

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMERICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES- ACATLÁN

**EFFECTOS SOCIOECONÓMICOS DE LA POLÍTICA “ALIANZA PARA EL CAMPO” EN
EL ESTADO DE NAYARIT
(ESTUDIO DE CASO DE ESTABLECIMIENTO DE PRADERAS, 1996-2001)**

TESIS

PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA:

RAFAEL FLORES GARCÍA

TUTOR: DR. FELIPE TORRES TORRES.

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, D. F., SEPTIEMBRE 2005



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO 1. POLÍTICAS PÚBLICAS Y POLÍTICAS AGROPECUARIAS EN MÉXICO	1
1.1. El análisis de las políticas públicas	2
1.1.1. Definición de políticas públicas	9
1.1.2 Las políticas públicas en la agricultura	13
1.1.3 La Crisis en el agro mexicano	14
1.2. Las políticas agropecuarias	18
1.2.1 Políticas de subsidios en México	21
1.2.2 Procampo, Alianza para el Campo y Aserca	23
1.2.3 Créditos y subsidios agrícolas	24
1.3 El impacto de la crisis en el <i>“programa establecimiento de praderas”</i>	29
CAPÍTULO 2. LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL EN MÉXICO	33
2.1 Las políticas de desarrollo rural	34
2.1.1 Desarrollo rural de 1910 a 1934	34
2.1.2 El periodo presidencial de Lázaro Cárdenas	37
2.1.3 El desarrollo rural integral	41
2.1.4 El llamado cambio estructural	44
2.2 Ingresos agrícolas en los países industrializados y en México.	47
2.2.1 Estructura del ingreso en México	51
2.3 Desarrollo agropecuario en México.	53

CAPÍTULO 3. EL IMPACTO SOCIOECONÓMICO DEL “PROGRAMA ESTABLECIMIENTO DE PRADERAS” EN NAYARIT DESDE LA ÓPTICA DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	58
3.1 Evaluación de políticas, programas y planeación, como aprendizaje social dentro de la administración pública	59
3.2 El sector agrícola y el “ <i>programa establecimiento de praderas</i> ” en el Estado de Nayarit	63
3.3 La implementación de alianza para el campo y sus vertientes derivadas del enfoque metodológico del análisis de las políticas públicas	66
3.3.1 La organización y evaluación del “programa establecimiento de praderas” de 1996 a 2001	68
3.4 La formulación de políticas, los beneficiarios y la percepción del Programa en Nayarit	79
3.5 Los efectos y el impacto socioeconómico del “programa <i>establecimiento de praderas</i> ” vía subsidios	81
3.5.1 Los resultados y la evaluación estadística del “ <i>programa establecimiento de praderas</i> ”	84
3.5.2 La producción y comercialización de los productos agrícolas	87
4. CONCLUSIONES y PROPUESTAS	93
BIBLIOGRAFÍA	100

INTRODUCCIÓN

La administración pública con el paso de los años se ha venido acrecentando como consecuencia de las nuevas y cada vez más importantes necesidades que ha enfrentado el gobierno federal para proporcionar bienes y servicios a la población. De esta forma, se han creado y desaparecido, según el caso, en las diferentes administraciones de gobierno, organismos que se encargan en forma específica, de una nueva tarea en los campos de acción de la administración pública federal. Esta expansión permanente de la administración pública se explica por su papel crucial en la reconciliación de demandas competitivas e intereses en conflicto; por la declinación de otras instituciones sociales, porque los movimientos masivos de urbanización e industrialización, por mencionar algunos (rural, privado, las empresas, la organizaciones civiles) provocaron un cambio en el número, variedad y complejidad de las funciones de la administración pública; y finalmente, porque el desarrollo tecnológico hace posible el manejo de grandes organizaciones estatales para satisfacer las expectativas crecientes de la población.

De acuerdo a la teoría de la administración pública, uno de sus objetivos básicos es obtener la mejor u optima utilización de los recursos disponibles de un organismo y del sistema en general a fin de producir la máxima cantidad y calidad de bienes o servicios al menor costo posible, es decir, con la más alta eficiencia. Significa por lo tanto que la administración disminuye al máximo el desperdicio de los limitados recursos de que dispone, permitiendo su aprovechamiento total.

Por otro lado, la administración pública ha asumido nuevas funciones. En menos de un siglo, la regulación económica gubernamental ha experimentado una expansión extraordinaria ya que en la mayor parte, sino en todos los países, la administración pública constituye el empresario más grande. Este papel se acrecienta a medida que los mecanismos de mercado son incapaces de ofrecer solución a la problemática contemporánea; por lo tanto, la administración pública

se ve obligada a estimular, complementar o sustituir a la empresa privada, a diversificar a la economía, a promover a la productividad.

En materia agrícola la administración pública mexicana sufre cambios por la adopción de nuevos modelos económicos, con la incorporación al sistema económico neoliberal y la globalización, la situación en México se es difícil de resolver ante la crisis estructural (económica, social y política) que vive, a pasar de los diversos intentos hechos por los gobiernos en turno, por encontrar alternativas o soluciones a la problemática. Sumando a ello, las desventajas de todo orden que se tiene ante las economías desarrolladas, que hacen difícil el camino, una de ellas es que aún existen sectores de la producción, como el rural, con características precapitalistas, ausencia de tecnología y formas de cultivo (quema rosa), producción muy atrasadas (monto cultivo, maíz, frijol y chile), formas de comercialización ancestrales (trueques, mercancía-mercancía, etcétera), altos índices de pobreza (40 millones de individuos), explotación desmedida de mano de obra no sólo individual sino colectiva (familias, salario promedio en el campo 32 pesos diarios), condiciones hidrográficas y holográficas muy accidentadas que hacen difícil la utilización de maquinaria, etcétera.

En pocas palabras, un escenario complejo de entender y resolver a corto o mediano plazo por la profunda crisis de orden estructural en la producción, consumo, distribución y mercados, así como por factores socioculturales y políticos que presentan los actores que en ella se desarrollan, sumados al abandono que el agro tiene por parte del gobierno federal, cuyo proyecto industrializador no considera prioritario al campo, a pesar de las diversas reformas hechas al Artículo 27 constitucional y a las políticas privatizadoras que incorporan el agro al mercado internacional a través del Acuerdo sobre Tarifas y Comercio (GATT), Tratado de Libre Comercio (TLC), Tratado de Libre Comercio y Cultura con Chile y Centroamérica.¹

¹Torres T., Felipe, Piña C., Mario, Delgadillo M., Javier, Campos C., Guillermo, *Nueva ruralidad y agudización de la crisis agrícola y alimentaria en Mexico*, UNAM Y UACH, México 2004, pp. 5-6.

Factores entre otros, que han perfilado una nueva corriente teórica denominada nueva ruralidad con características muy propias, producto de la globalización que poco tiene que ver con los planteamientos teóricos de los años sesentas para explicar la problemática. Por ejemplo, una necesidad apremiante del campesino de esos años, era la lucha por la posesión de un pedazo de tierra para vivir, cultivar etcétera, lo que le daba arraigo, identidad y marcaba su cultura; hoy en día, el campesino presenta otras necesidades provocadas por la modernidad que lo llevan a cambios culturales, conductuales y de forma de vida al incorporarse de manera abrupta a procesos industrializados, comerciales y de servicios propios de la globalización. Factores indispensables a cubrir para estar dentro de la competitividad, eficiencia y eficacia que los mercados modernos exigen.

Aspectos que han llevado en la actualidad a los analistas de la problemática rural y agraria a plantear nuevos paradigmas que permitan entender y explicar los procesos a los que se ven sometidos los actores del campo rural, rescatando principios teóricos como la descampesinización incorporando nuevos planteamientos como la ruralización que toma para su análisis algunas características que presenta la realidad actual, como lo biofísico, ecológico, regional, económico y tecnológico, generando modelos alternativos de solución.

Al respecto, algunos autores coinciden al señalar que, para que México aspire al desarrollo rural que le marca la globalización, debe superar las condiciones de abandono y atraso del campo por parte del gobierno y buscar nuevas estrategias en términos reales, junto con un tipo de desarrollo rural al margen de un escenario de crisis, pobreza y asimetrías regionales. Planteamiento y estrategia que conjuntamente con el principio de desarrollo rural sustentable y con la participación activa de los actores agrarios ayude a encontrar caminos alternativos que den solución a la problemática con un plan estratégico y sustentable que responda al nuevo enfoque de la ruralidad.

Uno de los principales causantes de la crisis rural ha sido la disminución gradual de los niveles de rentabilidad de la producción agropecuaria, producto de la eliminación también gradual del financiamiento y la inversión, esto originó la descapitalización, la reorientación de la producción hacia algunos rubros posteriormente y el abandono de la actividad y la migración del campo al final.²

La actividad agropecuaria es por definición riesgosa, ya que está sujeta a las variaciones de diversos eventos naturales y de mercado. Por ello, requiere de diversos mecanismos de protección para que funcione adecuadamente; estos mecanismos pueden variar desde el establecimiento de precios más altos a los productores agropecuarios que se trasladan al consumidor final, tasas de interés muy bajas al crédito rural, distribución gratuita o precios muy bajos a los principales insumos, fijación de precios considerando un margen suficiente frente a los costos de producción y hasta ayudas directas al productor que pueda operar, tipo PROCAMPO, considerando la superficie cosechada por cada productor individual; también pueden presentarse otros sistemas de compensación al comercio, sobre todo cuando se trata de excedentes exportables y los precios internacionales de los bienes agrícolas encuentran una fase depresiva.

Todos estos mecanismos se ubican en el rubro de los subsidios que generalmente se canalizan a través de programas gubernamentales y con ello se compensan los desequilibrios de rentabilidad que el sector agropecuario presenta frente a otros sectores de la economía. También se les considera como una forma indirecta de amortiguar las asimetrías que existen entre el medio rural y el urbano, sobre todo para nivelar relativamente los ingresos y otros factores de bienestar que, a diferencia de los países ricos, en los países pobres se encuentran severamente restringidos. Existen otros tipos de subsidios vinculados como la protección de los precios de los alimentos, la distribución de alimentos a precios más bajos y la distribución gratuita de alimentos para compensar las asimetrías sociales que genera el mercado, pero no es el caso en este trabajo.

²*Ibidem*, pp. 43-44.

Los subsidios constituyen una forma de financiamiento, pero también existen otras formas de mantener el equilibrio de la producción agropecuaria por ciclos largos como son el establecimiento de tarifas más bajas al costo del agua y la energía en la producción, la asistencia técnica gratuita, la creación de infraestructura para el riego, la construcción de sistemas de almacenamiento y hasta la apertura de carreteras y caminos rurales que faciliten la distribución y disminuyen el intermediarismo mejorando el margen de ganancia de los productores. En el mismo renglón se ubica la promoción a la participación directa en inversiones por parte del gobierno, teniendo como socios a los productores.

Estos mecanismos operan en todas los países del mundo. Las más importantes potencias agrícolas mundiales operan así y son ellas las que más subsidios canalizan a las actividades rurales. De hecho, gran parte de las disputas que desde el siglo pasado mantienen esas potencias en materia agropecuaria, se relacionan precisamente con los subsidios y no se autoimponen ningún tipo de restricción en ello, operando al margen del modelo de desarrollo que adopten, el mismo modelo neoliberal en su etapa de mayor auge no impuso algún tipo de restricción que pusiera en peligro la actividad, al contrario, fue la etapa de mayor apoyo, sobre todo al comercio exterior de esos países.

Sin embargo, lo anterior contrasta fuertemente con la estrategia que ha seguido México, donde la tendencia ha sido desde la implementación del modelo neoliberal, a principios de la década de 1980, a restringir o eliminar los subsidios a la actividad, sin promover casi ningún tipo de inversión, sea pública o privada. Esto es la causa del estancamiento, de la evidente falta de competitividad interna e internacional del sector y de los conflictos que actualmente se viven en el campo y que han obligado a que ahora, al menos en el discurso, el gobierno federal busque algunas formas de solución.

Estas formas no parecen por ahora, muy apegadas a la realidad de la problemática. Se busca crear la figura del empresario agrícola entre todos los tipos

de productores, prácticamente sin financiamiento y sin un programa previo de capacitación y entrenamiento comercial, ni de identificación de oportunidades. En el lapso de los primeros años del presente sexenio, el crédito agropecuario ha presentado una caída del 50% y sólo el agrícola del 43%.

Los subsidios gubernamentales que se canalizan a través de PROCAMPO y Alianza para el Campo presentan una caída casi vertical desde hace seis años en todos sus componentes. Alianza para el Campo decreció de una tasa de 16.6% en participación en 1997 a sólo 0.2% en el año 2002 en la aportación de los subsidios, PROCAMPO disminuyó de 5.8 a 1.0% y todo el rubro de subsidios por esta vía bajó de 2.2 a 0.6%. En estas condiciones resulta muy complicado revertir las tendencias negativas del desarrollo rural y aplicar todas las acciones que la nueva ruralidad requiere.

Por lo anterior, tenemos que, la sociedad rural mexicana es compleja; en ella prevalece la pluralidad, la diversidad, la asimetría regional e incluso local en términos sociales, políticos, económicos y culturales. En el mapa agropecuario nacional se localizan los más variados sistemas de producción que influyen en los enormes desequilibrios económicos que se observan en las diversas regiones del país. Los programas de la Alianza para el Campo, forman parte de la estrategia del gobierno federal para el fortalecimiento del sector ante el proceso de globalización y el impulso al desarrollo rural para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, en el marco del federalismo, que otorga recursos públicos, funciones y programas a los gobiernos estatales en un esquema de responsabilidad compartida entre los tres niveles de gobierno y los productores.³

Como la principal de las políticas tendientes a promover el desarrollo rural a través de la inversión que permita la reconversión productiva, la Alianza para el Campo

³ Usabiaga, A., Bernardo, *Reglas de operación de la Alianza para el Campo para la reconversión productiva; integración de cadenas agroalimentarias y de pesca; atención a factores críticos y atención a grupos y regiones prioritarios*. Secretaría de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación, SAGARPA, México 2003, pp. 6-10.

fue implementada en diversos estados de la república desde 1996, integrada por programas diseñados para atender objetivos específicos acordes a las necesidades del sector rural. Desde ese año, el “*programa de establecimiento de praderas*” se ha venido implementando en los Estados con base en las reglas de operación emitidas por el gobierno federal, de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), en el marco de la federalización del sector agropecuario.

Las políticas agrícolas comenzaron a cobrar especial importancia en los años setenta. El objetivo del desarrollo agrícola y ganadero fue elevar el ingreso de los agricultores y, en general, de los habitantes del campo; con lo que se buscaba mejorar su calidad de vida. Partiendo de esta premisa, es de suma importancia buscar nuevos mecanismos de evaluación y monitoreo público de las políticas agrícolas, como parte integrante de las políticas públicas.

Se tenía un escenario donde “...el entorno político, social y económico en el que se desenvuelve el sector rural demanda una mayor participación de los productores y la consolidación de sus organizaciones y formas de representación, para avanzar en el desarrollo rural y facilitar a sus integrantes el acceso a los diferentes programas de gobierno y a los recursos que en ellos se destinan. Asimismo, demanda la promoción e implementación de proyectos productivos de desarrollo regional que fomenten las alianzas estratégicas, la integración a las cadenas productivas de alta inclusión social, la inversión agroempresarial y la mejora en el nivel de empleo rural e ingreso en las zonas rurales; así como el incremento de la participación y gestión social de la población rural en la toma de decisiones en los diferentes ámbitos del desarrollo de sus regiones, acorde a la normativa establecida en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable”⁴.

⁴SAGARPA, “reglas de operación de la Alianza para el Campo para la reconversión productiva, integración de cadenas agroalimentarias y de pesca; atención a factores críticos y atención a grupos y regiones prioritarios”, México 2003, p.1.

Para aliviar este enorme problema para los productores dedicados al sector agrícola, en 1994 el Presidente Carlos Salinas de Gortari decretó el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO). La finalidad fue incorporar a los productores de subsistencia y otorgarles apoyos directos para respaldar su ingreso ante la apertura comercial. Posteriormente, en 1995 se publicó el Programa Alianza para el Campo por el presidente Ernesto Zedillo, con el objetivo de incrementar la productividad y producción agrícola, manteniendo la autosuficiencia alimentaria y fomentando las exportaciones.

Una característica importante de PROCAMPO y la Alianza para el Campo, es que son políticas de apoyos directos o de subsidios a los productores y no son considerados créditos agrícolas. Específicamente, Alianza para el Campo se caracteriza por su participación tripartita al momento de otorgar los apoyos. Es decir, el gobierno federal y el gobierno estatal son responsables de efectuar los subsidios correspondientes, de acuerdo con las reglas de operación establecidas, en este caso, el productor es el responsable de cubrir el monto restante del subsidio, de acuerdo a las reglas de operación del programa.

Los programas de subsidios al campo, concebidos como apoyos económicos para capitalizar a los productores agropecuarios, se pusieron en práctica a partir de 1996 en un escenario económico de apertura comercial y desregulación administrativa, lo que les imprimió características particulares. A diferencia de los subsidios otorgados hasta 1982, los programas de la Alianza para el Campo no distorsionaban la asignación de recursos productivos en el sector agropecuario. Asimismo, se orientaban a atender la demanda de los subsectores productivos, donde el productor aportaba la inversión complementaria para el proyecto, se permitía a las entidades dirigir la programación presupuestaria y la operación de los programas. En general, los subsidios de la Alianza englobaban programas

agrupados en el sector agrícola, incluyendo los rubros pecuarios, de desarrollo rural, transferencia de tecnología y sanidad agropecuaria.⁵

En retrospectiva, cabe decir que el Programa Alianza para el Campo contempla 28 programas o modalidades para hacer frente a sus objetivos. Dentro de éstos, se encuentra el *programa establecimiento de praderas*. Esta vertiente tiene como objetivo, incrementar la disponibilidad de forraje por unidad de superficie de modo sostenible, con gramíneas y leguminosas; tanto en praderas como en agostaderos destinados a la alimentación de ganado bovino. La finalidad es elevar la producción de carne y leche, así como la tecnificación y modernización de la infraestructura productiva para un mejor manejo de la unidad de producción.

Con base en los supuestos teóricos, en las políticas agrícolas los programas de apoyo dirigidos a los grupos más necesitados, intentan satisfacer las principales demandas de esos grupos. En el caso del sector pecuario, existe una escasez de capital y falta de fomento para reactivar el desarrollo de las actividades ganaderas. Las áreas dedicadas al fomento ganadero necesitan desarrollar una planeación estratégica y sostenible. El desarrollo de los programas agropecuarios está determinado por las organizaciones de productores, éstas tienen un efecto positivo en el desarrollo de capacidades y en la organización económica, política y social de las cadenas productivas. Únicamente de esta forma es factible el bienestar de los productores.

El objetivo general de la presente investigación es analizar el proceso operativo del *programa establecimiento de praderas* entre los productores y el Estado de Nayarit, por esa razón, se busca que los resultados del análisis contribuyan a fortalecer el proceso de planeación y programación de Alianza para el Campo, a través del impacto socioeconómico generado por el programa. El objetivo específico se orienta a estudiar sí con el *“programa establecimiento de praderas”*, los

⁵González S., Renato F, “Alianza para el Campo y el Sector Pecuario en Colima”, en: *Comercio Exterior*, núm. 2, vol. 53, Febrero, México 2003, pp. 159-168.

productores incrementaron sus ingresos, al respecto, la finalidad es conocer los efectos e impacto socioeconómico que genera una política agrícola enfocada en los subsidios.

