trabajando en la implementación progresiva del PbR en diferentes niveles y áreas de la administración pública. Esto ha implicado la definición de metas y objetivos claros, así como la asignación de recursos en función de los resultados esperados. En general, el PbR en México ha sido parte de un esfuerzo continuo para modernizar y mejorar la administración financiera del Estado, con un enfoque en el logro de resultados tangibles y medibles. Ver tabla 4.1

De manera complementaria al PbR, la Metodología del Marco Lógico (MML) se centra en la definición de objetivos, indicadores de resultados, medios de verificación y supuestos. Este enfoque ayuda a establecer una estructura lógica para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de proyectos, lo que facilita la identificación de resultados esperados, así como la medición y el seguimiento de su progreso. Su importancia en la planificación de gobiernos municipales es que puede ayudar a mejorar la gestión pública local.

Para el caso de la presente investigación, se detalla la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) una herramienta utilizada en la MML, misma que servirá para analizar el objeto de estudio. La MIR, ayuda a identificar, definir y medir los resultados esperados de un proyecto, programa o política, es utilizada como parte del diseño y planificación de la intervención, y generalmente se presenta como una tabla que organiza la información de manera estructurada y lógica.

¹⁴ La Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Ley de Presupuesto) es una legislación mexicana fundamental en el ámbito fiscal y presupuestario. Fue promulgada en 2006 y ha experimentado algunas modificaciones desde entonces para adaptarse a las necesidades cambiantes del país. Esta ley establece las disposiciones generales para la elaboración, ejecución, control y evaluación del presupuesto de ingresos y egresos del sector público mexicano, tanto a nivel federal como estatal y municipal. Entre sus objetivos principales se encuentran promover la transparencia, la eficiencia en el uso de los recursos públicos y la rendición de cuentas.

Tabla 4.1. Aspectos claves del PbR.

Enfoque en Resultados	Se centra en los resultados deseados y las metas alcanzadas más que en los insumos o actividades. Busca medir el impacto y los logros concretos que se esperan de un programa o proyecto.
Vinculación con objetivos estratégicos	Los recursos presupuestarios se asignan de manera que estén directamente alineados con los objetivos estratégicos y las prioridades de una organización, gobierno o entidad. Esto implica una clara conexión entre la financiación y los resultados planificados.
Medición del desempeño	Se establecen indicadores de desempeño para evaluar el progreso hacia los resultados esperados. Estos indicadores permiten una evaluación continua y la toma de decisiones informada durante la ejecución del programa.
Transparencia y rendición de cuentas	Promueve la transparencia al proporcionar una visión clara de cómo se están utilizando los recursos y qué resultados se están logrando. También aumenta la rendición de cuentas al establecer una conexión directa entre la asignación presupuestaria y el rendimiento.
Flexibilidad y adaptabilidad	Puede permitir ajustes en la asignación de recursos en función de cambios en las circunstancias o en la comprensión de lo que funciona mejor.
Enfoque multianual	A menudo se planifica en ciclos presupuestarios más largo plazo.

Fuente: Elaboración propia con base a los lineamientos generales para la elaboración y evaluación de programas presupuestarios.

La matriz de indicadores de resultados suele contener cuatro columnas principales:

1. Resultados esperados: se enumeran los resultados que se espera lograr como consecuencia de la intervención. Estos resultados deben ser claros, específicos, alcanzables, relevantes y medibles.
2. Indicadores: se definen los indicadores que se utilizarán para medir y evaluar el logro de cada resultado esperado. Los indicadores deben ser cuantificables, verificables y estar relacionados directamente con los resultados esperados.
3. Medios de verificación: se especifican los medios o fuentes de información que se utilizarán para recopilar datos y evidencia sobre el logro de los indicadores. Esto puede incluir datos estadísticos, encuestas, entrevistas, registros administrativos, entre otros.

4. Supuestos: se utiliza para identificar los factores externos o internos que podrían influir en el logro de los resultados esperados, pero que están fuera del control directo del proyecto o programa. Los supuestos son consideraciones importantes para la gestión de riesgos y la planificación estratégica.

Es una herramienta clave de la MML, ya que ayuda a establecer una estructura lógica y coherente para la planificación, implementación, monitoreo y evaluación de intervenciones. Permite una definición precisa de los resultados esperados, así como la identificación de los indicadores y medios de verificación necesarios para medir y evaluar el progreso y el impacto de la intervención.

Finalmente, la relación entre el PbR y la MML radica en que éste último, tal como su nombre lo indica, proporciona un marco estructurado para la definición de objetivos y resultados, así como para la medición y seguimiento de los mismos. Esta estructura puede utilizarse como base para la asignación de recursos en un enfoque de PbR, ya que ayuda a identificar claramente los resultados esperados y los indicadores que se utilizarán para evaluar el desempeño.

Es así como la MML proporciona la base conceptual y metodológica para la planificación y el seguimiento de proyectos, mientras que el PbR complementa este enfoque al vincular los recursos financieros con los resultados esperados, promoviendo así una gestión orientada a resultados.

En el caso del municipio de Puebla “*para dar cumplimiento a los Planes Municipales de Desarrollo de cada gestión y en el marco de una asignación presupuestal de carácter inercial, las dependencias y entidades programaban sus acciones de corto plazo en instrumentos denominados -Programas Operativos Anuales- (POA’s)*” (H. Ayuntamiento de Puebla, 2017, p. 5) lo que facilitaba la detección de errores y desviaciones en los objetivos de las diferentes unidades administrativas, con el propósito de corregirlos; al monitorear y evaluar continuamente el progreso a través de los POA’s, se mejoraba la eficiencia de la administración municipal y se apostaba para que las metas del Plan Municipal de Desarrollo se cumplieran de manera efectiva.

Sin embargo “*en la gestión municipal de 2014-2018, una vez concluido el PMD, se realizó la transición de POA’s hacia PP’s [Programas Presupuestarios] mediante la instrumentación del*

Presupuesto basado en Resultados (PbR), contribuyendo con ello al fortalecimiento de las políticas, programas públicos y el desempeño institucional del Municipio” (Ayuntamiento de Puebla, 2017, p. 5). La adopción del PbR significó un cambio de paradigma al centrarse en los resultados y el impacto de las acciones gubernamentales, en lugar de enfocarse exclusivamente en los procesos administrativos. Esta transición representó un avance hacia una gestión más orientada hacia los resultados, lo que contribuyó al fortalecimiento institucional y al mejoramiento de los servicios públicos ofrecidos a la comunidad.

La transición hacia el PbR fue un paso clave para la modernización de la gestión pública municipal, orientando el quehacer gubernamental hacia una mayor rendición de cuentas y transparencia.

4.3 Evaluación de los programas de desarrollo y atención al campo

4.3.1 Tipo de evaluación

En el momento en que se realiza esta investigación, casi tres años después de haber concluido el último periodo de gobierno que se evalúa, se trata de una evaluación ex post. De acuerdo con Abdalá, citado por Prieto, Ortegón y Pacheco (2005), el objetivo primordial de este tipo de evaluación es medir el impacto generado por el programa. Esta evaluación se enmarca dentro de un modelo funcional, cuyo propósito principal es generar información que permita conocer los alcances y las limitaciones en el cumplimiento de los objetivos establecidos.

La evaluación que se presenta a continuación, es una evaluación basada en evidencia, la cual hace uso de datos sólidos y confiables que permiten evaluar la efectividad de los programas. Este proceso se basó en una técnica de investigación descriptiva conocida como análisis de gabinete, que implica la recopilación, organización y análisis de información proveniente de documentos normativos, bases de datos, registros administrativos, sitios web de dependencias y resultados de evaluaciones, entre otros recursos. La evaluación se centró en valorar las evidencias documentales proporcionadas por las dependencias y entidades de la administración pública municipal responsables de la gestión de los programas evaluados.

Tabla 4.2. Marco evaluativo de la investigación.

Objetivo de estudio: programas municipales de desarrollo y atención al campo, municipio de Puebla 2014-2021		
Objetivo general: Evaluar la pertinencia y sostenibilidad de los programas de desarrollo y atención al campo implementados por el municipio de Puebla, 2014-2021. Comparando el grado de cumplimiento de sus objetivos establecidos con los objetivos logrados durante los últimos años y su permanencia después de haber concluido los programas.		
Objetivos específicos	Interrogantes	Criterios de evaluación
Analizar en qué medida los programas implementados fueron acordes a las condiciones contextuales del municipio de Puebla	<p>¿Estaban enfocados a atender las zonas con vocación agrícola?</p> <p>¿Las acciones implementadas buscaban incrementar o mantener las hectáreas de superficie cultivable en el municipio?</p> <p>¿Los programas estaban vinculados a los objetivos del gobierno estatal y federal?</p> <p>¿Se promovió la vinculación del sector público con la sociedad civil?</p>	Pertinencia
Analizar el grado de estabilidad y compromiso municipal en la continuidad de los programas de desarrollo y atención al campo	<p>¿Cuántos años permanecieron vigentes los programas del municipio?</p> <p>¿Cuánto fue el presupuesto asignado para estos programas?¹⁵</p> <p>¿Existió una visión a largo plazo de las actividades plantadas?</p>	Sostenibilidad

Fuente: Elaboración propia, con base en los criterios de la OCDE para la Evaluación de Programas de Cooperación Técnica.

¹⁵ Cabe señalar que el análisis se basa en los montos asignados en los presupuestos aprobados. Sin embargo, durante el ejercicio fiscal pueden presentarse modificaciones presupuestales que afecten dichos montos, así como diferencias entre lo asignado, lo devengado y lo efectivamente ejercido. Esta consideración se analiza más a profundidad en el apartado correspondiente.

En el contexto de la evaluación, se establecen los siguientes elementos: el tema de estudio, la meta principal, la pregunta central, los objetivos detallados, las preguntas específicas y los estándares de evaluación. La tabla 14, proporciona una estructura definida para identificar los aspectos a evaluar y las variables que se pretenden analizar de manera sistemática.

La evaluación que aquí se presenta se desarrolla en tres etapas:

- La primera de ellas consiste en un análisis de las fichas técnicas de indicador (FTI) de los programas presupuestarios de la dirección de desarrollo rural, de 2015 a 2021.
- La segunda etapa se realiza un análisis detallado de la Matriz de Indicadores de Resultados, instrumento que forma parte de la MML el cual se utilizó a partir de la gestión de 2019. Con base en ello, se elabora una crítica constructiva de la metodología implementada de 2019-2021, teniendo como referente el trabajo de campo y la experiencia adquirida durante ese periodo.
- Finalmente, se profundiza sobre las dos categorías de análisis de esta investigación: pertinencia y sostenibilidad. En este apartado se detalla la vinculación entre las condiciones del contexto, los objetivos de los programas y la permanencia de estos a través de los años.

4.3.2 Programa Presupuestario Dirección de Desarrollo Rural, año 2015

Después de la modificación de la estructura orgánica del municipio en el año 2014, se crea la dirección de Desarrollo Rural perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad del municipio de Puebla, mediante la Sesión Extraordinaria de Cabildo del 15 de febrero de 2014. Esta adquiere responsabilidades administrativas y se le asigna un presupuesto para el desarrollo de las actividades enfocadas al área rural, el objetivo de dicha dirección era:

Brindar un mejor servicio municipal a la población que realiza actividades productivas primarias en el medio rural, periurbano y urbano, bajo un marco de auto sostenibilidad de las mismas para elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los habitantes del municipio que viven en las zonas rurales. De este modo se mejorarán los ingresos de los productores, incrementando nuestra presencia en los mercados locales y regionales, promoviendo los procesos de agregación de valor, así como el nivel de abasto del mercado

interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles siempre buscando revertir el deterioro de los ecosistemas, a través de acciones para preservar el agua, el suelo y la biodiversidad. (H. Ayuntamiento de Puebla, 2015, p. 12)

Para el análisis del primer año de actividades de la Dirección, se presentan los datos referidos en la FTI. Estas se concentran en dos componentes: 1) Superficies cultivables del Municipio, atendidas y 2) Alimentos primarios, sanos e inocuos a nivel familiar de subsistencia en zonas urbana, periurbana y rural, producidos (ver tabla 4.3).

El presupuesto asignado para el funcionamiento de la DDR fue de **\$6,976,858.40** pesos, siendo distribuido de la siguiente manera: \$4,357,874.40 pesos fueron destinados al componente de *superficies cultivables del municipio, atendidas*. Mientras que los \$2,618,983.60 pesos, restantes, se destinaron para el componente de *alimentos primarios, sanos e inocuos de subsistencia en zonas urbanas, periurbana y rural, producidos*.

Durante este programa presupuestario no se tiene a detalle las acciones que fueron implementadas, únicamente se cuenta con información referente a las hectáreas que fueron atendidas, siendo un 14.64% del total de hectáreas existentes en el municipio (20880 ha). De igual forma, se reporta un cumplimiento del 100% de las solicitudes recibidas en materia de desarrollo rural con respecto a las solicitudes atendidas, lo que podría indicar un buen nivel de atención y respuesta por parte de la dirección.

Cubrir un 14.64% de las hectáreas totales del municipio durante el primer año no solo sugiere un comienzo favorable, sino que también refleja el alcance inicial y la capacidad operativa de los programas de desarrollo rural implementados. Aunque los detalles de las acciones implementadas en el primer año son escasos, los datos presentados en la FTI sugieren que se logró una atención significativa a las superficies cultivables y la producción de alimentos primarios saludables.

4.3.3 Programa Presupuestario Dirección de Desarrollo Rural, año 2016

En este año de gestión, se continuó trabajando con los mismos componentes que el año anterior, sin embargo, el método de cálculo se modificó, al menos para el componente de *Alimentos primarios, sanos e inocuos a nivel familiar de subsistencia en zonas urbana, periurbana y rural*,

producidos, pasó de medir el número de solicitudes atendidas en materia de desarrollo rural a medir el número de solicitudes atendidas con *acciones* en materia de producción de alimentos primarios de subsistencia; por lo mismo, el valor acumulado no es comparable con el año 2015, en donde se identifica que pasa de atender 377 (en materia de desarrollo rural) a únicamente 66 solicitudes con *acciones* en materia de producción de alimentos. Este cambio en el método de medición dificulta la comparación directa con el año anterior. Ver tabla 4.4.

Lo que respecta al primer componente, el número de hectáreas cultivables atendidas incremento en un 0.25% pasando de 14.64% a 14.90%, siendo un total de 3112 hectáreas cultivables atendidas.

El presupuesto asignado sufrió una disminución nominal de aproximadamente el **22%**, pasando de \$6,976,858.40 (2015) a \$5,450,000.00 (2016). Esta cifra refleja un ajuste directo en la cantidad de recursos disponibles en términos monetarios, posiblemente debido a restricciones presupuestarias o una reevaluación de las prioridades gubernamentales. Al analizar el presupuesto de 2016 en términos reales —ajustado por inflación con base en el Índice de Precios Implícitos (2018=100)—, \$6,110,207.84. Lo que evidencia una reducción sustancial en la capacidad adquisitiva del presupuesto asignado para ese año.

A pesar de esta reducción presupuestaria, se mantuvo la misma distribución, priorizando un mayor porcentaje de recursos para atender el componente de superficies cultivables del municipio. Tal como en 2015, no existe evidencia de información detallada sobre las acciones que fueron ejecutadas, por lo mismo únicamente se analiza lo contenido dentro de la FTI para el programa presupuestario de ese año.

Tabla 4.3. Ficha Técnica de Indicador Programa Presupuestario DDR, 2015.

Nombre del componente	Nombre del indicador	Método de cálculo	Descripción de variables	Unidad de medida	Valor acumulado al último corte	Meta anual programada	Avance acumulado
Superficies cultivables del Municipio, atendidas	Porcentaje de superficie cultivable atendida en el Municipio.	(Número de hectáreas cultivables atendidas en el municipio en 2015/ Total de hectáreas cultivables existentes en el municipio) *100	Número de hectáreas cultivables atendidas en el municipio en 2015	Hectáreas	3058	14%	14.64%
			Total, de hectáreas cultivables existentes en el municipio	Hectáreas	20880		
Alimentos primarios sanos e ino cuos a nivel familiar de subsistencia en zonas urbana, periurbana y rural, producidos	Porcentaje de solicitudes atendidas con acciones de Desarrollo Rural.	(Número de solicitudes atendidas en materia de desarrollo rural /Total de solicitudes recibidas en materia de desarrollo rural) *100	(Número de solicitudes atendidas en materia de desarrollo rural /Total de solicitudes recibidas en materia de desarrollo rural) *100	Solicitudes	377	100%	100%
			Total, de solicitudes recibidas en materia de desarrollo rural	Solicitudes	377		

Fuente: Elaboración propia con base en las FTI proporcionados por el Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN), 2015.

Tabla 4.4. Ficha Técnica de Indicador Programa Presupuestario DDR, 2016.

Nombre del componente	Nombre del indicador	Método de cálculo	Descripción de variables	Unidad de medida	Valor acumulado al último corte	Meta anual programada	Avance acumulado
LA 4 Superficies cultivables del Municipio, atendidas	Porcentaje de superficie cultivable atendida en el Municipio.	(Número de hectáreas cultivables atendidas en el municipio en 2016/ Total de hectáreas cultivables existentes en el municipio) *100	Número de hectáreas cultivables atendidas en el municipio en 2016	Hectáreas	3112	14%	14.90%
			Total, de hectáreas cultivables existentes en el Municipio	Hectáreas	20880		
LA 5 Alimentos primarios sanos e inocuos a nivel familiar de subsistencia en zonas urbana, periurbana y rural, producidos	Porcentaje de solicitudes atendidas con acciones de Desarrollo Rural.	(Número de solicitudes atendidas con acciones en materia de producción de alimentos primarios de subsistencia / Total de solicitudes recibidas con acciones en materia de producción de alimentos primarios de subsistencia) *100	Número de solicitudes atendidas con acciones en materia de producción de alimentos primarios de subsistencia	Solicitudes	62	100%	100%
			Total de solicitudes recibidas con acciones en materia de producción de alimentos primarios de subsistencia	Solicitudes	62		

Fuente: Elaboración propia con base en las FTI proporcionados por el IMPLAN, 2016.

4.3.4 Programa Presupuestario Dirección de Desarrollo Rural, año 2017

Para este año de gestión, se tiene a detalle la información referente a las acciones que fueron programadas para cada componente. En total fueron 11 actividades planeadas, de las cuales dos tienen la etiqueta “bajo demanda” lo que indica que se ejecuta dicha actividad únicamente cuando es solicitada o requerida de manera específica.

El presupuesto asignado fue de \$5,500,00.00 aumentando un mínimo con relación al año anterior (incremento de \$50,000.00). Para el 2017 el componente 2 fue al que se le destinó un mayor porcentaje del presupuesto con \$3,400,000.00 pesos (valor nominal).

En la tabla 4.5 se encuentran las acciones que fueron destinadas a mejorar la productividad agrícola y la seguridad alimentaria, utilizando enfoques adaptativos según la demanda y las necesidades específicas. Destacando los siguientes puntos:

- Mejorar la productividad agrícola proporcionando insumos necesarios a una gran extensión de tierra cultivable.
- Se busca mejorar la productividad de las parcelas individuales mediante la entrega de herramientas agrícolas a un número específico de productores rurales.
- Mejorar la eficiencia y transparencia en la entrega de insumos para los programas de desarrollo rural.
- Mejorar la calidad genética de los animales mediante la inseminación artificial.
- Promover la producción sostenible mediante la instalación de biodigestores para la gestión de residuos orgánicos.
- Creación de huertos-escuela para capacitar a la población en técnicas de producción agrícola y mejorar la seguridad alimentaria en zonas urbanas y periurbanas. Como ejemplos prácticos para la implementación de técnicas agrícolas sostenibles.
- Ofrecer capacitación en agricultura y ganadería para mejorar las habilidades de los productores rurales en la subsistencia.

Sin embargo, a diferencia de los años anteriores, existe una laguna en la información presentada por el ayuntamiento en su portal de transparencia. La FTI que se encuentra en la pestaña de 2017, corresponde a la del año 2018, duplicando la información. Por lo tanto, al no contar con información de las FTI, es imposible conocer si existió un

incremento tanto en el número de hectáreas cultivables como en las solicitudes atendidas, siendo estos los indicadores que se habían evaluado de cada componente.

Tabla 4.5. Descripción de actividades del programa presupuestario DDR, 2017.

Componente	Actividad
Superficies cultivables del Municipio, atendidas	Atender 3,000 hectáreas de superficie cultivable con insumos agrícolas por ciclo productivo (2.4.1 PROIGUALDAD) (UNICEF)
	Beneficiar 600 productores rurales mediante la entrega de herramienta menor para el mejoramiento productivo de sus parcelas (2.4.1 PROIGUALDAD) (UNICEF)
	Implementar 1 proceso (Modernizado y Sistematizado) de entrega de Insumos de los Programas que se operan, contribuyendo a la transparencia y mejora en la atención ciudadana
	Ejecutar 1 proyecto Agropecuario con recursos extraordinarios, federales, estatales, municipales y/o de iniciativa privada (Bajo demanda)
Alimentos primarios sanos e inocuos a nivel familiar de subsistencia en zonas urbana, periurbana y rural, producidos	Entregar 350 dosis para el mejoramiento genético de los hatos, rebaños y piaras, mediante inseminación artificial
	Instalar 38 biodigestores en las Unidades Productivas de Puebla, para operar y mantener centros productivos de subsistencia
	Implementar 3 Huertos-Escuela para la capacitación productiva con la finalidad de mejorar la alimentación en zonas urbanas y periurbanas (UNICEF)
	Entregar 1,000 crías de cerdo para su reproducción a pequeños productores
	Impartir 260 acciones de capacitación (cursos y talleres) en materia agropecuaria de subsistencia (2.5.2 PROIGUALDAD) (UNICEF) (Bajo demanda)
	Establecer 3 módulos productivos familiares de subsistencia (Demostrativos) (UNICEF)
Ejecutar 1 Proyecto en materia de Alimentos primarios sanos e inocuos a nivel familiar de subsistencia en zonas urbana, periurbana y rural con recursos extraordinarios, federales, estatales, municipales y/o de iniciativa privada (Bajo demanda)	

Fuente: Elaboración propia con base en los Programas Presupuestarios, municipio de Puebla, 2017.

4.3.5 Programa Presupuestario Dirección de Desarrollo Rural, año 2018

La particularidad de este año de gestión radica en la transición de gobierno, por lo que el Programa Presupuestario es programado con corte a septiembre de 2018, fecha en la que se realiza la entrega-recepción de la administración municipal.

En la FTI que se presenta a continuación, las metas presentadas corresponden a dos cortes distintos, unas se encuentran con corte a septiembre y las otras en diciembre de ese mismo año. En dicha programación para el componente uno la descripción de las variables nuevamente fue modificada pasando a definirse como “*número de hectáreas cultivables atendidas en el municipio mediante el suministro de insumos agrícolas/ total de hectáreas cultivables existentes en el municipio*”. Focalizando el campo de acción al suministro de insumos agrícolas. Ver tabla 4.7

Con corte en septiembre se reportó un 0% de avance del indicador del componente uno y un avance del 100% de lo programado para el componente dos. Sin embargo, a finales de diciembre, se reporta un avance del 100% de todo lo programado, siendo la administración entrante quien concluyó con las actividades. En la tabla 19, se mencionan las actividades programadas por componente, en total fueron diez actividades con dos de tipo “bajo demanda”. De los cambios más significativos de un año a otro están el cambio de *atender 3000 hectáreas con insumos agrícolas a otorgar 500 acciones de apoyo de infraestructura* (no especificando el tipo de acciones que son incluidas); se hace énfasis en la capacitación, el apoyo técnico y el fortalecimiento de la producción agropecuaria.

Finalmente, el presupuesto sufrió una reducción significativa, casi el 51% en relación a 2017, aprobándose \$2,795,000.00 pesos (valores nominales); disminuyendo drásticamente con respecto a años anteriores. En términos generales, considerando los resultados favorables que se venían presentando, probablemente, la reducción del presupuesto obedezca a los tiempos que se tienen establecidos para realizar la transición de gobierno (la planeación debía estar ejecutada para septiembre de ese año).

Tabla 4.6. Ficha Técnica de Indicador Programa Presupuestario DDR, 2018.

Nombre del componente	Nombre del indicador	Método de cálculo	Descripción de variables	Unidad de medida	Valor acumulado al último corte	Meta anual programada Sep/Dic	Avance acumulado Sep/Dic
LA 4 Superficies cultivables del Municipio, atendidas	Porcentaje de superficie cultivable atendida en el Municipio.	(Número de hectáreas cultivables atendidas en el municipio mediante el suministro de insumos agrícolas / Total de hectáreas cultivables existentes en el Municipio) * 100	Número de hectáreas cultivables atendidas en el municipio mediante el suministro de insumos agrícolas	Hectáreas	500	2.37%	0%
			Total de hectáreas cultivables existentes en el Municipio	Hectáreas	20880	2.39%	100%
LA 5 Alimentos primarios sanos e inocuos a nivel familiar de subsistencia en zonas urbana, periurbana y rural, producidos	Porcentaje de solicitudes atendidas con acciones de Desarrollo Rural.	(Número de acciones realizadas en materia de producción de alimentos primarios de subsistencia / Total de acciones programadas en materia de producción de alimentos primarios de subsistencia) *100	Número de acciones realizadas en materia de producción de alimentos primarios de subsistencia	Acción	71	100%	100%
			Total de acciones programadas en materia de producción de alimentos primarios de subsistencia	Acción	71	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en las FTI proporcionados por el IMPLAN, 2018.

Tabla 4.7. Descripción de actividades del programa presupuestario DDR, 2018.

Componente	Actividades
LA 4 Superficies cultivables del Municipio, atendidas	<p>LA 1, 4 y 7 Otorgar 500 acciones de apoyo de infraestructura, insumos y herramienta menor para el mejoramiento productivo de sus parcelas (2.4.1 PROIGUALDAD)</p> <p>LA 2 Elaborar 1 programa estratégico en materia agrícola para el Municipio de Puebla</p> <p>LA 3 Ejecutar 1 proyecto agropecuario con recursos extraordinarios federales, estatales y/o municipales, así como de iniciativa privada (Bajo demanda)</p> <p>LA 11 y 12 Impartir 260 acciones de capacitación (cursos y talleres) en materia agropecuaria de subsistencia (2.5.2 PROIGUALDAD) (2.5.5 PROMUPINNA) (Bajo demanda)</p>
LA 5 Alimentos primarios sanos e inocuos a nivel familiar de subsistencia en zonas urbana, periurbana y rural, producidos	<p>LA 2 Generar 4 reportes de la dotación de insumos para la operación y mantenimiento 3 Huertos- Escuelas (2.5.5 PROMUPINNA)</p> <p>LA 2, 5, 6 y 7 Aplicar 300 dosis de semen para el mejoramiento genético de los hatos, rebaños y piaras</p> <p>LA 2 y 7 Entregar 500 crías de cerdo para la producción de alimentos a pequeños productores</p> <p>LA 2, 5, 6 y 7 Entregar 250 Unidades de Producción Avícola, (Carne y Huevo) para combatir el rezago alimentario de las familias del ámbito Rural en el Municipio de Puebla</p>

Fuente: Elaboración propia con base en los Programas Presupuestarios, municipio de Puebla, 2018.

4.3.6 Programa Presupuestario Dirección de Desarrollo Rural, año 2019

Con el inicio de una nueva gestión municipal, se marca un cambio significativo en el panorama político ante la llegada al gobierno local de un partido político distinto (MORENA¹⁶). Este cambio no solo representa una transición administrativa y la dirección de las políticas municipales, sino que también pudo implicar un cambio en las prioridades, enfoques y estrategias de gestión.

A partir de este año, los indicadores, las variables y unidades de medida de las FTI son cambiados en su totalidad. De tener únicamente dos componentes de trabajo ahora se reportan cuatro componentes: C1 Programa de seguridad alimentaria y combate al hambre, implementado; C2 Rescate de material genético para la biodiversidad del municipio,

¹⁶ Movimiento de Regeneración Nacional

implementado; C3 Programa de ganadería y/o avicultura familiar de traspatio, implementado; C4 Estrategia de impulso a las microfinanzas y agronegocios, implementada.

Durante este año la dirección de desarrollo rural ejecutó las 16 actividades planeadas que consistían en lo siguiente:

Tabla 4.8. Descripción de actividades del programa presupuestario DDR, 2019.

Componente	Actividades
C1. Programa de Seguridad alimentaria y combate al hambre, implementado	LA 13 Elaborar 1 diagnóstico de la situación de pobreza alimentaria en el municipio de Puebla por Junta Auxiliar (1.4.1 PROMUPINNA)
	LA 14 Abastecer 3 módulos productivos-demostrativos para la producción de alimentos (1.4.2 PROMUPINNA)
	LA 15 Instalar 17 módulos para la producción de alimentos para personas en pobreza alimentaria (1.4.2 PROMUPINNA)
	LA 16 Implementar 1 programa de plantación de árboles frutales en el municipio (1.4.2 PROMUPINNA)
	LA 17 Implementar 1 programa para la producción de composta a través de la separación de desechos orgánicos e inorgánicos.
C2. Rescate de material genético para la biodiversidad del municipio, implementado.	LA 18 Implementar 1 programa de rescate de semilla de maíz nativa en el municipio
	LA 19 Elaborar 1 padrón de productores que hayan implementado el uso de las semillas de maíz nativas
	LA 20 Implementar 1 programa de mejora de suelo a través del uso de bioprotectores (hongos y bacterias) del género trichoderma y glomus en el municipio
	LA 21 Realizar 1 evento para reconocer al productor de maíz con mayor rendimiento.
	LA 21 Realizar 2 encuentros regionales de agricultura familiar en el municipio (1.4.2 PROMUPINNA)
C3. Programa de ganadería y/o avicultura familiar de traspatio, implementado.	LA 22 Instalar 9 apiarios para la producción de miel con enfoque ecológico en zonas estratégicas del municipio (1.4.2 PROMUPINNA)
	LA 23 Impartir 50 cursos a ganaderos en temas de generación y agregación de valor (producción, transformación y comercialización).
	LA 24 Instalar 50 módulos de producción de huevo orgánico de traspatio (1.4.2 PROMUPINNA)
C4. Estrategia de impulso a las microfinanzas y agronegocios, implementada	LA 25 Impartir 10 talleres para el aprovechamiento de subproductos de origen animal (1.4.2 PROMUPINNA)
	LA 26 Diseñar 1 programa de fondos de ahorro comunitarios para mujeres del medio rural.
	LA 29 Realizar 1 evento de vinculación de productores, comercializadores y prestadores de servicios en materia de desarrollo rural

Fuente: Elaboración propia con base en los Programas Presupuestarios, municipio de Puebla, 2019.

Asimismo, las unidades de medida comienzan a ser “junta auxiliar” y “acciones” dependiendo de cada componente. Al existir modificaciones en las unidades de medida es imposible tener una línea base de seguimiento, siendo esta esencial para medir los avances de un programa porque permite comparar los resultados actuales con los iniciales; cambiar las unidades de medida refleja una falta de planificación estratégica y de visión a largo plazo.

No obstante, en la FTI (tabla 4.9) se comprueba el cumplimiento de manera satisfactoria de la programación de ese año. El presupuesto asignado aumenta a \$6,345,000.00 (corrientes), en términos reales el presupuesto fue de \$6,082,304.64. Aunque hubo un incremento nominal, el valor real refleja una recuperación moderada que aún no logra igualar el poder adquisitivo de 2015.

Cada componente representa una iniciativa específica que recibió una asignación de fondos para su implementación:

- *C1*, recibió la mayor asignación de fondos, indicando que se le dio prioridad en términos de recursos financieros. Se enfocó en abordar las necesidades relacionadas con la seguridad alimentaria y la lucha contra el hambre en la comunidad.
- *C2*, recibió una asignación significativa de fondos, lo que sugiere que se considera importante preservar y proteger la diversidad genética de las especies locales en el municipio.
- *C3*, se centró en promover la actividad ganadera y avícola entre las familias locales, especialmente aquellas que practican la ganadería y la avicultura en sus hogares.
- *C4*: recibió una asignación menor de fondos en comparación con los anteriores. Sin embargo, sigue siendo importante, ya que se diseñó para apoyar el desarrollo económico en el sector agrícola mediante el fomento de las microfinanzas y los agronegocios.

Tabla 4.9. Ficha Técnica de Indicador Programa Presupuestario DDR, 2019.

Nombre del componente	Nombre del indicador	Método de cálculo	Descripción de variables	Unidad de medida	Valor acumulado al último corte	Meta anual programada	Avance acumulado
C1. Programa de seguridad alimentaria y combate al hambre, implementado	Porcentaje de Juntas Auxiliares del municipio atendidas	(Número de Juntas Auxiliares atendidas con módulos productivo-demostrativos / Total de Juntas Auxiliares) * 100	Número de Juntas Auxiliares atendidas con módulos productivo-demostrativos	Junta Auxiliar	17	100%	100%
			Total de Juntas Auxiliares	Junta Auxiliar	17		
C2. Rescate de material genético para la biodiversidad del municipio, implementado	Porcentaje de Juntas Auxiliares beneficiadas con semilla de maíz nativo	(Número de Juntas Auxiliares beneficiadas con semilla de maíz nativo (Juntas Auxiliares que poseen vocación productiva agrícola) / Total de Juntas Auxiliares) *100	Número de Juntas Auxiliares beneficiadas con semilla de maíz nativo (Juntas Auxiliares que poseen vocación productiva agrícola)	Junta Auxiliar	10	58.82%	58.82%
			Total de Juntas Auxiliares	Junta Auxiliar	17		
C.3 Programa de ganadería y/o avicultura familiar de traspatio, implementado	Porcentaje de acciones de capacitación en materia de ganadería y/o aviculturas realizadas	(Número de acciones realizadas de capacitación en materia de ganadería y/o avicultura / Total de acciones programadas de capacitación en materia de ganadería y/o avicultura) * 100	Número de acciones realizadas de capacitación en materia de ganadería y/o avicultura	Acción	60	100%	100%
			Total de acciones programadas de capacitación en materia de ganadería y/o avicultura	Acción	60		
C4. Estrategia de impulso a las microfinanzas y agronegocios, implementada	Porcentaje de acciones en favor de las microfinanzas y agronegocios, realizadas	(Número de acciones realizadas en favor de las microfinanzas y agronegocios / Número de acciones programadas en favor de las microfinanzas y agronegocios) * 100	Número de acciones realizadas en favor de las microfinanzas y agronegocios	Acción	12	100%	100%
			Número de acciones programadas en favor de las microfinanzas y agronegocios	Acción	12		

Fuente: Elaboración propia con base en la FTI proporcionado por el IMPLAN, 2019.