La hipótesis, que refiere: “la instrumentación de una política como el programa establecimiento de praderas permite incrementar los ingresos de los productores ganaderos del Estado de Nayarit” y con base en la diversidad de las condiciones sociales, políticas y económicas en México, se apunta hacia políticas agrícolas regionalizadas, tal y como se viene realizando en los programas de Alianza para el Campo.

Las aportaciones de este tipo de estudios, contribuyen los principales elementos para realizar análisis, en donde los principales beneficiarios son los operadores del programa, las comisiones técnicas del estado, la delegación de la SAGARPA y las organizaciones de productores. Otorgando elementos para ser considerados por las entidades gubernamentales y financieras del país, así como para sus funcionarios superiores e intermedios y los técnicos de las dependencias relacionadas con el sector agropecuario.

El carácter de la investigación se realiza bajo un enfoque que supone que el análisis de políticas es una ciencia social. Implica diversos métodos de investigación y argumentación para producir y transformar información relevante. Los resultados que genera pueden ser utilizados en las organizaciones políticas para resolver problemas de política pública. En efecto, la investigación contribuye en el conocimiento del programa denominado *establecimiento de praderas*, éste contempla la introducción de infraestructura complementaria al establecimiento y rehabilitación de praderas de temporal e irrigadas. Busca que la suma de recursos aportados por la Alianza para el Campo, aunada al esfuerzo y trabajo de los productores, contribuya a la capitalización de los ganaderos, elevando la productividad y rentabilidad de esta actividad fundamental en la vida de las familias que habitan en el medio rural nacional.

La temática para realizar el análisis del programa, por lo que respecta al primer capítulo, se centra en la importancia de las políticas públicas con relación a las políticas agropecuarias, los subsidios y los créditos agrícolas. De esta manera, se describe la crisis agrícola actual del agro y el impacto del “*programa establecimiento de praderas*”. Del mismo modo, el capítulo dos se refiere al papel que han desempeñado las políticas de desarrollo rural en México, a lo largo del siglo XX y hasta la actualidad. El tercer capítulo alude los diferentes resultados, efectos e impactos socioeconómicos del proceso de implementación del “*programa de establecimiento de praderas*” en el Estado de Nayarit. Se determina el papel que desempeñan las políticas de apoyo dentro de la Alianza para el Campo. Por último, en la cuarta parte se presentan las conclusiones y propuestas.

Bajo esta visión, el análisis pretende, por una parte, dar respuesta a ¿Qué nuevos mecanismos de evaluación y monitoreo público de las políticas se pueden generar? y ¿Qué experiencias innovadoras están surgiendo? Se parte de la necesidad de tener claro, por una parte, si las elecciones técnicas y/o científicas fueron acertadas, es decir, si los impactos finales fueron los esperados y, por otra, discurrir si la ciudadanía percibe como exitoso el programa, ya no desde los indicadores observados, sino con base en el bienestar y la satisfacción.⁶

⁶Cabrero M., Enrique, “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México, límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes”, en: *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. IX, Núm. 2, segundo semestre, México 2000, p. 208.

CAPÍTULO I. POLÍTICAS PÚBLICAS Y POLÍTICAS AGROPECUARIAS EN MÉXICO

El presente capítulo tiene como finalidad mostrar la importancia de las políticas públicas con relación a las políticas agropecuarias, la temática consiste en tres apartados. En el primero se realizó un breve estudio de las políticas públicas desde la perspectiva del interés de analizar la evolución de los estudios de administración pública. Del mismo modo veremos el papel que han jugado las políticas públicas en relación con el Estado, partiendo de su propia definición. De manera similar veremos cómo han impactado las políticas públicas en la agricultura y en la crisis actual del agro mexicano. En la segunda parte, en lo que se refiere a las políticas agropecuarias se estudiarán los diferentes tipos de políticas según su contenido sustantivo, modalidad y su periodo de vigencia, para entender cómo se da el proceso de aplicación de estas políticas en el desarrollo agropecuario. De la misma manera se estudiará el proceso de las políticas de subsidios en México (PROCAMPO, ALIANZA PARA EL CAMPO Y ASERCA), para entender estas políticas, como apoyos directos a las políticas agrícolas. De modo similar señalar la importancia de los subsidios y los créditos agrícolas dentro de estas políticas. En el tercer apartado, en efecto, como parte final de este capítulo se mostrarán los impactos inmediatos que ha tenido el programa establecimiento de praderas en su proceso de operación en el Estado de Nayarit.

1. 1 El análisis de las políticas públicas

Desde la perspectiva del interés de analizar la evolución de los estudios de administración pública, podemos considerar los trabajos sobre políticas públicas como uno de los principales “movimientos” o “enfoques” con los que se cuenta en la actualidad. Al igual que hicieron las ciencias sociales del *management*, las ciencias sociales de políticas aportan un nuevo *focus* a la administración pública: el estudio del proceso de las políticas.¹

Los nuevos estudios dejan a un lado el análisis particular de la gestión interna para pasar al estudio de las políticas, las cuales forman un conjunto de disciplinas que aplican los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, pasando por el acopio de datos que permitan contar con diversas interpretaciones para enfrentar los también diversos problemas de políticas en un lapso de tiempo determinado. Sus métodos son igualmente diversos; requiere un esfuerzo de contextualización para dar viabilidad a las propuestas y tiene una clara orientación hacia la resolución de problemas.²

El enfoque de políticas públicas ha experimentado un impresionante desarrollo, y en ese desenvolvimiento encontró escisiones. Los primeros estudios se centraron en el diseño de las políticas, olvidándose otros “momentos”, como el de la puesta en marcha. No es sino hasta los años ochenta cuando se retoma la original preocupación de H. Laswell de tener una ciencia al servicio de la democracia, al poner énfasis en la ética y en los valores. De igual manera se otorga importancia al tema de la evaluación, al que se hace acompañar de un basto instrumental técnico.

¹ Carrillo, Ernesto, “La evolución de los estudios de administración pública: la cuestión del objeto” en: Del Pardo, María, (compiladora), *de la administración pública a la gobernanza*, el colegio de México, México 2004, p.31.

² Del Pardo, María, *De la administración pública a la gobernanza*, el colegio de México, México 2004, pp. 13-15.

Al incluirse la evaluación se está en presencia de un esquema más integral que ayuda a distinguir el proceso de conocimiento de la política y para la política. Por sus características, este enfoque recupera elementos del conductismo, pero también del humanismo; hace posible una mayor flexibilidad para distinguir hechos y valores; privilegia el esquema de ejercicio de poder democrático; contextualiza sus proposiciones, y está orientado a la resolución de problemas.

La evaluación en el proceso de las políticas constituye un avance importante; sin embargo, no puede quedar reducida sólo a criterios económicos, políticos y aun éticos; debe introducirse el criterio de su credibilidad. Este criterio, que ha motivado transformaciones en la teoría y la práctica de la formulación de políticas, pone en evidencia la importancia a él mismo otorgada. Emplear el criterio normativo de evaluación como bienestar social, refiere a los esquemas tradicionales de administración pública en lo que el gobierno era el responsable casi único de la tarea de maximizar el bienestar, tarea constreñida sólo por factores económicos y tecnológicos. Se avanza al reconocerse que no se trata sólo de esos factores, sino que había otras limitaciones, por ejemplo, políticas e instrumentales. Más adelante señalaron nuevas limitaciones, las de carácter informativo. A pesar de que con reconocerse la complejidad aludida se permite una tarea de evaluación mejor, es necesario diseñar una estrategia que otorgue credibilidad a las políticas. La discrecionalidad se encuentra en la raíz del problema de la credibilidad.

En la medida en que los analistas de políticas puedan llegar a ignorar sus compromisos, éstos resultarán menos creíbles. El problema es entonces acotar la discrecionalidad sin renunciar a la flexibilidad. Un método para lograr es la delegación de ciertas facultades a órganos o instituciones políticamente autónomas e independientes. La credibilidad se generaría conforme existiera cierta distancia del gobierno con respecto a las políticas, por ejemplo, reguladoras. Los fideicomisos son figuras en las que la delegación de facultades puede tener cabida sin mayores tropiezos, tienen definida su autoridad legal y sus objetivos, y

los fiduciarios son normalmente designados por funcionarios que han sido elegidos.

Por otra parte, deben esforzarse por poner en marcha políticas congruentes mediante la especialización de conocimientos y la capacidad para resolver problemas; todo esto en el contexto de claridad en relación con los límites dentro de los cuales se ejercen las facultades delegadas. De igual forma, las agencias se han convertido en elementos centrales de un modelo de gestión que descansa menos en el poder de los impuestos y el gasto, esto es, en la intervención directa del Estado, y más en el poder de elaborar reglas bajo un diseño organizacional, en el que se incluyan organismos especializados que trabajen a cierta distancia del gobierno. Estas agencias, sin embargo, tampoco pueden ejercer sus funciones de manera completamente independiente.

Las políticas redistributivas, por ejemplo, deben permanecer en manos de los analistas de políticas que rindan cuentas por medio de procesos electorales. Por ello, una condición también importante para lograr credibilidad es que exista una burocracia regulada de manera profesional. El compromiso con objetivos específicos en materia de políticas públicas es indispensable para la rendición de cuentas en términos de resultados y se convierte, asimismo, en una forma privilegiada de legitimación.

Expresado de otra manera, las ciencias de las políticas nos ofrece un conocimiento empírico de cómo se definen los problemas, se establecen las agendas, se formulan las políticas, se adoptan las decisiones y se implantan y evalúan las políticas, al mismo tiempo que un tipo de conocimiento más aplicado –y con frecuencia normativo--, en el que podríamos incluir la utilización de técnicas analíticas de utilidad para asesorar en la definición de problemas, la adopción de decisiones, la implantación y la evaluación de políticas.

Otra de las características del enfoque de las políticas es que se supone una actitud de sensibilidad hacia los problemas, en concreto, hacia aquellos problemas fundamentales para la vida del hombre en sociedad.

“El análisis de políticas es una ciencia social aplicada que usa muchos métodos de investigación y argumentación para producir y transformar información relevante que pueda ser utilizada en las organizaciones políticas para resolver problemas de política pública”.³

El análisis de políticas puede incluir la investigación de las causas o de las consecuencias de las políticas o programas de gobierno. En los estudios de las causas de las políticas, éstas son las variables dependientes y el analista busca explicar con referencia a variables independientes –fuerzas sociales, económicas, tecnológicas, políticas. Esta investigación puede ser llamada investigación de la “determinación de la política”. En los estudios de las consecuencias de las políticas públicas, estas son las variables independientes y las dependientes son las condiciones sociales, económicas o políticas que se supone serán afectadas por la política pública. Esta investigación puede ser llamada investigación del “impacto de la política”.⁴

La etapa de formulación de las políticas públicas es muy importante porque es aquí donde ocurren las decisiones mayores, encontramos pues, establecimientos de criterios de elección: eficiencia, eficacia y satisfacción. Implica también, la búsqueda o generación de alternativas al problema, es decir, lo que lleva a solucionar el problema, análisis y comparación con las mismas; selección con base en criterios y diseño de la política escogida. El análisis se basa en criterios técnicos (económicos, financieros, ingenieriles) y políticos (búsqueda de legitimidad, coalición, negociación, etc) Es la primera etapa en el proceso que siguen, a nivel estatal las políticas públicas.⁵

³*Ibidem*, p. 36.

⁴*Ibidem*, pp. 37-39.

En la formulación de las políticas públicas, es necesario tomar en cuenta la calidad de lo que se analiza, decide y desarrolla: la calidad de la formulación y gestión de las políticas. Estas formulaciones deben estar al margen de los cambios sociopolíticos de cualquier sociedad, es decir, el pluralismo político, las libertades económicas y las perspectivas culturales diferentes y cambiantes terminan por volver imposible gobernar de acuerdo al plan nacional global, sin que este haya sufrido cambios adecuados para su posterior aplicación, es decir, surge la necesidad de capturar la tendencia del tiempo mundial. Las políticas para su atención y tratamiento deben ser también específicas en sus objetivos, instrumentos, modos, procedimientos, agentes, tiempos.⁶

En primer lugar resulta claro que la preocupación esencial en este tipo de problemas de análisis se centra en los problemas a los que la intervención de los poderes públicos intenta dar respuesta. Por lo cual, no se trata tanto de preocuparse de las características propias de las instituciones, de la normativa, o de los grupos presentes, como de considerar aquellos aspectos que resulten relevantes o significativos con respecto a la adopción y puesta en práctica de una política pública.

Es evidente que desde otras perspectivas de análisis se puede decir muchas cosas sobre actores (análisis de sociología de la administración), sobre instituciones (análisis sobre el gobierno y el parlamento y sus procesos de decisión), sobre leyes o reglamentos (derecho constitucional, derecho administrativo). Pero aquí sólo nos interesan tales informaciones en tanto y en cuanto podamos determinar cómo se han relacionado los diversos factores para dar el tipo de resultado o actuación que precisamente se requiere analizar.

⁵Cardozo, M, "La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones, en: *Revista INAP*, No 84, México 2000, pp.175-177.

⁶De Oca, Malvaez., M, *Nuevas necesidades de tecnología informática para la definición de políticas sociales en México*. México 1999, p.113.

Por otro lado en la perspectiva del análisis de políticas públicas el elemento de interdisciplinariedad. No cabe duda de que, en buena parte, la perspectiva o disciplina desde la que se hace el análisis influirá en la determinación de cuál, de entre las aproximaciones posibles dentro de la escuela de análisis de políticas públicas, se está utilizando. Por ello no puede confundirse con la necesidad de todo analista de políticas públicas de utilizar información y datos procedentes de diferentes campos y de valor, los factores que han estado presentes en la decisión tomada, y que sin duda son al mismo tiempo económicos, políticos, jurídicos, técnicos, organizativos o culturales. Esta mezcla de saberes y técnicas resultan relevantes en la formación de esos analistas, siendo además pertinente una más profunda especialización en aquel campo específico (transportes, industria, sanidad, agricultura, políticas sociales), que se escoja como ámbito primordial del trabajo.⁷

Las políticas públicas son cruciales en el logro de los objetivos de crecimiento y equidad, mediante decisiones económicas y sociales adecuadas. Una buena política económica tiene efectos sociales positivos, ya que se traduce en crecimiento, que es una condición fundamental para crear empleos y mejorar los salarios. Incluso, cuando solo se crean ocupaciones con productividad e ingresos bajos, como ha sucedido predominantemente en estos años, ellos permiten que los hogares pobres incrementen su densidad ocupacional y, consecuentemente, su ingreso per cápita, con lo cual aumenta la probabilidad de que pueda salir de la pobreza.⁸

Es cierto que el Estado especifica, en un sentido empírico, qué políticas establecer, finalmente, por medio de las imposiciones políticas. La historia de las imposiciones pasadas que ahora están siendo cuestionadas no ayuda mucho a

⁷Subirats, H., Joan, "El análisis de políticas públicas, un problema de estilo", en: *la formación de políticas públicas en España, exploración sobre los elementos distintivos de nuestro "policy style"* (una aportación al análisis del sistema político Español), Centro de estudios constitucionales Madrid 1992, pp. 13-14.

⁸Franco, Rolando, "*Perspectivas de políticas públicas*", *desarrollo social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas*, en: Carlos, Sojo, (editor), facultad latinoamericana de ciencias sociales, FLACSO, sede académica de Costa Rica, Costa Rica 2002, p.87.

decidir acerca de las imposiciones futuras deseables. En esta situación, para las nuevas políticas públicas, el Estado no define lo que debe hacerse: la idea del Estado como encargado de definir es inútil. Además, el funcionario debe trabajar en ese problema porque algunos elementos del Estado necesitan un nuevo análisis. En ese sentido, el Estado está pidiendo una guía, no dándola.

Me parece que una función importante de los estudios acerca de las políticas públicas es evaluar las políticas pasadas y actuales, con miras en el futuro. Por lo tanto, una función importante es evaluar al Estado, cuestionar su competencia, o incluso criticarlo en lugar de delegarle decisiones como guías para una política pública.⁹

La perspectiva de análisis 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. Así, la construcción de la agenda de políticas es en sí un proceso complejo a través del cual se da entrada a un conjunto de problemas públicos que se consideran pertinentes para ser atendidos por los diversos actores que conducen la acción pública. La definición de problemas es por tanto un primer paso en el que los diversos actores políticos, los actores sociales y diversos grupos de interés, despliegan su capacidad de influencia para posicionar de una determinada manera cada problema público, de esta forma, entre el conflicto y la negociación, se integran los diversos temas (sigues) que integrarán la agenda.

Por su parte la fase de formulación y diseño de políticas se lleva a cabo entre los argumentos racionales y técnicos que funcionarios expertos en la materia proponen, y los intereses y preferencias de grupos sociales diversos. La implementación de políticas de igual forma genera procesos de negociación y

⁹Lindblom, Charles, “Como adecuar la política en el análisis de las políticas pública”, en: revista *Gestión y Política Pública*, vol, Núm.2 segundo semestre, centro de investigación y docencia económica, CIDE, México 1997, pp 250-251.

conflicto entre agencias participantes, diversos estudios han mostrado cómo aun en esta etapa de la hechura de las políticas, la diversidad de participantes induce a ajustes entre actores a la construcción de arreglos entre los mismos.¹⁰

1.1.1 Definición de políticas públicas

Las políticas públicas¹¹, se refieren a la actividad del gobierno, esto es, a lo que el gobierno realiza. Pero no son actividad ordinaria, rutinaria o reiterativa. Se trata de un conjunto de decisiones y acciones que tienen su origen en demandas que surgen en algún sector del público ciudadano; no de todos los grupos del público ciudadano. Aluden al tratamiento de problemas que antes de ser públicos, son reconocidos como sociales o grupales y que han transitado de la agenda constitucional a la agenda institucional.

Esto significa que las políticas públicas nos son por sí mismas políticas gubernamentales, ya que éstas son de carácter ordinario, previsible y reiterativo. La diferencia entre unas y otras es que las políticas gubernamentales son decisiones y acciones de gobierno que no implican la deliberación y la participación del público ciudadano; no implican decisiones públicas convencidas; no significa que diseñan acciones focalizadas, sino acciones de alcance general.

En cambio las políticas públicas se orientan hacia públicos focalizados; exigen evidencia, deliberación, argumentación y corresponsabilidad; aluden a recursos fiscales existentes; se relacionan con ámbitos de responsabilidad institucional; testimonian el reconocimiento de algún problema por parte de la autoridad pública para que ingrese a la agenda institucional; implican apoyos sociales y políticos, así como la decisión de canalizar y aplicar recursos públicos hacia aquellos grupos que han conseguido que sus problemas y demandas tengan reconocimiento

¹⁰Cabrero, M., Enrique, *La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria*, México 2004, pp. 17-18.

¹¹Uvalle, B., Ricardo, "El estado, el mercado y la administración pública: un enfoque público de su relevancia institucional", en: *Revista reforma del Estado y gestión pública*, instituto de administración pública del Estado de México, IAPEM, No. 44, México 1999, pp. 27-29.

público. Además, las políticas públicas son incluyentes, favorecen un tratado justo con los ciudadanos y permiten que el proceso de gobierno sea accesible a los diversos grupos de la vida social y económica.

En este sentido, las políticas públicas son el gobierno en acción, es decir, el gobierno atendiendo a distintos públicos del mundo ciudadano. Las políticas públicas son estrategias para el abordaje de problemas sociales que alcanzan el rango de problemas públicos.

Las políticas públicas son una herramienta de gobierno que incorporan la participación ciudadana, ya sea en la demanda de solución a determinados problemas, o bien en el diseño de la solución. En el marco de una mayor apertura a la ciudadanía, se tiene como resultado una sociedad más plural y participativa, en los asuntos que le conciernen y afectan. La sociedad moderna no es pasiva, ahora exige solución inmediata a sus problemas, ante esto los gobiernos, para legitimarse y mantenerse en el poder, deben atender las demandas ciudadanas, pero no se puede entender a todos los reclamos, pues o bien porque se considera que no son de carácter público, es decir que afecten a una gran mayoría, o porque no son viables, por ello las administraciones públicas deben dar prioridad dentro de su agenda a los problemas que en ella ingresan.

“Las políticas públicas son una tecnología de gobierno que tiene como propósito publicitar el proceso de la toma de decisiones relacionada con el bien común, incorporando la opinión, iniciativas, información, recursos y cooperación de los ciudadanos y sus organizaciones públicas para mejorar las formas y modos de la vida ciudadana”.¹²

La política pública no es sin más cualquier política gubernamental. Gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la participación, la

¹²Uvalle, B., Ricardo, *Los nuevos derrotados de la vida Estatal*, instituto de administración pública del Estado de México, IAPEM, México 1994, p.112.

corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ello, ni pasivos ni unánimes.¹³

La política busca, en general, satisfacer necesidades de grupos que no poseen recursos para solventarlas autónomamente a través del mercado. Corresponde al Estado participar en dichas políticas para corregir las fallas del mercado.¹⁴

La política pública es un conjunto de programas que diseña el Estado para perseguir los mismos objetivos. Existen políticas gubernamentales dirigidas a cada sector de la economía. Al sector primario, conocido como agropecuario, al sector industrial y el terciario de servicios.

En este contexto las políticas agrícolas tendrán un nuevo rol nacional, donde el Estado jugara cuatro roles importantes.¹⁵

- Primero, entre las funciones más importantes que debe cumplir el Estado en el nuevo modelo de desarrollo está el fortalecimiento del sistema de propiedad, que constituye la base institucional del mismo. El Estado tiene la responsabilidad de asignar derechos de propiedad cuando éstos no están bien definidos. Las modificaciones al Artículo 27 constitucional y la nueva Ley Agraria (en particular, el fin del reparto, la regulación de la propiedad ejidal realizada mediante el Programa de Certificación de Derechos Ejidales, PROCEDE, y la apertura de las tierras ejidales parceladas al mercado de tierras) y la venta de empresas estatales (redefinición de derechos entre el sector público y el sector privado) son un ejemplo de su aplicación en nuestro país.

¹³Aguilar, V., Luis F, El estudio de las políticas públicas (estudio introductorio y edición). Editorial Porrúa, México 1996, p.33.

¹⁴CEPAL y OEA. PRONASOL, *Programa conjunto sobre políticas sociales para América Latina, manual: formulación y evaluación de proyectos sociales*, México 1995, p. 2.

¹⁵Pérez, E., R, Ibarra Romero., R, "de políticas agrícolas y otros asuntos del campo", en: Revista No. 14, *Estudios agrarios*, de la procuraduría agraria, México 2000, pp.35-36.

- Segundo, el Estado reduce su participación como productor directo para limitarse a funciones administrativas; es una excepción el abastecimiento de bienes y servicios públicos como es la defensa, la administración de justicia y la protección ambiental donde hay presencia de externalidades.
- Tercero, el gobierno financia pero ya no necesariamente es un proveedor directo de servicios como la salud y la educación, esferas en las que el sector privado participa cada vez más.
- Por último, el estado tendría a crear un nuevo marco institucional de regulación que incluya la desregulación del mercado de capitales y del trabajo. En este sentido esa tendencia parece obvia.

Debemos recordar que existen diferentes puntos de vista en torno a la definición de las políticas públicas; la polivalencia del término política pública, se manifiesta en la definición de Dimock: “la política pública es la reconciliación y la cristalización de los puntos de vista y los deseos de muchas personas y grupos en el cuerpo social.”¹⁶

En la práctica existen otras concepciones: las políticas como búsqueda del bien público, las políticas como la política (*politics*), y las políticas como proceso social. Esta diferencia no solo se refleja en el uso de datos y los tipos de información y en la selección de herramientas, sino en el significado que se asigna al término clave como política, decisión, problema, diseño, análisis planeación, factibilidad, implementación y evaluación.¹⁷

La política pública es un campo de estudio de los problemas propiamente gubernamentales, cuya característica es el desarrollo de lo que se puede

¹⁶Citado por Guerrero, Omar, *La administración pública del Estado Capitalista*, Fontamara, segunda edición, México 1988. p. 47.

¹⁷Majone, Giandomenico, “Los usos del análisis de políticas”, Aguilar, VI., Luis, en: *La Hechura de las Políticas*, Miguel, Á., Porrúa, México 1992, p.364.

denominar una “tecnología del gobierno”¹⁸ donde convergen distintas teorías, métodos y técnicas que permiten sintetizar el conocimiento, la acción y la decisión gubernamental.

1.1.2 Las políticas públicas en la agricultura

La política pública dirigida a la agricultura recobra su importancia por el papel que tiene la agricultura en la economía nacional. El papel clave que juega la agricultura en la economía nacional puede entenderse más fácilmente si planteamos con claridad las funciones que se han asignado.¹⁹ Existía un gran consenso en el sentido de que a este sector le corresponde.

- a) Generar las divisas necesarias para la compra de bienes de capital e insumos que requiere el desarrollo industrial.
- b) Cubrir la necesidades alimentarias para una población creciente.
- c) Producir las materias primas que necesita la industria.
- d) Transferir los recursos que permitan el adecuado desenvolvimiento de otros sectores.

Además, el papel de la agricultura revela otra cuestión importante como que el sector se constituyó en una fuente inagotable de fuerza de trabajo, especialmente para la industria. A finales de la década de los ochenta e inicios de los noventa el contexto de las políticas sectoriales fue variando, desde un modelo político-económico de sustitución de importaciones, con desarrollo estabilizador y modernización agrícola, hacia un modelo neoliberal, con un concepto diferente de la modernización agrícola.

¹⁸Guerrero, Omar, *Curso de teoría de la administración pública*, Facultad de Ciencias Sociales y Políticas, UNAM, México 1991.

¹⁹Aguirre, A., Mario, *Efecto de la política Alianza para el Campo en su componente Ferti-irrigación en el Estado de Nayarit*. FLACSO, México 2000, pp. 11-12.

En el primer modelo, el apoyo estatal, a través de la inversión pública, el crédito, los precios de garantía, los subsidios, además de la reforma y el reparto agrario, se convirtieron en los factores que posibilitaron la rentabilidad del sector.

En el segundo, los criterios de eficiencia y productividad fueron los ejes alrededor de los cuales se estructuró una política agropecuaria basada en la inversión privada, el crédito comercial, la apertura de mercados, la competitividad y el retiro del Estado²⁰, que *desestructuraron* las estrategias reproductivas de los productores agrícolas formadas en el periodo anterior.

1.1.3 La crisis en el agro mexicano

El campo mexicano ha sido fundamental en el desarrollo nacional, pues ha contribuido con alimentos y materias primas baratas, mano de obra y divisas provenientes de exportaciones y remesas de braceros que laboran en el extranjero. Sin embargo, las políticas agrícolas, que a través del tiempo han cambiado de forma más no de fondo, han favorecido un proceso de deterioro en los términos de intercambio, acentuando las desigualdades y generando una gradual descapitalización del agro, lo cual ha afectado las condiciones de productividad y producción agrícola nacional, así como el nivel de vida de amplios estratos de la población rural.²¹

México ha sido uno de los países que en materia de producción agrícola no ha logrado tener desarrollo sostenido a pesar de los constantes cambios e implementación de nuevos programas por las distintas administraciones públicas. La inadecuación de estas políticas se debe a la escasa inversión pública, alto costo de los créditos, desfase entre costos de producción y precios de garantía y a otros factores que en un conjunto lograron que en la década de los

²⁰Giarraca, N, y Cloquell, S, (Compiladoras) *Las agriculturas del Mercosur, el papel de los actores sociales*, editorial la Colmera, FLACSO, Buenos Aires, Argentina 1998, p. 7.

²¹Torres, R., Alicia, *Carta económica regional*, año 2, núm. 11, Universidad de Guadalajara, México 1990, pp 12 y 20.

ochentas la crisis agrícola presentara su fase más aguda, ya que el país se ha visto obligado a importar granos para cubrir el déficit y satisfacer la demanda interna. A partir de la devaluación y la aguda crisis financiera que se desencadenó en 1994, se ha acelerado la ruina de un gran sector de los productores rurales.

Esto se ha reflejado en la caída de la producción agrícola---en algunos cultivos, incluso en términos absolutos; y, de manera generalizada, en el producto por habitante---; y en el agravamiento de ancestrales problemas de hambre y desnutrición de grandes sectores de la población. La causa de esta situación reside en la escasez de crédito, el alza desmesurada de las tasas de interés (consecuencia de la privatización bancaria y la desregulación financiera), la baja de los precios agrícolas en términos reales, el incremento del costo de insumos y equipos, la cancelación de subsidios y apoyos al campo y la baja de la inversión pública en desarrollo rural. Además la apertura comercial indiscriminada (que se legalizó con la firma del Tratado de Libre Comercio), la compra al exterior de granos, carnes y lácteos con nulo o bajo arancel para golpear al productor nacional han impedido a millones de agricultores, ganaderos y campesinos pagar los intereses y la amortización de sus deudas y han caído en cartera vencida.

De 1982 a 1996 se ha profundizado la crisis agropecuaria y agroindustrial e incrementado el desempleo, lo que se refleja en un descenso del ingreso real de los trabajadores, la baja en sus niveles de vida y con crecientes problemas para satisfacer las necesidades básicas de sus familias. En muchos casos, la crisis agraria ha roto las antiguas estructuras de *autosubsistencia* de ejidos, comunidades y grupos étnicos y los ha obligado a emigrar a las grandes ciudades del país (donde escasea el trabajo y subsisten en forma precaria) y/o a los Estados Unidos, donde son sometidos a diversas formas de racismo, xenofobia y persecución por las autoridades migratorias.²²

²²Calderón, S., Jorge, "Reflexiones sobre política macroeconómica y desarrollo rural en México", en: (coord) Torres, T., Felipe, *El sector agropecuario mexicano, después del colapso económico*, UNAM, Plaza y Valdés. México 2002, pp 40-41.

El sector agrícola en México se ha caracterizado, al igual que la industria, por una estructura heterogénea, donde se desenvuelven dos tipos de productores:²³

1. Campesinos, que cuentan con bajos niveles de productividad y tecnología atrasada, y producen para el mercado interno en áreas de temporal. Su producción, aunque costosa, es indispensable porque abastece el consumo interno de granos básicos. Este núcleo de productores fue controlado tradicionalmente con fines políticos por el gobierno desde la época post-revolucionaria, a través de una estrategia selectiva de apoyos para incentivar la producción.
2. Empresarios agrícolas (de los cuales algunos son grandes ejidatarios y pequeños propietarios), que cuentan con niveles importantes de productividad y tecnología desarrollada. Producen en zonas de riego, tanto granos básicos, hortalizas, forraje y oleaginosas para el mercado interno y externo. Fueron receptores de grandes apoyos gubernamentales que se materializaron en subsidios para tecnificar su producción y construir grandes obras de infraestructura.

La actual política agrícola reconoce dicha heterogeneidad y señala como premisa básica, lo siguiente:

“...mientras que los campesinos se aferran a una parcela marginal, sin recursos y con una baja productividad, estarán destinados a la pobreza y a ser un lastre para la sociedad. La solución es, entonces, que esta población encuentre trabajo en otras actividades mejor remuneradas, y que a la producción agrícola se dediquen aquellos que cuentan con las condiciones necesarias para hacer de ella una actividad rentable y dinámica”.

²³Escalante, S., Roberto y Talavera, F., Diana, “La política macroeconómica en el sector avícola”, (coord) Torres, T., Felipe, *El sector agropecuario mexicano, después del colapso económico*, UNAM, Edición, Plaza y Valdés. México 2002, pp. 77-78.

De la aseveración anterior, se deduce que sólo el segundo tipo de productores tendría cabida en la producción del sector, ya que la salida para el resto de los productores sería su cambio a jornaleros, o su desplazamiento hacia actividades no agrícolas. Esto nos permite entender y ubicar claramente las medidas instrumentadas en el sector. Las más importantes son aquellas que están ligadas a la reducción del déficit público y la contención del proceso inflacionario, como son la eliminación paulatina de subsidios y el control de precios de los granos básicos.

Aunque la política estatal parece afirmar lo contrario, el sector campesino no sólo es aquel que en ciertas circunstancias produce de manera adecuada y obtiene excedentes; tampoco constituye ese conjunto de grandes productores modernos que en los últimos años se ha venido perfilando merced a facilidades gubernamentales. El campesino es un actor social que desempeña tantos papeles como problemas enfrenta – que no son pocos. Bien sea en grupos pequeños, bien en grandes contingentes, espontánea u organizadamente, los trabajadores de la tierra no cesan de expresarse a través de una extensa gama de acciones. Para ellos no puede ser distinto, dadas las contingencias impuestas por la naturaleza (incendios, sequías, inundaciones...) y frente acometimientos sin fin de ganaderos, terratenientes, acaparadores, y por si hiciera falta, políticas estatales.²⁴

En resumen, el sector agrario emprendió una primera evaluación de las reformas, en particular la apertura del mercado de tierras ejidales, para lograrlo se requiere conocer sus impactos económicos y sociales, sin el dogmatismo que da al mercado, cualidades que no tienen ni el romanticismo agrario que oculta la pobreza; igualmente, es necesario contar con información de los resultados logrados en cuanto al arraigo de la inversión predial por efecto de la entrada y salida de agentes económicos que favorecen tanto el mercado agrario como la nueva legalidad.

²⁴ Flores, L., Graciela, Pérez, L, y Sarmiento, S., *Las voces del campo movimiento campesino y política agraria 1976-1984*, UNAM, Editores Siglo XXI, México 1988, p.265.

Con esta situación económica y social se corresponden muy bajos niveles de desarrollo político, de organización y canalización de demandas que se traducen en una escasa capacidad de negociación de la sociedad rural con el resto del país; además de que se mantiene este grupo social como el de mayor susceptibilidad a la manipulación política. Las consecuencias para el desarrollo rural de este atraso pueden expresarse, entre otras cosas, de la siguiente manera: desde principios de los setenta y hasta 1982 se canalizaron recursos de fomento al campo en magnitudes que es difícil que volvamos a ver y los logros alcanzados no son alentadores.²⁵

1.2 Las políticas agropecuarias

Por ellas se entiende, exclusivamente, aquellos mecanismos instrumentales por medio de los cuales un gobierno usa de su autoridad para regular el comportamiento de los agentes privados y para ordenar a los organismos y funcionarios públicos realizar, con los recursos del Estado, las acciones tendientes a lograr los objetivos, estrategias y metas definidas para el sistema agropecuario. Estas políticas constituyen los patrones o esquemas que el gobierno tendrá como guía para adoptar las decisiones cotidianas que implica la conducción y regulación del proceso y desarrollo agropecuario.²⁶

De esta manera, las políticas, al permitir, prohibir, estimular o desalentar los comportamientos de determinados agentes agropecuarios en determinadas circunstancias, favorecen la acción coordinada en materias agropecuarias. Dentro de estas políticas encontramos tres tipos de políticas agropecuarias.

- En primer lugar tenemos las políticas según su contenido sustantivo. El número de políticas en un proceso planificado de desarrollo agropecuario

²⁵*Ibidem*, p. 47.

²⁶González, M., J, Pérez, A, León, F, Olivares, J, Calderon, H, Astori, D, Figueroa, S, Lee, R., T, *La planificación del desarrollo agropecuario un enfoque para América Latina*, Vol 2, editores Siglo XXI, México 1986, pp. 219-223.

variará de un gobierno a otro, según el periodo de que se trate y las condiciones del país. En unos casos ellas regularan actividades tales como la colonización, el riego, la comercialización, el crédito, la movilización social, etc.; en otros, se destinarán a actividades relativas a un producto o grupo de productores (cereales, leche, oleaginosas, plantaciones frutales, etc.).

En los países de la región, las políticas tienden generalmente a regular las actividades de apoyo a la producción predial (crédito), las relaciones entre agentes prediales, las relaciones entre los predios, las empresas *extraprediales* y las otras ramas de actividad (precios de los insumos y productos) y el mejoramiento de las condiciones de vida rural (vivienda, salud y salubridad). Este hecho refleja la tradición de una concepción normativa que asigna a los gobiernos y al Estado la tarea de apoyar y regular la actividad privada dando lugar a una organización predominantemente funcional de la administración pública agropecuaria.²⁷

- En segundo lugar, las políticas según su modalidad formal o instrumental. Para su formulación y manejo, las políticas deben agruparse también según las características de los instrumentos que en ellas se utilicen. Las más usuales de estas clasificaciones es la que distingue entre políticas de funcionamiento y políticas de estructura. Por políticas de funcionamiento se entiende aquellas cuyos instrumentos respetan la acción de los mercados y procuran asegurar su operación adecuada. Tal sería el caso de la reglamentación *antimonopólica*, de las normas de igualdad en las recaudaciones e imposiciones fiscales, etc. Las políticas de estructura, en cambio, buscan sustituir –total o parcialmente– el principio del beneficio privado por el de utilidad social, a través de la realización de algunas actividades (comercialización, crédito, colonización, etc.) por parte de

²⁷ *Ibidem*, p. 21.

empresas públicas a través de intervenciones más limitadas (control de la inversión privada, fijación de cuotas de importación, etc.).²⁸

Esta distinción es de carácter muy general, y de hecho resulta pertinente cuando se discute la distribución de tareas entre los agentes públicos y privados y el carácter de la intervención estatal para conducir y regular el proceso de desarrollo, ya sea durante el diseño de la estrategia o del de cada política en particular.

- En tercer lugar tenemos las políticas según su periodo de vigencia El periodo de vigencia de una política esta determinada por la naturaleza temporal de las actividades que ordena, así como por la mayor o menor incidencia de las variaciones coyunturales en el sistema agropecuario o en su medio ambiente.²⁹

Las normas que se establezcan en materias tales como la reforma de la estructura empresarial, las actividades de colonización, riego y drenaje, capacitación, conservación de recursos, asistencia técnica y sanidad animal y vegetal, se inscriben en una perspectiva de mediano y largo plazo. En el caso de estas normas, su eficacia esta estrechamente vinculada a su estabilidad, puesto que los comportamientos que los regulan tardan en institucionalizarse, o bien, sólo comprometen una pequeña parte de los agentes cada año (como en el caso de la compraventa de explotaciones). Otras normas solo pueden ser concebidas con un carácter relativamente permanente, como en el caso de la sanidad animal y vegetal.

Las políticas de larga duración están normalmente destinadas a modificar la estructura del sistema agropecuario. Las de corta duración, en cambio, se vinculan a los resultados del funcionamiento del mismo (aumento de la

²⁸*Ibidem*, p. 22.