Este planteamiento, aborda la seguridad alimentaria desde múltiples ángulos, incluyendo la producción agrícola, la conservación de semillas nativas, la promoción de la agroecología y la gestión de subproductos, lo que sugiere un enfoque holístico para abordar la problemática y atender al campo de forma diferente.

El programa implementado en el municipio de Puebla refleja un enfoque integral y participativo, promueve la biodiversidad y sostenibilidad mediante rescate del material genético para la biodiversidad y la implementación de prácticas agroecológicas, se promueve mayor participación local mediante las diversas capacitaciones y eventos para la vinculación de productores, así como la diversificación de actividades económicas en el ámbito rural. La promoción de actividades como la apicultura, la ganadería y la avicultura familiar de traspatio, así como el impulso a las microfinanzas y agronegocios, busca diversificar las fuentes de ingresos en el ámbito rural y generar oportunidades económicas para los habitantes locales.

Finalmente, con relación a la metodología para la evaluación de los programas presupuestarios de 2019 a 2021, se cuenta con la Matriz de Indicadores de Resultados; esta ayuda a tener concentrada la información para monitorear y evaluar el progreso de las actividades. Contiene las actividades, indicador, medio de verificación, supuestos y resultados; se hace una parametrización en tipo semáforo que va midiendo el grado de avance programático. Para el programa presupuestario de 2019 todas las actividades aparecen en verde, obteniendo un estado *satisfactorio* que demuestra el cumplimiento de cada una de las actividades programadas. (Ver anexo 2).

4.3.7 Programa Presupuestario Dirección de Desarrollo Rural, año 2020

Para la planeación de 2020, se tienen 20 actividades, 4 de ellas con la etiqueta “bajo demanda”. La siguiente tabla muestra las actividades programadas:

Tabla 4.10. Descripción de actividades del programa presupuestario DDR, 2020.

Componente	Actividades
C1. Programa de Seguridad alimentaria y combate al hambre, implementado	LA 14,15 y 23 Abastecer 20 módulos productivos-demostrativos para la producción de alimentos
	LA 13 y 15 Entregar 135 módulos de producción de alimentos para adultos mayores
	LA 13 y 23 Elaborar 1 manual de agricultura urbana para el Municipio de Puebla (2.7.23 PROIGUALDAD)
	LA 13 y 23 Distribuir 2,000 ejemplares del manual de agricultura urbana para el Municipio de Puebla (2.7.13 y 2.7.23 PROIGUALDAD)
	LA 15 Involucrar a 500 estudiantes de nivel básico y medio superior a través de módulos de producción de alimento (huertos escolares) en el Municipio de Puebla
	LA 13, 17 y 23 Impartir 100 talleres en temas de agricultura urbana y separación de los desechos orgánicos (2.7.13 y 2.7.23 PROIGUALDAD)
C2. Rescate de material genético para la biodiversidad del municipio, implementado.	Ejecutar 1 proyecto de Desarrollo Rural en materia de seguridad alimentaria y combate al hambre con recursos extraordinarios federales, estatales y/o municipales, así como de iniciativa privada (Bajo demanda)
	LA 20 y 21 Entregar 250 toneladas de vermicomposta para mejorar el suelo con vocación agrícola
	LA 18 y LA 20 Realizar 30 reuniones de seguimiento y evaluación al programa de rescate de maíz nativo
	LA 18 y 20 Realizar 15 visitas de seguimiento en los núcleos ejidales beneficiados con maquinaria agrícola en el programa "Sembrando Bienestar"
C3. Programa de ganadería y/o avicultura familiar de traspatio, implementado.	LA 21 Realizar 2 eventos de productores (as) agropecuarios (1.4.2 PROMUPINNA)
	Ejecutar 1 proyecto de Desarrollo Rural en materia de rescate de material genético para la biodiversidad con recursos extraordinarios federales, estatales y/o municipales, así como de iniciativa privada (Bajo demanda)
	LA 13, 23, 24, 25 y 28 Habilitar 1 centro de capacitación de la Dirección de Desarrollo Rural en el Parque Centenario Laguna de Chapulco (2.7.13 y 2.7.23 PROIGUALDAD)
	LA 13, 23, 24, 25 y 28 Habilitar 1 oficina en el Parque Cerro de Amalucan para los procesos de capacitación en materia de vermicomposta y agricultura urbana
C4. Estrategia de impulso a las microfinanzas y agronegocios, implementada	LA 13, 23 y 25 Impartir 70 cursos a ganaderos en temas de alimentación, instalaciones y sistemas agro pastoriles (2.7.13 y 2.7.23 PROIGUALDAD)
	LA 13, 23 y 24 Entregar 250 paquetes avícolas para productores (as) del Municipio (2.7.13 y 2.7.23 PROIGUALDAD)
	Ejecutar 1 proyecto de Desarrollo Rural en materia de ganadería y/o avicultura familiar de traspatio con recursos extraordinarios federales, estatales y/o municipales, así como de iniciativa privada (Bajo demanda)
C4. Estrategia de impulso a las microfinanzas y agronegocios, implementada	LA 13, 23 y 28 Impartir 20 talleres en materia de transformación de productos de origen agropecuario (2.7.13 y 2.7.23 PROIGUALDAD)
	LA 29 Realizar 1 evento de vinculación de productores, comercializadores y prestadores de servicios en materia de desarrollo rural
	Ejecutar 1 proyecto de Desarrollo Rural en materia de impulso a las micro finanzas y agronegocios con recursos extraordinarios federales, estatales y/o municipales, así como de iniciativa privada (Bajo demanda)

Fuente: Elaboración propia con base en los Programas Presupuestarios, municipio de Puebla, 2020

Se considera pertinente resaltar algunos aspectos clave:

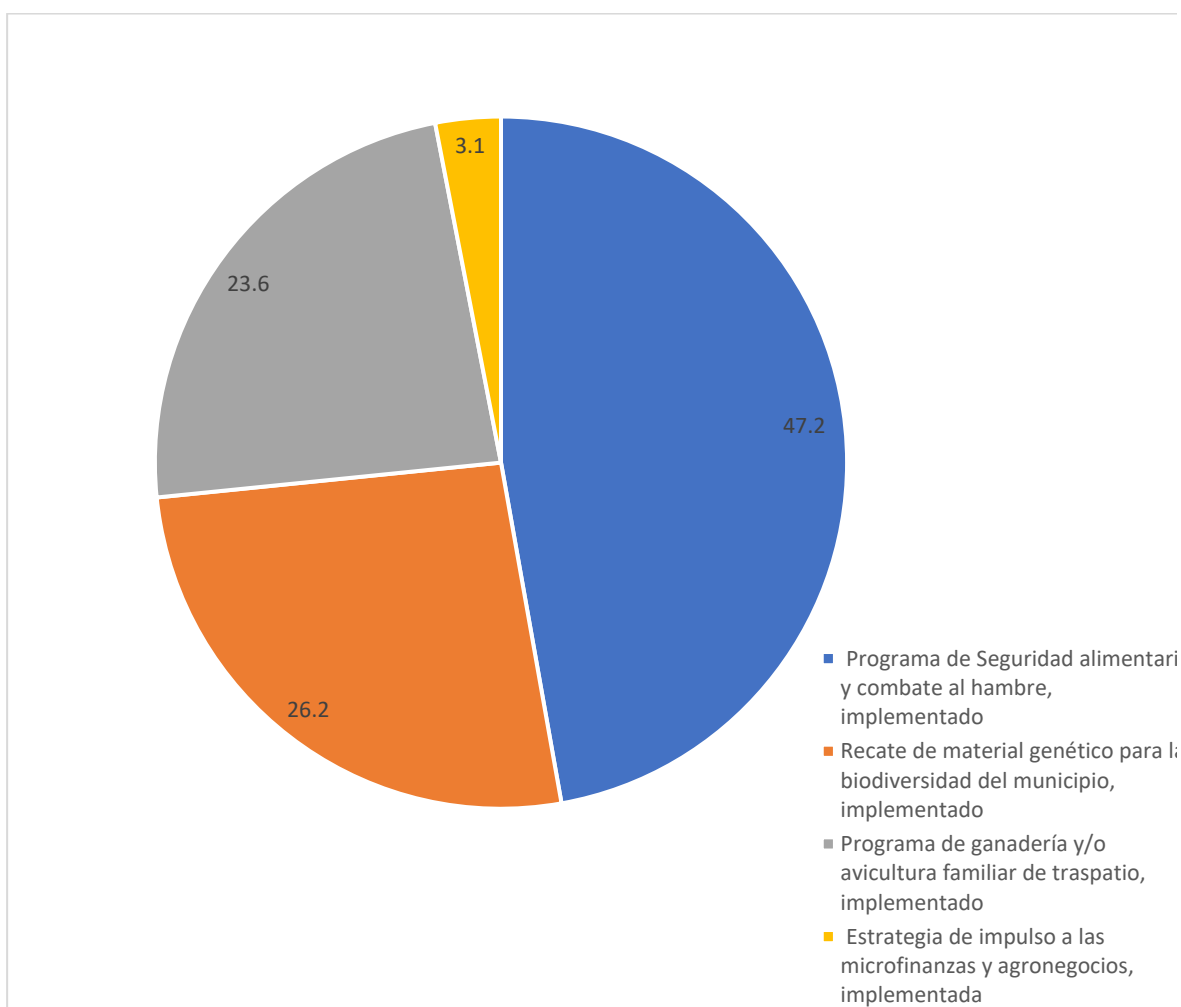
- Diversificación de actividades: desde la instalación de módulos productivos hasta la entrega de maquinaria agrícola y la capacitación en agricultura urbana. Esta diversificación permite atender múltiples aspectos del desarrollo rural y la seguridad alimentaria.
- Enfoque en poblaciones vulnerables: se destaca la atención a grupos específicos, como adultos mayores y estudiantes, mediante la entrega de módulos de alimentos adaptados a sus necesidades y la participación en actividades como huertos escolares. Muestra una preocupación por garantizar el acceso a alimentos nutritivos y mejorar la educación alimentaria.
- Promoción de prácticas sostenibles: la impartición de talleres sobre agricultura urbana y la distribución de vermicomposta para mejorar la calidad del suelo destacan el enfoque en prácticas agrícolas sostenibles con el medio ambiente. Esto puede contribuir a la conservación de recursos naturales y la resiliencia ante el cambio climático.
- Fortalecimiento de capacidades: la realización de cursos y talleres para ganaderos, avicultores y la comunidad en general muestra un compromiso con el fortalecimiento de capacidades y el desarrollo de habilidades en el sector agropecuario.
- Colaboración y vinculación: los eventos de vinculación entre productores, comercializadores y prestadores de servicios pueden fomentar la colaboración y el intercambio de conocimientos en el sector agrícola. Además, la colaboración con instituciones educativas y la sociedad civil para la implementación de actividades como huertos escolares demuestra una estrategia de trabajo en red y sinergias entre diferentes actores.

En la FTI se reporta el cumplimiento en tiempo y forma de las actividades planteadas ejecutando el presupuesto que fue asignado de \$6,345,000.00 (igual que en 2019). El valor real fue de \$5,813,722.85, disminuyendo ligeramente debido al aumento del coeficiente deflactor, mostrando un efecto de inflación más fuerte. Ver tabla 4.11

Con respecto a la parametrización de la MIR las actividades aparecen en estado *satisfactorio*. Sugiere que se están llevando a cabo las actividades en tiempo y forma, respetando los procesos técnicos y administrativos previamente definidos. Ver anexo 3

La distribución del presupuesto demuestra que el mayor porcentaje fue destinado al componente 1 de *seguridad alimentaria y combate al hambre*. Posiblemente esté vinculado al hecho de que las actividades de este componente tengan un mayor número de “entrega” de bienes, como los huertos urbanos/escolares. Los componentes restantes se enfocan principalmente en la impartición de talleres, eventos y rehabilitación de centros de capacitación.

Gráfica 4.1. Distribución del presupuesto por componente, 2020.



Fuente: Elaboración propia con base en los programas presupuestarios.

Tabla 4.11. Ficha Técnica De Indicador Programa Presupuestario DDR, 2020.

Nombre del componente	Nombre del indicador	Método de cálculo	Descripción de variables	Unidad de medida	Valor acumulado al último corte	Meta anual programada	Avance acumulado
C1. Programa de seguridad alimentaria y combate al hambre, implementado	Porcentaje de acciones de capacitación en materia de agricultura urbana y separación de desechos sólidos	(Número de acciones de capacitación realizadas en materia de agricultura urbana y separación de desechos sólidos / Total de acciones programadas de capacitación en materia de agricultura urbana y separación de desechos sólidos) *100	Número de acciones de capacitación realizadas en materia de agricultura urbana y separación de desechos sólidos	Acción	100	100%	100%
			Total de acciones programadas de capacitación en materia de agricultura urbana y separación de desechos sólidos	Acción	100		
C2. Rescate de material genético para la biodiversidad del municipio, implementado"	Porcentaje de Juntas Auxiliares beneficiadas con insumos y materiales para el campo	(Número de Juntas Auxiliares beneficiadas con insumos para el campo (Juntas Auxiliares que poseen vocación productiva agrícola) / Total de Juntas Auxiliares) *100	Número de Juntas Auxiliares beneficiadas con insumos para el campo (Juntas Auxiliares que poseen vocación productiva agrícola)	Junta Auxiliar	10	58.82%	58.82%
			Total de Juntas Auxiliares	Junta Auxiliar	17		
C3. Programa de ganadería y/o avicultura familiar de traspatio, implementado	Porcentaje de acciones de capacitación en materia de ganadería y/o avicultura realizadas	(Número de acciones realizadas de capacitación en materia de ganadería y/o avicultura / Total de acciones programadas de capacitación en materia de ganadería y/o avicultura) * 100	Número de acciones realizadas de capacitación en materia de ganadería y/o avicultura	Acción	70	100%	100%
			Total de acciones programadas de capacitación en materia de ganadería y/o avicultura	Acción	70		
C4. Estrategia de impulso a las microfinanzas y agronegocios, implementada	Porcentaje de acciones de capacitación en materia de transformación de productos de origen agropecuario	(Número de acciones de capacitación realizadas en materia de transformación de productos de origen agropecuario / Total de acciones programadas de capacitación en materia de transformación de productos de origen agropecuario) *100	Número de acciones de capacitación realizadas en materia de transformación de productos de origen agropecuario	Acción	20	100%	100%
			Total de acciones programadas de capacitación en materia de transformación de productos de origen agropecuario	Acción	20		

Fuente: Elaboración propia con base en la FTI proporcionado por el IMPLAN, 2020

4.3.8 Programa Presupuestario Dirección de Desarrollo Rural, año 2021

Como se ha ido planteando, las acciones implementadas en el municipio de Puebla están diseñadas para abordar diversas áreas relacionadas con la seguridad alimentaria, el desarrollo rural y el impulso a las microfinanzas y agronegocios. Las cuales incluyen el mantenimiento de módulos productivos demostrativos, la elaboración y distribución de manuales para la gestión de residuos orgánicos, la entrega de árboles frutales para la diversificación de cultivos, la promoción de comités resguardantes del maíz nativo, la capacitación en ganadería y avicultura familiar, y la realización de eventos para promover el desarrollo empresarial en el sector agrícola. Enmarcadas en un total de 17 actividades debidamente programadas. (ver tabla 4.12)

Las actividades para cada componente se analizan de la siguiente manera:

- El C1. Programa de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre, destaca la importancia de garantizar el acceso a alimentos nutritivos y de calidad, así como promover prácticas sostenibles en la producción de alimentos. La atención a la separación de basura orgánica y la distribución de árboles frutales evidencian un enfoque integral que busca no solo satisfacer necesidades inmediatas, sino también promover la autonomía alimentaria y la preservación del medio ambiente.
- El C2. Rescate de Material Genético para la Biodiversidad del Municipio resalta la importancia de conservar y promover la diversidad genética de los cultivos, lo que contribuye a la seguridad alimentaria a largo plazo y a la preservación de la cultura agrícola local. La promoción de técnicas agroecológicas y la entrega de equipos agrícolas refuerzan este enfoque orientado hacia la sostenibilidad y la resiliencia.
- Por otro lado, el C3. Programa de Ganadería y/o Avicultura Familiar de Traspatio reconoce el papel crucial que desempeñan las actividades pecuarias a pequeña escala en la generación de ingresos y la diversificación de la dieta alimentaria. La capacitación y el apoyo técnico ofrecidos a los productores reflejan un compromiso con el fortalecimiento de las capacidades locales y la mejora de las prácticas de producción.
- Finalmente, el C4. Estrategia de Impulso a las Microfinanzas y Agronegocios busca promover la inclusión financiera en las zonas rurales y facilitar el acceso a recursos

para emprendimientos agrícolas. Los talleres y eventos organizados para fomentar la transformación de productos agropecuarios y promover seguros de vida campesinos demuestran un enfoque integral que aborda tanto aspectos económicos como sociales del desarrollo rural.

Estas acciones, representan un esfuerzo por abordar los desafíos y oportunidades que enfrenta el sector agrícola y rural del municipio, desde la producción de alimentos hasta el fortalecimiento de las capacidades locales y la promoción de la resiliencia frente a los impactos ambientales y económicos.

Finalmente, en la FTI no existen modificaciones en las variables ni el tipo de medición, reportando como positivas todas las actividades atendiendo 55 acciones de capacitación y a 10 de las 17 juntas auxiliares del municipio. Ver tabla 4.14. Asimismo, en la MIR se reporta en tiempo y forma el cumplimiento de las actividades, Ver anexo 4

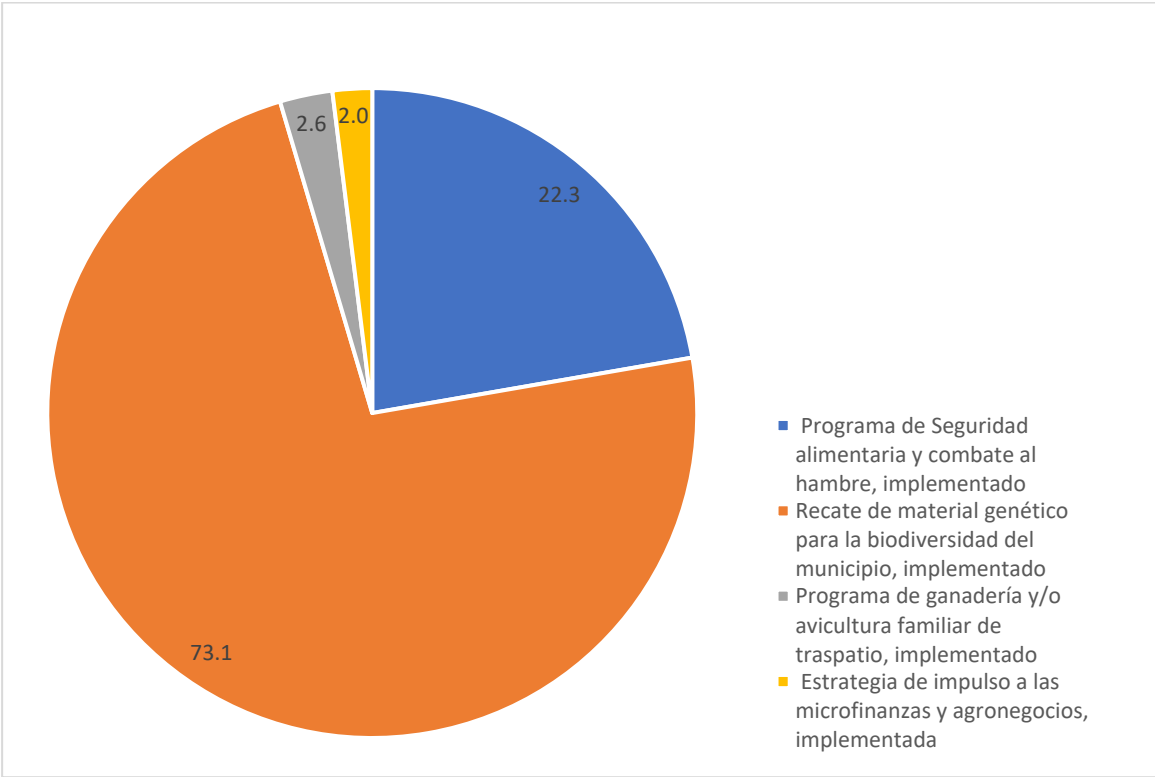
Aspecto importante a resaltar es la reducción del presupuesto asignado; posiblemente se deba a dos factores principales: la pandemia por COVID-19 y el proceso de entrega-recepción del ayuntamiento municipal. La crisis sanitaria derivada del COVID-19 generó presiones financieras significativas en los presupuestos gubernamentales, ya que los recursos han debido ser redirigidos hacia la atención de emergencias sanitarias y programas de apoyo social. Esto podría haber resultado en una disminución de los fondos disponibles para otras áreas, como el desarrollo rural. Además, los cambios en la administración municipal durante el proceso de entrega-recepción suelen llevar a ajustes en las prioridades presupuestarias, lo que puede implicar recortes en ciertos programas o proyectos.

La reducción del 27% del presupuesto en términos nominales con respecto al año anterior refleja un cambio significativo en los recursos disponibles. La variación en la distribución del gasto en los componentes de trabajo también es notable. Se observa una asignación mayoritaria de recursos al componente 2, con un monto de \$3,352,937.00, lo que sugiere que este componente puede ser considerado como una prioridad dentro de las estrategias de desarrollo rural. También podría indicar un enfoque en actividades específicas relacionadas con el componente 2 como la implementación de proyectos agropecuarios y la entrega de equipos para el campo. Ver gráfica 4.2

Por otro lado, los Componentes 1, 3 y 4 reciben asignaciones más modestas, Una asignación más baja para estos componentes podría reflejar que la administración los considera como de menor relevancia o impacto inmediato en comparación con otros rubros. Esto suele suceder en el último año de gestión, donde las decisiones presupuestarias tienden a enfocarse en áreas visibles que generen resultados tangibles en el corto plazo, para consolidar logros políticos o administrativos.

En general, esta variación en la distribución del gasto sugiere una revisión y ajuste en las estrategias y prioridades del desarrollo rural del municipio, posiblemente en respuesta a cambios en el entorno económico y social.

Gráfica 4.2. Distribución de presupuesto por componente, 2021.



Fuente: Elaboración propia con base en los programas presupuestarios.

Tabla 4.12. Descripción de actividades del programa presupuestario DDR, 2021.

Componente	Actividad
C1. Programa de Seguridad alimentaria y combate al hambre, implementado	<p>LA 14, 15 y 23 Mantener 3 módulos productivos demostrativos para la producción de alimentos del Municipio de Puebla (1.4.2 PROMUPINNA)</p> <p>LA 13 y 23 Elaborar 1 Manual para la separación de basura orgánica y elaboración de composta a nivel familiar (2.6.1 PROIGUALDAD)</p> <p>LA 13 y 23 Distribuir 1,000 ejemplares del Manual para la separación de basura orgánica y elaboración de composta a nivel familiar de forma electrónica (2.6.4 PROIGUALDAD)</p> <p>LA 13, 17 y 23 Impartir 35 talleres en temas de agricultura urbana y separación de los desechos orgánicos como seguimiento al programa huertos escolares implementado en el 2020 (2.6.4 PROIGUALDAD)</p> <p>LA 16 Entregar 2,500 árboles frutales para la recuperación de especies nativas de la región en el marco de la seguridad alimentaria (1.4.2 PROMUPINNA)</p> <p>Ejecutar 1 proyecto en materia de seguridad alimentaria y combate al hambre con recursos extraordinarios federales, estatales o municipales, así como de iniciativa privada (Bajo demanda)</p>
C2. Rescate de material genético para la biodiversidad del municipio, implementado.	<p>LA 18, 20 y 21 Realizar 15 reuniones para promover la conformación de 10 comités resguardantes del maíz nativo en el Municipio de Puebla y fomentar el uso de técnicas agroecológicas (2.6.3 PROIGUALDAD)</p> <p>LA 21 Realizar 1 evento de productores (as) agropecuarios (1.4.2 PROMUPINNA)</p> <p>LA 18 y 20 Entregar 16 equipos agrícolas a núcleos ejidales participantes en el Programa "Sembrando bienestar 2019"</p> <p>Ejecutar 1 proyecto de Desarrollo Rural en materia de rescate de material genético para la biodiversidad con recursos extraordinarios federales, estatales y/o municipales, así como de iniciativa privada (Bajo demanda)</p>
C.3 Programa de ganadería y/o avicultura familiar de traspatio, implementado.	<p>LA 25 Impartir 10 cursos de fomento ganadero en el Municipio de Puebla (2.6.4 PROIGUALDAD)</p> <p>LA 13 y 24 Elaborar 1 Manual de avicultura familiar de traspatio (2.6.4 PROIGUALDAD)</p> <p>LA 13 y 24 Distribuir 500 ejemplares del Manual de avicultura familiar de traspatio en electrónico (2.6.4 PROIGUALDAD)</p> <p>Ejecutar 1 proyecto de Desarrollo Rural en materia de ganadería y/o avicultura familiar de traspatio con recursos extraordinarios federales, estatales y/o municipales, así como de iniciativa privada (Bajo demanda)</p>
C.4 Estrategia de impulso a las microfinanzas y agronegocios, implementada	<p>LA 13, 23 y 28 Impartir 22 talleres en materia de transformación de productos de origen agropecuario (2.6.4 PROIGUALDAD)</p> <p>LA 27 y 29 Realizar 1 evento para promover seguros de vida campesinos mediante la vinculación de productores, aseguradoras y diversos actores involucrados en el desarrollo rural</p> <p>Ejecutar 1 proyecto de Desarrollo Rural en materia de impulso a las microfinanzas y agronegocios con recursos extraordinarios federales, estatales y/o municipales, así como de iniciativa privada (Bajo demanda)</p>

Fuente: Elaboración propia con base en los Programas Presupuestarios, municipio de Puebla, 2021.

Tabla 4.13. Ficha Técnica de Indicador Programa Presupuestario DDR, 2021.

Nombre del componente	Nombre del indicador	Método de cálculo	Descripción de variables	Unidad de medida	Valor acumulado	Meta anual programada	Avance acumulado
C1. Programa de seguridad alimentaria y combate al hambre, implementado	Porcentaje de acciones de capacitación en materia de agricultura urbana y separación de desechos sólidos	(Número de acciones de capacitación realizadas en materia de agricultura urbana y separación de desechos sólidos / Total de acciones programadas de capacitación en materia de agricultura urbana y separación de desechos sólidos) *100	Número de acciones de capacitación realizadas en materia de agricultura urbana y separación de desechos sólidos	Acción	35	100%	100%
			Total de acciones programadas de capacitación en materia de agricultura urbana y separación de desechos sólidos	Acción	35		
C2. Rescate de material genético para la biodiversidad del municipio, implementado"	Porcentaje de Juntas Auxiliares beneficiadas con insumos y materiales para el campo	(Número de Juntas Auxiliares beneficiadas con insumos para el campo (Juntas Auxiliares que poseen vocación productiva agrícola) / Total de Juntas Auxiliares) *100	Número de Juntas Auxiliares beneficiadas con insumos para el campo (Juntas Auxiliares que poseen vocación productiva agrícola)	Junta Auxiliar	10	100%	100%
			Total, de Juntas Auxiliares	Junta Auxiliar	10		
C3. Programa de ganadería y/o avicultura familiar de traspatio, implementado	Porcentaje de acciones de capacitación en materia de ganadería y/o avicultura	(Número de acciones realizadas de capacitación en materia de ganadería y/o avicultura / Total de acciones programadas de capacitación en materia de ganadería y/o avicultura) * 100	Número de acciones realizadas de capacitación en materia de ganadería y/o avicultura	Acción	10	100%	100%
			Total, de acciones programadas de capacitación en materia de ganadería y/o avicultura	Acción	10		
C4. Estrategia de impulso a las microfinanzas y agronegocios, implementada	Porcentaje de acciones de capacitación en materia de transformación de productos de origen agropecuario	(Número de acciones de capacitación realizadas en materia de transformación de productos de origen agropecuario / Total de acciones programadas de capacitación en materia de transformación de productos de origen agropecuario) *100	Número de acciones de capacitación realizadas en materia de transformación de productos de origen agropecuario	Acción	22	100%	100%
			Total de acciones programadas de capacitación en materia de transformación de productos de origen agropecuario	Acción	22		

Fuente: Elaboración propia con base en la FTI proporcionado por el IMPLAN, 2020.

4.4 Análisis de la Matriz de Indicadores de Resultados

En administraciones pasadas, las dependencias y entidades municipales elaboraban Programas Operativos Anuales (POA's) como una forma de planificar las acciones a corto plazo. Estos programas tenían como objetivo principal la coordinación de obras y actividades planificadas para el año, aunque se centraban más en los procesos administrativos que en los resultados concretos que beneficiaran a la población. Los POA's se utilizaban para identificar posibles errores o fallos en los objetivos de las diferentes unidades administrativas del gobierno municipal, con el fin de corregirlos.

En la gestión municipal de 2014-2018, una vez finalizado el Plan Municipal de Desarrollo, se llevó a cabo la transición de los POA's hacia los Programas Presupuestarios (PP's) mediante la implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR). Esta transición contribuyó al fortalecimiento de las políticas, programas públicos y el desempeño institucional del municipio al enfocarse en la consecución de resultados tangibles y medibles (Ayuntamiento de Puebla, 2019, pp.7-8).

La importancia de contar con metodologías bien definidas para la planificación municipal, facilitan la ejecución y continuidad de acciones a mediano y largo plazo, incluso durante los cambios de administración en el municipio. La implementación de la Matriz de Indicadores de Resultados, herramienta que forma parte del PbR, se proyecta a optimizar el uso de recursos y tiempo, lo que se considera como una valiosa área de oportunidad para la Administración Pública Municipal. Procesos bien estructurados de planificación permiten una gestión más eficiente y efectiva de los recursos y una mejor orientación hacia el logro de metas estratégicas que beneficien a la comunidad en diferentes periodos de tiempo.

Teniendo en consideración lo anterior, el análisis que se presenta en este apartado gira en torno al uso de la MIR para los años 2019-2021 de los programas municipales de atención al campo. Reflexionando sobre el nivel de profundidad en el planteamiento de los objetivos, los indicadores que fueron utilizados, medios de verificación para dar soporte al cumplimiento de los mismos, el análisis de aquellos supuestos que podrían beneficiar o perjudicar el logro de las actividades y finalmente los resultados obtenidos.

Como se mencionó en el capítulo anterior, en el Plan Municipal de Desarrollo de 2019-2021, para la Dirección de Desarrollo Rural se establecieron 4 componentes de trabajo con 17 líneas de acción. Durante los tres años de gestión se programaron 53 actividades para el impulso del sector agrícola y el fomento de mejores prácticas de subsistencia en el municipio de Puebla.

Esquema 4.1 Componentes de trabajo con objetivos generales de la Dirección de Desarrollo Rural, 2019-2021.

<p>C1. PROGRAMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y COMBATE AL HAMBRE</p> <p>Reducir la brecha de los grupos vulnerables para el acceso a los alimentos, reconociendo áreas de acción oportunas y fortaleciendo las capacidades de los habitantes para ser generadores de su propio bienestar</p>	<p>C2. RESCATE DE MATERIAL GENÉTICO PARA LA BIODIVERSIDAD DEL MUNICIPIO</p> <p>Contribuir a mejorar las formas de producción agropecuaria en completo apego a las características regionales y culturales del municipio, teniendo como eje rector la preservación y potencialización de los suelos</p>
<p>C3. GANADERÍA DE AVICULTURA FAMILIAR DE TRASPATIO</p> <p>Reforzar las cadenas productivas ganaderas a fin de procurar el bienestar económico y social de las familias</p>	<p>C4. MICROFINANZAS Y AGRONEGOCIOS</p> <p>Capacitar a grupos vulnerables y actores clave sobre la importancia de la educación financiera bajo un enfoque de agronegocios que permita la resiliencia comunitaria</p>

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Municipal de Desarrollo Puebla 2018-2021.

Estos componentes describen una serie de programas y actividades implementadas en el municipio de Puebla relacionadas con la seguridad alimentaria, el desarrollo rural y la promoción de prácticas sostenibles en la producción de alimentos. Se mencionan acciones específicas como la instalación de módulos productivos demostrativos, la elaboración y distribución de manuales sobre separación de basura y compostaje, la entrega de árboles frutales, la promoción de la agricultura urbana, el rescate de material genético para la biodiversidad, entre otros.

Las acciones abarcan una variedad de temas, desde la producción de alimentos hasta la promoción de prácticas agrícolas sustentables y el apoyo a la ganadería y avicultura

familiar. También se destaca la realización de eventos y la impartición de talleres como parte de estrategias de capacitación y sensibilización. En resumen, cuando se compara el PMD con las actividades contenidas en la MIR, se muestra un esfuerzo integral por parte del municipio de Puebla por promover el desarrollo rural y la seguridad alimentaria.

Con respecto a la definición de indicadores, metas y unidad de medida, sugiere que las dependencias o entidades deben realizar un análisis exhaustivo de los resultados de las evaluaciones pasadas, así como del presupuesto asignado y ejecutado en esos ejercicios, para guiar sus acciones hacia resultados concretos y mejorar su planificación anual. Esto implica que la planificación futura debe estar informada por el desempeño pasado, con el objetivo de mejorar continuamente y garantizar un uso efectivo de los recursos disponibles.