²⁹*Ibidem*, p.23.

producción, del trabajo, etc.) o a las condiciones en que tiene lugar ese funcionamiento (estabilidad de precios, paz social, etc.). Ello implica que las finalidades de las políticas de corto plazo sean relativamente más estables, pero que para cumplirlas sea necesario disponer en forma sucesiva o simultánea de un número variable de instrumentos que las autoridades de gobierno y los organismos de ejecución puedan utilizar según las circunstancias. Estos instrumentos pueden referirse al crédito, a los precios, a la operación de poderes compradores, etc.

A menudo, sin embargo, será necesario considerar tanto la naturaleza temporal de las actividades como las variaciones coyunturales al determinar el periodo de vigencia de una política. Así, por ejemplo, el uso de precios de garantía deberá tener un periodo amplio de vigencia si se desea promover nuevos cultivos y producciones pecuarias.

1.2.1 Políticas de subsidios en México

La sociedad mexicana, como muchas otras, se caracteriza por presentar marcadas diferencias entre sus estratos sociales y, siendo el bienestar un objeto del Estado, requiere el diseño de políticas y mecanismos que permitan la distribución de la riqueza nacional de manera equilibrada. Por ejemplo, para el caso de la política alimentaria mexicana, se han manejado como ejes principales el control de precios y el otorgamiento de subsidios a la producción y al consumo de alimentos de primera necesidad, por ello, a lo largo de nuestra historia encontramos diversos programas de apoyo que de alguna manera, han servido para justificar la intervención del Estado como benefactor social.³⁰

Los subsidios son considerados básicamente por el Sistema de Cuentas Nacionales como "...las dotaciones o transferencias que reciben las empresas y

³⁰Mendaz, G., Patricia, *La política del gobierno federal en los subsidios al consumo: el caso del subsidio a la cadena de maíz-tortilla 1988-1995*, Tesis FCPyS, UNAM, México 1996, pp. 9-11.

organismos estatales, por parte de la administración pública sin contraprestación alguna; así como también las dotaciones corrientes que la administración pública proporciona a las empresas privadas, incrementando los ingresos que perciben estas unidades económicas por su producción. La política de subsidios es un componente fundamental para apoyar particularmente a la política social, a la de precios y por lo tanto a la política económica general del país, misma que el Estado adopta e instrumenta como proyecto nacional a seguir dentro de su estrategia de desarrollo.

Nuestra constitución prevé en el Artículo 28³¹, las políticas de precios y los casos en que se podrán otorgar los subsidios.

El 21 de Septiembre de 1995, en el Diario Oficial de la Federación, se establece un apartado que comprende, entre otros conceptos, al subsidio y decía que: “asignaciones que el gobierno federal otorga para el desarrollo de actividades prioritarias de interés general, a través de las dependencias y entidades a los diferentes sectores de la sociedad, con el propósito de: apoyar sus operaciones, mantener los niveles de precios, motivar la inversión, cubrir impactos financieros, así como para el fomento de las actividades agropecuarias, industriales o de servicios. Estos subsidios, se otorgan mediante la asignación directa de recursos o a través de estímulos fiscales”.³²

Entre los renglones a través de los cuales se canalizan los subsidios tenemos: a) la producción de bienes agropecuarios básicos: servicios de apoyo a la producción, como semillas mejoradas, fertilizantes, etc; crédito y seguro agropecuario, estímulos fiscales a la inversión y energía eléctrica en cuanto a

³¹ “Se podrán otorgar subsidios en actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten substancialmente las finanzas de la nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de éstas”, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 33.

³² “Oficio circular relativo a la clasificación por objeto del gasto que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para la formulación e integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996”. Diario Oficial de la Federación, la clasificación por objeto del gasto, México 21 de Septiembre de 1995, p. 13

tarifa especial para riego por bombeo; b) para la distribución y consumo de bienes
fines: abasto subsidiado de materia prima, compensación de pérdida de operación
y costos administrativos, entre otros.

La dependencia que participa tanto en la instrumentación y aplicación de los
subsidios a la producción y a los productores para este caso de estudio es la
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación,
(SAGARPA).

1.2.2 Procampo, Alianza para el Campo y Aserca

El Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), marca uno de los
cambios más significativos en la política agrícola al introducir, por primera vez, un
subsidio directo, esto es, un subsidio al ingreso del productor, como su
instrumento principal.³³

Alianza para el Campo, tiene como finalidad impulsar la capitalización y elevar la
producción y la productividad del sector. Alianza, que absorbe alrededor de 30%
de los recursos federales destinados al campo, representa un esfuerzo
encomiable por descentralizar las decisiones en materia de programas proyectos
agrícolas. Alianza es un programa que involucra la participación de los estados
productores y que requiere que estos estén organizados para poder acceder a sus
beneficios. Se crea en 1995 con una cartera de subprogramas que se ha ido
ampliando conforme su operación se agiliza. En un inicio se quedaron recursos sin
utilizar porque no existían los canales de comunicación adecuados para que el
productor los solicitara.

Las características y operación de Alianza tienen peculiaridades diferentes en
cada estado. En algunos ha funcionado mejor que en otros pero en todos son los

³³Op. cit, "*de políticas agrícolas y otros asuntos del campo*", pp. 38-43.

productores mas modernos, con organizaciones mas sólidas y los mas cercanos a los aparatos burocráticos estatales, los mayores beneficiados de este programa.

Los aspectos más cuestionables de este programa, y que sin duda son los que tendrían que modificarse, son los que a continuación se indican: Primero, atiende fundamentalmente a productores que ya están capitalizados y que están en posibilidad de aportar la tercera parte del monto de la inversión solicitada; en la práctica, y de acuerdo con el programa, esta participación puede reducirse significativamente. Segundo, responde más a las necesidades particulares de los productores que tienen acceso al programa que a las necesidades del desarrollo del campo. Y tercero, se basa en criterios “productivistas”, sin reparar en los agudos problemas ambientales que genera la agricultura, entre ellos, la contaminación de cuerpos de agua y el agotamiento de suelos por agroquímicos.

Programa de Comercialización (ASERCA), se creó para reducir la cantidad de conflictos que surgían en la comercialización del sorgo de Tamaulipas y se hizo extensivo, posteriormente, a la compra de maíz de Sinaloa y de trigo de Sonora. En cuanto a su efecto social, ASERCA no es sino la pálida sombra de lo que era Conasupo. El Programa de Comercialización se limita a tres cultivos y tres estados; en el resto del país priva la especulación. Con excepción de los sorgueros de Tamaulipas, privilegia a un reducido grupo de agricultores de áreas de riego y a otro grupo de compradores entre los que se encuentran las grandes transnacionales de la comercialización como Cargill, Dreyfuss y Continental.

1.2.3 Créditos y subsidios agrícolas

En su aspecto económico el crédito facilita la satisfacción de necesidades de consumo, intermediación, producción, comercialización y mercadeo. Albornoz cita que el crédito agrícola es un instrumento económico encaminado a proveer a la agricultura (cultivos, ganadería, explotaciones forestales y actividades afines), de los recursos financieros necesarios, cuando el productor carece de capital propio

suficiente; mediante la estimulación de condiciones equitativas, garantizando el reintegro oportuno del préstamo. De manera general los créditos agrícolas presentan las siguientes características: el crédito agrícola es un crédito especial, por las características dentro de las que se desenvuelve la actividad agrícola.

Originalmente el crédito agrícola se ocupó únicamente de prestar capital en giro a los agricultores que podían otorgar una garantía segura, de preferencia hipotecaria, crédito que se destinaba casi siempre al consumo y no a la producción. Más tarde evolucionó un tanto hacia la garantía prendaria, pero únicamente en cierto tipo de cultivos perennes.

Con motivo de las reformas agrarias, en buena parte de los países subdesarrollados la mayoría de las unidades agrícolas productoras son relativamente pequeñas, que trabajan en condiciones distintas de las que puede cubrir el crédito bancario típico.³⁴ Esta situación ha hecho obligatoria la intervención del Estado a través de instituciones crediticias, orientándose preferentemente hacia metas de elevación del nivel de vida de miles de campesinos, a librarlos de los préstamos usurarios, a tecnificar los sistemas de producción, y a organizar la comercialización equitativa de sus desechos o productos. Nuestro país es claro ejemplo de esta evolución agrícola, y de la intervención del Estado en el financiamiento agropecuario.

La mayor parte del crédito otorgado por las instituciones de crédito privadas en México se destina a actividades diferentes a la agricultura. La baja participación de la agricultura en el crédito privado puede ser explicada en términos de: la insuficiencia de los recursos de las instituciones y las preferencias de dichas instituciones por las inversiones no agrícolas.

La insuficiencia de los recursos de las instituciones de crédito privadas. La mayor parte de los préstamos otorgados por las instituciones de crédito privadas es de

³⁴De Albornoz, A., *Trayectoria y ritmo del crédito agrícola en México*, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, INIE. México 1966, p. 10.

corto plazo. Es un plazo máximo de un año. Entonces, la base financiera del sistema privado de crédito en México se encuentra en el mercado de dinero y no en el mercado de capital.³⁵ El hecho de que el sistema mexicano privado de crédito esté basado en el mercado de dinero es corroborado por la importancia que tienen los bancos de depósito en el financiamiento privado a la agricultura. La preferencia de las instituciones de créditos privadas por las inversiones no agrícolas. Contando con recursos insuficientes para intervenir en todas las ramas de la actividad económica, es claro que las instituciones privadas de crédito prefieren financiar actividades tales como la industria y el comercio, donde el ciclo de producción es más corto que en la agricultura.

Pero ya sea debido a las preferencias a la insuficiencia de recursos, el hecho es que la participación de las instituciones privadas en el financiamiento total concedido por el sistema bancario mexicano ha sido históricamente bajo. Carrillo (1976) menciona que la participación de las instituciones privadas antes de 1970 fue en promedio de 30.6 por ciento. Las instituciones públicas fue de 55.6 por ciento y la del banco central fue de 13.8 por ciento. Las cifras anteriores muestran que en años recientes ha habido una baja en la importancia de la construcción del banco central al financiamiento formal total agrícola mientras que la contribución de las instituciones privadas se ha mantenido relativamente constante. La caída relativa en importancia del banco central ha sido contrarrestada probablemente por el aumento en la importancia de las instituciones públicas.³⁶

La banca de desarrollo agrícola comercial denominada BANRURAL (El Banco Nacional de Crédito Rural) había sido la responsable de proporcionar créditos a los productores agrícolas en México hasta antes de la reforma al Artículo 27 constitucional, en la actualidad deja esta responsabilidad y solo atiende a la agricultura de riego con altas tasas de rentabilidad y otros agricultores con las

³⁵Carrillo, H., Mario, *El crédito y el seguro en la modernización de la agricultura en México*, Universidad Veracruzana, Jalapa, México 1976, p. 15.

³⁶*Ibidem*, p. 16.

mismas características. Entonces, en la agricultura de temporal quedan millones de productores fuera del crédito formal proporcionado por estas instituciones.

Para distinguir a los nuevos sujetos de crédito, una publicación del BANRURAL, propone la siguiente lista: los ejidos, los grupos que se configuren en su interior, los ejidatarios individuales, los que adquieran pleno dominio sobre sus parcelas, los productores que trabajan tierras arrendadas, asociaciones mercantiles, asociaciones en participación. En suma, cualquier persona física o moral que se dedique a la amplia gama de actividades económicas del ámbito rural, incluidas las asociaciones y figuras organizativas que determina la ley agraria y los organismos auxiliares de crédito, tales como uniones de crédito que puedan respaldar los créditos otorgados. Aunque se ha ampliado el universo de atención del banco, pocos pueden tener acceso a él.³⁷

Los recursos públicos para los subsidios agrícolas (los cuales fueron proporcionados en décadas atrás a una agricultura con baja productividad) fueron cortados dramáticamente al inicio de 1982 durante la crisis de la deuda y las recesiones subsecuentes presentadas. La reducción del gasto fiscal estatal dio prioridad a los créditos de producción en la reorganización del sistema financiero rural. Poco énfasis se puso en el rediseño de los instrumentos financieros rurales para servir a los deudores o solicitantes de crédito y así facilitar su habilidad para poder pagar sus préstamos.

Las reformas rurales en 1989 y especialmente la modificación al Artículo 27 constitucional en enero de 1992, son los momentos en los cuales se inicia el desmantelamiento de la administración pública y los complicados arreglos institucionales especialmente para la canalización de subsidios agrícolas.³⁸

³⁷Grammont, C., Hubert, *La sociedad mexicana frente al nuevo milenio, El acceso a los recursos naturales y el desarrollo sustentable*, Plaza y Valdez, México 1996, p.107.

³⁸Op. cit, *Efecto de la política Alianza para el Campo en su Componente Ferti-irrigación*, p. 12.

³⁸*Ibidem*, p. 23.

Los subsidios retomaron su importancia hasta el 24 de agosto de 1994, ya que el presidente Carlos Salinas de Gortari decreta el Programa de Apoyos Directos al Campo, PROCAMPO; el cual surge como una institución política que define su horizonte de acción de manera formal durante 15 años, lo que le da más consenso entre algunos segmentos de la población rural. Sobre todo a aquellos grupos de bajos niveles de ingresos que habían sido excluidos de las políticas de precios de garantía. Estos ven como un regalo esta ayuda, que aunque no incrementa sustancialmente su ingreso, si es lo suficiente perceptible por este segmento de la población rural que ha sido golpeado por el ajuste macroeconómico.

Finalmente, otro programa de subsidios denominado Alianza para el Campo (PAC) se decreta el 31 de octubre de 1995 con la finalidad de incrementar la productividad en las actividades agrícolas y pecuarias, producir suficientes alimentos básicos y fomentar las exportaciones de productos del campo.³⁹

Es importante definir a un subsidio agrícola ya que el uso de este genera dificultades al momento de definirlo, especialmente al compararlo con el crédito agrícola. El concepto de subsidios que se apega bastante bien, al tipo de subsidio planteado por el programa de apoyos de Alianza para el Campo, es el propuesto por Paul and Ronald Wonnacott, que definen el subsidio como lo contrario a un impuesto.⁴⁰ Un subsidio, por tanto, constituye por lo general, una categoría de pago monetario, del gobierno a las empresas o a los particulares en general. Siendo que estas transferencias se hacen a los individuos principalmente por motivos de seguridad social.

De aquí podemos desprender que los subsidios al clasificarlos nos dan tres tipos (reales, virtuales y directos e indirectos), los cuales nos permiten entender donde se encuentra la política agrícola estudiada. Dentro de los subsidios reales, puede ubicarse a PROCAMPO; dado que el gobierno hace desembolsos en efectivo,

⁴⁰*Ibidem*, p. 23.

sustrayéndolos del presupuesto del periodo fiscal en curso. Los subsidios virtuales, no significan erogaciones en dinero, ya que constituyen gastos con cargo a impuestos como los correspondientes a ingresos mercantiles, renta e impuestos especiales. Por su parte los subsidios directos, son aquellos que reciben los beneficiarios que los solicitan y en ellos repercuten en un lapso relativamente corto, como es el caso de los apoyos del programa establecimiento de praderas, que se pueden definir como subsidios directos; y los indirectos se caracterizan porque repercuten en un lapso relativamente largo.

1.3 El impacto de la crisis en el “programa establecimiento de praderas”.

Como ya señalé, el sector agropecuario experimenta un proceso de desaceleración que afecta severamente a la población que vive en el medio rural y que aún representa cerca de la cuarta parte de la población de México. La apertura comercial del sector, el virtual estancamiento o descenso de los precios de los productos pecuarios, el incremento persistente de los costos, la *sobrevaluación* del peso, las sequías o las fuertes precipitaciones, son todos elementos que condicionan el desarrollo del sector.

En México existen tres grandes regiones ganaderas: región norte (árida y semiárida); la región trópico (húmeda y seca); y la región centro (templada). La superficie directamente ocupada por la ganadería es de 114 millones de hectáreas, pero también cerca de 21 millones de hectáreas se destinan a cultivos para la alimentación animal. Por lo tanto, la actividad pecuaria ocupa, directa e indirectamente, casi 68% de la superficie nacional.⁴¹

Uno de los elementos determinantes de la actividad pecuaria es la alimentación del ganado. La mayoría de los agostaderos se encuentran en condición pobre y las praderas producen al 30% de su potencial, por lo que es necesario derivar

⁴¹Morett, S., Carlos, Articulación agricultura-industria y reforma agraria en México. Tesis Doctorado, Facultad de Economía, UNAM, México 2000, p.30.

apoyos a esta actividad con el propósito de incrementar la calidad y la cantidad del principal insumo para la ganadería rumiante, esto es, la alimentación, la cual determina del 50% al 70% de los costos de producción animal. Para atender esta problemática, el gobierno del Estado de Nayarit y la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), convienen la ejecución de las acciones del programa de establecimiento de praderas.

El programa de establecimiento de praderas muestra que juega un papel muy importante dentro del sector agropecuario del estado, ya que contribuye potencialmente a resolver el problema de la disponibilidad de alimento forrajero para la población ganadera de la entidad, la cual guarda una situación deficitaria. Sin embargo es un programa al que se le ha dado una importancia relativamente baja en términos de su continuidad y alcances financieros y operativos.⁴²

La *sostenibilidad* del programa se fundamenta en la continuidad del mismo a través de los años, a fin de que su impacto de mediano plazo pueda apreciarse por los productores, su principal beneficio radica en el aumento de la productividad de la unidad de producción rural al proporcionar una alternativa de alimentación para el ganado con mayores ventajas económicas y alimenticias para los hatos.

Desde su inicio, en los programas de la Alianza para el Campo (PAC), se definieron los siguientes objetivos para el fomento de la actividad agropecuaria:

- Incrementar el ingreso de los productores.
- Aumentar la producción agrícola a una tasa de crecimiento mayor que la demográfica.
- Alcanzar el equilibrio en el comercio agrícola.
- Lograr la autosuficiencia en alimentos básicos.
- Reducir las diferencias regionales de productividad, empleo e ingreso.

⁴²SAGARPA, Evaluación de Alianza para el Campo “programa establecimiento de praderas”, resumen ejecutivo nacional., México 2000.

- Contribuir a la reducción de la pobreza rural, a la conservación de los recursos naturales y a una mejor ocupación y explotación del territorio por parte de la población⁴³

En este sentido, toda evaluación o análisis de los programas de la Alianza para el Campo deben considerar el cumplimiento de estos objetivos. Por lo tanto, se debe tomar en cuenta la situación particular del sector agropecuario al cual se apoya en la entidad de interés, dado el carácter heterogéneo de la producción agropecuaria de México.

Desde mediados de los noventa, la SAGARPA evalúa el desempeño de los programas particulares en cada Estado. Sin embargo, estas evaluaciones no han estudiado el efecto de los apoyos en un subsector particular, lo cual limita su potencial para orientar la política agrícola, igualmente en esta serie de ejercicios se presenta el porcentaje de productores que adoptan cambios técnicos, productivos, económicos y sociales a partir del apoyo recibido, pero esto no es suficiente, porque no especifica sus causas, por tanto, en este trabajo se busca retomar algunos de estos elementos y mostrar cuál ha sido la contribución que han tenido las inversiones realizadas por los programas de la Alianza para el Campo en el desarrollo de la actividad pecuaria del Estado de Nayarit, en especial del programa establecimiento de praderas, en virtud de que este programa es uno de los más importantes por el número de productores dedicados a la ganadería bovina.

En efecto, las políticas que se han instrumentado para el sector agropecuario han seguido los mismos lineamientos y rumbo de las políticas macroeconómicas, por lo que en este proceso de reformas (apertura externa, Artículo 27, eliminación de precios de garantía, restricción del crédito, disminución drástica de la inversión pública, frenos al Procede, Procampo y Alianza para el Campo), ha sido

⁴³Diario Oficial de la Federación, 3 de Junio, México 1998.

considerado como un sector más de la economía, sin reflexionar mucho sobre sus particularidades, potencialidades y problemas.

CAPÍTULO 2. LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL EN MÉXICO

El presente capítulo tiene como finalidad analizar las políticas de desarrollo rural bajo una perspectiva histórica en relación con los diferentes programas de políticas que México ha experimentado durante su desarrollo agropecuario. El trabajo se divide en tres etapas importantes. En la primera veremos el papel que han jugado las políticas de desarrollo rural en México durante el siglo XX y en la década actual a inicios del siglo XXI. En la segunda parte veremos el comportamiento de los ingresos y los subsidios agrícolas en los países industrializados haciendo énfasis en los Estados Unidos de Norte América. Del mismo modo veremos el comportamiento de los ingresos y subsidios en México y cómo estos han impactado en el agro mexicano. En la tercera y última parte mostraremos el desarrollo agropecuario actual en México, partiendo de una primera evaluación, para medir los impactos o efectos que nos presentan las políticas agrícolas en general.

2.1 Las políticas de desarrollo rural

A lo largo del siglo XX en el Estado mexicano, han existido cinco ciclos de las políticas agrícolas, los líderes políticos y los estudiosos de los problemas sociales hicieron muy diversos planteamientos respecto a lo que ahora se llama desarrollo rural. Algunas de esas ideas se plasmaron en leyes y políticas públicas, cuyas medidas en ocasiones se pusieron en práctica al definir las tareas concretas, establecer metas específicas y asignar los recursos necesarios. Los resultados obtenidos están a muy larga distancia de las esperanzas, las promesas y las necesidades.¹

2.1.1 El desarrollo rural de 1910 a 1934

El primer planteamiento significativo lo hizo Madero en el Plan de San Luis Potosí, donde postuló devolver a los pueblos las tierras que habían perdido a causa de la dominación española y la aplicación tergiversada de las leyes de reforma. Zapata dio otros pasos adelante: en el Plan de Ayala sostuvo que, cuando no se pudiera documentar el despojo, el Estado debería apropiarse las tierras para devolverlas a sus dueños originales.

En la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, promulgada por Carranza en el puerto de Veracruz, se afirma, finalmente, la obligación política y moral de dar tierra a la población rural miserable, a fin de que pudiera desarrollar plenamente su derecho a la vida y librarse de la servidumbre económica.² Al margen de las diferencias conceptuales y de matiz, los tres coincidieron en la urgencia de resolver el problema agrario, que se expresaba en la extrema concentración de la tierra, la improductividad de los latifundios y la miseria e ignorancia de los habitantes del campo.

¹Zorrilla, O., Leopoldo, “Las políticas mexicanas de desarrollo rural en el siglo XX”, en: revista *comercio exterior*, núm. 2 Vol. 53 Febrero, México 2003, p. 107.

²*Ibidem*; p.107.

El triunfo del ejército constitucionalista permitió convocar a un congreso constituyente que, en la nueva carta magna de 1917, dotó de fuerza constitucional a la ley del 6 de Enero y estableció los principales derechos sociales en sus artículos 3, 27 y 123. Sin embargo, la fuerza de la realidad se impuso a los buenos deseos. Carranza apenas pudo avanzar en el cumplimiento del programa revolucionario, sobre todo a causa de que su gobierno no tenía pleno control del país. Además Zapata y Villa, sus más destacados y denotados opositores, había decenas de pequeños caudillos militares a los que era indispensable derrotar o cooptar. También tuvo que dar una intensa batalla diplomática con las potencias imperiales, en particular Estados Unidos, para salvaguardar la soberanía nacional.³

La llegada al poder de los sonorenses no representó un avance en la materia. En el ánimo de Obregón y Calles, sus caudillos principales, el reparto agrario no tenía la prioridad requerida; no se consideraban que ése fuera el principal problema del país. Formados en un ambiente social en el que casi no se vivió el despojo de tierras a los pueblos, si se deja a un lado el que sufrieron los mayos y los yaquis, pensaban que la forma ejidal de explotación de la tierra era una etapa transitoria que pronto debería dar paso a la propiedad privada, única que, desde su punto de vista, era capaz de obtener resultados óptimos en las actividades agropecuarias y, en consecuencia, elevar el nivel de vida de los campesinos.

Por razones de índole política, sobre todo para cumplir sus compromisos con los zapatistas, a quienes se aliaron en la lucha de facciones, Obregón, Calles y sus acólitos hicieron un reparto insignificante de tierras (sólo 7.7 millones de hectáreas para 780 000 campesinos, en 15 años de presidencia y jefatura máxima), pero sí hubo un real interés en sentar las bases de un desarrollo agrícola sustentado en una fuerte clase media rural, algo así como la versión mexicana de Farmers estadounidenses. Para ello se constituyeron dos instituciones principales: la Comisión Nacional de Irrigación (después Secretaría de Recursos Hidráulicos y

³*Ibidem*; p.107.

ahora Comisión Nacional del Agua), cuyo cometido esencial fue construir las grandes presas y distritos de riego, y el Banco Nacional de Crédito Agrícola, para financiar a los medios y grandes agricultores con tierras en los distritos de riego.

Por otro lado, pese a las campañas educativas y culturales encabezadas por Vasconcelos y sus colaboradores, poco se avanzó en esa materia, pues el total de la planeación analfabeta sólo disminuyó de 66% en 1921 a 58% en 1940, cuando ya había concluido el gobierno de Cárdenas.⁴

En los otros indicadores de desarrollo social tampoco hubo avances significativos en este lapso. De ese modo, el que puede ser considerado el primer ciclo de políticas para el desarrollo rural, tanto por la importancia de los planteamientos políticos y técnicos como por la participación de todo el país en la lucha revolucionaria, cerró con resultados francamente desalentadores. La población rural disminuyó de 88.2% en 1910 a 80% en 1940, pero aumentó en términos absolutos de 12.3 a 15.7 millones.

La miseria —en la actualidad denominada pobreza extrema— no desapareció, pese a las promesas, pues en primer término a los pueblos no se les entregaron las tierras que reclamaban. En 1930 el peonaje agrícola era dominante, ya que la población ocupada en el sector ascendía a 3.6 millones de personas, de las que sólo 650 000 (17.9%) eran ejidatarios. Hacia fines de 1934, en el campo brillaba por su ausencia la justicia social. Sin duda los magros avances obedecieron a que, más allá de la obligación de aplicar la ley, las políticas agrarias y agropecuarias caminaron por distintivas vías, además de que estaban subordinadas a lo que cada gobierno consideró prioritario. En otras palabras, no hubo correspondencia entre las políticas de desarrollo del campo y de “redención” de los indios y los campesinos con la política global.

⁴*Ibidem*; p.107.

2.1.2 El periodo presidencial de Lázaro Cárdenas

El segundo ciclo de políticas para el desarrollo rural corresponde al sexenio de 1934-1940, que se caracterizó por el esfuerzo sostenido para tratar de cumplir el programa de la revolución mexicana.

En ese sentido, en el primer plan sexenal, elaborado por el Partido Nacional Revolucionario (PNR), el problema agrario ocupa el lugar preeminente. En contraposición con Plutarco Elías Calles, el jefe Máximo, Cárdenas se comprometió a llevar la reforma agraria a su culminación,⁵ como medio para hacer justicia al campesinado, imprimir dinamismo a la producción agrícola, ensanchar el mercado interno, generar excedentes exportables y garantizar el suministro oportuno y adecuado de materias primas a la naciente industria nacional.

Se puede sostener que en general los compromisos con el campo y sus hombres se cumplieron. La economía agrícola se fortaleció, creció el hato ganadero, la escuela rural se multiplicó, las campañas sanitarias empezaron a mostrar resultados, pues se abatió la mortalidad general e infantil y aumentó la esperanza de vida. Estos resultados fueron consecuencia clara y directa de la correspondencia entre política general y la aplicación en el ámbito rural. En efecto, en ese sexenio se dio el máximo impulso al reparto de la tierra, se reconocieron los derechos de los peones acapillados y se elevó de manera significativa el crédito de avío y refaccionario a los ejidatarios, mediante la creación del Banco Nacional de Crédito Ejidal (Banjidal).

Asimismo, se impulsó aún más la construcción de presas y distritos de riego y se dieron facilidades para que los grandes terratenientes fraccionaran sus propiedades. A fin de alentar a la producción pecuaria se instituyeron los certificados de inafectabilidad agrícola y ganadera, que dieron sus titulares la

⁵*Ibidem*; p.108.

garantía de que sus tierras no serían afectadas en los programas de reparto agrario por 20, 30, o 50 años.

Al asumir en diciembre de 1940 la primera magistratura, sin declaraciones altisonantes Manuel Ávila Camacho inició un cambio en las prioridades del país y en la concepción del papel que debería de desempeñar el campo. Con diferencias de matiz, esta nueva óptica también rigió en los siguientes cuatro sexenios-30 años en total-, encabezados por Miguel Alemán, Adolfo Ruiz Cortines, Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz, sucesivamente. Sin interrumpir de plano el reparto agrario-lo que no era políticamente posible, ya que los campesinos representaban el mayor numero de votos para el partido político gobernante-, se declaro que lo importante en verdad era garantizar el suministro de alimentos, materias primas para la industria y productos exportables.

En cada uno de los sucesivos sexenios el reparto agrario y las medidas para hacerlo integral-presente siempre en el discurso, pero nunca concretas- por medio de la irrigación, el crédito, la investigación, el *extensionismo* y la asistencia técnica, fueron cada vez mas menos significativos para los campesinos pobres y con poca tierra. Los recursos para estas tareas siempre estuvieron en su mayoría vinculados con los grandes productores agropecuarios. Las actividades rurales poco a poco cedieron espacio a la industria y las actividades urbanas, que recibieron el mayor apoyo referencial del Estado.

El desarrollo rural —aunque entonces no tenia ese nombre— desapareció como objetivo consciente y expreso de la política pública. Lo único que se puso en mente fue una mayor producción agropecuaria, que se logró a plenitud: por 25 años se registraron tasas de crecimiento superiores a las de la población.

Los cimientos construidos por el gobierno de Cárdenas demostraron su fortaleza, pero no fueron indemnes a la erosión permanente y sistemática causada por la política económica general, que beneficiaba de modo casi irrestricto el desarrollo

industrial y el crecimiento urbano, con sus respectivas caudas de demandas de todo tipo.

El sistema político y económico en su conjunto conspiraba contra los propósitos expresos de los gobiernos en turno, que siempre hablaron de la importancia del campo y de la necesidad de fortalecerlo. Ejemplos de esto fueron el Plan de Acción Inmediata⁶ de 1962 y el Pider de 1966 refrendado en 1973. De 1940 a 1970 el campo y sus habitantes financiaron el desarrollo urbano, industrial y de servicios, y generaron con sus exportaciones las divisas requeridas. Para cumplir con las tareas asignadas, aparte de riego y los demás insumos, los grandes productores agropecuarios necesitaban un número suficiente de jornaleros en la época de mayor demanda de mano de obra, ante lo que las autoridades se hicieron de la vista gorda para no aplicar la Ley Federal del Trabajo.

Las tierras repartidas en esos 30 años sumaron casi 52 millones de hectáreas, más de la cuarta parte de la superficie total del país. Pero las de cultivo solo fueron 6.5 millones (12.6%) y las de riego 464 000 (0.8%) para beneficiar sólo a 730 000 campesinos, cifra inferior a la del periodo de los generales de Sonora. De nuevo, el grueso de la población rural con capacidad para trabajar la tierra quedaba al margen del reparto.

En 1970 la población ocupada en el sector agropecuario fue de 5.1 millones de personas, de los que solo 2.2 millones eran ejidatarios y comuneros, a los que se debe agregar 900 000 minifundistas privados. Así, el ejército de jornaleros y peones era de unos dos millones de campesinos sin tierra que iban de un lado a otro del país en busca de los campos de cultivo que necesitaban mano de obra⁷.

El periodo del crecimiento agrícola, tercer ciclo de las políticas para el desarrollo rural, concluyó en el estancamiento del sector y el inicio de una crisis

⁶*Ibidem*, pp.108-109.

⁷*Ibidem*, pp.109

permanente; en la agudización de las presiones sobre la tierra y el renovado impulso de la lucha agrarista, y en el reiterado incumplimiento de las promesas, los planes y los programas. Aunque la población rural disminuyó de 80 a 53 por ciento con respecto al total, su magnitud creció 65.6%, con lo que se elevó de 15.7 a 26 millones de habitantes.

Después del gobierno de Lázaro Cárdenas se inicio un periodo de contrarreforma agraria y de reconcentración de la tierra y los recursos en mano de la burguesía agrícola empresarial. Los mecanismos utilizados para permitir este proceso de centralización de los recursos naturales, técnicos y económicos fueron los siguientes:⁸

- En primer lugar el reparto de tierras que alcanzaría sus niveles más elevados en el periodo cardenista se ve frenado una vez concluido su régimen.
- En segundo lugar se precisan las condiciones de *inafectabilidad* para los terrenos dedicados a la ganadería y se hacen reformas al artículo constitucional permitiendo a los grandes propietarios ampararse contra cualquier iniciativa de expropiación.
- En tercer lugar se empieza a canalizar el mayor número de recursos técnicos y financieros al sector empresarial de la agricultura, y finalmente a estos mecanismos legales de reconcentración de recursos se fueron sumando otros elementos extralegales que hasta estas fechas permitieron la monopolización de la mejor tierra en pocas manos, entre ellos el despojo y el arrendamiento de parcelas ejidales y comunales.

⁸Op. cit, "Las voces del Campo Movimiento Campesino y Política Agraria 1976-1984", pp. 25-26.

De esta forma, en los treinta años siguientes es decir, de 1940 a 1970, todas estas medidas de política agraria estuvieron pensadas para vincular el desarrollo agrario del país a las necesidades de crecimiento industrial del mismo.

2.1.3 El desarrollo rural integral

Cuando Luis Echeverría asume el poder, la crisis del sector agropecuario y el desarrollo polarizado que presentaba la estructura agraria del país agudizan aun más los conflictos sociales⁹ en el agro debido a la pauperización y la proletarización a que habían sido sometidos amplios sectores campesinos.¹⁰

El cuarto ciclo se inauguró, de manera espectacular. En su campaña a la presidencia de la República el candidato del PRI, Luis Echeverría Álvarez, propuso retomar las banderas del agrarismo y llevar adelante un programa de desarrollo integral que reactivaría el sector agrícola, elevaría el empleo rural, crearía industrias en el campo, terminaría de repartir la tierra afectable y elevaría los niveles de vida, educativos y sanitarios. El primer paso fue promulgar la Ley Federal de la Reforma Agraria, para sustituir el código vigente desde 1934.

En la nueva ley se estableció la obligación del Estado de organizar a los campesinos, tanto para tareas productivas como sociales; se facultó al gobierno para intervenir en casi todas las decisiones de los núcleos agrarios-ejidos y comunidades-, y se impulsó la explotación colectiva de la tierra, frenando al mismo tiempo el *parcelamiento* individual, que se realizaba como programa desde fines de los años veinte.

⁹La política del gobierno se encaminó en gran parte a tratar de restaurar el consenso entre los sectores campesinos del país. Para el gobierno, el campo se había convertido en uno de los principales focos del conflicto social. La guerrilla en el Estado de Guerrero era prueba de ello. Ante esto se hacía indispensable buscar las medidas necesarias para recuperar la legitimidad social perdida y para dinamizar al sector agropecuario en crisis.

¹⁰*Ibidem*, p. 36.

Por medio de diversas medidas creció el financiamiento estatal al campo, se incrementaron los recursos para investigación agronómica y aumentaron los subsidios de los principales insumos. De manera paralela se creó el seguro de vida campesino, se abrieron las posibilidades tanto de la sindicalización de los jornaleros agrícolas como de que, mediante aportaciones individuales, la población rural se pudiera incorporar el régimen de la seguridad social. Estas tres últimas ofertas-seguro de vida, seguro social y sindicalización-quedaron en eso, y al final del sexenio de Echeverría la situación del campo casi no se había modificado.

La política agraria del sexenio 1976-1982 se planteaba como objetivo fundamental la recuperación de la autosuficiencia alimentaria,¹¹ cuya pérdida —como ya vimos—era y es resultado de una política interrumpida desde 1940 de protección a los intereses de la gran burguesía agraria. El periodo de gobierno de López Portillo también comenzó de forma promisorio, pues en su primer discurso como presidente de la república pidió perdón a los desposeídos, marginados y explotados, que en más de dos terceras partes vivían en el medio rural. Teniendo como respaldo los excedentes petroleros, se revisaron los programas del gobierno precedente y volvieron a aumentarse los subsidios, la intervención del Estado en la vida interna de los núcleos agrarios y las promesas de todo orden¹².

Por otro lado, a partir de a partir de 1977 las luchas por obtener mejores condiciones para la producción y la comercialización entran en auge. En efecto, al calor de los programas “productivistas” de organización de productores que se siguieron instrumentando y de la mayor intervención estatal¹³ en el agro, un gran contingente de campesinos fue dependiendo cada vez más de los recursos

¹¹La recuperación de la autosuficiencia alimentaria buscaba romper una excesiva dependencia respecto al mercado norteamericano en materia de alimentos, dependencia que aún en la actualidad nos vuelve sumamente vulnerables en las negociaciones internacionales, sobre todo en las referentes al petróleo y a los indocumentados. La cuestión se planteaba ahora en términos de cuáles tierras convenía sembrar con cereales y a quien subsidiar. El movimiento campesino y la política agraria en el sexenio López-portillista. Flores L. Graciela, Paré L. y Sarmiento S. *Ibidem*, p. 45.

¹²Op. cit, “*Las políticas mexicanas de desarrollo rural en el siglo XX*”, p. 109.

¹³ Por la puesta en marcha del SAM (*Sistema Alimentario Mexicano*).

económicos, técnicos y administrativos de origen oficial. No obstante, en tanto que para los campesinos la organización para la producción es vista como un hecho cualitativo de aumento de su poder en sentido amplio para la consecución de su desarrollo social, ello no vino a significar su sumisión inmediata y directa al Estado.¹⁴

El gobierno de Miguel de la Madrid se inicia en los momentos en que el país se encuentra sumergido en una de las crisis económicas más profundas por las que ha atravesado. Para responder a esta crisis, el régimen instrumentó el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), que tiene como propósito eliminar las presiones inflacionarias reduciendo la demanda y el salario real. Las características de dicho programa no reflejan más que el tipo de proyecto político e ideológico tradicionalmente asociado con las políticas monetarias del Fondo Monetario Internacional (FMI), además de que esencialmente es un programa de una amplia austeridad para los sectores explotados.¹⁵

El gobierno de Miguel de la Madrid también prometió el desarrollo rural integral¹⁶, pero nada logró, pues se limitó a tratar de administrar la crisis general. Al igual que el resto del país, el sector rural permaneció estancado, agravándose por la falta de continuidad en los programas muchos de los ya añejos problemas, como el minifundismo, la carencia de condiciones dignas de vida y trabajo de los jornaleros, el asolvamiento de las presas, el deterioro de los sistemas de riego.