Finalmente, evaluar los resultados del desempeño de las dependencias y entidades mediante los avances de cumplimiento a los programas presupuestarios, contribuye a conocer los avances y el impacto que se han tenido. Con base en la experiencia del trabajo en campo y en la implementación de la MIR, se reflexiona sobre los puntos de mejora en su implementación:

1. A pesar de que uno de los objetivos del PbR y la MIR es impulsar una visión a mediano y largo plazo de los programas, al momento que la unidad administrativa (dirección de desarrollo rural) realiza la planeación parece tener una visión a corto plazo de los programas, mismos que se ven reflejados en la definición de los indicadores y variables. Cada año son modificados de acuerdo a la narrativa de las acciones.
2. Teniendo en cuenta la forma de evaluación de las FTI y comparando con la información planeada en la MIR, se identifica que una sola acción de todas las programadas puede impactar directamente a la meta anual programada, por lo tanto, la narrativa tanto de las actividades como de las variables se va ajustando a conciencia de la unidad administrativa. Lo que permite entender que aun cuando se cumpla con la meta programada en la FTI, es posible que no se hayan realizado el 100% de las actividades planeadas.

3. La MIR permite tener un panorama a detalle del uso del presupuesto y el cumplimiento de las actividades. El ajuste de cada actividad para su seguimiento permite distribuir mensualmente las acciones para el cumplimiento programático de la planeación. Lo que ayuda al uso eficiente de los recursos financieros y humanos.
4. Los medios de verificación son pieza clave que da soporte al trabajo realizado y transparenta el uso de los recursos.
5. Los supuestos pueden influir o afectar su viabilidad o resultados esperados. Son importantes porque ayudan a contextualizar los indicadores y las metas, permitiendo una evaluación más precisa de la viabilidad y el impacto potencial de las acciones planificadas. Además, identificar y analizar los supuestos puede ayudar a mitigar riesgos y tomar medidas preventivas para garantizar el éxito de la implementación. Permitiendo estar preparado ante las eventualidades que pudieran surgir.

Se reconoce la importancia de una evaluación más precisa que considere el impacto real de cada acción programada en relación con las metas anuales establecidas. Esto sugiere la necesidad de ajustar la narrativa de las actividades y variables para contribuir a una mejor comprensión de los logros alcanzados frente a las metas propuestas.

Aunque la MIR mide el cumplimiento de metas e indicadores, no siempre captura el impacto real en la población beneficiaria. Esto puede llevar a un enfoque excesivo en cumplir métricas en lugar de generar cambios significativos. El éxito de la MIR depende de la calidad y disponibilidad de datos confiables. Si los datos recopilados son incompletos o incorrectos, los resultados pueden ser engañosos o inútiles. Al reducir los resultados a indicadores cuantitativos, la MIR puede pasar por alto aspectos cualitativos importantes, como la percepción de los beneficiarios o los cambios estructurales.

La MIR tiende a centrarse en resultados inmediatos o de corto plazo, mientras que los cambios estructurales o de largo plazo pueden quedar fuera del alcance de los indicadores establecidos. Es por ello que, al abordar la construcción de indicadores dentro de la MML,

deben ser consideradas a partir de los siguientes criterios: Claro, Relevante, Económico, Monitoreable, Adecuado y Aportación Marginal (CREMAA)¹⁷ en la elaboración de las FIT. Estos criterios permiten asegurar la calidad, utilidad y pertinencia de los indicadores en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación de políticas y programas públicos.

Recomendaciones para maximizar los beneficios y minimizar las limitaciones:

1. Complementar la MIR con evaluaciones cualitativas:
 - Incorporar métodos que permitan medir impactos cualitativos y de largo plazo para complementar los indicadores cuantitativos.
2. Fomentar la flexibilidad:
 - Diseñar indicadores que permitan cierta adaptabilidad a contextos cambiantes, asegurando que sigan siendo relevantes a lo largo del tiempo.
3. Capacitación y fortalecimiento institucional:
 - Invertir en la capacitación del personal encargado de implementar y monitorear la MIR, así como en sistemas de información que garanticen la calidad de los datos recopilados.
4. Equilibrar el enfoque en indicadores y el impacto real:
 - Enfatizar tanto el cumplimiento de los indicadores como el análisis de los efectos concretos en la población beneficiaria, evitando que el cumplimiento formal sea el único objetivo.
5. Monitoreo y revisión periódica:
 - Revisar la pertinencia de los indicadores y metas establecidos de manera periódica, ajustándolos según sea necesario para alinearlos con los objetivos estratégicos y el contexto actual.

¹⁷ Claro: los indicadores deben ser tan directos e inequívocos como sea posible, es decir, entendibles. Relevante: debe proveer información sobre la esencia del objetivo que se requiere medir, deben estar definidos sobre lo importante, con sentido práctico. Económico: todos los indicadores tienen costos e implicaciones para su construcción y medición; se deben elegir aquellos que estén disponibles a un costo razonable. Monitoreable: los indicadores deben sujetarse a una comprobación independiente. Adecuado: provee suficientes bases para medir, un indicador no debería ser ni tan indirecto ni tan abstracto que estimar el desempeño se convierta en una tarea complicada y problemática. Aportación marginal: en el caso de que exista más de un indicador para medir el desempeño en determinado nivel de objetivo, el indicador debe proveer información adicional en comparación con los otros indicadores (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2010, p. 31).

Por tanto, considerar los criterios CREMAA en el diseño de las FTI no solo es una recomendación técnica válida, sino una necesidad para garantizar que los indicadores realmente cumplan su función como herramientas de monitoreo y toma de decisiones. Si se articulan con una visión integral —que combine medición cuantitativa, evaluación cualitativa y adaptabilidad institucional—, buscando avanzar hacia una gestión pública orientada a resultados con mayor efectividad y sentido social. Con ajustes adecuados, la MIR puede convertirse en un aliado clave para la mejora continua de las políticas públicas y programas de desarrollo.

4.5 Pertinencia y sostenibilidad de los programas municipales de atención al campo

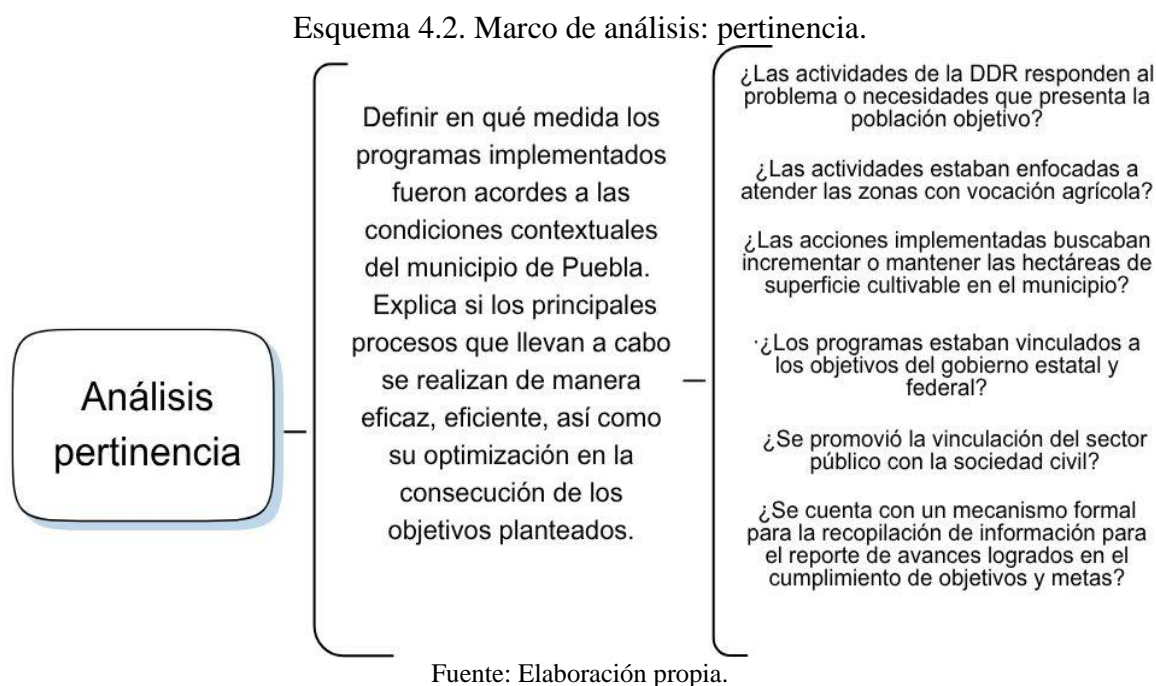
En 2015, después de la modificación de la estructura orgánica del ayuntamiento y la publicación del manual de organización de la recién creada *Dirección de Desarrollo Rural*, se plantea la misión y visión:

- **MISIÓN:** Ejercer eficazmente la política ambiental, rural y urbana municipal, garantizando el manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
- **VISIÓN:** Colaborar en la construcción de una Puebla sustentable y territorialmente ordenada con impactos visibles en el mejoramiento de la calidad de vida y la conservación de los recursos naturales.

Dando las pautas para la planeación estratégica de actividades enfocadas al sector agrícola y a las zonas urbanas, periurbanas y rurales. El objetivo de estudio de la presente investigación son los programas municipales de desarrollo y atención al campo, municipio de Puebla 2014-2021, donde se busca evaluar la pertinencia y sostenibilidad de los programas implementados. Comparando el grado de cumplimiento de sus objetivos establecidos y su permanencia después de haber concluido los programas. Para cumplir con lo establecido se presenta el siguiente marco que dará la pauta para realizar el análisis correspondiente. Se plantean una serie de cuestionamientos cuyas respuestas contienen una justificación donde se hace referencia a las fuentes de información utilizadas para dar certeza a cada una de las interrogantes presentadas en el cuadro evaluativo.

4.5.1 Análisis de la pertinencia

Este análisis permite determinar si los programas responden adecuadamente a las necesidades, problemas y prioridades del contexto en el que se implementan. Considerando lo anterior, la pertinencia se convierte en un elemento dinámico, que debe revisarse periódicamente para adaptarse a los cambios en las condiciones del entorno o las prioridades sociales. El siguiente marco de análisis permite visualizar hacia dónde se enfoca el proceso de investigación.



- ¿Las actividades de la DDR responden al problema o necesidades que presenta la Población objetivo?

Sí. Ambas administraciones tenían el objetivo de impulsar el crecimiento en el manejo de tierras agrícolas municipales garantizando seguridad alimentaria y combate al hambre. Teniendo como meta el incremento de la producción agropecuaria, acuícola y agroindustrial de manera sustentable a través de la tecnificación de las actividades y procesos.

Como se ha señalado, 10 de las 17 juntas auxiliares del municipio de Puebla mantienen una vocación agrícola, lo que subraya la relevancia de este sector como parte integral del desarrollo económico y social. Estas, representan espacios clave para la

producción de alimentos y la contribución para preservar tradiciones agrícolas. En el mapa 2, se ubican las 10 juntas auxiliares y el nombre de cada una de ellas.

El Censo Agropecuario 2022 ofrece una base de datos fundamental para analizar las condiciones actuales del municipio en términos de desarrollo rural. A través de esta información, se pueden identificar aspectos clave como la distribución de las unidades de producción agrícola, el acceso a infraestructura y servicios, la productividad de las actividades rurales, así como las limitaciones y oportunidades en el sector (INEGI, Censo agropecuario, 2022).

Puebla, es el 8° municipio con mayor superficie en el estado, siendo el número 26 con respecto al total de superficie en el área rural y ocupa el lugar 32 en cuanto al total de superficie con uso o vocación agropecuaria.

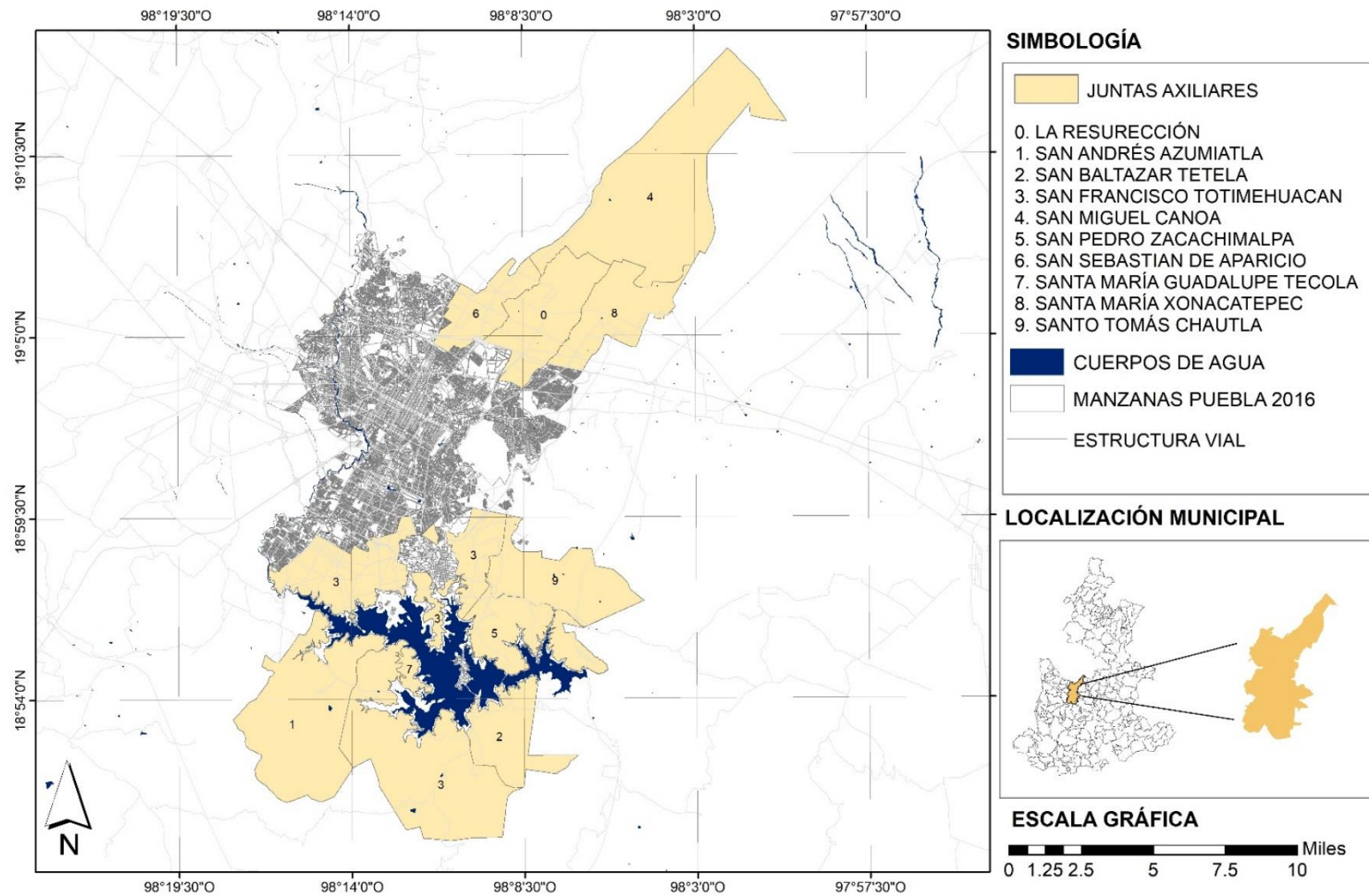
Tabla 4.14. Distribución de la superficie rural estatal y municipal, 2022.

Superficie Rural (ha)	Estatal	Municipal	Representación porcentual (mun/edo)
Total	3 216 346.67	29 802.10	0.9
Con uso o vocación agropecuaria	1 711 090.80	14 115.91	0.8
Con aprovechamiento forestal	94 197.85	4960.80	5.3
Sin uso o vocación agropecuaria y sin aprovechamiento forestal	1 411 058.02	15 189.38	1.1

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Agropecuario, INEGI, 2022.

De los 217 municipios, Puebla ocupa el onceavo puesto en cuanto al número de Unidades de Producción Agropecuarias Activas (UPAA) que se encuentran en el estado, con un total de 6,274. Ocupando el lugar 47 con respecto al total de superficie destinada al trabajo agrícola en las unidades de producción, siendo un total de 9524.40 ha.

Mapa 4.1. Juntas auxiliares con vocación agrícola, municipio de Puebla.

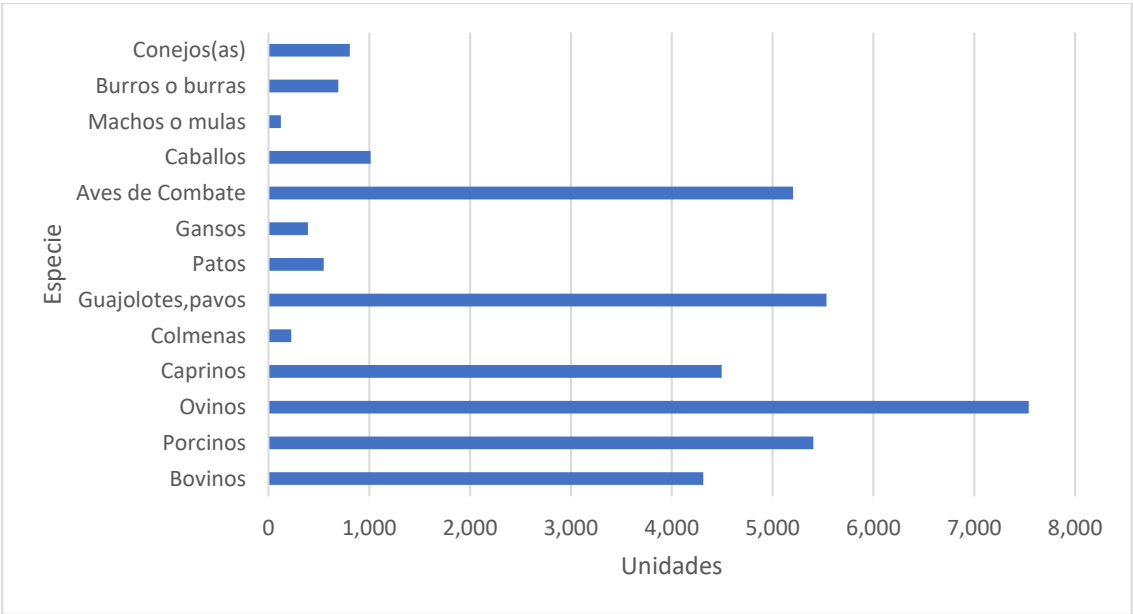


Fuente: Elaboración propia con base en marcos geoestadísticos, INEGI, 2021a.

Las tres principales especies pecuarias que tienen las unidades de producción en el municipio son los ovinos, guajolotes-pavos y los porcinos. Estos datos justifican la implementación de programas de capacitación técnica para productores, enfocados en buenas prácticas de manejo, alimentación, sanidad animal y la promoción de mercados locales. Ver gráfica 4.3

Con respecto al tecnología agrícola utilizada, se reporta que el 72% de las UPAA reporta utilizar semilla criolla, el 54% utiliza fertilizantes químicos, el 35.6% abonos naturales, el 3.2% hace uso de sembradoras, 0.9% utiliza cosechador o trilladora, 7.7% usa desgranadora y un 24.3% realiza labranza para la conservación de suelos reflejan una realidad mixta que combina prácticas tradicionales y modernas.

Gráfica 4.3. Especies pecuarias de las unidades de producción, municipio de Puebla, 2022.



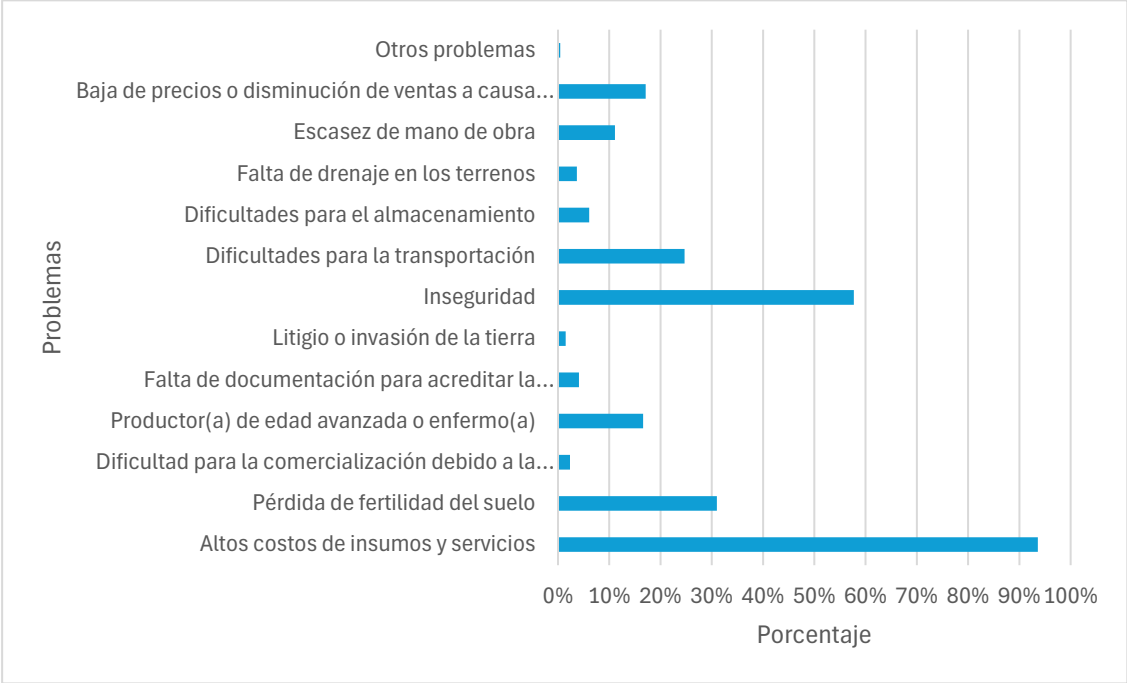
Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Agropecuario 2022, INEGI.

Datos como el alto porcentaje de uso de semillas criollas y el empleo de fertilizantes químicos, frente a niveles más bajos de mecanización y el limitado uso de técnicas de conservación de suelos, evidencian tanto las fortalezas como los desafíos que enfrenta el sector.

Los programas implementados por el municipio enfocados a revalorizar las semillas nativas tienen su justificación en el hecho que el uso de semillas criollas es clave para conservar la diversidad genética de los cultivos locales, lo que no solo es importante desde el punto de vista ecológico, sino también como estrategia de adaptación frente a los efectos del cambio climático. Asimismo, la tecnología agrícola utilizada influye directamente en la productividad y calidad de los cultivos; mejorar las prácticas agrícolas puede contribuir a garantizar una mayor disponibilidad de alimentos para la población local.

Otro tema primordial son los problemas que afectaron el desarrollo de las actividades agropecuarias, en donde un 68.1% de unidades de producción agropecuarias activas reportó tener algún inconveniente. Estos problemas se clasifican de la forma en que se presenta en la gráfica 4.4, en donde destacan el alto costo de servicios, la inseguridad, la pérdida de la fertilidad del suelo y la disminución de ventas a causa del Covid-19.

Gráfica 4.4. Problemas que afectaron el desarrollo de las actividades agropecuarias, 2022.

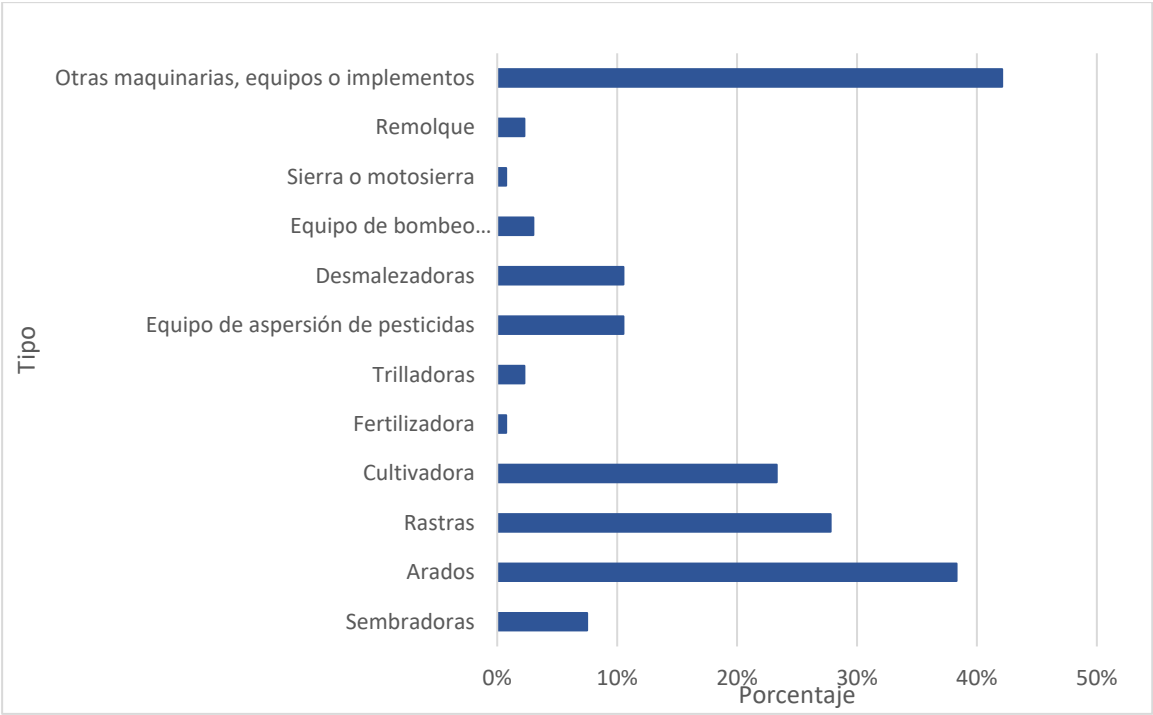


Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Agropecuario 2022, INEGI.

Solo el 7.50% de UPAA reportan contar con maquinaria, equipo e implementos agrícolas. Los arados son los implementos más utilizados, representando el 38.30%, seguido de rastras (27.82%) y cultivadoras (23.31%). Esto indica que la mayor parte de la maquinaria está destinada a la preparación del suelo. El uso de maquinaria más avanzada, como sembradoras (7.52%), trilladoras (2.26%), y equipos de aspersión de pesticidas (10.53%), es limitado, lo que sugiere una dependencia de prácticas tradicionales. Otras maquinarias y equipos representan el 42.11%, lo que incluye herramientas variadas que podrían estar relacionadas con actividades específicas o adaptaciones locales. Gráfica 4.5

El bajo porcentaje de unidades de producción con acceso a maquinaria agrícola en el municipio se relaciona directamente con la entrega de maquinaria realizada durante 2021, en donde se establecían las bases para la promoción de la mecanización del campo, buscando hacer más eficientes los procesos productivos.

Gráfica 4.5. Unidades de producción por tipo de maquinaria, municipio de Puebla, 2022.



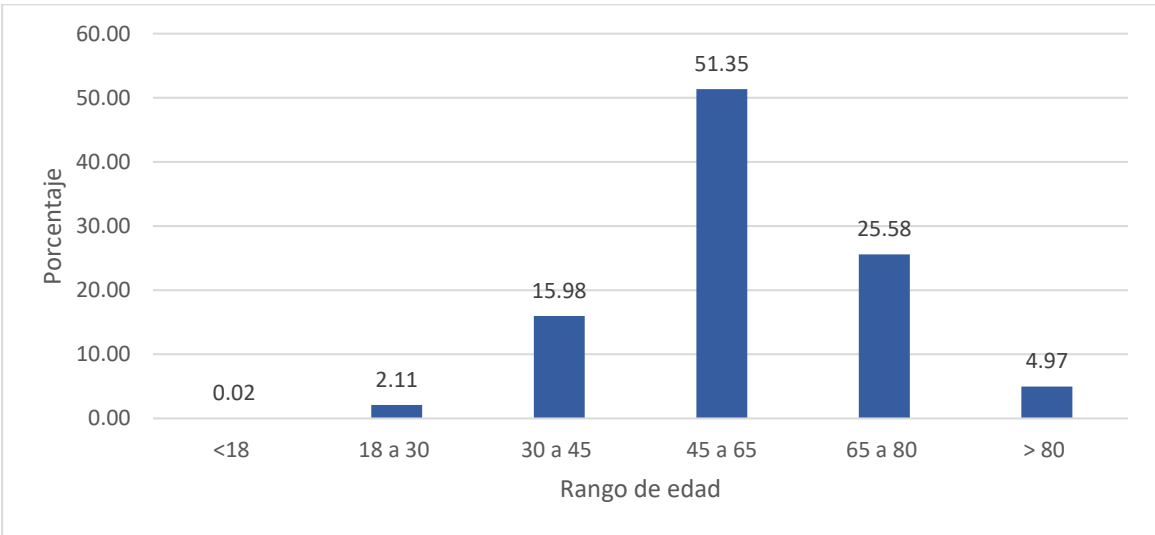
Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Agropecuario 2022, INEGI.

Otro de los datos importantes es el porcentaje de productores (as) según rango de edad de las unidades de producción agropecuaria activas. El rango de hasta 18 años es considerablemente bajo, lo que sugiere que las nuevas generaciones no se están incorporando

en la actividad agropecuaria a una edad temprana. Esto podría ser indicativo de la falta de atractivo del sector para los jóvenes debido a la migración a las ciudades. Más de 30 a 45 años (15.98%) este grupo está en una fase productiva activa, lo que podría indicar que muchas de estas personas tienen una experiencia consolidada.

De los 45-65 años es el rango en donde se encuentra la mayoría de los productores(as) en Puebla. Esto sugiere que el sector agropecuario está principalmente compuesto por personas en edad media. Sin embargo, también puede ser una señal de envejecimiento de la fuerza laboral agrícola y de la necesidad urgente de estrategias de renovación generacional. Mayores de 80 años (4.97%) aunque menor, este grupo representa una parte significativa de los productores(as); refleja un riesgo potencial para el sector, ya que los productores de esta edad enfrentan problemas de salud, limitación de movilidad y, en muchos casos, falta de apoyo para continuar con las actividades agrícolas. Gráfica 4.6. Además, el 72% de los productores (as) de las unidades de producción se consideran indígenas.

Gráfica 4.6. Productores (as) según rango de edad de las UPAA, municipio de Puebla, 2022.



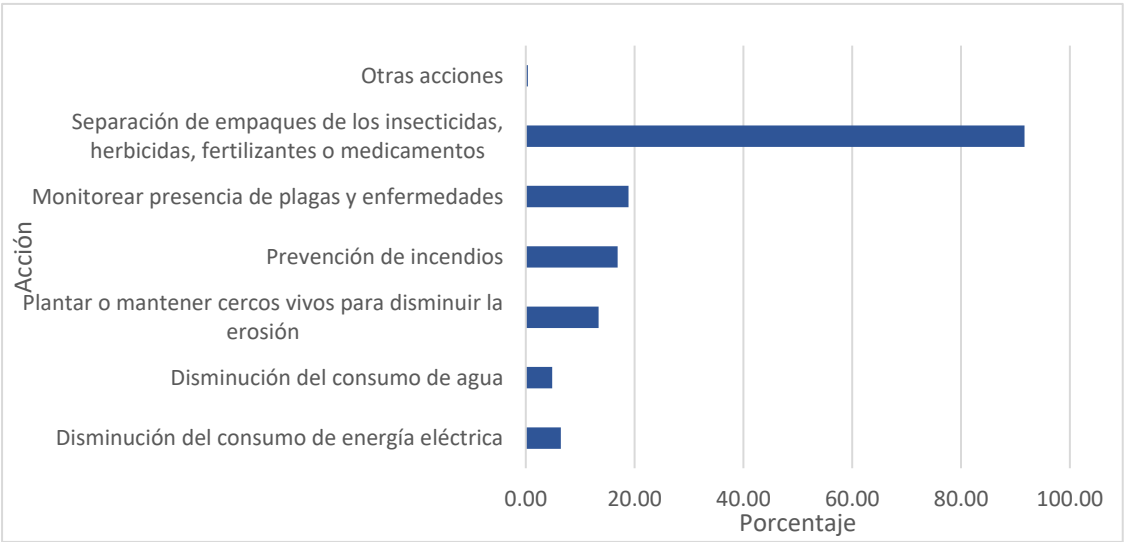
Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Agropecuario 2022, INEGI.

De las 6, 274 UPAA, el 21.84% recibió apoyo de algún tipo de programa federal, en los que destacan: producción para el bienestar, fertilizantes para el bienestar y sembrando vida. Además, el 38.33% de las UPAA con información sobre el tema reportan que tienen

una actividad adicional diferente a la agropecuaria de los cuales el 7.6% de dedica hasta tres meses, 14.6% más de tres y hasta seis meses y el 77.7% más de seis meses.

Finalmente, sólo el 42% reporta realizar alguna acción para proteger el medio ambiente, en donde se enfatiza la separación de empaques de los insecticidas, el monitoreo de plagas y enfermedades, prevención de incendios, uso de cercos vivos y la disminución en el consumo del agua. Ver gráfica 4.7.

Gráfica 4.7. Porcentaje de unidades que realizaron alguna acción para proteger el medio ambiente, municipio de Puebla, 2022.



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Agropecuario 2022, INEGI.

A raíz de este contexto, podemos corroborar que las actividades de la dirección de desarrollo rural estaban alineadas con las necesidades del sector para contribuir a su permanencia. La relevancia de los programas depende en gran medida de la capacidad para responder de manera efectiva a estos problemas, que muchas veces son de carácter estructural.

La diferencia entre ambas administraciones radica en el enfoque mismo de los programas, mientras que la administración de 2014-2018 estaba enfocado al aumento de las zonas de vocación agrícola, de la producción pecuaria y agropecuaria, la administración de 2019-2021 buscaba reconocer este sector como pieza fundamental para el desarrollo

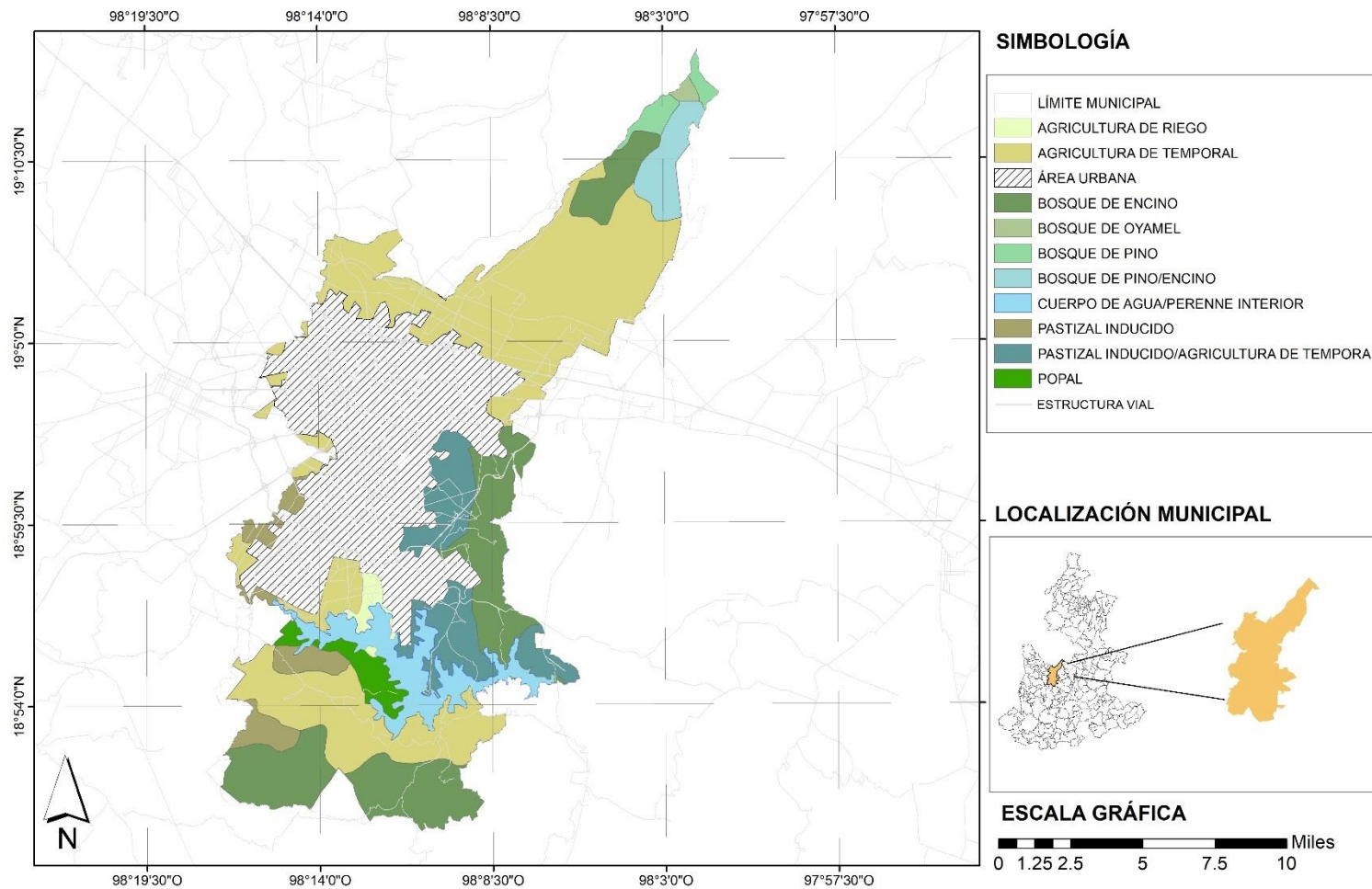
económico y social del municipio. Más allá del incremento de las hectáreas cultivables, la narrativa de los programas sugiere la búsqueda de la protección de estas zonas y el involucramiento activo de los principales actores; por ello que en los últimos tres años las actividades se evalúan por junta auxiliar atendida y no por hectáreas atendidas.

- *¿Estaban enfocados a atender las zonas con vocación agrícola?*

Sí. Desde la creación de la dirección, las actividades se enfocaron a la atención de estas zonas. Esto puede comprobarse en el análisis de los componentes de cada Plan Municipal de Desarrollo, en las fichas técnicas de indicador y en las matrices de indicador que fueron previamente presentadas. Se tenía contempladas atender un porcentaje del total de hectáreas cultivables existentes en el municipio y las 10 juntas auxiliares con vocación agrícola. Focalizando los programas a estas zonas. Los mapas siguientes ejemplifican tanto la vegetación y uso del suelo del municipio como la proporción de superficie sembrada por junta auxiliar (censo agropecuario, 2014) con la intención de demostrar la forma de distribución de estas zonas en Puebla y las áreas que fueron atendidas por la dirección. (Ver mapa 4.2 y 4.3)

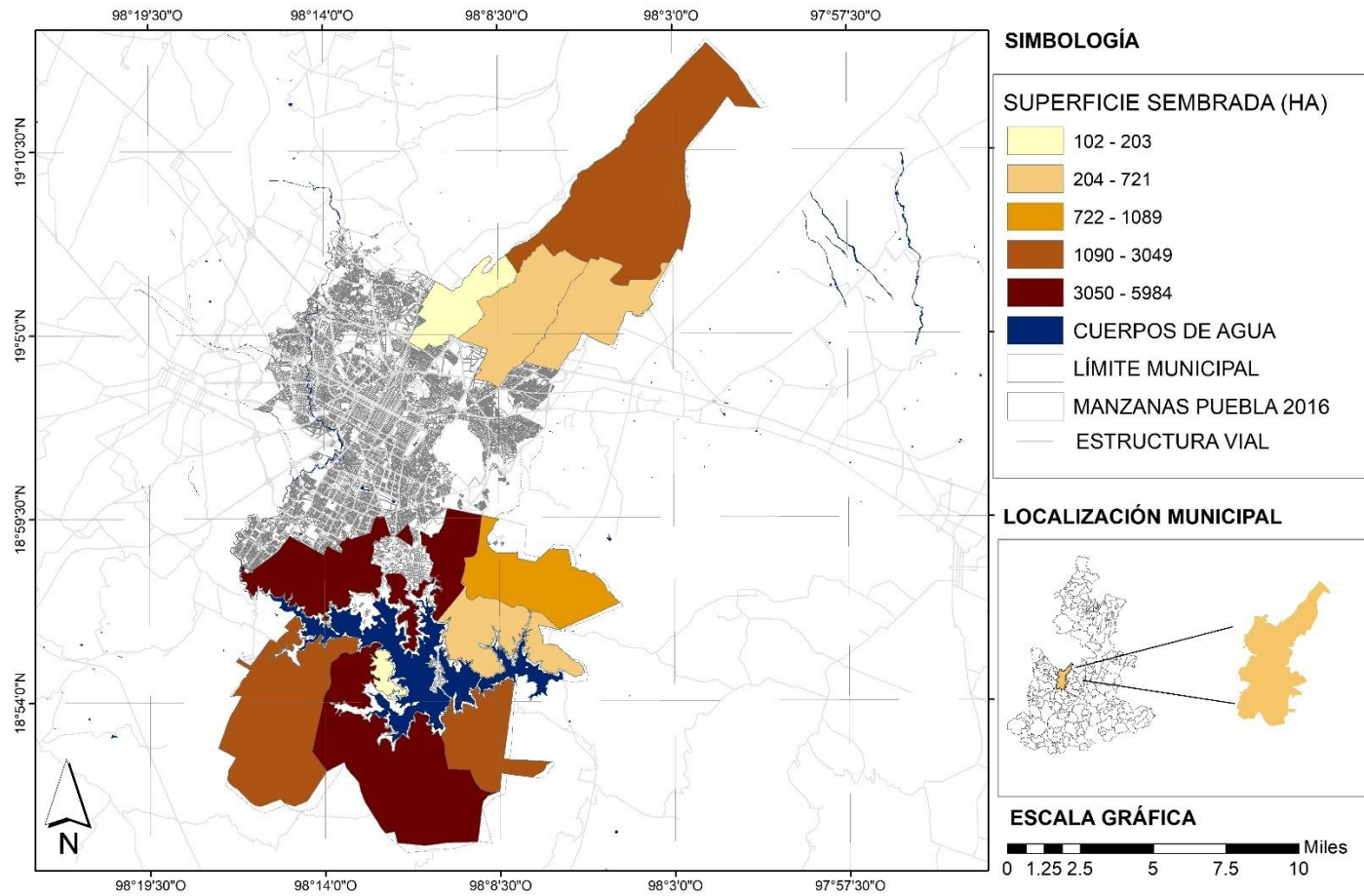
De 2014-2018 se enfocó en atender al menos un 14.9% de la superficie cultivable del municipio, con diversas actividades que van desde la entrega de insumos agrícolas, herramientas menores, actividades de capacitación y el mejoramiento genético de hatos de ganado. Con base en ello también se estableció la elaboración de un programa estratégico en materia de desarrollo agrícola en el municipio. Mientras que de 2019 a 2021 las acciones se enfocaron principalmente en el reconocimiento del sector. Dentro de las actividades destacan: el rescate de semillas de maíz nativa, los talleres de ganadería y/o avicultura, talleres sobre producción de alimento, la entrega de vermicomposta para la mejora de suelos, entrega de paquetes avícolas, seguimiento a grupos ejidales y la entrega de módulos de maquinaria agrícola a los núcleos ejidales del municipio. En una visión a largo plazo se encuentra la elaboración del Censo agropecuario 2014 y el Plan Agrario Municipal de 2019, los cuales buscaban marcar las directrices de atención al agro en Puebla.

Mapa 4.2. Vegetación y uso de suelo, municipio de Puebla.



Fuente: Elaboración propia con base en marcos geoestadísticos, INEGI 2021a y datos del Plan Agrario Municipal 2019.

Mapa 4.3. Mapa de calor de la superficie sembrada por hectárea y por junta auxiliar, municipio de Puebla.



Fuente: Elaboración propia con base en marcos geoestadísticos, INEGI 2021a y datos del Plan Agrario Municipal 2019.

- *¿Las acciones implementadas buscaban incrementar o mantener las hectáreas de superficie cultivable en el municipio?*

Para los primeros 3 años, los objetivos estaban enfocados en incrementar las zonas cultivables *“incrementar el 3.5% de la superficie cultivable atendida con insumos agrícolas por ciclo productivo”* (H. Ayuntamiento de Puebla, Plan Municipal de Desarrollo, 2014, p. 210). Por eso mismo, las variables de análisis tenían como indicador el número de hectáreas cultivables atendidas. En lo que respecta a la administración de 2019-2021, se visualiza un cambio en la forma de atención, las actividades están enfocadas en las juntas auxiliares, y no se habla de incrementar o mantener si no de reconocer la importancia de estas zonas para el desarrollo del municipio y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

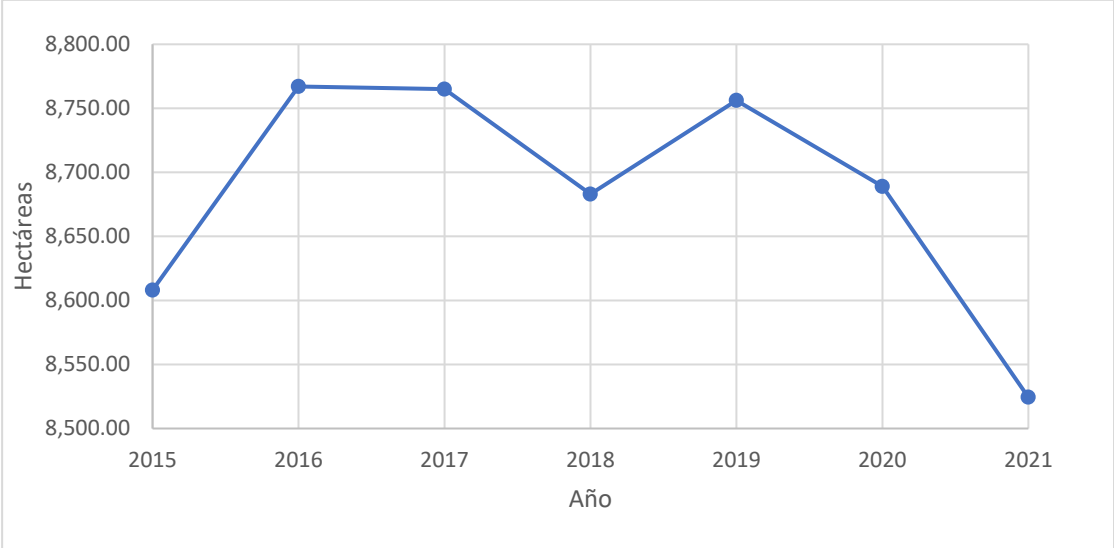
En la gráfica 4.8, se muestran los datos de la superficie sembrada (en hectáreas) por año agrícola a lo largo de seis años, de 2015 a 2023. Se observa una disminución en la superficie sembrada (casi 9.16%). En 2016 se encuentra el periodo más alto de superficie sembrada, con un total 8,767.05 (ha). Entre 2019-2020, la superficie sembrada muestra una recuperación modesta en 2020, alcanzando 8,689 hectáreas. A partir de 2021, se registra una disminución progresiva y sostenida en la superficie sembrada.

Por lo tanto, aunque los programas de la DDR, estaban focalizados a este sector, lo resultados parecen no haber tenido una incidencia directa en aumento o sostenimiento de la superficie cultivada. No obstante, se deben considerar otros factores que pudieron influir en esta disminución como son: la urbanización o la conversión de áreas agrícolas en espacios urbanos o industriales, efectos del cambio climático (sequías-heladas), costo de los insumos agrícolas, la rentabilidad del cultivo, y la falta de incentivos.

Si analizamos la rentabilidad de la producción agrícola, tenemos que el valor de la producción ajustado por inflación ha mostrado una caída acentuada a lo largo del periodo presentado (2015-2023). En 2015, el valor real de la producción fue de 62,029.74 miles de pesos, mientras que para 2023, este desciende a 40,725.12 miles de pesos, lo que equivale a una disminución del 34.34%. En 2018 y 2021 destacan como años con los valores reales más bajos, esto puede estar relacionado con eventos específicos que afectaron la productividad,

como condiciones climáticas adversas, por ejemplo; también se relaciona con la disminución se la superficie sembrada.

Gráfica 4.8. Histórico de la superficie sembrada (ha) municipio de Puebla, 2015-2023.



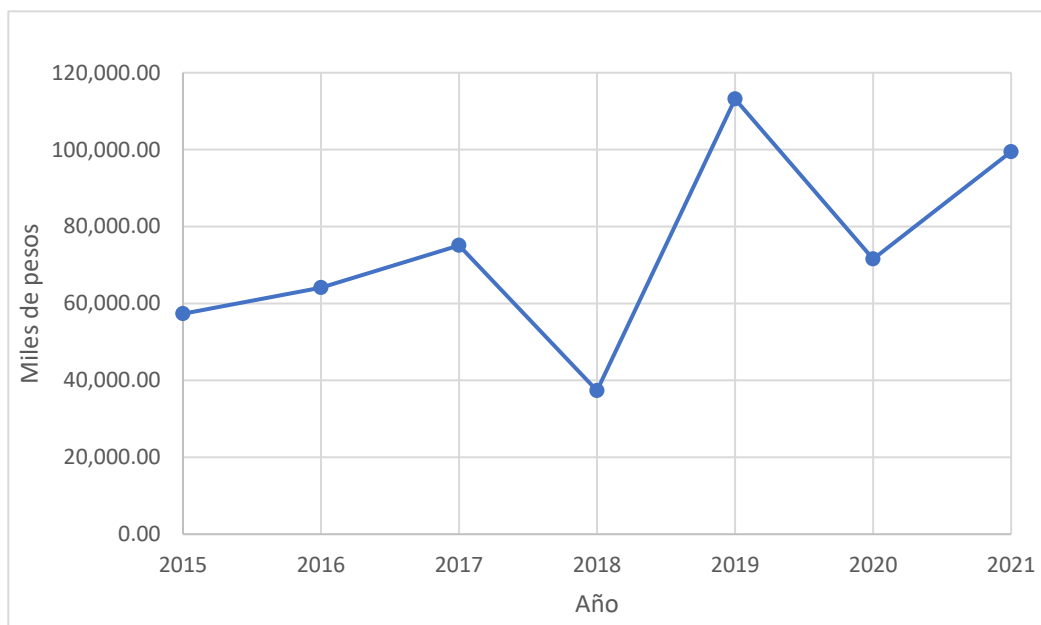
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), 2023.

La disminución constante del valor real refleja problemas estructurales en el sector, como dependencia de métodos tradicionales, falta de infraestructura adecuada y vulnerabilidad ante cambios climáticos y económicos. La disminución del valor real también está correlacionada con la reducción en la superficie sembrada (analizada previamente), lo que indica un posible abandono parcial de la actividad agrícola o una menor productividad de las tierras. Gráfica 4.9

- *¿Los programas estaban vinculados a los objetivos del gobierno estatal y federal?*

Sí, ambos planes municipales de desarrollo estaban alineados a los planes estatales y federales. Esto significa que las acciones y metas estaban en sintonía con los objetivos y prioridades establecidos a nivel estatal y nacional. Esta alineación sugiere una coherencia en la dirección y enfoque de las iniciativas de desarrollo a diferentes niveles de gobierno. Ver esquema 4.3.

Gráfica 4.9. Valor total de la producción agrícola (miles de pesos), municipio de Puebla, 2015-2023.



Fuente: Elaboración propia con base en datos del SIAP, 2023.

Las acciones a nivel nacional, responden al problema estructural de pobreza en zonas rurales, promoviendo la integración de los productores al sistema económico nacional. Asimismo, genera incentivos que buscan incrementar la producción y garantizar la seguridad alimentaria. Sirve como marco rector de políticas públicas, que el nivel estatal y municipal adapta según sus contextos locales.

A nivel estatal se centra en la implementación y gestión de programas nacionales de forma más localizada: capacitación en técnicas agrícolas, captación de agua y mejora genética; entrega oportuna de insumos como fertilizantes, semillas y herramientas; gestión de créditos y apoyo para tecnificación y mecanización; promoción de la seguridad alimentaria y la educación financiera. Actúa como intermediario entre los programas federales y las necesidades específicas de los municipios.

El nivel municipal responde a las necesidades locales con programas más específicos: planificación sostenible de actividades productivas; promoción de la siembra de semillas nativas y la protección de la biodiversidad; capacitación en temas productivos, acceso a

maquinaria y gestión de proyectos locales; atención a las superficies cultivables con insumos adecuados. Su relevancia radica en el hecho de que se encarga de implementar programas directamente con los productores (as), actuando como el nivel de contacto más cercano a la población objetivo. El municipio actúa como el primer contacto con los productores, evaluando las necesidades reales de las comunidades rurales y diseñando soluciones prácticas, como: capacitación en procesos agrícolas sostenibles y, la promoción de la siembra de semillas nativas, que no solo preserva la biodiversidad, sino que también fortalece las metas nacionales de seguridad alimentaria.

- *¿Se promovió la vinculación del sector público con la sociedad civil?*

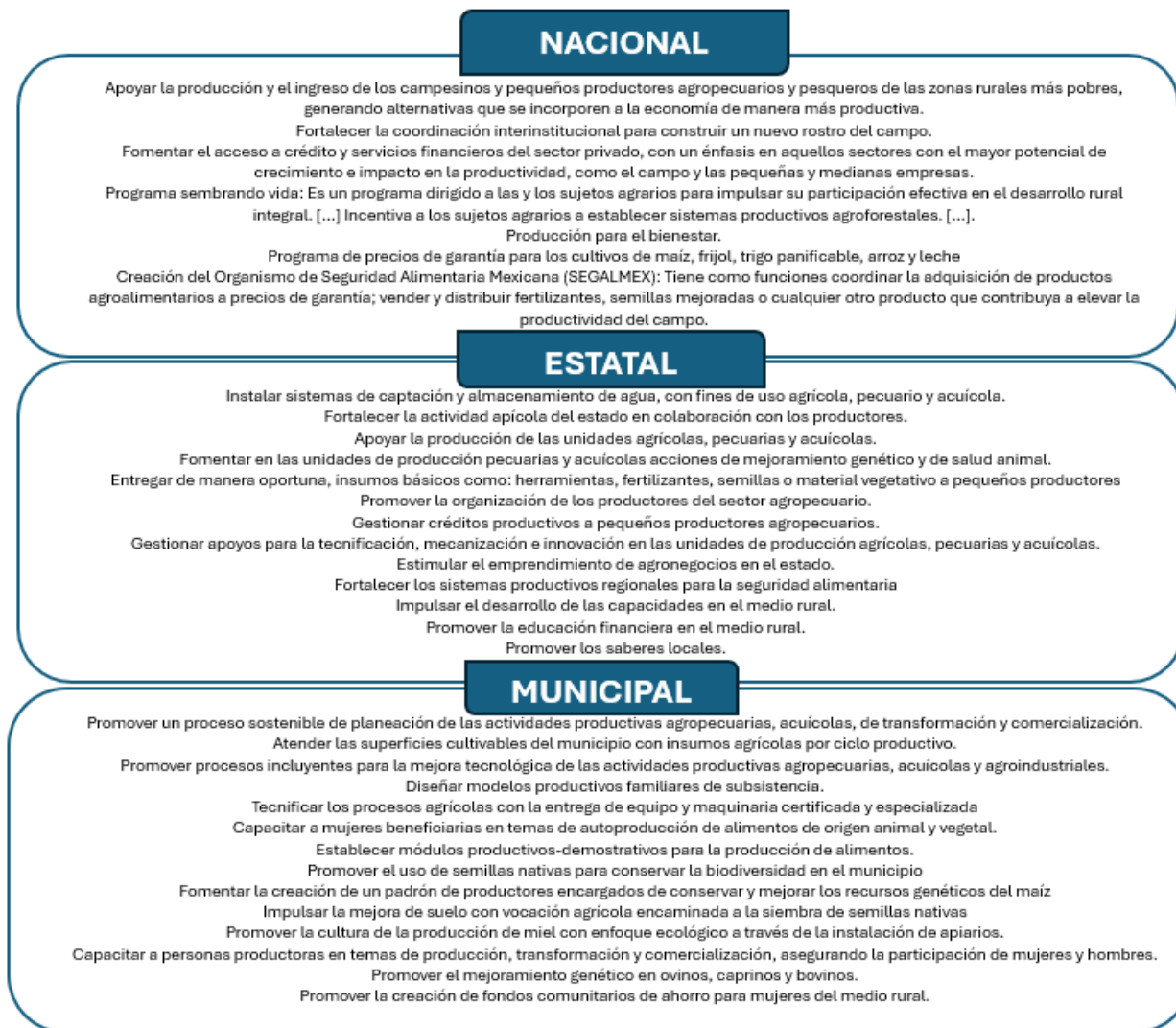
Sí, al analizar estas acciones, se puede observar que algunas de ellas implican la participación y colaboración de la sociedad civil, mientras que otras parecen centrarse más en la ejecución directa por parte de las autoridades gubernamentales o entidades responsables. Por ejemplo, acciones como la entrega de herramientas a productores rurales, la instalación de módulos productivos-demostrativos para la producción de alimentos y la impartición de cursos y talleres de capacitación agropecuaria podrían implicar la participación activa de la sociedad civil en la implementación y beneficiarse directamente de estos programas.

Sin embargo, otras acciones como la ejecución de proyectos con recursos extraordinarios o la entrega de insumos agrícolas pueden estar más orientadas hacia la intervención directa de las autoridades gubernamentales sin un claro involucramiento de la sociedad civil en su ejecución o supervisión

En general, los grupos sociales más involucrados fueron:

1. Productores (as) rurales: muchas de las acciones están dirigidas a beneficiar a los productores (as) rurales mediante la entrega de herramientas, insumos agrícolas, capacitación y apoyo para mejorar la producción en sus parcelas.

Esquema 4.3. Alineación Plan de Desarrollo Nacional, Estatal y Municipal.



Fuente: Elaboración propia con base en la Memoria Sexenal 2005-2011, Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017a, Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017 b, Plan Estatal de Desarrollo 2017-2018 (ver anexo 5, 6 y 7).

2. Adultos mayores: la entrega de módulos de producción de alimentos para adultos mayores, están específicamente dirigidas a este grupo social vulnerable.
3. Estudiantes de nivel básico y medio superior: se menciona la participación de estudiantes a través de módulos de producción de alimentos en huertos escolares, lo que implica su involucramiento en actividades relacionadas con la agricultura y la producción de alimentos.
4. Ganaderos y avicultores: las acciones incluyen la impartición de cursos, la entrega de crías de cerdo y aves de corral, así como el apoyo para el mejoramiento genético de los hatos y rebaños, lo que sugiere la participación de estos grupos sociales en las actividades agropecuarias.
5. Mujeres del medio rural: se hace mención de un programa de fondos de ahorro comunitarios específicamente dirigido a mujeres del medio rural, lo que implica su participación en actividades de desarrollo rural y económico.
6. Grupos ejidales: visitas de seguimiento y entrega de maquinaria agrícola a núcleos ejidales del municipio. Además de fomentar el desarrollo de habilidades en pro de la mecanización agrícola.

En el marco de los programas implementados, la participación social puede considerarse limitada, intermitente y estructuralmente condicionada por las relaciones de poder, tanto a nivel institucional como territorial. Si bien se identifican acciones que involucran a la sociedad, muchas de estas actividades están orientadas más a la provisión de bienes y servicios que a la construcción de procesos participativos. En otras palabras, se mantiene una lógica de beneficiarios pasivos, más que de actores corresponsables en el diseño, implementación y monitoreo de las políticas públicas.

Más aún, en la lógica de la economía política, los programas pueden ser interpretados como instrumentos para mantener legitimidad política o responder a presiones específicas, en lugar de ser componentes de una estrategia integral de desarrollo rural sustentable. Esto también explica por qué acciones como la entrega de insumos o la ejecución de proyectos con recursos extraordinarios están desconectadas de una visión de largo plazo o de procesos participativos auténticos. Un enfoque de economía política recomienda avanzar hacia

estructuras de gobernanza local más inclusivas, en las cuales los actores rurales no solo reciban apoyos, sino que influyan en las decisiones que afectan su territorio y su proyecto de vida.

- *¿Se cuenta con un mecanismo formal para la recopilación de información para el reporte de avances logrados en el cumplimiento de objetivos y metas?*

Sí, se cuenta con un mecanismo formal para la recopilación de información mediante las fichas de indicador y la matriz de indicadores de resultados. Estas herramientas son fundamentales dentro del proceso de seguimiento y evaluación de los programas y proyectos.

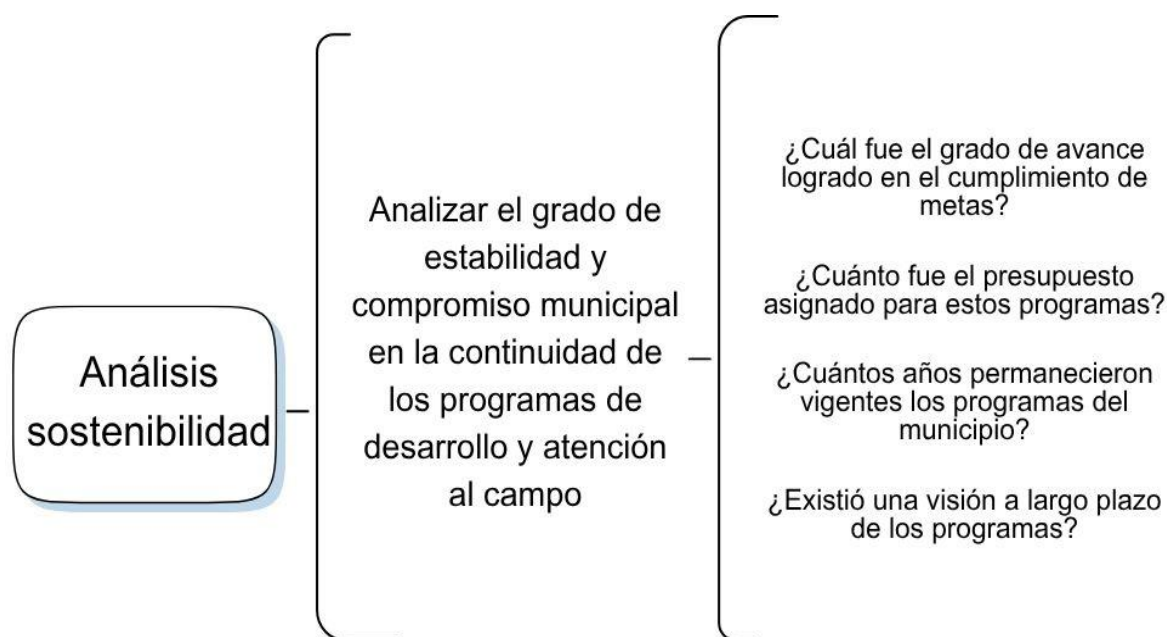
Como se ha mencionado, las fichas de indicador son documentos que describen de manera detallada cada indicador de resultado, incluyendo su definición, la fórmula para su cálculo, la fuente de verificación y la periodicidad de la recolección de datos. Las fichas permiten estandarizar la información y asegurar que se recolecten datos relevantes y consistentes para evaluar el progreso hacia los objetivos y metas establecidos.

Por otro lado, la matriz de indicadores de resultados es una herramienta que organiza y presenta de manera estructurada todos los indicadores de resultado, junto con sus metas, fuentes de verificación y responsables de su seguimiento. Esta matriz proporciona una visión global del desempeño del programa o proyecto y facilita la identificación de áreas de mejora o de posibles desviaciones en el cumplimiento de los objetivos. En conjunto, estas herramientas brindan un marco sólido para la recopilación sistemática de información sobre los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas, lo que permite una evaluación precisa y oportuna del progreso de las acciones implementadas. Además, facilitan la rendición de cuentas y la toma de decisiones informadas para ajustar las estrategias si es necesario.

4.5.2 Análisis de la sostenibilidad

En este apartado se busca conocer la continuidad de los programas implementados, una vez concluida la ejecución de los mismos. Profundizando en la visión a largo plazo que pudo haber existido en el planteamiento de los objetivos. El siguiente marco de análisis busca dar respuesta a las interrogantes planteadas.

Esquema 4.4. Marco de análisis sostenibilidad.



Fuente: Elaboración propia .

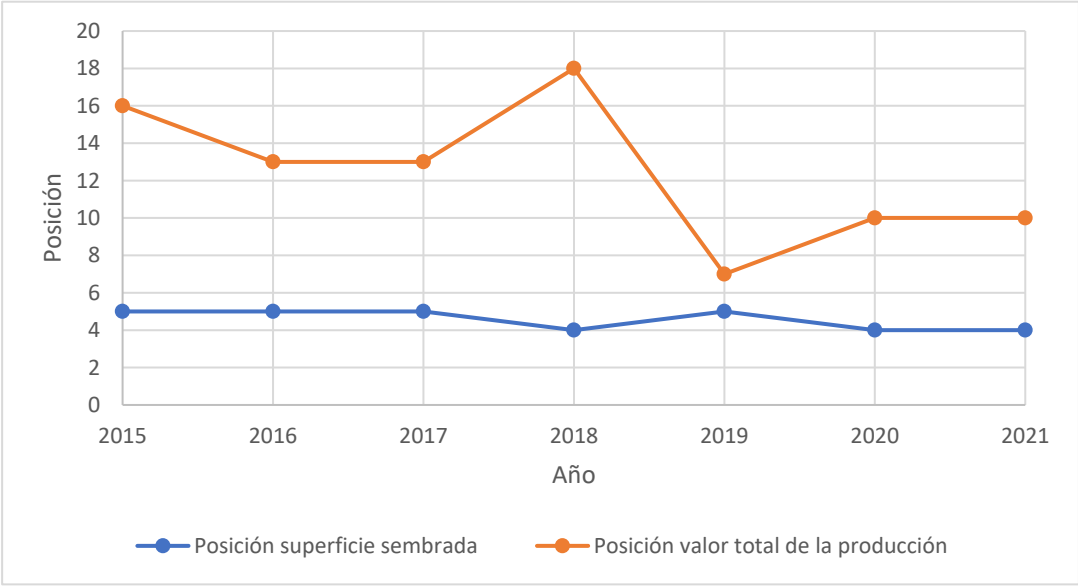
- *¿Cuál fue el grado de avance logrado en el cumplimiento de las metas?*

El grado en el cumplimiento de las metas ha sido significativo, ya que, según lo reportado en las fichas de indicador y la matriz de indicadores, todos los componentes y/o actividades han alcanzado un logro del 100%. Esto indica que se ha cumplido con éxito con todas las acciones planificadas dentro del programa o proyecto evaluado. Es importante destacar que este nivel de cumplimiento puede ser resultado de una planificación cuidadosa y un seguimiento continuo del progreso de las actividades. Además, puede ser indicativo de una adecuada coordinación entre los diferentes actores involucrados en la ejecución del programa o proyecto. En resumen, el cumplimiento satisfactorio de todas las actividades es un indicador de la efectividad de la intervención realizada. Sin embargo, era importante continuar monitoreando y evaluando el desempeño para garantizar la sostenibilidad y el impacto a largo plazo de las acciones implementadas.

Aunque se observan resultados positivos en el cumplimiento de metas administrativas, el análisis del contexto revela un impacto limitado de estas acciones en términos de la superficie sembrada y el valor de la producción en el municipio de Puebla. Al

comparar su desempeño con los demás municipios del Distrito 05 Cholula, se observa que Puebla ha mantenido, durante los últimos nueve años, el quinto lugar en superficie destinada a la siembra entre los 34 municipios que conforman este distrito. Por otro lado, su mejor desempeño en cuanto al valor de la producción se registró en 2019, alcanzando el séptimo lugar. Esto evidencia áreas de oportunidad para fortalecer las estrategias que impulsen un mayor impacto en el desarrollo agrícola local. Ver gráfica 4.10

Gráfica 4.10. Posición del municipio de Puebla respecto a la superficie sembrada y el valor de la producción con relación al Distrito 05-Cholula, 2015-2023.



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por el SIAP, 2023.