En 18 años —de 1970 a 1988 no se avanzó en la superación de la pobreza en general, mucho menos de la pobreza rural, ni se reactivó la agricultura, pero sí creció la emigración campesina a las ciudades y a Estados Unidos. El desarrollo rural-integral no se alcanzó, pues por tercera ocasión los instrumentos específicos

¹⁴Martínez, B., Estela, *Organización de Productores y Movimiento Campesino*, Editores Siglo XXI, México 1991, p. 42.

¹⁵Op. cit, “*Las voces del Campo Movimiento Campesino y Política Agraria 1976-1984*”, p. 51.

¹⁶Op. cit, “*Las políticas mexicanas de desarrollo rural en el siglo XX*”, p. 110.

no se correspondían con las políticas y los programas, además de que las metas eran contradictorias con la línea general de la política económica.

2.1.4 El llamado cambio estructural

Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) el medio rural vivió un acelerado proceso de cambios, que se inscribe en la modernización que se proyecta para el conjunto del país y forma parte de ella. Las medidas de ajuste y las concernientes a la reforma estructural se entrelazan con la crisis rural que perdura hace casi treinta años, misma que transcurre por distintos periodos, y muestra diversos comportamientos, además de que tiene una expresión desigual al interior de cada una de las actividades del agro y revela distintas dimensiones y causales económicas, sociales y políticas.¹⁷ En 1989 se inició el quinto ciclo de políticas para el desarrollo rural. El diagnóstico fue certero y despiadado: en el campo todo funcionaba mal. Con respecto a los asuntos productivos, se cambió la necesidad de cambiar el patrón de cultivos para producir bienes que se pudieran comercializar en condiciones más favorables para los productores y aprovechar las ventajas comparativas.

En las zonas en que climática y agronómicamente fuese posible debería abandonarse el cultivo de los productos básicos y pasar a la horticultura, fruticultura o la silvicultura. Con las divisas que originara la exportación de los respectivos productos se podría financiar la importación de los alimentos necesarios. La consigna fue tratar de aprovechar al máximo las ventajas comparativas. En relación con los insumos que demanda el sector agropecuario, se decidió privatizar a todas las empresas del Estado con actividades en esos ramos, cuyos precios y tarifas los establecería el libre juego de la oferta y la demanda.

¹⁷Op. cit, *Neoliberalismo y Organización Social en el Campo Mexicano, México 1996*, pp. 283-284.

Por último, se reforma el Artículo 27 constitucional y se promulgó una nueva Ley Agraria, con tres propósitos básicos: El primero, dar por terminado el reparto agrario. En segundo, otorgar a los ejidos y las comunidades y sus integrantes plena libertad para que tomaran las decisiones por sí mismos, eliminando el vitando paternalismo (si bien éste se explica y pudo ser necesario en los inicios de la reforma agraria, cuando casi toda la población del campo era analfabeta, con el tiempo se convirtió en un lastre cada vez más pesado que inmovilizaba la iniciativa de los ejidatarios y en un factor de estancamiento del sector) y abriendo la puerta para que los ejidatarios y comuneros pudieran adquirir el dominio pleno de sus parcelas. Y tercero, llevar a cabo un proceso de ordenamiento de la propiedad rural, delimitando en primer término la superficie de cada ejido y comunidad, así como las parcelas de cada ejidatario, las tierras de uso común y los solares de las áreas de asentamiento.

Tal y como se ha señalado, el PROCAMPO (Programa de Apoyos Directos al Campo), fue creado para sustituir el oneroso, ineficaz y regresivo sistema de precios de garantía, otorgando un subsidio directo a los productores en función de sus superficies de cultivo y no de la producción obtenida. Desde otro ángulo y con el propósito de paliar el retiro del Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural), el gobierno de Salinas de Gortari creó el Pronasol, que entre otras cosas concedía pequeños créditos sin interés a los campesinos productores, y cuya recuperación se utilizaba para financiar obras de beneficio social en las comunidades donde residían los beneficiarios de esos créditos.¹⁸

La segunda parte de este último ciclo corresponde al gobierno de Ernesto Zedillo, que continuó con los programas de su predecesor y estableció la Alianza para el Campo para otorgar subsidios a los llamados productores comerciales y transicionales que poseen recursos suficientes como para asumir por sí mismos

¹⁸Op. cit, *“Las políticas mexicanas de desarrollo rural en el siglo XX”*, p.110.

una porción significativa de la inversión necesaria para modernizar y hacer competitivas sus explotaciones.

También se crea el Progresá, (Programa de Educación, Salud y Alimentación), cuyo objetivo es propiciar la creación de las condiciones mínimas necesarias para inducir el cambio social en las comunidades mayores de 3000 habitantes que estén ubicadas en municipios de alta y muy alta marginación. Son tres sus objetivos principales: 1). Mejorar la situación alimentaria de las familias en situación de pobreza y pobreza extrema mediante la entrega sin costo de alimentos a los niños de esas familias; 2) brindar asistencia médica y en su caso hospitalario a los miembros de esas familias, en especial a los niños que asisten a la escuela, y 3) conceder una beca en efectivo a los niños inscritos en la escuela y que cumplen con los requisitos alimentarios y de cuidado de la salud que brinda el propio programa¹⁹.

Aun es temprano para hacer una evaluación completa de la eficiencia de los programas iniciados, y suspendidos y continuados en este quinto ciclo. Sin embargo, sí es posible afirmar que en términos generales los principales problemas de la vida rural siguen estando presentes, en parte porque tales programas se frenaron de manera drástica en el último de esos dos sexenios. En efecto, con el pretexto del famoso “error de diciembre” y la posterior crisis financiera y económica²⁰, se limitaron al extremo los recursos del Programa de Certificación de Derecho Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede) y el Procampo, haciéndoles perder la eficacia que en principio se les concedía de ese modo por un lado continuó la falta de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, con su correlativo freno o desaliento a la llegada de nuevas inversiones, y por el otro se impidió que los productores rurales pudieran disponer de recursos suficientes para llevar a cabo la reorientación productiva de sus tierras.

¹⁹*Ibidem*; p. 111.

²⁰Salomón, Salcedo, *Impactos diferidos de las reformas sobre el agro mexicano*, CEPAL, Santiago, Chile 1999, p. 111.

Por estas y otras razones, en especial la corrupción y el burocratismo, la apertura abierta de las fronteras a la importación de productos agropecuarios-excepto el maíz y el frijol, que tiene un periodo adicional de protección en 2003, en los términos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), causará un daño por ahora inmensurable en la economía y la sociedad rurales, el cual tiene su origen en una decisión consciente de Ernesto Zedillo.

Lamentablemente, el gobierno presidido por Vicente Fox ha pretendido continuar con *las recetas económicas* de su antecesor, y todo indica que la situación del campo y sus habitantes se continuará agravando.

2.2 Ingresos agrícolas en los países industrializados y en México.

Es importante conocer la estructura de los ingresos agrícolas, tanto a nivel internacional como nacional para entender cómo los subsidios soportan una política agrícola.

En contra de lo previsto por la teoría, la creciente incorporación de la agricultura a la lógica capitalista en los países industrializados, sobre todo después de la segunda guerra mundial, no trajo como consecuencia la proletarización absoluta de las familias campesinas. Muy por el contrario, la agricultura moderna cuenta con uno de sus factores más dinámicos al sector de productores familiares. Es decir aquéllos que cuentan con la fuerza de trabajo de los miembros de la familia como el recurso laboral más importante a lo largo del año.²¹ Estos agricultores que no contratan fuerza de trabajo asalariada de manera permanente, son un grupo muy importante en la reproducción del agro capitalista. Los productores familiares son la fuerza de trabajo principal en los países industrializados, alcanzando cifras superiores al 60% en países como Estados Unidos y Francia, las dos potencias agrícolas del planeta.

²¹Trápaga, D., Yolanda, "Ingresos agrícolas en los países industrializados", en: (coord) Torres T., Felipe, *El sector agropecuario mexicano, después del colapso económico*, UNAM, Edición Plaza y Valdés, México 2002, pp 45-50. cabe aclarar, que este apartado esta basado en este trabajo.

El comportamiento económico de éstos es sui géneris, en la en que su reproducción y la de su unidad productiva no está garantizada en la mayoría de los casos por los ingresos líquidos que genera su parcela o su estable. Y se ven obligados, como rasgo inherente a su definición, a buscar fuentes externas de financiamiento que les permita vivir y operar su explotación.

Lo que no es un signo de su decadencia, sino la característica que les imprime el actuar sobre un medio de producción no apto en primera instancia para la producción capitalista, por sus características físicas.

Dada la estructura física de la concentración de los activos fijos agropecuarios, el sector no logra ser autosuficiente para reproducir la fuerza de trabajo que involucra, recreando una agricultura de tiempo parcial que permite dicha reproducción y la acumulación de capital, gracias a las transferencias de valor de los ingresos salariales provenientes del exterior. Lo que sí es una constante es que en todos los países con una industria desarrollada hay una acentuación de la agricultura de tiempo parcial que resulta de la integración del sector a la economía de mercado. Hay cada vez menos explotaciones que aseguren la reproducción de una sola unidad de trabajo a 100%. Así, la ausencia de ingresos y la carencia de tierras libres contiguas a las parcelas en producción son obstáculos para la acumulación del sector. No hay una dinámica garantizada de capitalización si no es a costa de financiamiento externo que complemente los ingresos.

Esto se puede ver de otra manera, si comparamos el Producto Interno Bruto de los distintos sectores de una economía capitalista desarrollada, donde la industria y los servicios mantienen una relación directa y relativamente proporcional entre el porcentaje de la población ocupada y el porcentaje del producto que generan, donde la participación de la población económicamente activa coincide en lo general con el producto en la industria y en los servicios, en la agricultura se registra una proporción de la PEA mayor que el producto generado en el sector. Y

no es raro que sea del doble, aunque en la economías en vías de desarrollo la brecha es todavía mayor (México y Turquía, Grecia).

Si hablamos de las economías desarrolladas resulta útil tomar el caso de los Estados Unidos, la economía más eficiente del planeta, pues lo que pudiéramos interpretar como efecto de cierto atraso económico en otros casos, aquí es evidente que se trata de un rasgo inherente al funcionamiento y la reproducción del sector agropecuario y característico de los países que estamos analizando.

Datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos revelan que la proporción de jefes de explotación (el que dirige una explotación, sea propia, rentada o a medias), se incrementó de 39% en 1949 a 53% en 1982. El porcentaje de jefes de explotación que trabajó 200 o más días fuera de su explotación casi se duplicó, de alrededor de 18% a 35% en el mismo periodo.

En el año de 1987, más del 57% de la fuerza de trabajo agrícola realizó trabajo exterior a su explotación en algún momento del año. Los jefes de explotación y los trabajadores sin ingresos trabajaron en general muchos más días no sólo fuera de la explotación, sino en actividades no agrícolas, que los asalariados.

En los Estados Unidos, en 1991, alrededor de la mitad de los jefes de explotación declaran la agricultura como su ocupación principal, pero no exclusiva. Los ingresos que captan los agricultores fuera de su actividad agropecuaria tienen distintos contenidos: salarios, pensiones, rentas, intereses, pagos directos gubernamentales, etcétera. De tal suerte, para los productores familiares existe una relación directa entre las posibilidades de subsistir como agentes económicos y la capacidad de captar recursos externos a su explotación, mientras no posean la dotación de recursos naturales en cantidades suficientes para la generación del total de sus ingresos.

Las políticas que se aplican en los países más industrializados desde el periodo de posguerra han logrado fortalecer al sector de la agricultura familiar y afianzarlo como un pilar de éxito productivo del sector, en términos macroeconómicos. Lo que se ha dado a través de transferencias masivas de recursos del conjunto de la economía para apoyar los ingresos de los productores, pues en términos macroeconómicos no se garantiza su viabilidad. Así, los pagos directos gubernamentales (subsidios en efectivo y valor de las mercancías pagadas en especie por el gobierno) apoyaron los ingresos del 67% de todas las granjas en los Estados Unidos en 1987, lo que equivale a hablar de la mitad del suelo agrícola y del 52% del total de las ventas.

En el caso de las explotaciones que no recibieron pagos directos gubernamentales, la mitad recibió salarios externos a la explotación, un tercio recibió intereses, sobre inversiones, una cuarta parte ingresos por retiro y un décimo se autoempleo en actividades *extraexplotaciones*. La penuria en las posibilidades de captación de ingresos de la mayoría de las explotaciones agropecuarias, nos habla de las distintas estrategias de sobrevivencia, donde además hay que señalar la imposibilidad de mantenerse como únicos propietarios de la explotación, viéndose obligados en muchos casos a compartir la propiedad de sus activos con otros tenedores. Así, 25% de las granjas estadounidenses— que generan dos terceras partes del total del producto del sector— reportaron participación de múltiples personas, familias o empresas en la propiedad en la propiedad de los activos productivos.

Las unidades propiedad de una sola familia alcanzaban, por tanto, $\frac{3}{4}$ de las granjas en 1993, pero participaban con menos de $\frac{1}{4}$ del total del valor de la producción. Las unidades que no necesitan ingresos externos aportan la mayor parte del valor producido y son las mejores condiciones tecnológicas y mayor tamaño.

En el periodo de posguerra los pagos gubernamentales han constituido un factor estratégico de estabilidad y de regulación de los mecanismos de expulsión de los agricultores del campo, al grado de llegar a constituir el grueso de los ingresos de los productores vinculados con estas políticas en algunos países. Este horizonte complejo nos muestra que la agricultura en los países industrializados es un sector considerado prioritario, a juzgar por los recursos que a ella se destinan. Lo que no es causal pues se trata de economías que tienen una historia común, una inversión en el mismo sentido sobre el desarrollo económico y llevan a cabo una coordinación de sus políticas macroeconómicas que justifica su análisis como un bloque, si exceptuamos el caso de Turquía y ahora el de México.

2.2.1 Estructura del ingreso en México.

México es motivo de un examen aparte, pues además de su reciente ingreso a la OCDE, su comportamiento en el ámbito agropecuario se ha dado en sentido contrario a las líneas de política económica seguida por los otros países.²²

Sin embargo, bastaría con tomar los datos relativos a la mano de obra empleada en el sector agropecuario y enfrentar el primer contraste que nos dice es el sector que más empleo da: con el 28.09% de la fuerza de trabajo ocupada nacional en 1993 según datos de la FAO, con el menor aporte al producto interno bruto, de 7.48%, en el mismo año. Como hemos visto, en el caso de los países industrializados, esta divergencia es estructural y su manifestación más acabada es la necesidad de los productores de obtener recursos líquidos.

De las personas ocupadas sin remuneración el 94.9% es fuerza de trabajo familiar o que muestra una estructura extremadamente precaria de ocupación, de productividad y de ingresos que exigiría enormes recursos que contrarrestan esta situación, pues la experiencia histórica de los países de la OCDE demuestra que no es el libre mercado el garante de la salud del sector agropecuario.

²²*Ibidem*, pp. 51-52.

No existe necesidad de ahondar en lo contradictorio del caso mexicano en el contexto de las tendencias observadas en el seno de la OCDE, sólo nos resta señalar que desde 1986, y más fuertemente en la década de los noventa, los países industrializados han sometido a sus aparatos agropecuarios a una política de reducción paulatina de subsidios directos, pero que se compensa con una política rural más fuerte, en el entendido de que una economía rural sólida redundaría en una mejoría económica para el sector agropecuario, no sólo por una mayor demanda de sus productos, sino por poner al alcance de los agricultores fuentes de trabajo que complementen sus ingresos, dada la incapacidad estructural del sector para hacerlo. El camino no es negar las características del sector, pretendiendo que si éste no es rentable en sí mismo no hay que invertir en él, sino fortaleciendo los mecanismos para garantizar su viabilidad y la sobrevivencia de los agentes económicos que se reproducen en el agro.

Al entrar en vigor el TLCAN, Procampo debía compensar los subsidios otorgados por Estados Unidos y Canadá a sus sectores agrícolas, durante un periodo máximo de “ajuste” de quince años. Procampo y Alianza para el Campo se concebían como apoyos universales y generalizados que promoverían las nuevas formas de asociación establecidas en la ley agrícola y la “reconversión de la agricultura” mediante la sustitución de granos como el maíz y el trigo, por cultivos que tuvieran mayores ventajas competitivas.²³

Los instrumentos de política agrícola mencionados, nos dieron como resultado lo siguiente: En primer lugar, señalaremos que el campo y las actividades agrícolas siguen siendo el hábitat de la población más pobre del país:

- a) La población rural, esto es 38.2% de la población total detenta sólo 10.7% del ingreso total nacional.

²³Op. cit, “De política agrícola y otros asuntos del campo”, p. 39.

- b) La incidencia de la pobreza en la silvicultura es de 79% y en el sector agropecuario de 70.9%.
- c) Más de uno de cada tres ocupados pobres (34.8), 4.8 millones de trabajadores, se clasifican en el ramo 11, agricultura, ganadería y caza.
- d) El 34.8% de los ocupados pobres del país y 45.1% de los indigentes son trabajadores agropecuarios directos.
- e) El 61.4% de la PEA ejidal ocupada en el sector primario no cuenta con ingreso o éste no rebasa el equivalente a un salario mínimo; el caso estatal más extremo es el de Chiapas, con el porcentaje más elevado de la población en esas condiciones: 83.7%.

2.3 Desarrollo agropecuario en México

Los estudios más recientes en el análisis sobre las políticas públicas para el desarrollo agropecuario, nos explican el comportamiento de las políticas agrícolas en su etapa de función para el caso mexicano comparado con otros países.

La historia económica de las naciones que cuentan con una agricultura exitosa, muestran dos grandes momentos en la interrelación entre el desarrollo agrícola y el desarrollo económico general: en una primera fase, el sector agropecuario financia el desarrollo industrial y la acumulación de capital urbano; en una segunda etapa, las actividades no agrícolas devuelven al campo los servicios que éste prestó al desarrollo económico general, efectuando transferencias netas de recursos a favor de la acumulación de capital agrícola y de la tecnificación de las granjas. Tal ha sido la experiencia de Estados Unidos, de la Unión Europea, de Corea del sur, etc; que hoy tienen una vigorosa producción agropecuaria interna.

En México —vid supra— hemos cumplido puntualmente la primera gran fase de la interrelación entre la agricultura y las actividades no agrícolas: pero no hemos dado aún pasos hacia la segunda fase de esta interrelación. Hoy es tiempo de devolver a nuestra agricultura los servicios que antaño prestó al desarrollo económico general del país. Al hacerlo, no sólo estamos obrando con un sentido

histórico de justicia, sino también con una actitud visionaria del interés nacional de mediano y largo plazo.²⁴ La reforma democrática del estado debe ser acompañada de una nueva política económica. Se debe romper la camisa de fuerza impuesta a la nación por los convenios firmados con el FMI y el departamento del tesoro de los estados unidos.²⁵

Hoy, más que nunca, se requieren cambios sustanciales en la conducción de la política económica a fin de defender la soberanía nacional; lograr un desarrollo sustentable y con equidad; preservar derechos sociales; mejorar el ingreso, empleo, salud, y educación; incrementar el poder adquisitivo de los salarios, impedir la privatización de la petroquímica y de otros sectores estratégicos, reactivar la planta productiva, proteger los intereses de los deudores en situación de cartera vencida y defender la mediana y pequeña empresa. Ante la crisis causada por 13 años de “ajuste estructural”, reiteremos estas propuestas.

Para la superación de la crisis agrícola es prioritario la adopción de políticas públicas orientadas a la diversificación y dinamización del sector agropecuario y el fomento de la producción, el empleo y el aumento del ingreso real de las grandes mayorías de la población. Es preciso abandonar las estrategias instrumentadas por el fondo Monetario Internacional y el gobierno mexicano a partir de 1983 y adoptar un nuevo modelo de desarrollo. Así como defender el sector social y la auténtica pequeña propiedad, la planta productiva de la nación y las conquistas sociales y mantener nuestra autodeterminación rechazando la subordinación a EU, es hoy una de las tareas más importantes.

Recuperar la autosuficiencia alimentaría y avanzar en la seguridad alimentaría de las grandes mayorías de la población, constituyen la prioridad fundamental. El ejido, la comunidad, la pequeña propiedad agrícola y la ganadera y las diversas

²⁴Calva, L., José, Políticas públicas para el desarrollo agropecuario sostenido con equidad, alternativas para la economía mexicana, editorial J. Pablos, México 1997, pp.213-214.

²⁵Calderón, S., Jorge, “Reflexiones sobre política macroeconómica y desarrollo rural en México”, en: (coord) Torres T., Felipe, *El sector agropecuario mexicano, después del colapso económico*, UNAM, Edición Plaza y Valdés, México 2002, pp. 42-45.

formas asociativas y de segundo y tercer nivel tales como las uniones de ejidos, las sociedades de producción rural, las asociaciones rurales de interés colectivo y las uniones de crédito y de autoseguro agrícolas, deben ser apoyadas en forma decidida.

Además, se requiere acabar con todas las formas de simulación agraria, continuar la construcción de infraestructura hidráulica y mejorar las tierras temporaleras. La política agropecuaria debe estimular el acceso de los campesinos y agricultores a los avances tecnológicos y al crédito suficiente, oportuno y abajas tasas de interés; y lo que es más importante, precios remunerativos para sus productos. Un proceso de agroindustrialización y comercialización bajo control de los propios campesinos y productores.

Otras políticas complementarias son: adecuada administración de las tierras; conservación o restablecimiento del equilibrio ecológico; desarrollo de tecnologías adaptadas a suelos, climas y condiciones sociales y económicas locales; participación activa y democrática de los trabajadores rurales y de sus organizaciones en el proceso de reforma agraria y estímulo para la educación y formulación a todos los niveles.

La solución integral al problema de las carteras vencidas y la recuperación de un crecimiento económico socialmente justo y generador de suficientes empleos, es la condición indispensable para la erradicación de la pobreza y la desnutrición que sufren millones de compatriotas. Esto sólo se logrará cuando el país produzca lo necesario para asegurar la seguridad alimentaría del pueblo mexicano y si cada familia del campo y la ciudad dispone de ingreso estable y suficientes para cubrir sus necesidades básicas. Es preciso establecer un nivel apropiado de protección y estímulo para la agricultura y la ganadería mexicanas acorde con los objetivos de recuperación de la soberanía alimentaría y *dinamización* del conjunto de las actividades productivas y, simultáneamente, pugnar por recuperar los precios

agrícolas-en términos reales-; y los índices de producción por habitante que se alcanzaron a principios de los ochenta.

Esto exige la lucha por el control nacional de agroindustria y explotaciones agropecuarias dominadas por empresas monopólicas, nacionales y transnacionales. Movilizar los recursos naturales y humanos para preservar, en las relaciones internacionales, la capacidad de decisión económica y la autonomía de acción de nuestro país. Estimular la iniciativa creativa de los productores rurales, sus derechos y libertades democráticas y su participación en un desarrollo popular.

El campo está conociendo un proceso de cambio histórico tan importante que resulta sumamente difícil opinar acerca de su desenlace. Se han fortalecido los grandes grupos empresariales ubicados en los procesos agroindustriales en gran escala y se han debilitado medianos y grandes productores de los sectores y privado y social, los cuales ensayan —una vez borradas buena parte de las diferencias que los separan— intentos de unificación de sus luchas para renegociar las carteras vencidas y modificar la política económica hacia el sector.²⁶ De proseguir el actual rumbo de la política agrícola, no va a resultar fácil mantener la cohesión de las instancias colectivas antes ubicadas en el ámbito de la propiedad social. La probable desintegración de las formas existentes de representación de los ejidos y comunidades podría no darse o manifestarse más lentamente en el caso de los ejidos y comunidades menos incorporadas a los circuitos mercantiles, y aun en algunos que sí lo están, pero donde las tradiciones, costumbres y procesos organizativos históricos tienen más arraigo.

En los programas de desarrollo rural vigentes participan muchas dependencias y entidades federativas, estatales y municipales, cuyos propósitos parecieran ser los

²⁶Macckiley, H., Eckart, Las reformas a la legislación y a la política crediticia relativas al medio rural, En la sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio, Volumen III, Plaza Y Valdés, México 1996, p.117.

de ponerse obstáculos mutuamente, en lugar de efectuar las tareas que corresponden a cada uno. Ello da origen a múltiples centros y criterios de decisión, en ocasiones contradictorias y siempre burocráticas. Es indispensable integrar la elaboración de esos programas fortaleciendo una coordinación en la que tomen parte y asuman compromisos las organizaciones civiles, agrarias y de productores; también es preciso unificar los criterios de selección de las poblaciones objetivo, los programas concretos y las metas viables.

Hasta el momento, la transferencia de fondos federales ha sido limitada y llena de escollos. Por ejemplo, los estados sólo intervienen en el Procampo, en la Alianza para el Campo y en el Progreso- hoy oportunidades- de manera marginal y con reglas de operación formuladas y aprobadas por instancias federales. En otros términos, se requiere de una política de Estado que cumpla en México el papel que la política agrícola común ha desempeñado en los países industrializados.

CAPÍTULO 3. EL IMPACTO SOCIOECONÓMICO DEL PROGRAMA ESTABLECIMIENTO DE PRADERAS EN NAYARIT DESDE LA ÓPTICA DEL ANALISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El presente capítulo tiene como objetivo lograr que los resultados del análisis contribuyan a fortalecer el proceso de planeación y programación de programas de la Alianza para el Campo, y en particular del “*programa establecimiento de praderas*”. Para lograrlo, este apartado se ha dividido en cinco partes. En la primera se analiza la importancia de la evaluación de políticas y programas dentro de la administración pública con el propósito de enfatizar el papel que desempeñan las políticas bajo una perspectiva publiadministrativista.. En la segunda parte se diagnostica el sector agrícola y el programa en el Estado de Nayarit en su etapa de gestión. Posteriormente se muestra el planteamiento metodológico bajo un enfoque de políticas públicas, presentando la organización y evaluación del programa durante el periodo de 1996 al 2001. En el apartado cuarto, se discute la percepción del programa por parte de los actores involucrados con la finalidad de señalar el comportamiento de los subsidios. En la quinta parte se miden los efectos e impacto socioeconómico del programa a través de los apoyos recibidos, con la finalidad de señalar los resultados numéricos en las unidades de producción pecuarias.

3.1 Evaluación de políticas, programas y planeación, como aprendizaje social dentro de la administración pública

Mejorar la formulación de la política (*policy*), implica aumentar cuantitativa y cualitativamente el cúmulo de referentes conceptuales para acercarse al conocimiento social. Para lograr esto, el análisis de los resultados de *policy* es de profunda importancia. El énfasis de la administración en los resultados alcanzados (desde el cumplimiento de metas programáticas, hasta la valoración de los impactos sociales de los programas, pasando por los efectos que producen en los individuos), nos enfrenta a los procesos evaluativos y a la forma como se determinan los criterios para valorarlos objetiva y sistemáticamente. La evaluación se convierte, así, en un asunto de aprendizaje social y no meramente técnico y profesional. De esta manera, una cuestión de política (*politics*) es productora de debates que enfrentan a diversas propuestas para establecer criterios valorativos de los resultados de las *policies*. “Las políticas y los instrumentos de política empleados en los programas de acción públicos son sopesados y evaluados continuamente a la luz de la lógica y a la perspectiva particular de las personas directa o indirectamente interesados; y esos enfoques múltiples constituyen el verdadero meollo del proceso de diseño de las políticas en una sociedad plural”.¹

Bajo tal perspectiva, una administración pública tradicional o cerrada, estará entrampada entre la escasa preocupación de quienes toman las decisiones políticas por reconocer los éxitos y fracasos de las mismas, sobre todo si aprecian que una fácil retórica política les ha producido beneficios, y el desinterés de los líderes burocráticos, expresado en el temor de que la información resultante de la evaluación provea de un recurso a sus competidores-enemigos, dentro y fuera de su estructura administrativa. En otras palabras, nadie, ni políticos ni administradores desean que sus errores y debilidades sean expuestos públicamente. No obstante, habrá que reconocer que la evaluación no pretende

¹Barraza, Z., Rolando, “política y administración pública: Valladeres ante el nuevo gerencialismo, en: revista de administración pública Núm. 100, *la administración pública mexicana ante el futuro.*, INAP México 1999, pp. 171-172.

constituirse en un elemento que debilite la legitimidad social o cuestione la pericia administrativa de los ejecutores miembros de la burocracia.

La evaluación no es ni un mero ejercicio de racionalidad técnica fundada en los análisis de costo-beneficio, ni tampoco un instrumento que sirva para ajustar de cuentas entre rivales políticos. Debe ser vista, como un entendimiento compartido de los diversos criterios defendidos por actores sociales y políticos. Y de sus aportaciones al proceso de deliberación política; no se trata de la mera suma de las partes, sino de la sinergia que da el respeto, comprensión y legitimidad de la discusión en el proceso político. Tampoco se trata de fabricar unanimidades artificiosas, sino de argumentar posiciones incluyentes del conjunto de actores evaluadores con intereses y valores propios y a menudo divergentes: actores gubernamentales, legislativos, usuarios, ciudadanos, expertos, académicos, con dimensiones regionales, nacionales e internacionales.

En este contexto, los perfiles de la administración pública cobran una nueva dimensión: en tanto la gestión pública esté a la vista del ciudadano, no sólo por lo que produce sino por cómo lo hace, será posible que los valores comunes vayan construyendo los consensos requeridos para una eficiente ejecución-implementación de las políticas públicas. La evaluación, por lo tanto, deberá ser vista como una síntesis del aprendizaje de la sociedad y de la administración. La primera porque es portadora de aspiraciones y demandas, y la segunda porque es la encargada de hacer coherente los medios sociales con los fines públicos.

Vista así la evaluación no es un mero ejercicio de autocomplacencia gubernamental de carácter tautológico. Es un ejercicio público de corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad. Es una oportunidad continua y deliberada para valorar aspiraciones y resultados, a partir de información heterogénea por su visión y por su utilidad. Es un quehacer que trasciende la mera dimensión administrativo-organizadora y que se adentra en el contenido de políticas, de insumos, procesos y resultados.

La administración pública ha sido favorecida por la metodología del análisis de políticas públicas, debido a que esta última plantea una visión sintética de los procesos en los asuntos gubernamentales, es decir, se convierte en su instrumento de explicación y análisis más detallado que le permita una mejor orientación para la toma de decisiones, ya que anterior a este planteamiento, no se asumía la pluralidad y complejidad que presentaba la sociedad, sólo se gobernaba a partir de un esquema de política general, uniforme y verticalista que no hacía una separación del todo en sus partes específicas y por ende, ofrecía grandes posibilidades de llevar al fracaso los programas destinados a la sociedad.²

En su acepción amplia, la administración pública es el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política, la voluntad de un gobierno, tal y como esta expresada por las autoridades competentes. Es pública porque comprende las actividades de una sociedad sujeta a la dirección política, las cuales son ejecutadas por las instituciones gubernamentales. Es administración porque implica la coordinación de esfuerzos y recursos, mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección y control. De forma semejante, la planeación desempeña un papel muy importante dentro de la administración pública de un país, se considera como el, proceso dinámico sobre el análisis de los recursos disponibles, la fijación de objetivos y metas dentro de un esquema de prioridades congruentes con los valores de la sociedad y un método para establecer estrategias de asignación de recursos que busquen lograr dichos objetivos. La planeación tiene un proceso que incluye: el análisis de situaciones; la determinación de objetivos y metas expresados cualitativa y cuantitativamente; la búsqueda y selección de medios sobre políticas, prácticas, procedimientos, sistemas, programas y presupuesto, con los se cuenta para lograr los objetivos, determinando la clase y cantidad de recursos que se necesiten, precisando la manera en que se requieren, cómo se adquirirán y se distribuirán entre las áreas

²*Ibidem*, p. 173.

de acción, llevándose a su ejecución el diseño de normas, mediciones, evaluaciones y acciones correctivas.³

La planeación puede contemplarse también en función de tres etapas interrelacionadas: en la primera, la elaboración de la política, prestando particular atención a la modificación progresiva de los fines y los medios hasta lograr la viabilidad. En la segunda, la ejecución de la política, interesada preponderantemente en las circunstancias administrativas que crean disparidades entre aspiración y cumplimientos. Y por último, la evaluación de la política en el que se intenta, gracias a la rigurosa tecnología de la ciencia social, documentar esas disparidades. Los resultados de estas evaluaciones sirven, a su vez, como fuente de retroalimentación para la modificación de la política establecida.

Desde este punto de vista, lo anterior puede ser ilustrado de la siguiente manera: supóngase que hay que llevar a cabo una investigación de determinado estado de la república mexicana. Habrá que poner en énfasis en el estudio de las regiones o municipios (partes), en lo económico, político, productivo, social (proceso), y en sus interdependencias; todo lo cual será considerado en función de sus interacciones y de su repercusión en el conjunto. De igual manera, habrá que estudiar dicho estado en un contexto amplio: el sistema nacional e internacional, así como la relación de las partes con el todo, y sus interacciones correspondientes.

De igual forma, la planeación política constituye una actividad que debiera abordarse en forma integrada y unitaria, reconociendo las múltiples interrelaciones que existen entre procesos económicos, políticos, sociales y físicos. En este sentido, la planeación puede subdividirse en sectores o con referentes a sus dimensiones de espacio y tiempo. Tradicionalmente, los recursos constituyen temas o visiones que tienen su propia racionalidad, tales como agricultura, industria, política interior, comunicaciones y transporte, o bienestar social. Del

³Acle T., A, *Planeación estratégica y control de calidad*, Grijalbo, México 1990, p. 45.

mismo modo, los programas son un conjunto de acciones que, puestos en practica, deben llevar de un estado presente a uno futuro, al escenario elegido. Las tácticas indican el modo de ejecutar los programas. Las acciones asociadas a los programas consumen recursos, los cuales han de presupuestarse y aplicarse de acuerdo con la realización calendarizada de actividades, esto es, la programación de las actividades.⁴

3.2 El sector agrícola y el “programa establecimiento de praderas”, en el Estado de Nayarit

La SAGARPA, reporta que la agricultura nayarita si bien es diversificada, la mayoría de la superficie aprovechada comprende un número reducido de cultivos y plantaciones, entre los que destacan: frijol, maíz, caña de azúcar, sorgo, café, tabaco, mango y plátano.⁵

Este sector presenta una dualidad en su tipo de explotación; por una parte, la práctica de una agricultura primordialmente de subsistencia, en terrenos de temporal con productividad baja; y por otro lado, una agricultura de riego, con características de explotación comercial y uso de tecnologías tendientes a la modernización, que permiten el uso semi-intensivo de los terrenos e intensivo en algunos casos. Así, de las tierras de uso agrícola que ascienden a 344 222 ha. (12.3% de la superficie del Estado), las de temporal abarcan el 70.5% y las de riego el 29.5% restante; y de toda la superficie de uso agrícola, el 49.1% se localiza en la región norte del Estado, en donde se ubica la mayor parte de los sistemas de riego, el 25.8% corresponde a la región centro sur que también posee en menor proporción terrenos con riego; el 21.2% y el 3.9% son de la región sur y de la sierra respectivamente, con agricultura mayoritariamente de temporal de subsistencia, especialmente en la sierra.

⁴Miklos, Tomas, Planeación prospectiva: una estrategia para el diseño del futuro, Limusa, México 1991, pp. 51-53.

⁵García, H., de Jesús J, *Sector comercio y fomento industrial*, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, SAGARPA, Nayarit, México 2000, pp. 5-6.

Por otra parte, la misma Secretaría calcula que en Nayarit, de acuerdo al potencial del suelo, la superficie susceptible de uso agrícola es de 452 069 ha, pero la máxima extensión que se ha llegado a utilizar es de 344 222 ha, por lo que es factible incorporar a la agricultura 107 847 ha, que vendría a incrementar el crecimiento de ésta actividad. Sin embargo, de acuerdo con los datos más recientes de la Delegación Estatal de la SAGARPA, en los últimos años no se han rebasado las 300 00 ha, o sea, que en cuanto a superficie utilizada en la agricultura, la entidad va en retroceso. Habría que agregar que las regiones norte y centro sur, en virtud de la aptitud de sus tierras para incorporarlas al riego, han recibido mayores apoyos, polarizando los beneficios en los agricultores de esa zona, que presentan mejores condiciones de vida que los de las dos regiones restantes, en las que se produce principalmente maíz.

La entidad está constituida por 20 municipios. Se agrupan de acuerdo al carácter geoeconómico en: a) región norte, que comprende los municipios de Acaponeta, Tecoala, Rosamorada, Tuxpan, Santiago Ixcuintla, Ruíz y San Blas; b) región centro, que se integra por los municipios de Tepic y Xalisco, c) región costa sur, formada por Compostela y Bahía de Banderas, d) región sur, que incluye los municipios de Santa María del Oro, San Pedro Lagunillas, Jala, Ahuacatlán, Ixtlán del Río y Amatlán de Cañas, e) región sierra, que comprende los municipios de La Yesca, El Nayar y Huajicori.

Del mismo modo estos municipios están localizados en cinco distritos de desarrollo rural los cuales conforman la entidad. Para efecto de la investigación, se consideran importantes para realizar este análisis por las características geográficas y condiciones de vida que presentan las comunidades, y sobre todo, por el tipo de explotación similares en esos distritos. Por consiguiente, se presenta la distribución y caracterización del programa como una política de apoyo de subsidios en el sector pecuario, haciendo hincapié en los productores dedicados al ganado bovino, los cuales se localizan en la entidad, representando sus cinco distritos de desarrollo rural (DDR).