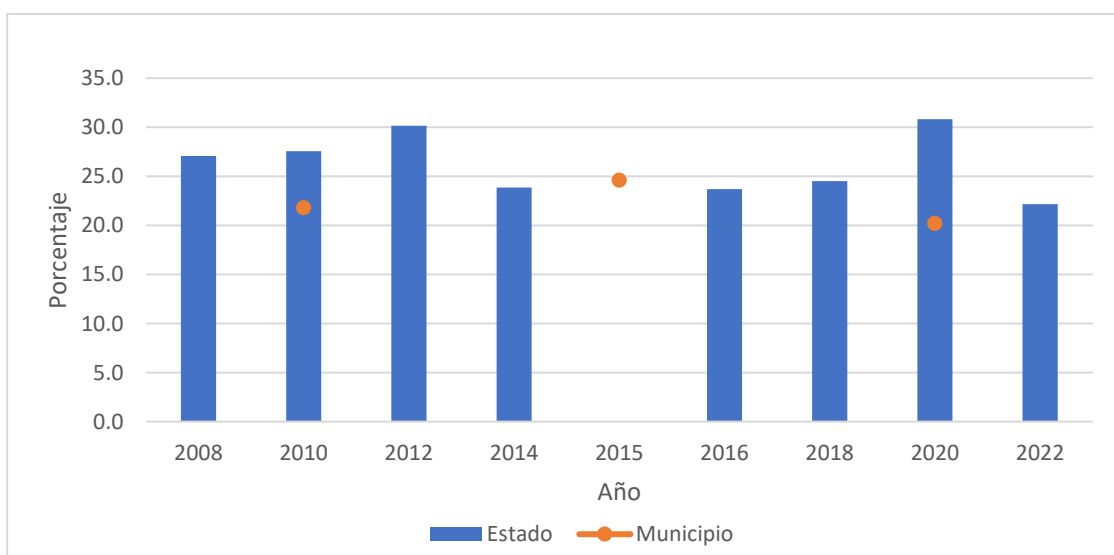
Otra variable es la carencia por acceso a la alimentación, que se relaciona de manera directa con los programas dirigidos a mejorar la seguridad alimentaria y el combate al hambre en el municipio. En la gráfica 4.11 se hace una comparación en el porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación a estatal y municipal (datos disponibles: a nivel estado cada dos años, a nivel municipal cada 5 años). A nivel municipal, los datos disponibles muestran una tendencia similar a la del estado, aunque con variaciones específicas:

- Incremento entre 2010 y 2015: en este periodo, el porcentaje pasó de 21.8% a 24.6%, lo que podría atribuirse a factores locales como desigualdad en la distribución de apoyos, crecimiento poblacional o dinámicas económicas adversas.

- Reducción en 2020: el porcentaje disminuyó a 20.2%, situándose por debajo del promedio estatal (30.8%), lo que podría reflejar una mayor eficacia en la implementación de programas locales o mejores condiciones económicas para el municipio en comparación con otras regiones del estado.

Aunque ambos niveles reflejan fluctuaciones similares, el municipio de Puebla muestra un desempeño más favorable en cuanto a la reducción de carencias alimentarias. Esto podría estar relacionado con su condición de área urbana con mayor acceso a infraestructura, servicios y programas gubernamentales.

Gráfica 4.11. Porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación, estatal y municipal, de 2008-2022.



Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG), 2023.

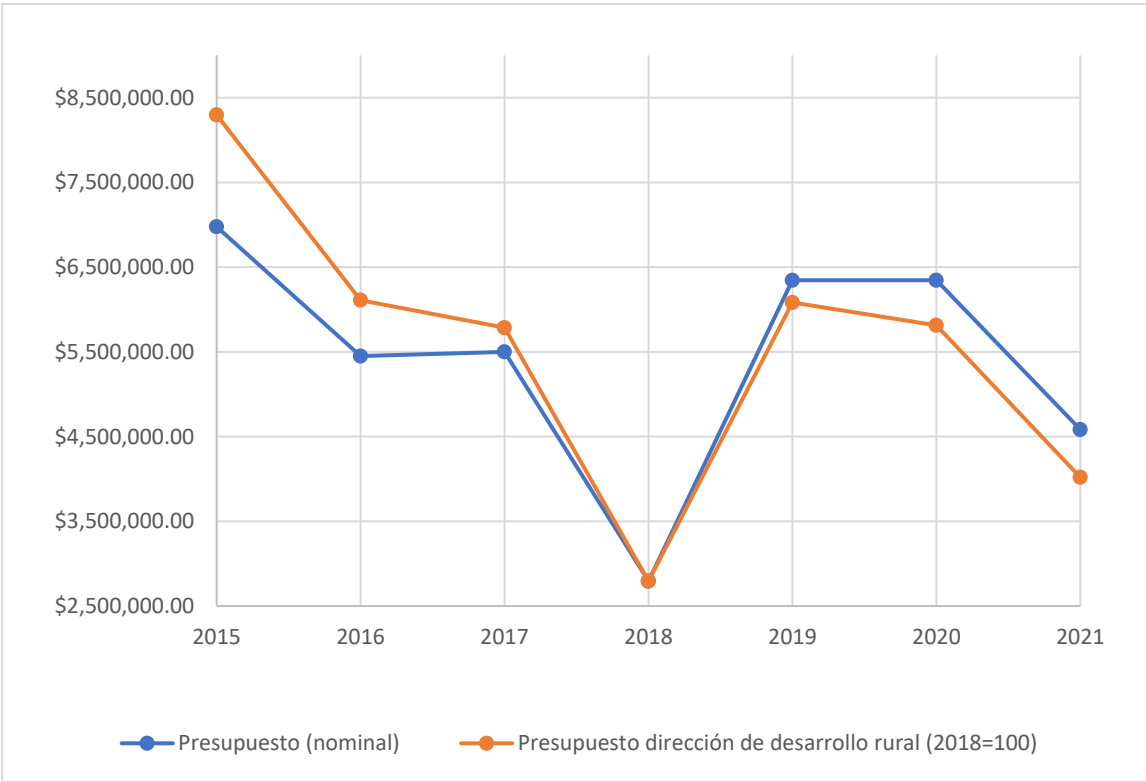
- *¿Cuánto fue el presupuesto asignado para estos programas?*

Cabe señalar que el ciclo presupuestal del Ayuntamiento es un proceso estructurado que garantiza la adecuada planeación, asignación, ejecución y evaluación de los recursos públicos municipales. Es un proceso anual que inicia con el diseño de sus programas presupuestarios alineados al PMD, utilizando herramientas como la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), seguido por la elaboración y aprobación del Presupuesto de Egresos

por parte del Cabildo. Posteriormente, se pasa a la ejecución del gasto conforme a lo aprobado, permitiendo ajustes mediante modificaciones presupuestales. Durante el año, se realiza el seguimiento y control del uso de recursos, para finalizar con la evaluación de resultados y la rendición de cuentas mediante la presentación de los resultados ante cabildo. Este ciclo busca asegurar la eficiencia, transparencia y legalidad en el manejo de los recursos públicos municipales.

Considerando lo anterior, el análisis del presupuesto asignado a lo largo de los años muestra ciertas tendencias y variaciones que pueden ser indicativas de cambios en las prioridades gubernamentales, así como de eventos externos que impactan en la disponibilidad de recursos financieros. Gráfica 4.12.

Gráfica 4.12. Variaciones en la asignación del presupuesto a la Dirección de Desarrollo Rural, 2015-2021.



Fuente: Elaboración propia con base en los programas presupuestarios de la dirección.

Análisis por año¹⁸:

- 2015: nominal: \$6,976,858.40 / real (2018=100): \$8,297,419.07. Aunque el monto nominal es alto, al ajustarlo por inflación representa un presupuesto significativamente mayor. Esto indica que el poder adquisitivo del presupuesto fue mucho más alto que el de años posteriores.
- 2016: nominal: \$5,450,000.00 / real: \$6,110,207.84. Disminución tanto nominal como real respecto a 2015. El presupuesto cayó en términos reales un 26.3% con respecto al año anterior, reflejando una contracción del gasto efectivo.
- 2017: nominal: \$5,500,000.00 / real: \$5,786,247.50. Aumentó ligeramente en términos nominales respecto a 2016, pero en términos reales continuó por debajo de 2015. Esto indica un estancamiento en la recuperación presupuestal.
- 2018: nominal y real: \$2,795,000.00. Año base. Representa una fuerte caída respecto a 2017. En términos reales, el presupuesto se redujo en más del 50%. Posible reestructuración o recorte presupuestal importante.
- 2019: nominal: \$6,345,000.00 / real: \$6,082,304.64. Gran aumento nominal comparado con 2018, y también en términos reales. Se duplica prácticamente el presupuesto real respecto al año anterior, aunque sigue sin alcanzar niveles de 2015.
- 2020: nominal: \$6,345,000.00 / real: \$5,813,722.85. Mismo presupuesto nominal que en 2019, pero menor en términos reales debido al aumento del índice de precios. La inflación reduce su poder adquisitivo.
- 2021: nominal: \$4,583,665.00 / real: \$4,019,474.37. Reducción significativa tanto en términos nominales como reales. El presupuesto se redujo un 31% real respecto a 2019. Esta reducción podría estar influenciada por varios factores, incluyendo cambios en la administración gubernamental y los impactos económicos de la emergencia sanitaria por la COVID-19. La crisis sanitaria probablemente generó presiones financieras adicionales y la necesidad de redistribuir los recursos hacia áreas prioritarias relacionadas con la salud y la recuperación económica.

¹⁸Utilizando línea base el Índice de Precios Implícitos 2018=100

En resumen, el pico real del presupuesto fue en 2015, seguido de una caída progresiva hasta 2018. En 2019 se intentó recuperar, pero no se alcanzaron los niveles previos. A partir de 2020 y 2021 se evidencia una nueva contracción.

El presupuesto nominal no es suficiente para evaluar la capacidad de compra o inversión. El análisis del presupuesto real muestra cómo la inflación ha reducido significativamente el poder adquisitivo a lo largo del tiempo, a pesar de incrementos o estabilidad nominal en algunos años. Esto subraya la importancia de considerar ajustes inflacionarios al planificar políticas y presupuestos, dejando en evidencia que factores políticos, administrativos y contextuales, como crisis sanitarias o económicas, influyen significativamente en la asignación y ejecución de los recursos públicos, afectando la continuidad y estabilidad de los programas presupuestarios municipales.

- *¿Cuántos años permanecieron vigentes los programas del municipio?*

Realizando el análisis por componente, cada uno de ellos permaneció vigente durante los 3 años de gestión de cada administración. En 2019 se realizó un esfuerzo por plantear las directrices que permitieran la atención al sector agrícola a largo plazo mediante el Plan Agrario Municipal, sin embargo, una vez concluida la gestión administrativa en 2021, se modificó nuevamente la estructura orgánica del municipio y la dirección de Desarrollo Rural desaparece, pasando a ser una jefatura de departamento “Departamento de desarrollo rural y agronegocios” de la dirección de Política Social de la Secretaría de Bienestar y Participación Ciudadana.

La desaparición de la dirección de Desarrollo Rural y la aparente insostenibilidad de los programas municipales de desarrollo y atención al campo pueden estar influenciadas por cuestiones políticas. Los partidos políticos y la visión que tienen pueden afectar significativamente la forma en que se perciben y abordan los problemas públicos, incluyendo aquellos relacionados con el desarrollo rural. Un nuevo gobierno puede decidir reorientar los recursos hacia otras áreas consideradas de mayor importancia o alinear los programas existentes con las nuevas agendas políticas; esto puede traducirse en la reducción de facultades administrativas, recortes presupuestales o la eliminación de direcciones clave, debilitando las capacidades institucionales para atender las necesidades del sector rural.

La desaparición de la Dirección de Desarrollo Rural no solo refleja una reorientación de prioridades políticas, sino que también pone en cuestionamiento el compromiso municipal con las responsabilidades constitucionales del artículo 115 constitucional; la sostenibilidad de estos programas no debe depender exclusivamente de la visión política en turno, sino de un compromiso institucional con el desarrollo equitativo y sostenible del municipio.

- *¿Existió una visión a largo plazo de los programas?*

No. Aunque los programas del municipio estuvieron vigentes durante un período de tres años (de acuerdo a cada gestión municipal), podría indicar cierta continuidad; sin embargo, la desaparición de la dirección y la reestructuración de la administración municipal sugieren una falta de visión a largo plazo en la implementación de políticas y programas de desarrollo rural.

La reorientación de los recursos y la reducción de la atención al desarrollo rural pueden reflejar un enfoque más reactivo y coyuntural en lugar de una estrategia sostenible y a largo plazo. Esto sugiere que, aunque los programas estuvieron en vigor durante un período de tiempo, no existía una visión clara y consistente a largo plazo para abordar las necesidades del sector agrícola y rural de manera efectiva y sostenible. En lugar de ello, los cambios políticos y las prioridades emergentes parecen haber determinado la dirección y la continuidad de los programas, lo que indica una falta de compromiso con una estrategia a largo plazo para el desarrollo rural.

Otro de los factores clave que sugiere la visión a corto plazo de los programas fue la forma de plantear los indicadores de los programas y el cambio anual de los mismos, lo que impedían un seguimiento puntual de los avances que se pudieran tener no sólo en la ejecución misma de los programas sino en el mejoramiento de condiciones reales.

Las acciones que inicialmente indicaban una posible continuidad del sector agropecuario en la agenda política del municipio de Puebla incluyeron propuestas como la realización de un censo bianual, lo establecido en el Plan Agrario Municipal, la declaratoria de defensa de los maíces nativos promovida por el municipio, la creación de un banco de semillas de maíces nativos, y el involucramiento tanto de las juntas auxiliares con vocación agrícola como de los núcleos ejidales. A pesar de contar con estrategias que podrían haber establecido directrices claras para una atención continua al campo en Puebla, las

reestructuraciones realizadas a nivel administrativo sugieren que estos temas han sido relegados, considerándose de menor relevancia para el desarrollo del municipio.

4.6 Conclusiones

Los análisis realizados sobre el sector agrícola y pecuario del municipio de Puebla revelan una realidad compleja y llena de desafíos, pero también de oportunidades. La disminución en la superficie sembrada y las fluctuaciones en el valor de la producción, tanto en términos reales como nominales, reflejan la necesidad de fortalecer la planificación estratégica y la sostenibilidad de los programas de atención al campo.

Si bien se han identificado esfuerzos importantes, como la declaratoria de defensa de los maíces nativos, la creación de bancos de semillas y la propuesta de censos bianuales, estos han sido insuficientes para revertir tendencias negativas o para garantizar la continuidad de políticas públicas orientadas al desarrollo rural. La falta de una dirección específica de desarrollo rural y los cambios administrativos recientes evidencian un debilitamiento en la atención prioritaria al sector agropecuario, lo que podría comprometer el bienestar de las comunidades con vocación agrícola y pecuaria.

En este sentido, resulta crucial alinear las acciones municipales con los planes estatales y federales, así como garantizar un monitoreo continuo de los programas implementados, para evaluar su pertinencia y sostenibilidad. Además, es imprescindible reconocer el papel estratégico del sector agropecuario en la seguridad alimentaria y en la economía local, sobre todo considerando las carencias de acceso a la alimentación que aún persisten en algunos segmentos de la población.

Frente al proceso de formulación de políticas públicas, los enfoques adoptados por las administraciones municipales de Puebla entre 2014 y 2021 revelan una dinámica significativa en la manera de concebir la problemática rural y de intervenir en el territorio. Encontrando diferentes enfoques de atención: de 2014-2018, el eje central era el de la productividad agrícola y ganadera con un claro enfoque técnico. El objetivo era expandir la cobertura del área agrícola, proporcionando inversiones, herramientas, capacitación técnica y mejora genética del ganado; El énfasis estaba en aumentar la superficie cultivable atendida, lo que revela una visión orientada al crecimiento agrícola medible en términos de hectáreas

intervenidas, es decir, productividad como fin último ataca el bajo rendimiento y la limitada cobertura agrícola, centrando sus acciones en la tecnificación básica y la extensión productiva.

Durante la administración 2019-2021, la gestión incluía una dimensión más social, cultural y ambiental, que reconoció la importancia del campo no solo como productor de productos, sino también como un eje del desarrollo social y económico. El enfoque se trasladó del rendimiento productivo al reconocimiento del valor estratégico del agro, a través de acciones como el rescate de semillas nativas, entrega de vermicomposta, fortalecimiento de núcleos ejidales y talleres comunitarios. El énfasis se centró en preservar el patrimonio enfoca sus esfuerzos en la marginación del campo como actor estratégico, reconociendo que la pobreza rural no se resuelve solo con insumos o hectáreas trabajadas, sino con un cambio estructural en la forma de concebir la ruralidad. agroalimentario, fortalecer la identidad rural y mejorar la calidad de vida de las comunidades.

Este análisis subraya la importancia de integrar una perspectiva a largo plazo en las políticas públicas municipales, promoviendo una visión que no solo responda a las necesidades inmediatas, sino que también garantice un desarrollo integral y sostenible para el campo poblano.

5. REFLEXIONES FINALES Y CONCLUSIONES

Los programas municipales de desarrollo y atención al campo resultaron ser pertinentes debido a su respuesta directa a los problemas y necesidades identificados en el contexto local, así como a las demandas de la población objetivo. Esta pertinencia se evidencia en varios aspectos:

- Enfoque en las necesidades del sector agrícola: los programas estaban diseñados para abordar las necesidades específicas del sector agrícola, como el incremento de la producción agropecuaria, acuícola y agroindustrial de manera sustentable. Esto refleja una comprensión de los desafíos que enfrenta el sector y la importancia de apoyar su desarrollo para garantizar la seguridad alimentaria y combatir el hambre en la región.
- Alineación con objetivos gubernamentales: estaban alineados con los objetivos y prioridades establecidos a nivel estatal y federal, lo que demuestra coherencia y consistencia con las políticas y estrategias delineadas por las autoridades superiores.
- Focalización en zonas con vocación agrícola: fueron dirigidos específicamente a atender las zonas con vocación agrícola del municipio y zonas urbanas y periurbanas, lo que muestra un enfoque estratégico en la asignación de recursos y la implementación de acciones. Esta focalización permitió maximizar el impacto de los programas al dirigir los esfuerzos hacia áreas donde las intervenciones eran más necesarias y efectivas.
- Participación de la sociedad civil: aunque no se menciona explícitamente en la descripción de las acciones, la participación de la sociedad civil se sugiere en varias actividades, como la entrega de herramientas a productores rurales, la instalación de módulos productivos-demostrativos y la impartición de cursos/talleres de capacitación. Esta colaboración indica una aproximación inclusiva y participativa en la implementación de los programas, lo que refuerza su pertinencia y efectividad.

En resumen, los programas municipales de desarrollo y atención al campo fueron pertinentes porque estaban diseñados para abordar problemas específicos del contexto local,

estaban alineados con los objetivos gubernamentales, se enfocaban en zonas con necesidades identificadas y fomentaban la participación de la sociedad civil en su implementación.

Por otra parte, el hecho de que los programas no fueron sostenibles tras siete años de haber iniciado las actividades la Dirección de Desarrollo Rural, y la posterior desaparición de la misma, sugiere una serie de desafíos y deficiencias en la planificación y ejecución de los mismos. Primero, la falta de sostenibilidad puede estar relacionada con una visión a corto plazo en la formulación de políticas y programas, si las acciones estaban diseñadas sin considerar adecuadamente los cambios políticos o sin establecer mecanismos para garantizar la continuidad más allá de los cambios de gobierno, es comprensible que la desaparición de la dirección responsable haya dejado a los programas sin una estructura adecuada para su continuidad. También podría indicar deficiencias en la asignación y gestión de recursos. Si los programas dependían en gran medida de fondos externos o de apoyos temporales sin un plan claro para asegurar financiamiento a largo plazo, es probable que su continuidad estuviera en riesgo desde el principio.

Por otro lado, la falta de coordinación interinstitucional y la ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación efectivos podrían haber contribuido a la incapacidad de los programas para adaptarse a las cambiantes condiciones políticas y socioeconómicas. En resumen, la falta de sostenibilidad de los programas municipales de desarrollo y atención al campo refleja una combinación de deficiencias en la planificación estratégica, la gestión de recursos, la coordinación interinstitucional y la capacidad de adaptación a los cambios externos. Estos hallazgos subrayan la importancia de adoptar un enfoque más integral y a largo plazo en el diseño e implementación de políticas y programas de desarrollo rural.

Otro punto de reflexión gira en torno a confirmar que las acciones municipales pudieran ser el eje operativo que contribuye a la implementación de las políticas estatales y federales. Estas acciones no solo aseguran la ejecución local, sino que también retroalimentan el diseño y la planificación de programas en niveles superiores. De esta forma, el desarrollo rural y agropecuario se convierte en un proceso bidireccional, donde las necesidades locales impactan las prioridades estatales y nacionales, fortaleciendo el ciclo de gobernanza del sector.

Considerando lo planteado en el artículo 115 constitucional, se otorga a los municipios herramientas legales y administrativas que, si se aplican correctamente, pueden posicionar al desarrollo rural como una prioridad en la agenda local. A través de una visión integral que combine los recursos disponibles con la planificación estratégica, los municipios pueden desempeñar un papel clave en transformar las zonas rurales.

Los aciertos del ayuntamiento durante el periodo analizado y basándonos en lo que establece el 115 constitucional, serían los siguientes:

1. Creación de una dirección de Desarrollo Rural:
 - Establecer una unidad específica en el gobierno municipal encargada de coordinar políticas, programas y recursos enfocados al desarrollo rural.
2. Elaboración de planes municipales de desarrollo rural:
 - Integrar un capítulo específico en el Plan Municipal de Desarrollo para abordar estrategias y proyectos dirigidos al sector rural.
3. Fomento de alianzas intergubernamentales:
 - Gestionar recursos con los gobiernos estatal y federal, así como con organismos internacionales, para proyectos de infraestructura rural, financiamiento agrícola y capacitación.
4. Promoción de programas de educación y capacitación:
 - Implementar talleres y cursos para capacitar a los productores rurales en técnicas modernas y sostenibles de producción.

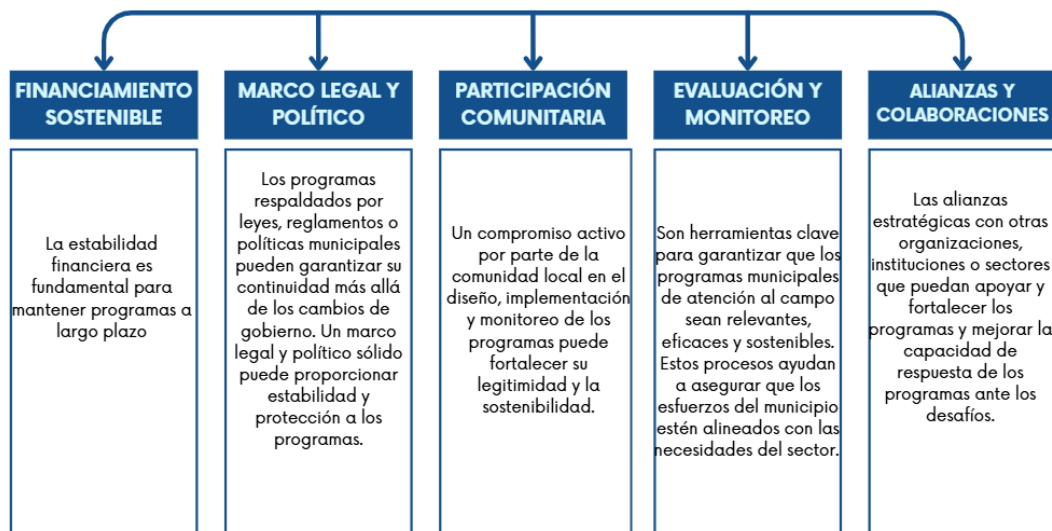
De igual forma, es necesario puntualizar que los municipios tienen la responsabilidad del ordenamiento de su territorio; teniendo en cuenta los problemas referentes al crecimiento urbano acelerado y la falta certeza jurídica para la protección de zonas agrícolas, Esto incluye la planificación de actividades agrícolas, ganaderas y forestales, así como la regulación del uso del suelo, lo cual es crucial para impulsar proyectos de desarrollo rural sostenible. Las acciones municipales ofrecen un enfoque granular que complementa y mejora la

planificación estratégica a niveles superiores. Esta dinámica ascendente asegura que las políticas nacionales no sean rígidas, sino que se adapten a la diversidad del territorio.

Esquema 4.5. Pertinencia y sostenibilidad. Puntos de análisis.

PERTINENCIA Y SOSTENIBILIDAD

Puntos de análisis



Fuente: Elaboración propia.

En el marco de esta investigación, se concluye que las reformas al artículo 27 constitucional (en particular la de 1992) han tenido un impacto estructural determinante en la forma en que se atiende al sector agrícola desde el ámbito municipal. Originalmente concebido como un instrumento de justicia agraria, el artículo 27 fue reformulado para permitir la entrada del capital privado al campo, favoreciendo una lógica de mercado sobre la función social de la tierra. Esta transformación ha subordinado el uso del territorio a intereses económicos, debilitando la soberanía de las comunidades campesinas y erosionando las formas colectivas de propiedad y organización. Esta dinámica se manifiesta localmente en la planeación, gestión e implementación de programas agrícolas, que en muchos casos reproducen un enfoque asistencialista o tecnocrático, desvinculado de las necesidades estructurales del campo y sus pobladores.

Además de los impactos sociales, esta reconfiguración territorial ha generado desequilibrios ecológicos: la expansión de modelos productivos intensivos ha deteriorado los suelos, contaminado cuerpos de agua y erosionado prácticas agrícolas sostenibles. La desconexión entre las comunidades rurales y su entorno, promovida por esta lógica extractiva, ha debilitado el entorno rural que vinculaba de manera recíproca a las personas con el territorio.

Por tanto, las políticas municipales de atención al campo no pueden entenderse aisladas del marco legal y estructural que las condiciona. Las reformas al artículo 27 no sólo cambiaron el marco jurídico, sino que también redefinieron las posibilidades reales de una política pública rural orientada a la justicia social, la sostenibilidad y la soberanía alimentaria.

Finalmente, una crítica desde la perspectiva de la Economía Política del Desarrollo puede centrarse en los aspectos estructurales, de poder y de contexto sociopolítico que a menudo quedan fuera de las evaluaciones. Primero, se debe examinar cómo las relaciones de poder, los intereses económicos y las dinámicas institucionales influyen en el diseño, implementación y evaluación de los programas. Considera las estructuras socioeconómicas y cómo estas afectan (y son afectadas por) las intervenciones públicas. Es por ello que nos preguntamos a inicios de esta investigación, cuáles fueron los intereses políticos que impulsaron el posicionamiento en la agenda pública los temas referentes al campo en el municipio de Puebla; indagando el involucramiento activo de los principales actores entorno a ello.

Como segundo punto a reflexionar es el diseño de los programas. A menudo responden a problemas visibles sin abordar las causas estructurales que subyacen como por ejemplo la desigualdad, temas como la migración y el crecimiento urbano acelerado. Al evaluar sin cuestionar las estructuras locales de poder, puede llevar a legitimar relaciones de poder existentes, en donde el uso de programas tiene una visión clientelista. El proceso de evaluación se centra en los indicadores cuantitativos, midiendo el “éxito” de un programa de acuerdo a la simple ejecución del mismo.

Se hace indispensable incorporar una lectura crítica que considere los factores estructurales, institucionales y sociopolíticos que condicionan tanto el diseño como la implementación de estos programas:

1. Reconocimiento de las desigualdades estructurales: los programas analizados, aunque con objetivos legítimos y alcances diferenciados, en su mayoría no lograron incidir de manera significativa sobre las causas estructurales de la desigualdad rural, como lo son el acceso desigual a la tierra, la precariedad laboral en el agro, la marginación de mujeres y jóvenes rurales, o la concentración del poder en núcleos ejidales específicos. Las acciones se centraron frecuentemente en la atención paliativa de necesidades inmediatas (entrega de insumos, herramientas, capacitaciones), pero sin alterar las relaciones de poder y dependencia que históricamente han afectado al campo mexicano.

Desde esta visión, la economía política indica que las políticas públicas que no enfrentan las asimetrías de poder económico y social tienden a reproducirlas, e incluso legitimarlas, a través de mecanismos institucionalizados. En este sentido, es necesario que futuras estrategias municipales integren diagnósticos profundos sobre territorialidad, clase social, género y acceso a bienes comunes, para así diseñar intervenciones que promuevan una transformación más estructural.

2. Transparencia y rendición de cuentas: el análisis evidenció una importante brecha entre la planificación y la ejecución de los programas, con poco seguimiento público sobre los resultados obtenidos, los cambios presupuestales durante el ejercicio fiscal, y la evaluación del impacto real sobre las comunidades beneficiarias. La poca transparencia podría responder a lógicas de control político del recurso público, que pueden favorecer relaciones clientelares. De ahí la urgencia de consolidar mecanismos ciudadanos de acceso abierto a la información que permitan monitorear en tiempo real los avances, retrocesos y modificaciones en la política municipal hacia el campo.

3. Participación activa de la ciudadanía: a pesar de algunos esfuerzos puntuales por integrar a productores, estudiantes o mujeres rurales en los programas, no se observa una participación ciudadana sistemática, incidente o vinculante en las distintas etapas del ciclo de políticas públicas. La sociedad civil fue concebida más como receptora de apoyos que como copartípe en la definición de prioridades, en el diseño de soluciones o en la evaluación de resultados. Esto refleja una debilidad estructural en la democracia local y en las capacidades institucionales para abrir canales reales de diálogo y consulta. Un enfoque transformador debe apostar por modelos de gobernanza participativa que reconozcan los

saberes locales, fortalezcan las capacidades organizativas de las comunidades y propicien formas de autogestión territorial, especialmente en contextos de presión urbana sobre tierras agrícolas.

Esta crítica buscaba trascender la lógica instrumental de la evaluación integrando un análisis de contexto que permitió identificar y reflexionar sobre diferentes problemas estructurales que giran en torno a la implementación de programas desde el ayuntamiento municipal y la situación agrícola del municipio de Puebla.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. (2012). *Política Pública*. Compilador. Siglo xxi editores, S.A. de C.V. México.
- Álvarez, M, J. (2021). *Hegemonía del Capital Inmobiliario en las Políticas Públicas de Desarrollo Urbano. Zona Metropolitana de la ciudad de Puebla (1993-2018)*. Tesis. Facultad de Economía. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Arenas, C, L. (2021). *Evaluación de programas públicos*. Serie Gestión Pública, N° 87 (LC/TS.2021/31). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.
- Barajas, R. (1991). Biotecnología y revolución verde: Especificidades y divergencias. Sociológica, Volumen año 6, número 16. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Bartra, A. (1993). Adiós al ejido: la segunda desamortización. México: Ediciones La Jornada.
- Boisier, S. (2001). Desarrollo (local): De qué estamos hablando. Obtenido de: http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1245948918.Desarrollo_Local_De_que_estamos_hablando__2_.pdf
- Boron, Atilio. (2003). Estado, capitalismo y democracia en América Latina. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires Argentina.
- Brugué, Quim; Casademont, Xavier & Prieto, Oscar. (2020). *Democracia directa. Entre el empoderamiento ciudadano y el liderazgo populista*. En “¿Una nueva democracia para el siglo XXI?”. Coordinación general de Joaquín Brugué Torruella; Simone Martins; Carmen Pineda Nebot. Pp. 23-298. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. CLACSO. ISBN 978-987-722-708-6.
- Bustelo, P. (1998). *Teorías Contemporáneas del Desarrollo Económico*. Editorial Síntesis. Madrid, España. Pp. 103-188.
- Cabrero, M, E. (2003). *Los cambios en la agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria*. Centro de Investigación y Docencia Económicas - CIDE. México, D.F.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2023). *Ley de Planeación. Gob. Mx*. Obtenido de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPlan.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2024). *Ley Agraria. Gob.mx*. Obtenido de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAgra.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2024). *Ley de General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Gob. Mx*. Obtenido de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU.pdf>

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2024). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Gob. Mx. Obtenido de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2025). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Gob.mx. Obtenido de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Cámara de Diputados. (2019). *Planes Nacionales de Desarrollo a partir de 1983*. Obtenido de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2016). *El desarrollo de la agricultura y el impacto que tendría en las finanzas públicas de México* (Documento de trabajo núm. 12A). Cámara de Diputados. Obtenido de: https://cefp.gob.mx/formulario/Trabajo_12a.pdf
- Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo. (1987). *Nuestro futuro Común*. Obtenido de: <http://supervivir.org/archi02/des10.pdf>
- CONEVAL. (2013). Manual para el diseño y la construcción de indicadores Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México Manual para el diseño y la construcción de indicadores Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México. Obtenido de: <https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL PARA EL DISEÑO Y CONTRUCCION DE INDICADORES.pdf>
- De Ita, A. (2019). *Las reformas agrarias neoliberales en México*. Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano (CECCAM). Obtenido de: https://www.ceccam.org/sites/default/files/Las%20reformas%20coti_214.pdf
- Dorantes, G. (2008). *La construcción de la agenda de poder*. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, vol. L, núm. 204, septiembre-diciembre, 2008, pp.77-99. Universidad Nacional Autónoma de México. Distrito Federal, México
- Dos Santos, T. (2002). *La teoría de la dependencia Balance y perspectivas*. Traducción: Mónica Bruckmann. Obtenido de: <http://ru.iiec.unam.mx/3099/1/TeoDep.pdf>
- Evans, P. (2007). *El Estado como problema y como solución*. En Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Pp. 17-54. Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de ministros de la Nación. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, octubre de 2007.
- Feinstein, O. (2007). Evaluación pragmática de las Políticas Públicas. Evaluación de políticas públicas. Mayo-junio 2007. N.º 836. Pp. 19.31.
- Fox, J y Haight, L. (2010). *Cap. I La política agrícola mexicana: metas múltiples e intereses en conflicto*. En Woodrow Wilson International Center for Scholars. Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio

(pp. 9-54). Santa Cruz: Centro de Investigación y Docencia Económicas, University of California.

Gobierno Constitucional del Estado de Puebla. (2013). *Presupuesto de Egresos del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2014*. Periódico oficial. Obtenido de: <https://gobiernoabierto.pueblacapital.gob.mx/info-fiscal/progra-presupuestal>

Gobierno Constitucional del Estado de Puebla. (2014). *Presupuesto de Egresos del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2015*. Periódico oficial. Obtenido de: <https://gobiernoabierto.pueblacapital.gob.mx/info-fiscal/progra-presupuestal>

Gobierno Constitucional del Estado de Puebla. (2015). *Presupuesto de Egresos del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2016*. Periódico oficial. Obtenido de: <https://gobiernoabierto.pueblacapital.gob.mx/info-fiscal/progra-presupuestal>

Gobierno Constitucional del Estado de Puebla. (2016). *Presupuesto de Egresos del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2017*. Periódico oficial. Obtenido de: <https://gobiernoabierto.pueblacapital.gob.mx/info-fiscal/progra-presupuestal>

Gobierno Constitucional del Estado de Puebla. (2018). *Presupuesto de Egresos del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2018*. Periódico oficial. Obtenido de: <https://gobiernoabierto.pueblacapital.gob.mx/info-fiscal/progra-presupuestal>

Gobierno Constitucional del Estado de Puebla. (2019). *Presupuesto de Egresos del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2019*. Periódico oficial. Obtenido de: <https://gobiernoabierto.pueblacapital.gob.mx/info-fiscal/progra-presupuestal>

Gobierno Constitucional del Estado de Puebla. (2019). *Presupuesto de Egresos del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2020*. Periódico oficial. Obtenido de: <https://gobiernoabierto.pueblacapital.gob.mx/info-fiscal/progra-presupuestal>

Gobierno Constitucional del Estado de Puebla. (2020). *Presupuesto de Egresos del Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2021*. Periódico oficial. Obtenido de: <https://gobiernoabierto.pueblacapital.gob.mx/info-fiscal/progra-presupuestal>

Gobierno Constitucional del Estado de Puebla. (2020). *Ley de Catastro del estado de Puebla*. Obtenido de: <https://ojp.puebla.gob.mx/legislacion-del-estado/item/115-ley-de-catastro-del-estado-de-puebla>

- Gobierno Constitucional del Estado de Puebla. (2021). *Historico de Planes Estatales de Desarrollo*. Obtenido de: <https://planeader.puebla.gob.mx/pagina/HistoricoPlanesEstatales.html>
- Gobierno Constitucional del Estado de Puebla. (2024). *Ley Orgánica Municipal*. Obtenido de: https://gobiernoabierto.pueblacapital.gob.mx/transparencia_file/InformacionFiscal/norm/77.01.ley.org.mpal.pue.pdf
- H. Ayuntamiento de Puebla (2007). *Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Sustentable*. Obtenido de: <https://pueblacapital.gob.mx/vi-planes-municipales-de-desarrollo/programa-municipal-de-desarrollo-urbano-sustentable-de-puebla>
- H. Ayuntamiento de Puebla. (2014). *Plan Municipal de Desarrollo 2014-2018*. Municipio de Puebla. Obtenido de: <https://gobiernoabierto.pueblacapital.gob.mx/info-fiscal/progra-presupuestal>
- H. Ayuntamiento de Puebla. (2015). *Manual de Organización de la Dirección de Desarrollo Rural*. Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad. Clave: MPUE1418/MO/SDUS010/DDR045
- H. Ayuntamiento de Puebla. (2017). *Lineamientos Generales para la Elaboración y Evaluación de Programas Presupuestarios de la Administración Pública Municipal*. IMPLAN. Clave: MPUE1418/RLIN/CM-IMPLAN/014-B/040917
- H. Ayuntamiento de Puebla. (2018). *Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021*. Municipio de Puebla. Obtenido de: https://gobiernoabierto.pueblacapital.gob.mx/transparencia_file/InformacionFiscal/2020/plan_mun_desa18-21.pdf
- H. Ayuntamiento de Puebla. (2019). *Plan Agrario Municipal 2019-2021*. Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad. Dirección de Desarrollo Rural.
- H. Ayuntamiento de Puebla. (2022). Código Reglamentario para el municipio de Puebla. Obtenido de: https://gaceta.pueblacapital.gob.mx/images/COREMUN_Octubre_2022.pdf
- H. Ayuntamiento de Puebla. (2024). *Fichas Técnicas de Indicador 2014-2021*. Evaluación de Resultados. Indicadores de Gestión. Indicadores del Desempeño Implan. Obtenido de: <https://gobiernoabierto.pueblacapital.gob.mx/info-fiscal/evalua-resultados>
- H. Ayuntamiento de Puebla. (2025). *Matrices de Indicadores para Resultados 2019-2021*. Evaluación de Resultados. Indicadores de Gestión. Indicadores del Desempeño Implan. Obtenido de: <https://gobiernoabierto.pueblacapital.gob.mx/info-fiscal/evalua-resultados>

- H. Congreso del Estado de Puebla. (2002). *Ley para la Protección al Ambiente Natural y el Desarrollo Sustentable del estado de Puebla*. Obtenido de: <https://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo96710.pdf>
- H. Congreso del Estado de Puebla. (2004). *Ley de Desarrollo Rural Sustentable del estado de Puebla*. Obtenido de: <https://ojp.puebla.gob.mx/legislacion-del-estado/item/123-ley-de-desarrollo-rural-sustentable-del-estado-de-puebla>
- H. Congreso del Estado de Puebla. (2020). *Ley del Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla*. Obtenido de: <https://ojp.puebla.gob.mx/legislacion-del-estado/item/161-ley-de-planeacion-para-el-desarrollo-del-estado-de-puebla>
- H. Congreso del Estado de Puebla. (2023). *Constitución Política del Estado de Puebla*. Obtenido de: <https://www.diputados.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/constitu/puebla.htm>
- Haq, Mahbub. (1995). *Reflections on Human Development* Oxford University Press. El paradigma del Desarrollo Humano (2003), “The Human Development Paradigm”, S. Fukuda-Parr and A.K. Shiva Kumar, *Readings in Human Development*, Oxford University Press, New Delhi.
- INEGI. (1991). *Censo Agrícola – Ganadero 1991. Microdatos*. Obtenido de: <https://www.inegi.org.mx/programas/cagf/1991/#microdatos>
- INEGI. (1997). *Puebla. Datos por ejido y comunidad agraria*. https://www.inegi.org.mx/contenido/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/1329/702825116798/702825116798_1.pdf
- INEGI. (2007). *Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 2007*. Tabulados. Obtenido de: <https://www.inegi.org.mx/programas/cagf/2007/#tabulados>
- INEG. (2020). *Producto interno bruto por actividad económica*. Tabulados. Obtenido de: <https://www.inegi.org.mx/temas/pib/#Tabulados>
- INEGI. (2021). *Tabulados población ocupada por sector actividad económica*. ENOE. Conjunto de datos: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/#Tabulados>
- INEGI. (2021a). *Marcos geoestadísticos*. Descargas. Obtenido de: <https://www.inegi.org.mx/temas/mg/#Descargas>
- INEGI (2021b). *Tabulados población ocupada por sector actividad económica*. ENOE. Conjunto de datos. Obtenido de: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/#Tabulados>
- INEGI. (2022). *Censo Agropecuario 2022*. Tabulados. Obtenido de: <https://www.inegi.org.mx/programas/ca/2022/#tabulados>
- Lasswell, H. (1936). *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland: Meridian Books.

- López, V. (2021). *Sequía alcanza a 102 municipios poblanos; 3, en condición severa*. En Milenio.com. Recuperado de: <https://www.milenio.com/politica/comunidad/sequia-alcanza-a-102-municipios-poblanos>
- Marini, R. (1973). *Dialéctica de la dependencia*. México: Ediciones Era
- Martín, F; Dufour, G; Alessandro & Amaya. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Ed. - Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche. Argentina. ISBN 978-987-29188-3-5.
- Míguez, Pablo. (2010). *El debate contemporáneo sobre el Estado en la teoría marxista: su relación con el desarrollo y la crisis del capitalismo*. Estudios Sociológicos, vol. XXVIII, núm. 84, septiembre-diciembre, 2010, pp. 643-689. El Colegio de México, A.C. Distrito Federal, México.
- Moreno, E. (2007). *Un sector económico olvidado en el México actual: el campo*. Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Facultad de Economía. San Luis Potosí, SLP.
- Naciones Unidas. (s.f). *Desarrollo sostenible*. Recuperado de: <http://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml>
- O'donnell, G. (2007). *Hacia un Estado de y para la democracia*. En Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina. Coordinado por Rodolfo Mariani – Lima: Sede PNUD. P.p. 25-64. ISBN: 978-9972-612-30-5
- Offe, C. (2011). *Democracia competitiva de partidos y estado de bienestar keynesiano*. Reflexiones acerca de sus limitaciones históricas. En Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Publicación del Proyecto de Modernización del Estado. Buenos Aires, Argentina P.p. 101-114
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2002). *Glosario de los Principales Términos sobre Evaluación y Gestión Basada en Resultados*. Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible.
- Ortoll, S. (2003). *Orígenes de un proyecto agrícola: la Fundación Rockefeller y la Revolución Verde*. Sociedades Rurales, Producción y Medio Ambiente, 4 (5), 81-96
- Oszlak, O. (2011). *Formación histórica del Estado en América Latina. Elementos teórico-metodológicos para su estudio*. En Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Publicación del Proyecto de Modernización del Estado. Buenos Aires, Argentina. P.p. 115-142
- Peters, G. (2018). *Policy Problems and Policy Design*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pichardo, G. (2006). *La Revolución verde en México*. Revista: AGRARIA, São Paulo, No. 4, pp. 40-68, 2006.

- Poulantzas, N. (1979). *Estado, Poder y Socialismo*. Siglo xxi Editores. ISBN 968-23-1738-X.
- Prieto, A; Ortegón, E; Pacheco, J. (2005), Metodología de Marco Lógico para la Planificación el Seguimiento y la Evaluación de Proyectos y Programas. Serie 42 Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Área de proyectos y programación de inversiones, Chile.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1996). *Informe sobre Desarrollo Humano 1996*. Ediciones Mundi-Prensa Libros. Madrid, España.
- Rahman, A; Khandaker, S. (2016). Una visión crítica de la implementación de políticas y rendimiento de la implementación. Universidad East West, Dhaka-1212, Bangladés. Revista Políticas Públicas y Administración. 2016, vol. 15, nº 4, pág. 538–548.
- Ramírez, J. (2018). El movimiento social de la unión campesina Emiliano Zapata Vive en defensa del territorio y los desafíos en la construcción de un desarrollo rural alternativo. Publicado como artículo en ASyD 18: 49-66. 2021. Agricultura, Sociedad y Desarrollo, enero - marzo, 2021. Pp. 14-66
- Registro Agrario Nacional (RAN). (2021). Datos Abiertos. Catálogo de Núcleos Agrarios de la Propiedad Social. <https://datos.gob.mx/busca/dataset/catalogo-de-nucleos-agrarios-de-la-propiedad-social>
- Registro Agrario Nacional (RAN). (2021a). Datos Abiertos. Catálogo de Núcleos Agrarios de la Propiedad Social. <https://datos.gob.mx/busca/dataset/catalogo-de-nucleos-agrarios-de-la-propiedad-social>
- Rist, G. (2002). *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Madrid: Catarata.
- Sánchez, O. J., Sánchez, H. M., Ramos, M. F., & Álvarez, G. y. (2011). La pertinencia de la estrategia de operación del plan puebla en el contexto de la extensión parcialmente privatizada. Ra Ximhai, 2(7), 281-295.
- Savard, J. (2012). *Ciclo de políticas*. Encyclopedic Dictionary of Public Administration, [online]. Obtenido de: www.dictionnaire.enap.ca
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. (2017). *Planeación Agrícola Nacional 2017 – 2030*. Obtenido de: <https://www.gob.mx/agricultura/acciones-y-programas/planeacion-agricola-nacional-2017-2030-126813>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público & CONEVAL. (2010). Guía para el diseño de indicadores estratégicos. Obtenido de: http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/Seguimiento/guia_indicadores_estrategicos.pdf

- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano-SEDATU. (2021). *Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. Ciudad de México: SEDATU.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano-SEDATU. (2020). *Política Nacional del Suelo*. Obtenido de <http://insus.gob.mx/archivos/PSN/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Suelo.pdf>
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano-SEDATU. (2020). *Guía para la Elaboración del Dictamen de Impacto Metropolitano*. Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/537610/Guía para la elaboración del dictamen de impacto metropolitano de programas y proyectos susceptibles de financiamiento_compressed.pdf
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano-SEDATU. (2020). Programa sectorial de desarrollo agrario, territorial y urbano 2020/2024. Obtenido de <https://sistemas.sedatu.gob.mx/repositorio/s/TWazsOxATOOz-0bzKkxdJw>
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano-SEDATU. (2021). *Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial*. Obtenido de: <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/estrategia-nacional-de-ordenamiento-territorial-de-la-sedatu?state=published>
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano-SEDATU. (s.f). *Lineamientos simplificados para la elaboración de planes o programas municipales de desarrollo*. Obtenido de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/622571/Guía de Implementación .pdf>
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales -SEMARNAT. (2022). Población Rural y Urbana. SEMARNAT-Consulta temática. Obtenido de http://dgeiawf.semarnat.gob.mx:8080/ibi_apps/WFServlet?IBIF_ex=D1_DEMOGR_AF01_02_D&IBIC_user=dgeia_mce&IBIC_pass=dgeia_mce&NOMBREENTIDAD=* &NOMBREANIO=*
- SEDATU, SEMARNAT, GIZ. (2017). *Guía Metodológica. Elaboración y actualización de programas municipales de desarrollo urbano*. 1ra edición. Obtenido de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/263177/PMDU2017_Guiametodologica.pdf
- SEDATU; CONAPO; INEGI. (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. México: SEDATU, CONAPO, INEGI.
- Sen, A. (1998). *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta. Buenos Aires, Argentina. Obtenido de: https://www.palermo.edu/Archivos_content/2015/derecho/pobreza_multidimensional/bibliografia/Sesion1_doc1.pdf

- Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera -SIAP. (2019). Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera- Estadística de uso tecnológico y de servicios en la superficie agrícola. Obtenido de <https://www.gob.mx/siap/acciones-y-programas/produccion-agricola-33119>
- Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera -SIAP. (2020). Anuario Estadístico de la Producción Agrícola. Recuperado de: <https://nube.siap.gob.mx/cierreagricola/>
- Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera -SIAP. (2021). Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera- Anuario Estadístico de la producción agrícola. Obtenido de <https://nube.siap.gob.mx/cierreagricola>
- Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera -SIAP. (2022). Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera. Cierre de la producción agrícola. Obtenido de <https://nube.siap.gob.mx/cierreagricola/>
- Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera -SIAP. (2023). Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera. Sistema de Información Agroalimentaria de consulta. Obtenido de <https://nube.siap.gob.mx/agroprograma/>
- Sistema de Información Económica del Banco de México. (2021). Balanza de Productos Agropecuarios. Obtenido de: <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&idCuadro=CA186&accion=consultarCuadroAnalitico&locale=es>
- Sistema Nacional de Información Estadística y Geografía - SNIEG. (2023). *Porcentaje de población con carencia por acceso a la alimentación*. Catálogo Nacional de Indicadores. Obtenido de: <https://www.snieg.mx/cni/escenario.aspx?idOrden=1.1&ind=6300000124&d=n&gen=234&mun=true>
- Soto Ibañez, M. C. (2007). *Políticas Macroeconómicas del campo mexicano*. Revista Interdisciplinar.
- Stockmann R; Meyer W. (2015). *Evaluación: una introducción teórico-metodológica*. Ed. Universidad de Costa Rica. Costa Rica.
- Vilas, C. (2011). Política social: ¿Hacia un nuevo paradigma? Obtenido de: https://cmvilas.com.ar/index_php/articulos/12-politicas-publicas/77-politica-social-hacia-un-nuevo-paradigma/
- Zuccolotto, Robson & Carvalho Marco. (2020). *La representación en el siglo XXI*. En “¿Una nueva democracia para el siglo XXI?”. Coordinación general de Joaquín Brugué Torruella; Simone Martins; Carmen Pineda Nebot. Pp. 23-298. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. CLACSO. ISBN 978-987-722-708-6.

ANEXO

Anexo 1. Marco normativo de referencia para la planeación y ordenamiento territorial, nivel federal, estatal y municipal

Documento	Nivel	Información
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Federal	Artículo 27 confiere a la nación el derecho de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.
		La fracción V del artículo 115 dispone de las facultades que en materia de planeación territorial tienen los municipios entre las que destaca en el inciso “a” la de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.
Ley de Planeación	Federal	<p>Artículo 3°</p> <p>“...se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.”</p>
Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	Federal	Contiene las normas para planear la creación, mejoramiento, crecimiento y conservación de centros de población, así como los fundamentos para que el estado ejerza sus atribuciones de manera concurrente y determine las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.
		Artículo 48° Las tierras agrícolas, pecuarias y forestales, así como las destinadas a la preservación ecológica deberán utilizarse preferentemente en dichas actividades o fines.

		<p>Artículo 55° Las áreas consideradas como no urbanizables en los planes o programas de Desarrollo Urbano y ordenamiento territorial, de conurbaciones o de zonas metropolitanas, sólo podrá utilizarse de acuerdo a su vocación agropecuaria, forestal o ambiental, en los términos que determina esta Ley y otras leyes aplicables. Las tierras agrícolas, pecuarias y forestales, las zonas de Patrimonio Natural y Cultural, así como las destinadas a la preservación ecológica, deberán utilizarse en dichas actividades o fines de acuerdo con la legislación en la materia.</p> <p>Artículo 8° confiere atribuciones a los poderes de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, destacando las siguientes: legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población; formular, aprobar y administrar el programa estatal de desarrollo urbano y vigilar su cumplimiento; y participar en la regulación de las conurbaciones en los términos de la propia ley general y de la legislación estatal de desarrollo urbano.</p>
La Ley Agraria	Federal	<p>Establece las condiciones y límites para la incorporación de suelo ejidal al desarrollo urbano, destaca en particular las restricciones impuestas en torno a tierras ejidales, de que se ubiquen en tierras naturales protegidas o en áreas de preservación ecológica.</p> <p>Artículo 116°: Para los efectos de esta ley, se entiende por: I. Tierras agrícolas: los suelos utilizados para el cultivo de vegetales.</p>
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Federal	Establece las atribuciones que tienen la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (artículos 41 y 32 bis). En un conjunto de temas en materias concurrentes y complementarias relacionadas con el ordenamiento territorial, ambiental y el desarrollo urbano.
Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial	Federal	Las metas ENOT. Meta 2: El rendimiento del suelo con destino agrícola se incrementará en 2040, dado que este es un recurso escaso y lo será gradualmente aún más en el futuro; esto representa una amenaza a la seguridad alimentaria y, por ello, deberá aumentarse en un 40% la producción agrícola evitando la expansión de las tierras con estos fines.
Lineamientos simplificados para la elaboración de planes o	Federal	Área no urbanizable: Territorio que, por sus características físico-naturales; de protección y valor ambiental o cultural; o de producción agrícola, ganadera, forestal u otra actividad productiva sustentable; o por los peligros a los que está expuesto, no se permite la urbanización, a partir de lo establecido en el artículo 55 de la LGAHOTDU.

programas municipales de desarrollo		
Guía para la Elaboración del Dictamen de Impacto Metropolitano	Federal	4.12. Desarrollo Económico y reconversión industrial. Medios de verificación para el cumplimiento de este criterio: d) Plantea proyectos productivos ambientales (agroecología, agricultura urbana, industria limpia etc.) que disminuyen la huella de carbono, la huella hídrica y/o contribuyen a la autosuficiencia alimentaria de la Zona Metropolitana.
Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Federal	Estrategia prioritaria 2.2. Fortalecer las capacidades productivas de los núcleos agrarios considerando la diversidad de vocaciones del territorio para la creación de hábitats sostenibles. 2.2.1. Promover cambios normativos e institucionales que reconozcan el papel fundamental de los núcleos agrarios y de sus habitantes para la soberanía alimentaria y la conservación del patrimonio biocultural.
Guía Metodológica. Elaboración y actualización de programas municipales de desarrollo urbano	Federal	Edafología. Objetivo: Identificar y delimitar los suelos no aptos para el desarrollo urbano y las zonas según su capacidad agrícola. Mapas. Delimitación de los diferentes tipos de suelos, y la identificación de aquellos que presentes problemas para el uso urbano. Identificar y delimitar suelos altamente orgánicos como zonas con capacidad agrícola.
Guía Metodológica. Elaboración y actualización de programas municipales de desarrollo urbano	Federal	Clasificación y principales coberturas. Objetivo: Clasificar las principales coberturas/ usos de suelo del municipio o de la aglomeración de municipios para los dos años elegidos [...] en las siguientes categorías: cuerpos de agua, suelo natural/forestal, suelo agropecuario y suelo artificializado. (Pp. 103). Suelo agropecuario: La clase cultivos/pastizales, en términos generales, identifica las actividades agrícolas y los usos dirigidos principalmente a la producción de alimentos.
Política Nacional de Suelo	Federal	E. Preservar los ecosistemas naturales ante la presión de la expansión urbana. El consumo de suelo en la periferia de las ciudades se caracteriza por asumir un patrón expansivo, de discontinuidad y baja intensidad que se manifiesta a través de la ocupación informal y/o invasión o la fragmentación de áreas de valor ambiental o zonas agrícolas productivas. Esto ha significado una fuerte presión sobre los ecosistemas y agudas pérdidas de diversidad biológica

		Costos ambientales. La urbanización expansiva y dispersa ha propiciado desequilibrios ambientales por la incorporación masiva de suelo urbano sobre zonas agrícolas o áreas naturales de alto valor ambiental
Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Urbano	Federal	Estrategia prioritaria 4.3. Fomentar el aprovechamiento sostenible del territorio rural y la conservación de los ecosistemas y sus servicios. Acción 4.3.2. Impulsar aprovechamientos alternativos de los servicios ecosistémicos con base en la aptitud y la vocación del suelo e incluirlos en los programas de OT y DU, ecológico, turístico y agrario.
		5.2. Relevancia del objetivo prioritario 2. Lo anterior fue un efecto del crecimiento de las grandes ciudades que durante mucho tiempo atrajeron poblaciones desde zonas rurales, ciudades pequeñas y medias sin ofrecer opciones de suelo asequible al interior de la ciudad consolidada. Hoy en día, las grandes metrópolis crecen a un ritmo menor, no obstante, la expansión urbana desordenada sobre suelo agrícola y ecosistemas naturales no se ha detenido.
		5.2. Relevancia del objetivo prioritario 2. Zonas Metropolitanas; crecimiento desordenado y uso de suelo. En las ZM, el crecimiento desordenado y no planificado se expresa en una ocupación poco sustentable del suelo y la fragmentación del tejido urbano, fomentando la ocupación de zonas de riesgo, de conservación o de producción agrícola, con el consecuente deterioro ambiental, la proliferación de asentamientos irregulares y/o zonas carentes de servicios.
Planeación Agrícola Nacional 2017-2030	Federal	Líneas generales de política pública. Desarrollar cultivos y zonas estratégicas para la producción
Planeación Agrícola Nacional 2017-2030	Federal	Como resultado del modelo se sugieren acciones para: Impulsar la inversión para la producción en regiones óptimas de acuerdo con las condiciones agroclimáticas.

Constitución Política del Estado de Puebla	Estatal	En su artículo 79, fracción XXIX, confiere al ejecutivo del estado la facultad de dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos en la entidad y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, con arreglo a las leyes en la materia.
		Artículo 105, fracción IV, incisos de la a) a la f), el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana deberá ser procurado por los ayuntamientos, quienes formularán, aprobarán y administrarán la zonificación y planes de desarrollo urbano; participarán en la creación y el manejo de las reservas territoriales y ecológicas del municipio; controlarán y vigilarán la utilización del suelo en sus jurisdicciones; intervendrán en la regularización de la tenencia de la tierra urbana y podrán otorgar licencias y permisos para construcciones.
Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla	Estatal	La Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, es reglamentaria del artículo 107 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, en el que se establece que la entidad contará con un Sistema de Planeación del Desarrollo, que será democrático y que se integrará con los planes y programas de desarrollo. En esta ley se establecen los mecanismos para que el Gobierno del Estado y los de cada municipio, recojan las demandas de la población y las incorporen a sus respectivos planes y programas de desarrollo.
		Secretaría de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento le corresponde, de acuerdo con el artículo 40 fracción I, formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, vivienda, desarrollo urbano, territorial, ordenamiento ecológico y territorial, así como la política ambiental y de recursos naturales y las relativas al desarrollo rural del estado, en coordinación con los sectores público y productivo
Ley para la Protección del Ambiente Natural y el Desarrollo Sustentable del Estado de Puebla	Estatal	Es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio del estado. Además de otras disposiciones contenidas en el cuerpo de esta ley, se señalan, como parte de las facultades de los ayuntamientos en materia ambiental, un conjunto de disposiciones que deberán ser considerados en la planeación del desarrollo urbano y la vivienda.
Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Puebla	Estatal	Artículo 2º, establece que es de interés público el desarrollo rural sustentable; que incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria; el fomento tecnológico, la

		industrialización y comercialización de los bienes y servicios agropecuarios; y todas aquellas acciones tendientes a mejorar la calidad de vida de la población rural.
Ley de Catastro del Estado de Puebla	Estatal	Artículo 36°, establece la obligación de las autoridades municipales, para que instrumenten programas de desarrollo regional y urbano y de informar a la autoridad catastral municipal de su conclusión, dentro de los treinta días siguientes a ésta.
Ley Orgánica Municipal	Municipal	Artículos 1°, 2° y 3°, se establece que el municipio libre es una entidad con personalidad jurídica, base de la división territorial del estado de Puebla y de su organización política y administrativa, conforme a la Constitución Política del Estado de Puebla.
Código Reglamentario del Municipio de Puebla	Municipal	Libro Tercero contienen las normas relativas al Desarrollo Urbano Sustentable,
Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Sustentable	Municipal	En este marco de niveles de niveles de clasificación territorial y de ordenamiento urbano la Política de Consolidación que la estrategia de desarrollo urbano del Programa Municipal se fundamenta, buscando avanzar en establecer un óptimo aprovechamiento del suelo en función de su aptitud territorial, que conlleva a conservar las áreas agrícolas de alta capacidad agrícola y las que, por su vocación, deberán preservarse por su importancia ecológica.
		Sección Séptima. De los programas municipales de desarrollo urbano sustentable. Artículo 33°: Los Programas Municipales de Desarrollo Urbano Sustentable deberán ser congruentes con el Programa Estatal de Desarrollo Urbano Sustentable y deberán contener por lo menos lo siguiente: [...] c) Las políticas para el control y aprovechamiento del suelo.
		El cambio de uso de suelo en el antiguo casco de la ciudad hacia nuevas zonas habitacionales e industriales, a partir de los años cuarenta del siglo XX, fomentaron la especulación y la invasión de zonas con vocación agrícola. A partir de los años sesenta se establecen nuevas industrias y la actividad económica se diversifica convirtiéndose nuevamente en polo de atracción campo – ciudad.
		Régimen de tenencia de la tierra. Las tendencias históricas de expansión del área urbana durante la última década, se han realizado ocupando áreas agrícolas de régimen de propiedad ejidal, privada, federal y en las reservas territoriales para el crecimiento urbano, definidas en 1992.

		<p>Sobre uso de suelo. En cuanto a los cambios de uso del suelo agrícola a urbano, que corresponde a los asentamientos humanos que ya han ocupado terrenos de régimen ejidal y privado; se seguirán regularizando únicamente aquellos que presenten condiciones óptimas de localización en zonas aptas para el desarrollo urbano, previamente dictaminados por la Dirección de Protección Civil Municipal, además de reunir los requisitos establecidos para tal fin dentro del Programa Estatal para la Incorporación de los Asentamientos Humanos Irregulares al Desarrollo Urbano Sustentable 2005-2011, bajo la observancia de la Comisión Interinstitucional para los Asentamientos Irregulares.</p>
		<p>Caracterización del suelo. En estas últimas cuatro décadas se ha dado el crecimiento urbano principalmente sobre terrenos agrícolas, en su mayoría de propiedad ejidal...</p>
<p>Fuente: Elaboración propia con base a la normativa citada en la tabla.</p>		

Anexo 2. Matriz de Indicadores para Resultados, DDR, año 2019.

Nombre del programa	PROGRAMA 7 "Ciudad sustentable, compacta, ordenada e incluyente"				
Unidad(es) Responsable (s)	Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad				
Año	2019				
NIVEL	RESUMEN NARRATIVO	INDICADOR	MEDIO DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS	RESULTADOS
COMPONENTE	LA 13, LA 14, LA 15, LA 16, LA 17 "Programa de seguridad alimentaria y combate al hambre, implementado"	Porcentaje de Juntas Auxiliares del municipio atendidas.	Convenios, convocatorias, listas de asistencia, minutas de reunión, archivo fotográfico e informes de avance por programa, de acuerdo a sus particularidades.	Las instituciones educativas, organizaciones de la sociedad civil y demás personas se involucran en los procesos de desarrollo de capacidades para la generación de alimentos. logra una relación integral entre diversas instituciones públicas, privadas, educativas y de la sociedad civil que impulsan el cuidado del medio ambiente, la investigación, elaboración de proyectos productivos que inciden en la disminución del hambre y en el acceso a alimentos de grupos vulnerables. Se signan convenios de colaboración	VARIABLE 1 17.00 VARIABLE 2 17.00 Porcentaje 100.00

ACTIVIDAD	Elaborar 1 diagnóstico de la situación de pobreza alimentaria en el municipio de Puebla por Junta Auxiliar (1.4.1 PROMUPINA)	Número de diagnósticos elaborados	Oficio con documento entregable	Se signa el convenio de colaboración con Institución educativa	PROGRAMADO 1.00 REALIZADO 1.00
ACTIVIDAD	Abastecer 3 módulos productivos-demostrativos para la producción de alimentos (1.4.2 PROMUPINNA)	Número de módulos abastecidos	Acta de entrega-recepción por módulo productivo demostrativo, archivo fotográfico (los reportes fotográficos deberán contener el sello y la firma del titular de la Unidad Administrativa responsable), bitácoras de almacén y control de insumos	"Los proveedores entregan en tiempo y forma los insumos para abastecer los 3 módulos productivos-demostrativos. Las condiciones de mercado son adecuadas para la provisión de insumos. Se cuenta con bitácoras de control y almacén. Se tiene la ficha técnica de reingeniería de dichos módulos"	PROGRAMADO 3.00 REALIZADO 3.00
ACTIVIDAD	Instalar 17 módulos para la producción de alimentos para personas en pobreza alimentaria (1.4.2 PROMUPINA)	Número de módulos instalados	Convocatoria, acta entrega-recepción por módulo productivo, archivo fotográfico (los reportes fotográficos deberán contener el sello y la firma del titular de la Unidad Administrativa responsable) y listas de asistencia de capacitación. Bitácoras de producción de alimentos	Se cuenta con la ficha técnica de dichos módulos. Se cuenta con el lugar y las condiciones físicas, biológicas y climatológicas para la correcta instalación y operación del módulo de acuerdo al estándar. Las condiciones de mercado son adecuadas para la instalación y operación del módulo. Se capacita a los habitantes de las 17 juntas	PROGRAMADO 17.00 REALIZADO 17.00

				auxiliares para operar su modulo.	
ACTIVIDAD	Implementar 1 programa de plantación de árboles frutales en el municipio (1.4.2 PROMUPINA).	Número de programas implementados	Informe el programa. Litas de asistencia y minutas de acuerdos y compromisos con colonos y vecinos que participan en las jornadas de plantación. Archivo fotográfico (los reportes fotográficos deberán contener el sello y la firma del titular de la Unidad Administrativa responsable).	"Existencia en viveros forestales de las especies requeridas. Existen las condiciones edafológicas e hídricas para que los árboles sobrevivan. Proveedor(es) entrega en tiempo y forma los árboles Las condiciones del mercado son adecuadas para la provisión de árboles. Existe una planeación de plantación con base en la temporada de lluvia. Las condiciones de los espacios a intervenir cuentan con condiciones que cumplen el reglamento de Protección Civil, evitando exponer a la población participante "	PROGRAMADO 1.00 REALIZADO 1.00
ACTIVIDAD	Implementar 1 programa para la producción de composta a través de la separación de desechos orgánicos e inorgánicos	Número de programas implementados	Informe del programa que incluya las bases de datos: la cantidad de módulos elaborados y sus ubicaciones, informe de control de capacitaciones y visitas impartidas en los módulos de manera mensual, bitácoras de producción mensual de composta y listas de asistencia de capacitación y participación.	Se signa el convenio de colaboración con Institución educativa y sus potenciales aliados, se cuenta con el espacio y las condiciones físicas, biológicas y climáticas para la correcta instalación y operación del programa. Las condicione del mercado son adecuadas para la instalación y operación del programa. El proveedor	PROGRAMADO 1.00 REALIZADO 1.00

				entrega en tiempo y forma los insumos del programa.	
COMPONENTE	LA 18, LA 19, LA 20, LA 21, LA 22 "Rescate de material genético para la biodiversidad del municipio, implementado"	Porcentaje de Juntas Auxiliares beneficiadas con semilla de maíz nativa	Convenios, convocatorias, listas de asistencia, minutas de reunión, archivo fotográfico (los reportes deberán contener el sello y la firma de la unidad administrativa responsable), e informes de avances por programa de acuerdo a sus particularidades.	Se signan convenios de colaboración entre las partes interesadas. Se cuenta con espacios y las condiciones físicas, biológicas, edáficas y climáticas para la correcta operación del programa. Las condiciones del mercado son adecuadas para la instalación y operación del programa. El proveedor entrega en tiempo y forma los insumos del programa.	VARIABLE 1 10.00 VARIABLE 2 17.00 Porcentaje 58.82

ACTIVIDAD	Implementar 1 programa de rescate de semilla de maíz nativa en el municipio	Número de programas implementados	Informe del Programa que incluya carpeta de productores, base de datos del tipo de semillas nativas rescatadas y su georeferenciación, lista de asistencia a reuniones, minuta de acuerdos y compromisos y archivo fotográfico (los reportes fotográficos deberán contener el sello y la firma del titular de la unidad administrativa responsable).	"Se signa el convenio de colaboración con la institución educativa y sus potenciales aliados. Existencia de estructura operativa para el programa. Se cuenta en tiempo y forma con los insumos técnicos y tecnológicos. Los (as) productores (as) cuentan con semillas nativas, Los (as) productores (as) acceden a inventariar sus semillas nativas. Las condiciones climáticas y de seguridad son propicias para la correcta ejecución del programa. Las condiciones del mercado son adecuadas para la operación del programa. Se convoca y acompaña a las y los productores (as). Se construyen acuerdos de corresponsabilidad entre las partes (SDUyS) y los (as) productores (as)"	PROGRAMADO 1.00 REALIZADO 1.00
------------------	---	-----------------------------------	--	---	---

ACTIVIDAD	Elaborar 1 padrón de productores que hayan implementado el uso de las semillas de maíz nativas	Número de padrones elaborados	"Convocatoria, base de datos de productores que hayan implementado el uso de semillas de maíz nativo con su respectiva carpeta de y su debida comunicación a las y los fotográficos deberán contener el sello y la firma titular de la Unidad Administrativa responsable)"	"Se signa el convenio de colaboración con la institución educativa y sus potenciales aliados. Existencia en tiempo y forma de la convocatoria y su debida comunicación a las y los productores (as). El proveedor conforma y entrega en tiempo y forma su base de datos, la cual coincide con las carpetas de documentos personales. Existen condiciones de espacio propias para las reuniones. Las condiciones climáticas y técnicas permiten la construcción en conjunto"	PROGRAMADO 1.00 REALIZADO 1.00
------------------	--	-------------------------------	--	---	---

ACTIVIDAD	Implementar 1 programa de mejora de suelo a través del uso de bioprotectores (hongos y bacterias) del género trichoderma y humus en el municipio	Número de programas de mejora implementados	"Convocatoria, base de datos de productores (as) que están interesados en implementar el uso de bioprotectores edáficos, que cuenten con sus carpetas de registro al programa. Informe del programa que incluya el número de hectáreas mejoradas, número de productores participantes, porcentaje de juntas auxiliares con vocación agrícola impactadas. Lista de asistencia de participantes. Minutas de acuerdos y compromisos y archivo fotográfico (los reportes fotográficos deberán contener el sello y la firma del titular de la Unidad Administrativa responsable)"	"Se signa convenio de colaboración con la institución educativa proveedor de servicios y sus potenciales aliados. Se cuenta con el espacio y las condiciones físicas, biológicas, edáficas y climáticas para la correcta instalación y operación del programa. El proveedor entrega en tiempo y forma los insumos del programa, existencia de estructura operativa para el programa"	PROGRAMADO 1.00 REALIZADO 1.00
------------------	--	---	--	--	---

ACTIVIDAD	Realizar 1 evento para reconocer al productor de maíz con mayor rendimiento.	Número de eventos realizados	"Convocatoria, invitaciones y listado de entrega de las mismas. Listas de asistencia de participación, archivo fotográfico (los reportes fotográficos deberán contener el sello y la forma del titular de la Unidad Administrativa responsable), reconocimientos e informe del evento.	"Se cuenta con el espacio físico para llevar a cabo el evento y este da cumplimiento a las condiciones que Protección Civil marca. Se construye una planeación y logística del evento. Se obtiene al menos 2 fechas alternas para llevar a cabo el evento. Se construye la comunicación social del evento en tiempo y forma. Se tiene la capacidad operativa para la gestión total del evento. Se cuenta con proveedores puntuales y formales.	PROGRAMADO 1.00 REALIZADO 1.00
ACTIVIDAD	Realizar 2 encuentros regionales de agricultura familiar en el municipio (1.4.2 PROMUPINNA)	Número de encuentros realizados	"Convocatoria, invitaciones y listado de entrega de las mismas. Listas de asistencia de participación, archivo fotográfico (los reportes fotográficos deberán contener el sello y la forma del titular de la Unidad Administrativa responsable), reconocimientos e informe del encuentro.	"Se cuenta con el espacio físico para llevar a cabo el evento y este da cumplimiento a las condiciones que Protección Civil marca. Se cuenta con proveedores puntuales y formales.	PROGRAMADO 2.00 REALIZADO 2.00

ACTIVIDAD	Instalar 9 apiarios para la producción de miel con enfoque ecológico en zonas estratégicas del municipio (1.4.2 PROMUPINNA)	Número de apiarios para la producción instalados.	"Convocatoria, Acta de entrega-recepción por apiario instalado, archivo fotográfico (los reportes fotográficos deberán contener el sello y la firma del titular de la Unidad Administrativa responsable), listas de asistencia de capacitación, manual de manejo de apiarios, bitácoras mensuales de bioindicadores en el proceso de polinización y producción de miel"	Se cuenta con el lugar y las condiciones físicas, biológicas y climáticas para la correcta instalación y operación del apiario de acuerdo al estándar. Las condiciones del mercado son adecuadas para la instalación y operación del módulo. El proveedor entrega en tiempo y forma los apiarios. Se signa un acuerdo de corresponsabilidad y cuidado del apiario".	PROGRAMADO 9.00 REALIZADO 9.00
COMPONENTE	LA 23, LA 24, LA 25 Programa de ganadería y/o avicultura familiar de traspatio, implementado.	Porcentaje de capacitaciones en materia de ganadería y/o avicultura	Convenios, convocatorias, listas de asistencia, minutas de reunión, archivo fotográfico e informes de avances por programa, de acuerdo a sus particularidades	Se cuenta con el lugar y las condiciones físicas, biológicas y climáticas para la correcta instalación y operación del módulo de producción de huevo de acuerdo al estándar. Las condiciones del mercado son adecuadas para la instalación y operación del módulo. El proveedor entrega en tiempo y forma los módulos.	VARIABLE 1 60.00 VARIABLE 2 60.00 Porcentaje 100.00

ACTIVIDAD	Impartir 50 cursos a ganaderos en temas de generación y agregación de valor (producción, transformación y comercialización).	Número de cursos impartidos	Tríptico del curso, convocatoria, lista de asistencia de participación, archivo fotográfico (los reportes fotográficos deberán contener el sello y la firma del titular de la Unidad Administrativa responsable) y Manuales de los cursos.	Se cuenta con el espacio físico para llevar a cabo los cursos y este da cumplimiento a las condiciones que Protección Civil marca. Se construye una planeación y logística de los cursos. Se cuenta con capacitadores (as) puntuales y formales.	PROGRAMADO 50.00 REALIZADO 50.00
ACTIVIDAD	Instalar 50 módulos de producción de huevo orgánico de traspatio (1.4.2 PROMUPINNA)	Número de módulos de producción instalados	Convocatoria, acta entrega-recepción por módulo productivo, archivo fotográfico (los reportes fotográficos deberán contener el sello y la firma del titular de la Unidad Administrativa responsable) y listas de asistencia de capacitación. Manual de manejo de módulos de producción de huevo, bitácoras mensuales de indicadores ambientales en el proceso de producción de huevo	Se cuenta con el lugar y las condiciones físicas, biológicas y climáticas para la correcta instalación y operación del módulo de producción de huevo de acuerdo al estándar. Las condiciones del mercado son adecuadas para la instalación y operación del módulo. El proveedor entrega en tiempo y forma los módulos, se obtiene una certificación de producción de huevo orgánico.	PROGRAMADO 50.00 REALIZADO 50.00
ACTIVIDAD	Impartir 10 talleres para el aprovechamiento de subproductos de origen animal (1.4.2 PROMUPINNA)	Número de talleres impartidos	Tríptico del curso, convocatoria, lista de asistencia de participación, archivo fotográfico (los reportes fotográficos deberán contener el sello y la firma del titular de la Unidad Administrativa	Se cuenta con el espacio físico para llevar a cabo los cursos y este da cumplimiento a las condiciones que Protección Civil marca	PROGRAMADO 10.00 REALIZADO 10.00

			responsable) y Manuales de los Talleres.		
COMPONENTE	LA 26, LA 29 Estrategia de impulso a las microfinanzas y agronegocios, implementada	Porcentaje de acciones en favor de las microfinanzas y agronegocios	Convenios, convocatorias, listas de asistencia, minutas de reunión, archivo fotográfico (los reportes fotográficos deberán contener el sello y la firma del titular de la unidad administrativa responsable) informes de avance por programa de acuerdo a sus particularidades.	Se signa el convenio de colaboración con la institución educativa o proveedores de servicio y sus potenciales aliados. Se cuenta con el espacio y las condiciones de protección civil para la operación del programa. Se convoca y capacita a los habitantes interesados.	VARIABLE 1 12.00 VARIABLE 2 12.00 Porcentaje 100.00
ACTIVIDAD	Diseñar 1 programa de fondos de ahorro comunitarios para mujeres del medio rural.	Número de programas diseñados	Informe del programa que incluya el número de capacitaciones realizadas y porcentaje de cajas de ahorro creadas por junta auxiliar impactadas. Minutas de acuerdos y compromisos, archivo fotográfico (los reportes fotográficos deberán contener el sello y la firma del titular de la Unidad Administrativa responsable), listas de asistencia de participantes".	Se signa el convenio de colaboración con la institución educativa o proveedores de servicio y sus potenciales aliados. Se cuenta con el espacio y las condiciones de protección civil para la operación del programa. Se convoca y capacita a los habitantes interesados.	PROGRAMADO 1.00 REALIZADO 1.00

ACTIVIDAD	Realizar 1 evento de vinculación de productores, comercializadores y prestadores de servicios en materia de desarrollo rural	Número de eventos realizados	"Convocatoria, invitaciones y listado de entrega de las mismas. Listas de asistencia de participación, archivo fotográfico (los reportes fotográficos deberán contener el sello y la forma del titular de la Unidad Administrativa responsable), y base de datos de la totalidad de vinculaciones establecidas.	Se cuenta con el espacio físico para llevar a cabo los eventos y este da cumplimiento a las condiciones que Protección civil marca. Se cuenta con proveedores puntuales y formales.	PROGRAMADO 1.00 REALIZADO 1.00
Fuente: Matriz de indicadores para Resultados, 2019, IMPLAN. H. Ayuntamiento de Puebla.					

Anexo 3. Matriz de Indicadores para Resultados, DDR, año 2020.

Nombre del programa	PROGRAMA 7 "Ciudad sustentable, compacta, ordenada e incluyente"				
Unidad(es) Responsable (s)	Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad				
Año	2020				
NIVEL	RESUMEN NARRATIVO	INDICADOR	MEDIO DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS	RESULTADOS
COMPONENTE	LA 13, LA 14, LA 15, LA 17 y LA 23 Programa de seguridad alimentaria y combate al hambre, implementado	Porcentaje de acciones de capacitación en materia de agricultura urbana y separación de desechos sólidos	Convocatorias, minutas de reunión, archivo fotográfico y actas entrega recepción.	Los proveedores entregan en tiempo y forma. Existe buena respuesta a la convocatoria. Se cuenta con los recursos extraordinarios. Se logra una relación integral entre diversas instituciones públicas, privadas, educativas y de la sociedad civil que impulsan el cuidado del medio ambiente, la investigación, elaboración de proyectos productivos que inciden en la disminución del hambre y en el acceso a alimentos de grupos vulnerables.	VARIABLE 1 35.00 VARIABLE 2 35.00 Porcentaje 100.00
ACTIVIDAD	LA 14, LA 15 y LA 23 Abastecer 20 módulos productivos-demostrativos para la producción de alimentos	Número de módulos abastecidos	Acta de entrega-recepción por módulo productivo demostrativo, reporte fotográfico (los reportes	Los proveedores entregan en tiempo y forma los insumos para abastecer los 20 módulos productivos-demostrativos. Las condiciones de mercado son adecuadas para la provisión de insumos.	PROGRAMADO 20.00 REALIZADO 20.00

			fotográficos deberán contener el sello y la firma del titular de la Unidad Administrativa responsable)		
ACTIVIDAD	LA 13 y LA 15 Entregar 135 módulos de producción de alimentos para adultos mayores	Número de módulos entregados	Convocatoria, Acta de entrega-recepción por Módulo productivo, reporte fotográfico (los reportes fotográficos deberán contener el sello y la firma del titular de la Unidad Administrativa responsable).	El proceso del fallo, pago, contrato del proveedor se lleva en tiempo y forma. Se obtiene las solicitudes suficientes. El proveedor entrega en tiempo y forma los módulos. Existe buena respuesta a la convocatoria. Existe colaboración con diferentes dependencias para focalizar el apoyo a los adultos mayores.	PROGRAMADO 135.00 REALIZADO 135.00
ACTIVIDAD	LA 13 y LA 23 Elaborar 1 manual de agricultura urbana para el Municipio de Puebla (2.7.23 PROIGUALDAD)	Número de manuales elaborados	Manual. Oficio con documento entregable	Se termina en tiempo y forma el diseño del manual de Agricultura Urbana	PROGRAMADO 1.00 REALIZADO 1.00

ACTIVIDAD	LA 13 y LA 23 Distribuir 2,000 ejemplares del manual de agricultura urbana para el Municipio de Puebla (2.7.13 y 2.7.23 PROIGUALDAD)	Número de ejemplares distribuidos	Listado de centros de distribución de los ejemplares. Acuses de recibido de los ejemplares. Reporte fotográfico muestra (los reportes fotográficos deberán contener el sello y la firma del titular de la Unidad Administrativa responsable).	El proceso de fallo, contrato, pago con el proveedor se lleva a cabo en tiempo y forma. Los beneficiarios solicitantes concluyen el curso de manera adecuada. Las condiciones climatológicas, sociales y /o políticas son adecuadas para la distribución y entrega de los manuales. El proveedor entrega en tiempo y forma los ejemplares a la Dirección.	PROGRAMADO 2,000.00 REALIZADO 2,000.00
ACTIVIDAD	LA 15 Involucrar a 500 estudiantes de nivel básico y medio superior a través de módulos de producción de alimento (huertos escolares) en el Municipio de Puebla	Número de estudiantes involucrados	Ficha técnica del curso, videos de los cursos, capturas de pantalla que muestren la impartición de los talleres y/o cursos. Listados de los alumnos involucrados. Oficios de invitación.	Se regresa a clases en el mes de agosto. Hay aceptación por parte de las escuelas involucradas. Existe demanda de los cursos y/o talleres virtuales. Hay audiencia o usuarios conectados al impartir los cursos y/o talleres virtuales. Se cuenta con los recursos materiales, humanos y técnicos para impartir los cursos y/o talleres virtuales	PROGRAMADO 500.00 REALIZADO 500.00

ACTIVIDAD	LA 13, LA 17 y LA 23 Impartir 100 talleres en temas de agricultura urbana y separación de los desechos orgánicos (2.7.13 y 2.7.23 PROIGUALDAD)	Número de talleres impartidos	Infografías, videos de los cursos, capturas de pantalla que muestren la impartición de los talleres y/o cursos. Listados de los alumnos involucrados. Oficios de invitación.	Existe demanda de los cursos y /o talleres virtuales. Hay audiencia o usuarios conectados al impartir los cursos y/o talleres virtuales. Se cuenta con los recursos materiales, humanos y técnicos para impartir los cursos y/o talleres virtuales	PROGRAMADO 100.00 REALIZADO 100.00
ACTIVIDAD	Ejecutar 1 proyecto de Desarrollo Rural en materia de seguridad alimentaria y combate al hambre con recursos extraordinarios federales, estatales y/o municipales, así como de iniciativa privada (Bajo demanda)	Número de proyectos ejecutados	Proyecto. Reporte de resultados del proyecto. Comprobante de la asignación de recursos extraordinarios	Se cuenta con los recursos extraordinarios	PROGRAMADO 1.00 REALIZADO NO INICIADO

COMPONENTE	LA 18, LA 20 y LA 21 Rescate de material genético para la biodiversidad del Municipio, implementado	Porcentaje de Juntas Auxiliares beneficiadas con insumos y materiales para el campo	Convocatoria, base de datos de los beneficiados, reporte fotográfico y material de difusión.	El proveedor entrega en tiempo y forma. Se cuenta con espacios y las condiciones físicas, biológicas, edáficas y climáticas para la correcta operación del programa.	VARIABLE 1 10.00 VARIABLE 2 17.00 Porcentaje 58.82
ACTIVIDAD	LA 20 y LA 21 Entregar 250 toneladas de vermicomposta para mejorar el suelo con vocación agrícola	Número de toneladas entregadas	Convocatoria. Base de datos de los beneficiarios. Acuses de recibo de la vermicomposta. Reporte fotográfico muestra (los reportes fotográficos deberán contener el sello y la firma del titular de la Unidad Administrativa responsable).	El proceso de fallo, contrato, pago con el proveedor se lleva a cabo en tiempo y forma. Las condiciones climatológicas, sociales y /o políticas son adecuadas para la entrega de vermicomposta. Existen solicitudes suficientes para entregar 250 toneladas de vermicomposta. El proveedor entrega en tiempo y forma las toneladas de vermicomposta. Existe buena respuesta a la convocatoria.	PROGRAMADO 250.00 REALIZADO 250.00
ACTIVIDAD	LA 18 y LA 20 Realizar 30 reuniones de seguimiento y evaluación al programa de	Número de reuniones realizadas	Minuta de trabajo. Listas de asistencia. Reporte fotográfico muestra (los reportes	Existe buena coordinación con los productores y productoras locales. Se cuenta con condiciones climatológicas, de personal y de transporte óptimas para dar seguimiento adecuado al programa	PROGRAMADO 30.00 REALIZADO 30.00

	rescate de maíz nativo		fotográficos deberán contener el sello y la firma del titular de la Unidad Administrativa responsable). Reporte de resultados de seguimiento y evaluación al programa		
ACTIVIDAD	LA 18 y LA 20 Realizar 15 visitas de seguimiento en los núcleos ejidales beneficiados con maquinaria agrícola en el programa "Sembrando Bienestar"	Número de visitas realizadas	Minuta de trabajo. Reporte fotográfico muestra (los reportes fotográficos deberán contener el sello y la firma del titular de la Unidad Administrativa responsable). Reporte de resultados de seguimiento y evaluación al programa	Se logra el trabajo transversal con la Secretaría de Bienestar. Existe una adecuada coordinación con los Comités de maquinaria de cada ejido. Las condiciones climatológicas, sociales, de seguridad y/o políticas son adecuadas para realizar las visitas. Se cuenta con espacios y las condiciones físicas, biológicas, edáficas y climáticas; personal y de transporte óptimos para dar seguimiento adecuado al programa	PROGRAMADO 15.00 REALIZADO 15.00

ACTIVIDAD	LA 21 Realizar 2 eventos de productores (as) agropecuarios (1.4.2 PROMUPINNA)	Número de eventos realizados	Material de difusión. Listas de asistencia. Reporte fotográfico muestra (los reportes fotográficos deberán contener el sello y la firma del titular de la Unidad Administrativa responsable). Reporte de resultados del evento (asistentes, lugar y fecha de celebración)	Existen las condiciones sanitarias adecuadas y seguras de conformidad con la autoridad en la materia para llevar a cabo los eventos con los productores	PROGRAMADO 2.00 REALIZADO 2.00
ACTIVIDAD	Ejecutar 1 proyecto de Desarrollo Rural en materia de rescate de material genético para la biodiversidad con recursos extraordinarios federales, estatales y/o municipales, así como de	Número de proyectos ejecutados	Proyecto. Reporte de resultados del proyecto. Comprobante de la asignación de recursos extraordinarios	Se cuenta con los recursos extraordinarios	PROGRAMADO 1.00 REALIZADO NO INICIADO

	iniciativa privada (Bajo demanda)				
COMPONENTE	LA 13, LA 23, LA 24, LA 25 y LA 28 Programa de ganadería y/o avicultura familiar de traspatio, implementado	Porcentaje de acciones de capacitación en materia de ganadería y/o avicultura	Convocatorias, minutas de reunión, archivo fotográfico, tríptico del curso y actas entrega recepción de acuerdo a sus particularidades.	Se cuenta con proveedores puntuales y formales. El centro de capacitación se convierte en un espacio para desarrollar las capacidades de los habitantes del municipio de Puebla. Existe buena respuesta a la convocatoria. Se dan las condiciones de sanidad avícola necesarias para el traslado y distribución.	VARIABLE 1 70.00 VARIABLE 2 70.00 Porcentaje 100.00
ACTIVIDAD	LA 13, LA 23, LA 24, LA 25 y LA 28 Habilitar 1 centro de capacitación de la Dirección de Desarrollo Rural en el Parque Centenario Laguna de Chapulco (2.7.13 y 2.7.23 PROIGUALDAD)	Número de centros de capacitación habilitados	Acta de entrega-recepción, reporte fotográfico (los reportes fotográficos deberán contener el sello y la firma del titular de la Unidad Administrativa responsable)	Se cuenta con proveedores puntuales y formales. El proceso de fallo, contrato, pago con el proveedor se lleva a cabo en tiempo y forma. Las condiciones climatológicas son adecuadas para la habilitación del centro de capacitación. El proveedor entrega en tiempo y forma los procesos de habilitación del centro de capacitación. Las condiciones de mercado son	PROGRAMADO 1.00 REALIZADO 1.00

				adecuadas para la provisión de insumos.	
ACTIVIDAD	LA 13, LA 23, LA 24, LA 25 y LA 28 Habilitar 1 oficina en el Parque Cerro de Amalucan para los procesos de capacitación en materia de vermicomposta y agricultura urbana	Número de oficinas habilitadas	Acta de entrega-recepción, reporte fotográfico (los reportes fotográficos deberán contener el sello y la firma del titular de la Unidad Administrativa responsable)	El proceso de fallo, contrato, pago con el proveedor se lleva a cabo en tiempo y forma. Las condiciones climatológicas son adecuadas para la habilitación de la oficina en el parque cerro de Amalucan. El proveedor entrega en tiempo y forma los procesos de la oficina en el parque cerro de Amalucan. Las condiciones de mercado son adecuadas para la provisión de insumos.	PROGRAMADO 1.00 REALIZADO 1.00
ACTIVIDAD	LA 13, LA 23 y LA 25 Impartir 70 cursos a ganaderos en temas de alimentación, instalaciones y sistemas agro pastoriles (2.7.13 y 2.7.23 PROIGUALDAD)	Número de cursos impartidos	Tríptico del curso, minuta de reunión y reporte fotográfico (los reportes fotográficos deberán contener el sello y la firma del titular de la Unidad	Existen las condiciones sanitarias adecuadas y seguras de conformidad con la autoridad en la materia para llevar a cabo la impartición de los cursos a ganaderos.	PROGRAMADO 70.00 REALIZADO 70.00

			Administrativa responsable).		
ACTIVIDAD	LA 13, LA 23 y LA 24 Entregar 250 paquetes avícolas para productores (as) del Municipio (2.7.13 y 2.7.23 PROIGUALDAD)	Número de paquetes avícolas entregados	Convocatoria, acta entrega-recepción por beneficiario, reporte fotográfico (los reportes fotográficos deberán contener el sello y la firma del titular de la Unidad Administrativa responsable).	El proceso de fallo, contrato, pago con el proveedor se lleva a cabo en tiempo y forma. El proveedor o proveedores cumplen en tiempo y forma los procesos de entrega en su totalidad a los beneficiarios. Existen solicitudes suficientes para la entrega de los paquetes avícolas. Las condiciones climatológicas, sociales y/o políticas son adecuadas para la distribución y entrega de los manuales. El proveedor entrega en tiempo y forma los paquetes avícolas. Existe buena respuesta a la convocatoria. Se dan las condiciones de sanidad avícola necesarias para el traslado y distribución.	PROGRAMADO 250.00 REALIZADO 250.00
ACTIVIDAD	Ejecutar 1 proyecto de Desarrollo Rural en materia de ganadería y/o avicultura familiar de traspatio con recursos	Número de proyectos ejecutados	Proyecto. Reporte de resultados del proyecto. Comprobante de la asignación de recursos extraordinarios	Se cuenta con los recursos extraordinarios	PROGRAMADO 1.00 REALIZADO NO INICIADO

	extraordinarios federales, estatales y/o municipales, así como de iniciativa privada (Bajo demanda)				
COMPONENTE	LA 13, LA 23, LA 28 y LA 29 Estrategia de impulso a las micro finanzas y agronegocios, implementada	Porcentaje de acciones de capacitación en materia de transformación de productos de origen agropecuario	Convocatorias, minutas de reunión, archivo fotográfico, tríptico del curso y material de difusión de acuerdo a sus particularidades.	El proveedor entrega en tiempo y forma. Se cuenta con el espacio físico para llevar a cabo el evento y este da cumplimiento a las condiciones que Protección Civil marca. Se cuenta con proveedores puntuales y formales.	VARIABLE 1 20.00 VARIABLE 2 20.00 Porcentaje 100.00
ACTIVIDAD	LA 13, LA 23 y LA 28 Impartir 20 talleres en materia de transformación de productos de origen agropecuario (2.7.13 y 2.7.23 PROIGUALDAD)	Número de talleres impartidos	Tríptico del curso, minuta de reunión y reporte fotográfico (los reportes fotográficos deberán contener el sello y la firma del titular de la Unidad Administrativa responsable).	El proceso de fallo, contrato, pago con el proveedor se lleva a cabo en tiempo y forma. El proveedor o proveedores cumplen en tiempo y forma los procesos establecidos. Las condiciones climatológicas, sociales, de seguridad y/o políticas son adecuadas para impartir los talleres. Existen solicitudes suficientes para impartir 20 talleres en materia de transformación de productos de origen agropecuario. Los beneficiarios solicitantes concluyen los talleres de manera adecuada. Se cuenta con el espacio físico para llevar a cabo	PROGRAMADO 20.00 REALIZADO 20.00

				los cursos y este da cumplimiento a las condiciones que Protección Civil marca. Se cuenta con capacitadores (as) puntuales y formales.	
ACTIVIDAD	LA 29 Realizar 1 evento de vinculación de productores, comercializadores y prestadores de servicios en materia de desarrollo rural	Número de eventos realizados	Reporte de resultados del evento. Material de difusión. Listas de asistencia de participación. Reporte fotográfico (los reportes fotográficos deberán contener el sello y la firma del titular de la unidad Administrativa responsable).	Existen las condiciones sanitarias para realizar 1 evento. En caso de realizar el evento de manera virtual, contar con conexión a internet estable y equipos de cómputo por parte de los comités ejidales o productores. Existe respuesta positiva a la convocatoria emitida (audiencia).	PROGRAMADO 1.00 REALIZADO 1.00

ACTIVIDAD	Ejecutar 1 proyecto de Desarrollo Rural en materia de impulso a las micro finanzas y agronegocios con recursos extraordinarios federales, estatales y/o municipales, así como de iniciativa privada (Bajo demanda)	Número de proyectos ejecutados	Proyecto. Reporte de resultados del proyecto. Comprobante de la asignación de recursos extraordinarios	Se cuenta con recursos extraordinarios	PROGRAMADO 1.00 REALIZADO NO INICIADO
------------------	--	--------------------------------	---	--	--

Fuente: Matriz de indicadores para Resultados, 2020, IMPLAN. H. Ayuntamiento de Puebla.

Anexo 4. Matriz de Indicadores para Resultados, DDR, año 2021.

Nombre del programa	PROGRAMA 7 "Ciudad sustentable, compacta, ordenada e incluyente"				
Unidad(es) Responsable (s)	Secretaría de Desarrollo Urbano y Sustentabilidad				
Año	2021				
NIVEL	RESUMEN NARRATIVO	INDICADOR	MEDIO DE VERIFICACIÓN	SUPUESTOS	RESULTADOS
COMPONENTE 1	LA 13, LA 14, LA 15, LA 16, LA 17 y LA 23 Programa de seguridad alimentaria y combate al hambre, implementado	Porcentaje de acciones de capacitación en materia de agricultura urbana y separación de desechos sólidos	Convocatorias, minutas de reunión, archivo fotográfico y actas entrega recepción.	Los proveedores entregan en tiempo y forma. Existe buena respuesta a la convocatoria. Se cuenta con los recursos extraordinarios. Se logra una relación integral entre diversas instituciones públicas, privadas, educativas y de la sociedad civil que impulsan el cuidado del medio ambiente, la investigación, elaboración de proyectos productivos que inciden en la disminución del hambre y en el	VARIABLE 1 17.00 VARIABLE 2 17.00 EFICACIA 100.00

				acceso a alimentos de grupos vulnerables.	
ACTIVIDAD 1.1	LA 14, LA 15 y LA 23 Mantener 3 módulos productivos demostrativos para la producción de alimentos del Municipio de Puebla (1.4.2 PROMUPINNA)	Número de módulos mantenidos	Acta entrega-recepción por módulo productivo demostrativo, reporte fotográfico (los reportes fotográficos deberán contener el sello y la firma del titular de la Unidad Administrativa responsable).	El proveedor entrega en tiempo y forma los insumos para abastecer los 3 módulos productivos-demostrativos. Las condiciones de mercado son adecuadas para la provisión de insumos.	PROGRAMADO 3.00 REALIZADO 3.00
ACTIVIDAD 1.2	LA 13 y LA 23 Elaborar 1 Manual para la separación de basura orgánica y elaboración de composta a nivel	Número de manual elaborado	Manual elaborado. Oficio con documento entregable. Solicitud de registro en la	Se aprueba en tiempo y forma el diseño del Manual para la separación de basura orgánica y elaboración de composta a nivel familiar	PROGRAMADO 1.00 REALIZADO 1.00

	familiar (2.6.1 PROIGUALDAD)		Contraloría Municipal		
ACTIVIDAD 1.3	LA 13 y LA 23 Distribuir 1,000 ejemplares del Manual para la separación de basura orgánica y elaboración de composta a nivel familiar de forma electrónica (2.6.4 PROIGUALDAD)	Número de ejemplares distribuidos	Lista de las personas beneficiadas con el manual de manera electrónica. Muestra fotográfica de los correos enviados (deberán contener el sello y la firma del titular de la Unidad Administrativa responsable).	El manual es una herramienta de soporte para las capacitaciones de agricultura urbana y las actividades que realiza la Dirección de Desarrollo Rural. Existe buena respuesta al manual por parte de la sociedad.	PROGRAMADO 1000.00 REALIZADO 1000.00

ACTIVIDAD 1.4	LA 13, LA 17 y LA 23 Impartir 35 talleres en temas de agricultura urbana y separación de los desechos orgánicos como seguimiento al programa huertos escolares implementado en el 2020 (2.6.4 PROIGUALDAD)	Número de talleres impartidos	Ficha técnica del taller; listas de asistencia; reporte fotográfico/captura de pantalla de los talleres (deberán contener el sello y la firma del titular de la Unidad Administrativa responsable). Listado de talleres impartidos con los datos generales	Se cuentan con las condiciones adecuadas (medidas de protección ante el COVID-19) y la autorización para realizar los talleres de forma presencial. Se cuentan con los medios tecnológicos y espacio en óptimas condiciones para realizar las reuniones de manera virtual. Existe colaboración entre las diferentes instituciones educativas y la Dirección de Desarrollo Rural.	PROGRAMADO 35.00 REALIZADO 35.00
ACTIVIDAD 1.5	LA 16 Entregar 2,500 árboles frutales para la recuperación de especies nativas de la región en el marco de la	Número de árboles entregados	Convocatoria, base de datos de las personas beneficiadas, reporte fotográfico (deberán contener el sello y la firma	Los procesos administrativos se ejecutan en tiempo y forma para desarrollar la actividad. Las condiciones de mercado son adecuadas para la provisión de los insumos (árboles frutales). Se cuentan con las condiciones	PROGRAMADO 2,500.00 REALIZADO 2,500.00

	seguridad alimentaria (1.4.2 PROMUPINNA)		del titular de la Unidad Administrativa responsable). Recibo del apoyo por parte de las y los beneficiarios.	adecuadas (medidas de protección ante el COVID-19) para realizar la entrega de los árboles frutales en las comunidades.	
ACTIVIDAD 1.6	Ejecutar 1 proyecto en materia de seguridad alimentaria y combate al hambre con recursos extraordinarios federales, estatales o municipales, así como de iniciativa privada (Bajo demanda)	Número de proyectos ejecutados	Solicitud de participación. Oficios o memorandos, convenios o contratos, reportes o minutas, reporte fotográfico con sello y la firma del titular de la Unidad Administrativa responsable, requisiciones, solicitud presupuestaria.	Se cuenta con los recursos extraordinarios para poder ejecutar el proyecto.	PROGRAMADO 1.00 REALIZADO NI

			Comprobante de asignación de recursos extraordinarios.		
COMPONENTE 2	LA 18, LA 20 y LA 21 Rescate de material genético para la biodiversidad del Municipio, implementado	Porcentaje de Juntas Auxiliares beneficiadas con insumos y materiales para el campo	Convocatoria, base de datos de los beneficiados, reporte fotográfico y material de difusión, oficios, memorandos, reportes, contratos, convenios, acuerdos, listas de asistencia o medios de difusión	El proveedor entrega en tiempo y forma. Se cuenta con espacios y las condiciones físicas, biológicas, edáficas y climáticas para la correcta operación del programa.	VARIABLE 1 10.00 VARIABLE 2 10.00 EFICACIA 100.00

ACTIVIDAD 2.1	LA 18, LA 20 y LA 21 Realizar 15 reuniones para promover la conformación de 10 comités resguardantes del maíz nativo en el Municipio de Puebla y fomentar el uso de técnicas agroecológicas (2.6.3 PROIGUALDAD)	Número de reuniones realizadas	Minuta de trabajo y reporte fotográfico (los reportes fotográficos deberán contener el sello y la firma del titular de la Unidad Administrativa responsable)	<p>Existe buena coordinación y participación de los productores y productoras.</p> <p>Se cuentan con las condiciones adecuadas (medidas de protección ante el COVID-19) y la autorización para realizar las reuniones de forma presencial.</p> <p>Se cuentan con los medios tecnológicos y espacio en óptimas condiciones para realizar las reuniones de manera virtual.</p> <p>Se tienen condiciones climatológicas, de salud y de transporte óptimas para dar seguimiento adecuado a la actividad.</p>	<p>PROGRAMADO</p> <p>15.00</p> <p>REALIZADO</p> <p>15.00</p>
----------------------	---	--------------------------------	--	--	--

ACTIVIDAD 2.2	LA 21 Realizar 1 evento de productores (as) agropecuarios (1.4.2 PROMUPINNA)	Número de eventos realizados	Material de difusión, listas de asistencia y reporte fotográfico (los reportes fotográficos deberán contener el sello y la firma del titular de la Unidad Administrativa responsable).	Se cuenta con la autorización y el espacio físico para llevar a cabo el evento y este da cumplimiento a las condiciones que Protección Civil marca (COVID-19). Se cuentan con los medios tecnológicos y espacio en óptimas condiciones para realizar las reuniones de manera virtual. Se cuenta con proveedores puntuales y formales. Existe participación por parte de los productores (as) y demás actores involucrados en temas de desarrollo rural.	PROGRAMADO 1.00 REALIZADO 1.00
ACTIVIDAD 2.3	LA 18 y LA 20 Entregar 16 equipos agrícolas a núcleos ejidales participantes en el Programa "Sembrando bienestar 2019"	Número de equipos entregados	Cartas de solicitud del apoyo por parte de los núcleos ejidales participantes, reporte fotográfico (los reportes fotográficos	Existe una adecuada coordinación con los Comités de maquinaria, comisariados ejidales y presidentes auxiliares. Se cuenta con espacios y las condiciones físicas, biológicas, de salud, climáticas y de transporte óptimas para dar seguimiento a las	PROGRAMADO 16.00 REALIZADO 16.00

			deberán contener el sello y la firma del titular de la Unidad Administrativa responsable).	entregas. Los procesos administrativos se ejecutan en tiempo y forma para desarrollar la actividad.	
ACTIVIDAD 2.4	Ejecutar 1 proyecto de Desarrollo Rural en materia de rescate de material genético para la biodiversidad con recursos extraordinarios federales, estatales y/o municipales, así como de iniciativa privada (Bajo demanda)	Número de proyectos ejecutados	Solicitud de participación. Oficios o memorandos, convenios o contratos, reportes o minutas, reporte fotográfico con sello y la firma del titular de la Unidad Administrativa responsable, requisiciones,	Se cuenta con los recursos extraordinarios para poder ejecutar el proyecto.	PROGRAMADO 1.00 REALIZADO NI

			solicitud presupuestaria. Comprobante de asignación de recursos extraordinarios.		
COMPONENTE 3	LA 13, LA 24 y LA 25 Programa de ganadería y/o avicultura familiar de traspatio, implementado	Porcentaje de acciones de capacitación en materia de ganadería y/o avicultura	Convocatorias, minutas de reunión, archivo fotográfico, tríptico del curso y actas entrega recepción de acuerdo a sus particularidades.	Se cuenta con proveedores puntuales y formales. El centro de capacitación se convierte en un espacio para desarrollar las capacidades de los habitantes del municipio de Puebla. Existe buena respuesta a la convocatoria. Se dan las condiciones de sanidad avícola necesarias para el traslado y distribución.	VARIABLE 1 10.00 VARIABLE 2 10.00 EFICACIA 100.00

ACTIVIDAD 3.1	LA 25 Impartir 10 cursos de fomento ganadero en el Municipio de Puebla (2.6.4 PROIGUALDAD)	Número de cursos impartidos	Minuta de trabajo y reporte fotográfico (los reportes fotográficos deberán contener el sello y la firma del titular de la Unidad Administrativa responsable). Lista de asistencia de los participantes Reporte de resultados de los cursos impartidos	Existe buena coordinación y participación de los productores y productoras. Se cuentan con las condiciones adecuadas (medidas de protección ante el COVID-19) y la autorización para realizar las reuniones de forma presencial. Se cuentan con los medios tecnológicos y espacio en óptimas condiciones para realizar las reuniones de manera virtual. Se tienen condiciones climatológicas, de salud y de transporte óptimas para dar seguimiento adecuado a la actividad.	PROGRAMADO 10.00 REALIZADO 10.00
ACTIVIDAD 3.2	LA 13 y LA 24 Elaborar 1 Manual de avicultura familiar de traspatio (2.6.4 PROIGUALDAD)	Número de manuales elaborados	Manual elaborado. Oficio con documento entregable. Solicitud de registro en la	Se aprueba en tiempo y forma el diseño del Manual de Avicultura Familiar de Traspatio	PROGRAMADO 1.00 REALIZADO 1.00

			Contraloría Municipal		
ACTIVIDAD 3.3	LA 13 y LA 24 Distribuir 500 ejemplares del Manual de avicultura familiar de traspatio en electrónico (2.6.4 PROIGUALDAD)	Número de ejemplares distribuidos	Lista de las personas beneficiadas con el manual de manera electrónica. Muestra fotográfica de los correos enviados (deberán contener el sello y la firma del titular de la Unidad Administrativa responsable).	El manual es una herramienta de soporte para las capacitaciones de agricultura urbana y las actividades que realiza la Dirección de Desarrollo Rural. Existe buena respuesta al manual por parte de la sociedad.	PROGRAMADO 500.00 REALIZADO 500.00

ACTIVIDAD 3.4	Ejecutar 1 proyecto de Desarrollo Rural en materia de ganadería y/o avicultura familiar de traspatio con recursos extraordinarios federales, estatales y/o municipales, así como de iniciativa privada (Bajo demanda)	Número de proyectos ejecutados	Solicitud de participación. Oficios o memorandos, convenios o contratos, reportes o minutas, reporte fotográfico con sello y la firma del titular de la Unidad Administrativa responsable, requisiciones, solicitud presupuestaria. Comprobante de asignación de recursos extraordinarios.	Se cuenta con los recursos extraordinarios para poder ejecutar el proyecto.	PROGRAMADO 1.00 REALIZADO NI
----------------------	---	--------------------------------	--	---	---------------------------------------

<p>COMPONENTE 4</p>	<p>LA 13, LA 23, LA 27, LA 28 y LA 29 Estrategia de impulso a las micro finanzas y agronegocios, implementada</p>	<p>Porcentaje de acciones de capacitación en materia de transformación de productos de origen agropecuario</p>	<p>Convocatorias, minutas de reunión, archivo fotográfico, tríptico del curso y material de difusión de acuerdo a sus particularidades.</p>	<p>El proveedor entrega en tiempo y forma. Se cuenta con el espacio físico para llevar a cabo el evento y este da cumplimiento a las condiciones que Protección Civil marca. Se cuenta con proveedores puntuales y formales.</p>	<p>VARIABLE 1 22.00 VARIABLE 2 22.00 EFICACIA 100.00</p>
<p>ACTIVIDAD 4.1</p>	<p>LA 13, LA 23 y LA 28 Impartir 22 talleres en materia de transformación de productos de origen agropecuario (2.6.4 PROIGUALDAD)</p>	<p>Número de talleres impartidos</p>	<p>Reporte mensual de capacitaciones, ficha técnica del taller y reporte fotográfico (los reportes deberán contener el sello y la firma del titular de la Unidad Administrativa responsable). Listado de</p>	<p>Existe la participación de diversas dependencias y sectores de la sociedad. Existe una buena aceptación de los talleres por parte de los habitantes del municipio de Puebla. Se imparten los talleres en tiempo y forma. Se cuentan con los medios tecnológicos y espacio en óptimas condiciones para realizar las reuniones de manera virtual.</p>	<p>PROGRAMADO 22.00 REALIZADO 22.00</p>

			participantes de los talleres		
ACTIVIDAD 4.2	LA 27 y LA 29 Realizar 1 evento para promover seguros de vida campesinos mediante la vinculación de productores, aseguradoras y diversos actores involucrados en el desarrollo rural	Número de eventos realizados	Material de difusión, listas de asistencia y reporte fotográfico (los reportes fotográficos deberán contener el sello y la firma del titular de la Unidad Administrativa responsable). Reporte de los resultados del evento	Existe participación por parte de productores (as), aseguradoras y diversos actores involucrados en el desarrollo rural. Se cuenta con la autorización y el espacio físico para llevar a cabo el evento y este da cumplimiento a las condiciones que Protección Civil marca (COVID-19). Se cuentan con los medios tecnológicos y espacio en óptimas condiciones para realizar las reuniones de manera virtual. Se cuenta con proveedores puntuales y formales.	PROGRAMADO 1.00 REALIZADO 1.00

ACTIVIDAD 4.3	Ejecutar 1 proyecto de Desarrollo Rural en materia de impulso a las micro finanzas y agronegocios con recursos extraordinarios federales, estatales y/o municipales, así como de iniciativa privada (Bajo demanda)	Número de proyectos ejecutados	Solicitud de participación. Oficios o memorandos, convenios o contratos, reportes o minutas, reporte fotográfico con sello y la firma del titular de la Unidad Administrativa responsable, requisiciones, solicitud presupuestaria. Comprobante de asignación de recursos extraordinarios.	Se cuenta con los recursos extraordinarios para poder ejecutar el proyecto.	PROGRAMADO 1.00 REALIZADO NI
----------------------	--	--------------------------------	--	---	---------------------------------------

Fuente: Matriz de indicadores para Resultados, 2021, IMPLAN. H. Ayuntamiento de Puebla.

Anexo 5. Análisis temporal de las estrategias enfocadas al sector agrícola: Plan Nacional de Desarrollo de 2001-2018.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006		
Área	Objetivo rector	Estrategia
Área de desarrollo social y humano	1: mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos	Capacitar y organizar a la población rural para promover su integración al desarrollo productivo del país, y propiciar que sus derechos de propiedad de la tierra se traduzcan en un mejor nivel de vida.
		Impulsar la integración productiva de los sujetos agrarios para crear nuevas y mejores posibilidades de ingreso y bienestar acorde con las potencialidades regionales.
	3: impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva.	Incrementar la apropiación de conocimientos facilitando el acceso a las nuevas tecnologías, en particular en el área de la agroindustria.
	6: ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.	Ordenar y regularizar la propiedad rural, otorgando seguridad jurídica y certidumbre documental en la tenencia de la tierra a los agentes y sujetos del sector rural, dando vigencia al Estado de derecho en México.
		Disminuir la incertidumbre y fomentar la conveniencia armónica de quienes habitan el campo mexicano, para lo cual se procurará justicia agraria rápida y expedita, privilegiando la conciliación de intereses en la solución de conflictos.
Área de crecimiento con calidad	3: Asegurar el desarrollo incluyente.	Promover el desarrollo rural y el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las familias de este sector mediante el apoyo a la

		inversión, la integración de cadenas productivas, el desarrollo de nuevas capacidades y la transferencia de tecnología.
Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012		
Eje	Objetivo	Estrategia
2. Economía competitiva y generadora de empleos	7: Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras.	7.1. Converger y optimizar los programas y recursos que incrementan las oportunidades de acceso a servicios en medio rural y reduzcan la pobreza (Programa Especial Concurrente). Los recursos gubernamentales destinados al desarrollo rural significan un esfuerzo sin precedente, por lo que es necesario incrementar su eficacia para incrementar su eficacia para promover el desarrollo de la sociedad rural. Para ello se deberá ordenar de manera más racional y eficiente los diferentes programas de las dependencias con incidencia en el campo.
		7.2. Promover la diversificación de las actividades económicas en el medio rural.
		7.3. Integrar las zonas rurales de alta y muy alta marginación en la dinámica del desarrollo nacional.
		7.4. Favorecer el relevo generacional en la tenencia de la tierra en la propiedad social.
	9: Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, vinculándolos con los procesos de	9.2. Vincular las actividades de investigación y desarrollo con las necesidades del sector rural.
		9.4. Incrementar acciones que den certidumbre a las actividades agropecuarias y la generación de valor agregado.

	agregación de valor y vinculándolo con la producción de bioenergéticos.	9.5. Promover el financiamiento y la capitalización en el medio rural.	
		9.10. Continuar el PROCAMPO hasta el fin de la presente Administración, mejorando su operación y eficiencia.	
		9.11. Dar puntual seguimiento a los programas dirigidos a elevar la competitividad del maíz, frijol, azúcar y leche, en el marco de la apertura comercial prevista en el Tratado de Libre Comercio para América del Norte para el 2008.	
4.Sustentabilidad ambiental	3: Frenar el deterioro de las selvas y bosques de México.	3.5. Frenar el avance de la frontera agropecuaria sobre bosques y selvas.	
Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018			
Meta	Objetivo	Estrategia	Líneas de acción
4.México próspero	4.10. Construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país.	4.10.1. Impulsar la productividad en el sector agroalimentario mediante la inversión en el desarrollo del capital físico, humano y tecnológico.	Apoyar la producción y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agropecuarios y pesqueros de las zonas rurales más pobres, generando alternativas que se incorporen a la economía de manera más productiva.
		4.10.5. Modernizar el marco normativo e institucional para impulsar un sector agroalimentario productivo y competitivo.	Fortalecer la coordinación interinstitucional para construir un nuevo rostro del campo.

Enfoque transversal (México próspero)	Estrategia I. Democratizar la productividad	Fomentar el acceso a crédito y servicios financieros del sector privado, con un énfasis en aquellos sectores con el mayor potencial de crecimiento e impacto en la productividad, como el campo y las pequeñas y medianas empresas.
Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024		
Política	Programa	Acción
2. Política social	Sembrando vida.	Es un programa dirigido a las y los sujetos agrarios para impulsar su participación efectiva en el desarrollo rural integral. [...] Incentiva a los sujetos agrarios a establecer sistemas productivos agroforestales. [...].
3. Economía	Producción para el bienestar.	Está orientado a los productores de pequeña y mediana escala, beneficiará a unos 2.8 millones de pequeños y medianos productores.
	Apoyo a cafetaleros y cañeros del país.	Se establecerán dos programas emergentes orientados a apoyar a los pequeños productores de café y caña de azúcar. [...].
	Programa de precios de garantía para los cultivos de maíz, frijol, trigo panificable, arroz y leche.	Se establecieron precios de garantía para alimentos básicos en beneficio de dos millones de pequeños productores. [...].
	6. Creación del Organismo de Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX).	Tiene como funciones coordinar la adquisición de productos agroalimentarios a precios de garantía; vender y distribuir fertilizantes, semillas mejoradas o cualquier otro producto que contribuya a elevar la productividad del campo.
Fuente: elaboración propia con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018; Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.		

Anexo 6. Análisis temporal de las estrategias enfocadas al sector agrícola en el estado de Puebla: Plan Estatal de Desarrollo de 2005 - 2024.

Memoria sexenal 2005-2011	
Área	Resultados reportados
DESARROLLO RURAL	Se apoyó con semilla mejorada y fertilizante a más de 681 mil 887 hectáreas lo que ha permitido elevar los rendimientos hasta en un 30 por ciento, alcanzando en algunos cultivos rendimientos superiores a las 10 toneladas por hectárea.
	Mecanización agrícola se atendieron 233 mil hectáreas de cultivos básicos, mediante la entrega de 886 tractores, 180 módulos de maquinaria y más de 12 mil implementos agrícolas, lo que permite elevar los niveles de competitividad en las actividades del campo.
	Reconversión productiva en 93 mil hectáreas con cultivos como cebada, sorgo, cítricos, manzana, caña de azúcar, hortalizas y ornamentales.
	Impulso a la producción de cultivos orgánicos, lo que permite que en 12 mil 420 hectáreas los productores obtengan 30 por ciento de sobreprecio por su comercialización
	Esquema de agricultura protegida, se establecieron 835 hectáreas de invernadero.
	Se incorporó como fertilizante orgánico la cachaza de la caña de azúcar, para lo que se destinaron 10 mil toneladas anuales para su transformación, en beneficio de 3 mil 300 hectáreas.
	Manejo integral de 363 microcuencas
	Se incorporaron al riego tecnificado más de 27 mil hectáreas y se mejoraron otras 15 mil, lo que permite ahorros de 60 millones de pesos al año en el pago de energía eléctrica.

	Se atendieron un millón 270 mil 145 hectáreas de cultivos básicos, mediante un seguro agrícola,	
	Por lo que respecta a Puebla, se ha emprendido una cultura de la capacitación, estableciendo el Sistema Estatal de Extensionismo Rural.	
	Se implementaron 19 campañas fitosanitarias, lo que permitió disminuir en un 50 por ciento los daños a cultivos, asegurando la exportación de más de 280 mil toneladas de productos agrícolas con garantía fitosanitaria e inocuidad.	
Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017 a		
Área	Objetivo rector	Estrategia
TECNIFICACIÓN E INNOVACIÓN PARA EL CAMPO POBLANO	Regularización territorial y fortalecimiento de los derechos de propiedad	Incrementar la certidumbre jurídica, mediante la organización de la vida interna de los ejidos y de la atención a éstos y a comunidades pendientes de regularizar la tenencia de la tierra.
	Centros regionales de maquinaria agrícola	Construir y equipar 7 centros regionales para cooperar con las organizaciones de productores y garantizar sus actividades de siembra y cosecha.
	Fideicomiso abonando al futuro del campo poblano	Contribuir a la reestructuración y fortalecimiento de las instituciones financieras existentes, tanto públicas como privadas, a fin de promover que los bancos comerciales se interesen en actuar en zonas rurales; además, de vincular a los intermediarios formales e informales.
	Integradora comercial Puebla	Mejorar las condiciones comerciales de los productores agropecuarios poblanos.
	Abasto de insumos	Impulsar el acceso a insumos, para apoyar la producción y la productividad en el medio rural.

Plan Estatal de Desarrollo 2017-2018 b		
Área	Objetivo rector	Línea de acción
EJE INNOVACIÓN, COMPTETITIVIDAD Y EMPLEO	2. Programa 5: Desarrollo rural para el bienestar Fortalecer la producción y rentabilidad de las actividades agrícolas, pecuarias y acuícolas, con énfasis en las vocaciones productivas, en el desarrollo rural y agroindustrial en el estado.	1. Instalar sistemas de captación y almacenamiento de agua, con fines de uso agrícola, pecuario y acuícola con principal atención en municipios productores que presentan índices de alta y muy alta marginación.
		2. Fortalecer la actividad apícola del estado en colaboración con los productores.
		3. Apoyar la producción de las unidades agrícolas, pecuarias y acuícolas.
		4. Fomentar en las unidades de producción pecuarias y acuícolas acciones de mejoramiento genético y de salud animal.
		5. Entregar de manera oportuna, insumos básicos como: herramientas, fertilizantes, semillas o material vegetativo a pequeños productores.
		6. Promover la organización de los productores del sector agropecuario.
		7. Impulsar un programa para el análisis de suelos en apoyo a los productores agropecuarios.
		8. Brindar certidumbre a los productores agrícolas a través de la cobertura de seguros para proteger las principales cosechas contra contingencias climatológicas.
		9. Gestionar créditos productivos a pequeños productores agropecuarios.
		10. Asesorar a productores poblanos en la regularización de títulos de propiedad y certificados parcelarios.

		11. Generar estrategias de reconversión productiva de mayor rentabilidad.
		12. Gestionar apoyos para la tecnificación, mecanización e innovación en las unidades de producción agrícolas, pecuarias y acuícolas.
		13. Desarrollar proyectos productivos en las comunidades indígenas para cultivos de autoconsumo, que permita el incremento de sus ingresos.
		14. Colaborar en la mejora de los centros autorizados de sacrificio, establecimientos y transporte de productos pecuarios.
		15. Firmar convenios de colaboración con municipios, autoridades estatales y federales, así como con el sector privado en favor del desarrollo de las actividades primarias.
		16. Fomentar el desarrollo de investigación, creación de proyectos productivos y capacitación a productores del sector agroalimentario.
		17. Impulsar la participación de empresas agroindustriales establecidas en la entidad, en ferias regionales, nacionales o internacionales.
		18. Estimular el emprendimiento de agronegocios en el estado.
		19. Facilitar el financiamiento a productores del sector agroalimentario a través del esquema de garantías líquidas.
		20. Impulsar la generación de agrupaciones empresariales para fortalecer las actividades económicas del sector primario de la entidad.
		21. Dar cumplimiento a las actividades administrativas, jurídicas y ejecutivas del sector

Plan Estatal de Desarrollo 2017-2018		
Área	Objetivo rector	Línea de acción
EJE PROSPERIDAD Y EMPLEOS	2. PROGRAMA DINAMISMO ECONÓMICO REGIONAL. Impulsar el desarrollo económico equilibrado y sustentable en todo el territorio, aprovechando las fortalezas productivas en cada región.	13 Fomentar proyectos productivos, priorizando las zonas donde se presentan los mayores flujos de migración y retorno de migrantes en el estado, en el marco del Sistema Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.
		Impulsar en colaboración de las Secretarías de Cultura y Turismo y de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial, la primera ruta del mezcal poblano para promocionar y comercializar la producción, así como detonar el potencial turístico de la zona.
Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024		
Área	Objetivo rector	Línea de acción
EJE RECUPERACIÓN DEL CAMPO POBLANO	2. Rescatar al campo poblano a través de entornos regionales favorables para mejorar las actividades agropecuarias, acuícolas y apícolas con un enfoque de desarrollo sostenible, con identidad, perspectiva de género e interseccionalidad.	ESTRATEGIA 1
		1. Fortalecer los sistemas productivos regionales para la seguridad alimentaria.
		2. Impulsar las cadenas productivas agrícolas, pecuarias, acuícolas y apícolas para fortalecer la productividad.
		2. Impulsar la tecnificación y el equipamiento productivo
		3. Facilitar el acceso a insumos productivos.
		4. Fortalecer la sanidad e inocuidad de los productos agropecuarios, acuícolas y apícolas.
		5. Implementar mecanismos de innovación y reconversión productiva.
		ESTRATEGIA 2
		1. Impulsar el comercio regional, nacional e internacional de los productos del campo poblano.
		2. Impulsar la calidad de los productos y servicios del campo poblano.

propicie la integración de cadenas de valor estratégico.		3. Promover el posicionamiento de los productos del campo poblano en los diferentes mercados.
		4. Fortalecer la utilización de subsidios para el desarrollo del campo poblano
		5. Promover la creación de esquemas agrologísticos en el interior del estado.
ESTRATEGIA 3 Fortalecer la gestión de conocimiento en el desarrollo rural para el mejoramiento de capacidades.		1. Impulsar el desarrollo de las capacidades en el medio rural.
		2. Desarrollar modelos regionales replicables.
		3. Promover los saberes locales
		4. Impulsar esquemas de transferencia de conocimiento.
		5. Impulsar mecanismos de innovación rural.
ESTRATEGIA 4 Impulsar la capitalización del campo a fin de transitar hacia un desarrollo rural sostenible.		1. Promover la educación financiera en el medio rural
		2. Fortalecer los mecanismos de acceso al financiamiento.
		3. Fortalecer esquemas para el aseguramiento y la reducción de riesgos.
Fuente: Elaboración propia con base en la Memoria Sexenal 2005-2011, Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017a, Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017 b, Plan Estatal de Desarrollo 2017-2018.		

Anexo 7. Análisis temporal de las estrategias enfocadas al sector agrícola: Plan Municipal de Desarrollo: 2011-2021

Plan Municipal de Desarrollo 2011-2014		
Área	Objetivo rector	
4. Desarrollo social incluyente	Impulsar el desarrollo de economías locales, a través de acciones y prácticas inspiradas en la economía social, fortaleciendo la solidaridad y el desarrollo de capital social en la comunidad	Línea de acción
	Estrategia: Promover a través de la perspectiva de economía social, la generación de oportunidades de ocupación en esquemas asociativos.	Propiciar acciones de planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización que fomenten el Desarrollo Rural Sustentable
		Promover la capacitación para el desarrollo de Huertos Familiares como una estrategia de seguridad alimentaria y de desarrollo económico.
		Impulsar la generación de invernaderos con base en estrategias de captación de lluvia.
5.Desarrollo Humano y Educativo	Desarrollar una política social que promueva la atención a las principales demandas de los ciudadanos: el rezago en educación y salud, así como la problemática de jóvenes en situación de riesgo.	Línea de acción

	Estrategia: Atender la problemática y necesidades de grupos rurales e indígenas.	Impulsar un Programa de Desarrollo Productivo que permita emprender iniciativas transversales que otorgue atención prioritaria a los pueblos indígenas en materia de desarrollo social y productivo.
Plan Municipal de Desarrollo 2014-2017		
Eje	Objetivo rector	Líneas de acción
Eje 3. Desarrollo Urbano Sustentable y Crecimiento Metropolitano	PROGRAMA 18 Producción Agrícola y Seguridad Alimentaria. Impulsar un crecimiento inteligente con eficiencia en el manejo de tierras agrícolas municipales garantizando seguridad alimentaria y combate al hambre.	Integrar bianualmente un censo agrícola en el municipio.
	Estrategia: Incrementar la producción agropecuaria, acuícola y agroindustrial de manera sustentable a través de la tecnificación de las actividades y procesos.	Promover un proceso sostenible de planeación de las actividades productivas agropecuarias, acuícolas, de transformación y comercialización.
	Meta: Incrementar anualmente el 3.5% de la superficie cultivable atendida con insumos agrícolas por ciclo productivo, aunado al establecimiento de 50 centros acuícolas de producción intensiva y el incremento anual del 10% de los módulos productivos familiares de subsistencia establecidos en el municipio, acompañado por la	Crear el primer plan en materia agrícola para el municipio de Puebla.
		Atender las superficies cultivables del municipio con insumos agrícolas por ciclo productivo.
		Desarrollar en colaboración con la ciudadanía productos agropecuarios, acuícolas y agroindustriales de manera sustentable e innova.
		Establecer e incrementar módulos productivos familiares.
	Realizar acciones de mejoramiento productivo en centros pecuarios.	

	entrega anual de maquinaria y equipo agrícola	<p>Promover procesos incluyentes para la mejora tecnológica de las actividades productivas agropecuarias, acuícolas y agroindustriales.</p> <p>Diseñar modelos productivos familiares de subsistencia.</p> <p>Diseñar módulos de capacitación para establecer, operar y mantener centros productivos de subsistencia.</p> <p>Impartir, en colaboración con centros educativos del municipio, cursos y talleres en materia agrícola.</p> <p>Establecer, en colaboración con centros educativos, huertos demostrativos enfocados al fortalecimiento de una cultura de seguridad y autosuficiencia alimentaria.</p> <p>Tecnificar los procesos agrícolas con la entrega de equipo y maquinaria certificada y especializada.</p>
Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021		
Eje	Objetivo rector	Estrategia general
Eje 2. Ciudad sostenible ambientalmente, por un planeta más resiliente	Contribuir a que el municipio de Puebla cuente con un modelo de desarrollo urbano, infraestructura y movilidad sustentable a través de una planeación y gestión ordenadas, participativas, sostenibles e incluyentes.	Armonizar la normativa municipal en materia de evaluación y seguimiento, desarrollo urbano, movilidad y disposición final de residuos para alinearla a las metas y criterios de sustentabilidad contenidos en la Agenda 2030.
Programa 7. Ciudad sustentable, compacta, ordenada e incluyente	Objetivo Contribuir a una planeación urbana, sostenible e incluyente en el municipio de Puebla, mediante un modelo de desarrollo que priorice la visión de una ciudad resiliente, con	Líneas de acción 13.Capacitar a mujeres beneficiarias en temas de autoproducción de alimentos de origen animal y vegetal. 14.Establecer módulos productivos-demostrativos para la producción de alimentos.

	crecimiento ordenado y responsable de sus recursos	
	Estrategia Impulsar acciones en materia de mejora regulatoria, a fin de lograr trámites más eficientes y las condiciones propicias para la inversión y generación de empleos. Asimismo, establecer una agenda de trabajo y participación proactiva con sectores estratégicos que promuevan el crecimiento sustentable y ordenado del municipio.	15.Establecer módulos para la producción de alimentos para personas en pobreza alimentaria.
	Meta Incidir en las 17 juntas auxiliares con acciones en materia de Desarrollo Urbano, Planeación y Gestión del Agua, Desarrollo Rural y Medio Ambiente bajo un enfoque de ordenamiento sostenible e incluyente.	16.Promover la plantación de árboles frutales en espacios públicos. 17.Fomentar la separación de basura para su reutilización en forma de composta. 18.Promover el uso de semillas nativas para conservar la biodiversidad en el municipio (2.5 ODS). 19.Fomentar la creación de un padrón de productores encargados de conservar y mejorar los recursos genéticos del maíz (2.5 ODS). 20.Impulsar la mejora de suelo con vocación agrícola encaminada a la siembra de semillas nativas (2.5 ODS). 22.Promover la cultura de la producción de miel con enfoque ecológico a través de la instalación de apiarios.

		23.Capacitar a personas productoras en temas de producción, transformación y comercialización, asegurando la participación de mujeres y hombres.
		24.Promover módulos de producción de huevo.
		25.Promover el mejoramiento genético en ovinos, caprinos y bovinos (2.5 ODS)
		26.Promover la creación de fondos comunitarios de ahorro para mujeres del medio rural.
		27.Promover seguros de vida campesinos para las mujeres y hombres que desarrollan esta actividad.
		28.Impulsar acciones de transformación de frutales, granos básicos y carne.
		29.Proponer la celebración de convenios o acuerdos con productores agropecuarios, acuícolas, forestales y agroindustriales que permitan impulsar la productividad y competitividad del sector.
Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Municipal de Desarrollo 2011-2014, Plan Municipal de Desarrollo 2014-2017, Plan Municipal de Desarrollo 2018-2021.		



BUAP

Oficio No. SIEP – DEPD/072/2025

Asunto: **Autorización de impresión**

MARÍA EUGENIA OCHOA HERNÁNDEZ

Doctorado en Economía Política del Desarrollo

P R E S E N T E

Por este conducto reciba un cordial saludo, asimismo y de la manera más atenta hago de su conocimiento que se autoriza la impresión de su trabajo de TESIS titulado:

“PERTINENCIA Y SOSTENIBILIDAD DE LOS PROGRAMAS MUNICIPALES DE DESARROLLO Y ATENCIÓN AL CAMPO: MUNICIPIO DE PUEBLA, 2014- 2021”

Toda vez que ha presentado la liberación de la directora de Tesis y la comisión revisora se ha pronunciado en el mismo sentido.

Sin más por el momento, quedo de Usted.

Atentamente

"Pensar bien, para vivir mejor"

H. Puebla de Z., 19 de junio de 2025

Dr. Juan Isaiás Aguilar Huerta

Secretario de Investigación y Estudios de Posgrado



c.c.p. Archivo

Dr. JIAH/ cmtmp*

Facultad de
Economía

Calle de la Academia s/n, entre Avenida
Universidad y Avenida San Claudio,
Ciudad Universitaria, Puebla C.P. 72592
Tel. 222 229 55 00 Ext. 5605



BUAP

Asunto: Termino de Asesoría

**DRA. VANIA DEL CARMEN LÓPEZ TOACHE
COORDINADORA DEL DOCTORADO EN ECONOMÍA
POLÍTICA DEL DESARROLLO
P R E S E N T E**

Me permito comunicarle que he cubierto la revisión de la TESIS del Doctorado en Economía Política del Desarrollo, elaborada por la Mtra.

María Eugenia Ochoa Hernández

Titulada:

***PERTINENCIA Y SOSTENIBILIDAD DE LOS PROGRAMAS MUNICIPALES DE DESARROLLO
Y ATENCIÓN AL CAMPO: MUNICIPIO DE PUEBLA, 2014-2021***

Dicho trabajo reúne los requisitos necesarios para poder ser sometido al Jurado Revisor.

A T E N T A M E N T E
"Pensar Bien, Para Vivir Mejor"
H. Puebla de Z., a 27 de febrero de 2025

**Dra. Beatriz Martínez Carreño
Directora de Tesis**



Asunto: Termino de Asesoría

DRA. VANIA DEL CARMEN LÓPEZ TOACHE
COORDINADORA DEL DOCTORADO EN ECONOMÍA
POLÍTICA DEL DESARROLLO
P R E S E N T E

Me permito comunicarle que he cubierto la revisión de la TESIS del Doctorado en Economía Política del Desarrollo, elaborada por la Mtra.

María Eugenia Ochoa Hernández

Titulada:

***PERTINENCIA Y SOSTENIBILIDAD DE LOS PROGRAMAS MUNICIPALES DE DESARROLLO
Y ATENCIÓN AL CAMPO: MUNICIPIO DE PUEBLA, 2014-2021***

Dicho trabajo reúne los requisitos necesarios para poder ser sometido al Jurado Revisor.

A T E N T A M E N T E
"Pensar Bien, Para Vivir Mejor"
H. Puebla de Z., a 27 de febrero de 2025

Dr. Carlos Absalón Copete
Revisor



Asunto: Termino de Asesoría

**DRA. VANIA DEL CARMEN LÓPEZ TOACHE
COORDINADORA DEL DOCTORADO EN ECONOMÍA
POLÍTICA DEL DESARROLLO
P R E S E N T E**

Me permito comunicarle que he cubierto la revisión de la TESIS del Doctorado en Economía Política del Desarrollo, elaborada por la Mtra.

María Eugenia Ochoa Hernández

Titulada:

***PERTINENCIA Y SOSTENIBILIDAD DE LOS PROGRAMAS MUNICIPALES DE DESARROLLO
Y ATENCIÓN AL CAMPO: MUNICIPIO DE PUEBLA, 2014-2021***

Dicho trabajo reúne los requisitos necesarios para poder ser sometido al Jurado Revisor.

ATENTAMENTE
“Pensar Bien, Para Vivir Mejor”
H. Puebla de Z., a 27 de febrero de 2025



Dr. Alberto Castañon Herrera
Revisor



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DE PUEBLA

FACULTAD DE ECONOMÍA

DOCTORADO EN ECONOMIA POLITICA DEL DESARROLLO

SE APRUEBA LA TESIS:

PERTINENCIA Y SOSTENIBILIDAD DE LOS PROGRAMAS MUNICIPALES
DE DESARROLLO Y ATENCIÓN AL CAMPO: MUNICIPIO DE PUEBLA, 2014-
2021.

DE LA ESTUDIANTE
MARÍA EUGENIA OCHOA HERNÁNDEZ

VOTO REVISOR 1:




DRA. MARÍA ISABEL GARRIDO
LASTRA

VOTO REVISOR 2:



DR. VÍCTOR ADRIÁN MORALES
LINARES

VOTO REVISOR 3:



DR. ADRIÁN JIMÉNEZ GÓMEZ

VOTO REVISOR 4:



DR. CARLOS ABSALÓN
COPETE

VOTO REVISOR 5:



DR. ALBERTO CASTAÑÓN
HERRERA