Como se indicó en apartados anteriores de esta investigación, en 1996 se puso en operación la Alianza Para el Campo como una nueva estrategia para impulsar la recuperación y desarrollo del sector agropecuario. Alianza coordina los instrumentos de fomento disponibles del sector público para elevar la productividad agropecuaria. La estrategia se dirige a los productores con programas y acciones que coadyuven en el alivio de la pobreza rural enfatizando la importancia de un enfoque microregional, la preservación de los recursos naturales y la transferencia de la tecnología apropiada a los productores. La suma de recursos federales y estatales, aunada a la contribución de los productores de la entidad, tiene por objeto apoyar la capitalización, la incorporación de tecnología y elevar la productividad, a través del mejoramiento genético, la repoblación de inventarios, la infraestructura y el equipamiento productivo. Se promueve también la utilización integral y sostenible de los recursos, incrementar la producción de alimentos, mejorar los mecanismos de comercialización por unidad productiva y fomentar la organización y el intercambio tecnológico entre productores.⁶

En este contexto de la Alianza para el Campo, se encuentra el programa establecimiento de praderas, el cual tiene como objetivo mejorar la productividad de las unidades ganaderas, mediante su tecnificación y el aumento en la disponibilidad de forrajes para alimentación de ganado. En este sentido, se busca promover el establecimiento de nuevas áreas de pastizales con mayor rendimiento y calidad, así como la rehabilitación de praderas y agostaderos ya existentes, con el otorgamiento de apoyos federales y estatales para la adquisición de semilla o material vegetativo, equipos de bombeo y de tratamiento garrapaticida, e implementos para la conservación de forraje.

El *programa establecimiento de praderas* juega un papel muy importante dentro del sector pecuario en el Estado de Nayarit, ya que contribuye a resolver el problema de la disponibilidad de alimento forrajero para la población ganadera bovina de la Entidad, la que guarda una situación deficitaria. Sin embargo, al

⁶*Ibidem*, pp. 19-20.

programa se le ha dado una importancia baja, pues tiene problemas de continuidad, financieros y operativos.

Para que un programa sea sostenible, para que su continuidad esté justificada a través de los años, y a fin de que su impacto de mediano plazo pueda apreciarse por los productores, es necesario que su principal beneficio radique en el aumento de la productividad de la unidad de producción rural al proporcionar una alternativa de alimentación para el ganado bovino, redituando en mayores ventajas económicas y alimenticias para los hatos.

3.3 La implementación de Alianza para el Campo y sus vertientes derivadas del enfoque metodológico del análisis de las políticas públicas

En su más reciente estudio Del Pardo comenta que: el análisis de políticas puede incluir la investigación de las causas o de las consecuencias de las políticas o programas de gobierno. En los estudios de las causas de las políticas, éstas son las variables dependientes y el analista busca explicar con referencia a variables independientes —fuerzas sociales, económicas, tecnológicas, políticas—. Esta investigación puede ser llamada investigación de la “determinación de la política”. En los estudios de las consecuencias de las políticas públicas, estas son las variables independientes y las dependientes son las condiciones sociales, económicas o políticas que se supone serán afectadas por la política pública. Esta investigación puede ser llamada investigación del “impacto de la política”.⁷

Por medio de un análisis que parta de esta perspectiva, se intenta determinar si el programa ha tenido los efectos e impacto deseados en los beneficiarios, predios e instituciones, y si estos son atribuibles al programa, en consecuencia, éste es un análisis de impactos. En la presente investigación se muestran los resultados de la evolución del programa de establecimiento de praderas en el Estado de Nayarit, correspondiente a los ejercicios de 1996 al 2001, donde se determinan los

⁷Op. cit, *De la administración pública a la gobernanza*, pp. 13-15, y 36-39.

cambios ocurridos en la estructura y dinámica del programa en las unidades de producción beneficiadas, así como los efectos socioeconómicos que se han presentado en su proceso de ejecución.

La metodología que se empleó en el análisis del programa se fundamentó en una amplia diversidad de fuentes de información, formales e informales, entre las cuales se identifican tres. La primera de documentación normativa y operativa de la Alianza para el Campo y, específicamente documentación oficial relativa a las normas y procedimientos del programa de establecimiento de praderas en el Estado. La segunda de estadísticas agropecuarias y diagnósticos sobre la situación del sector pecuario en la entidad, especificando en el ganado bovino. La tercera y la más importante la cual consistió en entrevistas con miembros de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) Nayarit, responsables del programa de desarrollo pecuario, Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), dirección Estatales de Nayarit, Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), gerencia Estatal Nayarit, asesores técnicos, beneficiarios del programa, y organizaciones de productores.

Las preguntas se realizaron bajo el siguiente tenor: ¿Qué es Alianza para el Campo?, ¿Cuál es la importancia del programa establecimiento de praderas en la Entidad?, ¿conocen los objetivos del programa establecimiento de praderas?, ¿Quiénes son los beneficiarios del programa?, ¿Cuáles son los apoyos del programa?, ¿Cuáles son los criterios de elegibilidad del programa?, ¿Qué tipo de instituciones participan en el programa?, ¿Qué beneficios le proporcionan los subsidios a los productores?, ¿cuál es la percepción del programa por los beneficiarios?, ¿Cuál es su visión general, con respecto al programa? Entre otras.

La lógica de la investigación del programa en el Estado, inicia con un análisis del desempeño de los procesos de asignación de los insumos (recursos humanos, materiales, presupuestales y financieros) y de las actividades concretas que

involucró el programa, tales como selección de beneficiarios, tramitación de las solicitudes y elegibilidad. Hecho lo cual, se caracterizaron los apoyos en bienes y servicios que fueron entregados a los productores beneficiados. La incorporación de los beneficiarios fue posteriormente examinada en detalle aplicando conceptos tales como cobertura (número de productores registrados en el Estado y en cada distrito de desarrollo rural, productores atendidos y su ubicación, cabezas de ganado y superficies), focalización (grado en que los beneficiarios correspondieron a la población objetivo del programa, enfatizando en la equidad distributiva de los apoyos entre el sector ejidal, comunal y el privado), nivel de satisfacción, y la participación de los beneficiarios en el diseño y operación del programa.

Finalmente, se analizaron los diversos resultados que el programa tuvo en los aspectos técnicos, económicos y sociales de las unidades de producción que lograron beneficiarse con los apoyos otorgados, verificando su congruencia con los principios de descentralización y federalización de las instancias gubernamentales y con los objetivos y metas del Programa Agropecuario de Desarrollo Rural 1995-2000, que busca incrementar la competitividad y rentabilidad de las explotaciones pecuarias y fortalecer las bases para el crecimiento sostenido de la actividad.

3.3.1 La organización y evaluación del “programa establecimiento de praderas” de 1996 a 2001

El programa comenzó a instrumentarse en los cinco distritos de desarrollo rural en 1996 en el estado de Nayarit. Con la finalidad de crear un sistema de producción de doble propósito partiendo de una primera etapa la cual incluyó en sus metas el establecimiento de nuevas praderas, los productores solicitaron apoyo para la adquisición de semilla (pasto llanero), que fue entregada a los beneficiarios integrados en los diferentes distritos. Asimismo, se adquirió apoyo para la construcción de 121 jagüeyes, cuatro corrales de manejo, 55 bordos de abrevadero para la retención de agua en zonas de temporal, equipos e

implementos diversos, así como la elaboración de proyectos de desarrollo del predio ganadero.⁸

De la misma manera, durante el ejercicio de 1997 se recibió un elevado número de solicitudes (223), por lo que se logró beneficiar a 3,788 productores (cuadro no.1) a ser apoyados para la rehabilitación y establecimiento de praderas (utilizando pasto llanero, insurgentes y chetumal), agostaderos (bordos de abrevadero), así como para la construcción o adquisición de infraestructura y equipo (construcción de cercos convencionales, cavahollos), aplicación de herbicidas, y la elaboración de proyectos de desarrollo del predio ganadero. Ya que estos muestran un inventario (cuadro No.2) de 70,539 cabezas de ganado bovino y 21,706 vientres en una superficie total de 69,616.00 has (cuadro no.3). En este año se atendió a 3,070 productores ejidales, 530 comunales y 188 productores privados (cuadro no.4). Con una aportación federal de 1,490,857.6 miles de pesos, aportando el gobierno estatal la suma de 3,707,390.6 miles y por su parte el productor aporta la cantidad de 12,194,863.5. Esta suma tripartita es mucho mayor que la del año anterior (1996), ya que esta fue de 4,250,889.09 miles de pesos. (cuadro no. 5).⁹

⁸Fideicomiso de Riesgo Compartido Gerencia Nayarit, FIRCO, *Alianza Para el Campo, Programa Establecimiento de Praderas*. Nayarit, México 1996, pp. 1-6.

⁹*Ibidem*, 1997. pp. 7-12.

Cuadro No.1 Evolución del Programa por Número de Productores, por DDR, 1997-2001.

DDR	1997	1998	1999	2000	2001
	Núm.	Núm.	Núm.	Núm.	Núm.
01 Santiago	657	431	634	412	536
02 Compostela	992	43	564	365	423
03 Ahuacatlán	981	255	27	282	403
04 Acaponeta	655	725	686	67	763
05 Tepic	503	140	432	85	275
total	3,788	1,594	2,343	1,211	2,400

Fuente: elaboración propia con base en información oficial del programa proporcionada por FIRCO

De modo similar, durante el ejercicio de 1998 se recibieron 103 solicitudes, para beneficiar a 1,594 productores (cuadro no.1) al igual los apoyados fueron para la rehabilitación y establecimiento de praderas (utilizando pasto llanero), así como para la construcción o adquisición de infraestructura y equipo (construcción de cercos convencionales y cercos perimetrales), y la elaboración de proyectos de desarrollo del predio ganadero. Ya que estos muestran un inventario (cuadro no.2) de 28,124 cabezas de ganado bovino y 8,435 vientres en una superficie total de 24,228.00 has (cuadro no.3). En este año se atendió a 1,275 productores ejidales, 281 comunales y 38 productores privados (cuadro no.4). Con una aportación federal de 1,293,138.6 miles de pesos, aportando el gobierno estatal la suma de 1,613,443.9 miles y por su parte el productor aporta la cantidad de 9,729,093.5 . Esta suma tripartita es menor que la del año anterior (1997), ya que esta fue de 12,635,676.0 miles de pesos (cuadro no.5).¹⁰

¹⁰*Ibidem*, 1998, pp. 13-15.

Cuadro No.2 Evolución del Programa por Número de cabezas de ganado bovino, por DDR, 1997-2001

DDR	1997	1998	1999	2000	2001
	Bovino,vientres	Bovino,vientres	Bovino,vientres	Núm	Núm
01 Santiago	11,403--3,421	7,237—2,171	15,565--4,670	5,678	12,500
02 Compostela	15,019—4,506	703—211	14,434--4,330	5,822	9,619
03 Ahuacatlán	23,653—7,640	6,276—1,883	1,400—420	5,739	11,792
04 Acaponeta	9,370—2,811	11,710—3,513	14,388—4,316	1,063	12,839
05 Tepic	11,094—3,328	2,198—659	9,268—2,780	2,298	4,261
total	70,539-21,706	28,124-8,437	55,055-16,517	20,600	51,011

Fuente: elaboración propia con base en información oficial del programa proporcionada por FIRCO

De igual forma, a lo largo del ejercicio de 1999 se recibió un significativo número de solicitudes (213), por lo que se logró beneficiar a 2,343 productores (cuadro no.1) para ser apoyados en la rehabilitación y establecimiento de praderas (utilizando pasto llanero, insurgentes, señal, tanzania, Chetumal, mombosa y bermuda), así como para la construcción o adquisición de infraestructura y equipo (construcción de cercos perimetrales y cerco eléctrico solar), y la elaboración de proyectos de desarrollo del predio ganadero. Ya que estos muestran un inventario (cuadro no.2) de 55,055 cabezas de ganado bovino y 16,517 vientres en una superficie total de 29,260.00 has (cuadro no.3). En este año se atendió a 1,853 productores ejidales, 418 comunales y 72 productores privados (cuadro no.4). Con una aportación federal de 885,315.61 miles de pesos, aportando el gobierno estatal la suma de 2,265,215.01 miles y por su parte el productor aporta la cantidad de 14,672,134.06. Esta suma tripartita es mucho mayor que la del año anterior (1998), ya que esta fue de 12,635,676.0 miles de pesos (cuadro no.5).¹¹

¹¹ *Ibidem*, 1999, pp. 16-21.

Cuadro No. 3 Evolución del Programa por Superficie, por DDR, 1997-2001

DDR	1997	1998	1999	2000	2001
	Hectáreas	Hectáreas	Hectáreas	Hectáreas	Hectáreas
01 Santiago	8,768.00	2,632.00	6,277.00	2,279.00	9,113.00
02 Compostela	19,695.00	596.00	5,420.00	14,217.00	16,253.00
03 Ahuacatlán	31,533.00	1,941.00	431.00	4,194.00	13,771.00
04 Acaponeta	4,335.00	17,490.00	13,310.00	1,188.00	9,558.00
05 Tepic	5,285.00	1,569.00	3,822.00	2,463.00	4,113.00
total	69,616.00	24,228.00	29,260.00	24,341.00	52,808.00

Fuente: elaboración propia con base en información oficial del programa proporcionada por FIRCO

De forma semejante, durante el ejercicio de 2000 se recibieron 78 solicitudes, lográndose beneficiar a 1,211 productores (cuadro no.1) al igual para ser apoyados en la rehabilitación y establecimiento de praderas (utilizando pasto llanero), así como para la construcción o adquisición de infraestructura y equipo (construcción de cercos convencionales y cercos perimetrales), y la elaboración de proyectos de desarrollo del predio ganadero. Ya que estos muestran un inventario (cuadro no.2) de 20,600 cabezas de ganado bovino, en una superficie total de 24,341.00 has (cuadro no.3). En este año al igual que en los anteriores se atendieron productores ejidales, comunales y privados. Con una aportación federal de 226,998.57 miles de pesos, aportando el gobierno estatal la suma de 702,290.97 miles y por su parte el productor aporta la cantidad de 2,538,982.00 . Esta suma tripartita es menor que la del año anterior (1999), ya que esta fue de 17,822,664.68 miles de pesos (cuadro no.5).¹²

En efecto, durante el ejercicio de 2001 se recibió un elevado número de solicitudes (135), por lo que se logró beneficiar a 2,400 productores (cuadro no.1) a ser apoyados para la rehabilitación y establecimiento de praderas (utilizando pasto llanero, insurgentes, señal, tanzania, chetumal, mombosa, bermuda, clitoria, estrella, rhoesy humidicola), así como para la construcción o adquisición de

¹²*Ibidem*, 2000, pp.22-24.

infraestructura y equipo (cerco eléctrico solar), y la elaboración de proyectos de desarrollo del predio ganadero. Ya que estos muestran un inventario (cuadro no.2) de 51,011 cabezas de ganado bovino, en una superficie total de 52,808.00 has (cuadro no.3). En este año se atendió a productores ejidales, comunales y productores privados. Con una aportación federal y estatal la suma de 3,524,727.59 miles y por su parte el productor aporta la cantidad de 10,304,581.16. Esta suma tripartita es mucho mayor que la del año anterior (2000), ya que esta fue de 3,467,818.45 miles de pesos. Incrementándose en este año a la cantidad de 13,829,308.72 (cuadro no.5).¹³

¹³*Ibidem*, 2001, pp.25-31.

Cuadro No.4 Evolución del Programa por tipo de Productor, DDR, 1997-2001

DDR	1997	1998	1999	2000	2001
Tipo de Productor				Núm	Núm
01 Santiago	Núm 657	Núm 431	Núm 634	n.d	n.d
Ejidal	564	391	456		
P. P.	4	0	0		
Comunal	89	40	178		
02 Compostela	Núm 992	Núm 43	Núm 564	n.d	n.d
Ejidal	822	43	456		
P. P	102	0	57		
Comunal	68	0	51		
03 Ahuacatlán	Núm 981	Núm 255	Núm 27	n.d	n.d
Ejidal	790	194	7		
P. P	67	38	0		
Comunal	124	23	20		
04 Acaponeta	Núm 655	Núm 725	Núm 686	n.d	n.d
Ejidal	423	507	544		
P. P	11	0	13		
Comunal	221	218	129		
05 Tepic	Núm 503	Núm 140	Núm 432	n.d	n.d
Ejidal	471	140	390		
P. P	4	0	2		
Comunal	28	0	40		

Fuente: elaboración propia con base en información oficial del programa proporcionada por FIRCO

En consecuencia, por lo anterior, los componentes más solicitados son los de rehabilitación de praderas. Ello significa que muchos de los productores beneficiados cuentan con praderas establecidas con anterioridad y que las mismas requieren de labores de subsoleo y de extracción de matorrales invasores. Le sigue en importancia relativa el establecimiento de nuevas praderas para la reconversión de áreas abandonadas al cultivo. Por último, la construcción o adquisición de infraestructura y equipo para proyectos del hato.

En lo que se refiere a la superficie y el número de productores beneficiados permanecen estables o bien tiende a disminuir en los últimos ejercicios con respecto a los años anteriores, a pesar del número de productores beneficiados. Ello es muestra de que se apoya más fuertemente a los productores solicitantes, con los recursos necesarios para mejorar en diversidad de aspectos la unidad de producción ganadera.

Los productores del sector ejidal han tenido una participación en el programa muy mayor a la de comuneros y los pequeños propietarios, especialmente en los primeros años. A pesar de esto, se discute la importancia de explicar las diversas razones por las cuales existe tanta diferencia entre la participación en los recursos por parte de los productores del sector ejidal y comunal en comparación con el del privado, ya que estos últimos cuentan con capital propio. Una de ellas y de mayor relevancia, es la falta de excedentes económicos para invertir en sus unidades, lo que aunado a la costumbre de producir bajo condiciones de subsistencia, no les permite buscar mayores apoyos para mejorar su sistema de producción. En efecto, la falta de liquidez inmediata y la ausencia de líneas de crédito para el sector ejidal es también una razón importante por la que los productores interesados en participar en el programa no hayan logrado concretar su incorporación al mismo.

Por lo que respecta al presupuesto programado y ejercido de 1996 al 2001, se han presentado tendencias crecientes y decrecientes en su periodo de ejecución, en esta forma tripartita, en el año de 1996 se tienen 4,250,889.09, mientras que para 1997 se tiene 17,393,111.7, lo cual presenta un incremento en el primer año, mientras para 1998 la aportación del gobierno federal como del estatal, y la de los productores, presenta un decremento en relación con el año anterior, nuevamente, en el año de 1999 se presenta un aumento parecido al de 1996. En consecuencia, para el año 2000 los apoyos recibidos continúan en decremento, lo cual es preocupante para los beneficiarios, y es hasta el 2001 donde el programa tiende a un incremento positivo, ya que la inversión tiende a 13,829,308.74. Esto nos

permite afinar que el programa en su primer año de operación muestra una gran importancia para los productores, y no para los años consecutivos a pesar de que el productor participa consecuentemente durante los seis años de operación. (cuadro no.5).

Cuadre No. 5. Evolución del Programa por Inversiones de 1996-2001
(miles de pesos)

Participante	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Federal	4,250,889.09	1,490,857.6	1,293,138.6	885,315.61	226,998.57	3,524,727.59
Estatad	n.d.	3,707,390.6	1,613,443.9	2,265,215.05	702,290.97	n.d.
Productor	n.d.	12,194,863.5	9,729,093.5	14,672,134.06	2,538,982.00	10,304,581.16
total	4,250,889.09	17,393,111.7	12,635,676.0	17,822,664.68	3,467,818.45	13,829,308.74

Fuente: elaboración propia con base en información oficial del programa proporcionada por FIRCO.

Todo lo anterior impacta en los cinco distritos de desarrollo rural. En el año de 1996 fue el distrito de Compostela el mayor beneficiado, seguido por Santiago y Ahuacatlan, durante el ejercicio 1997, el distrito Ahuacatlan fue el mayor favorecido en conjunto con Acaponeta y Santiago, en 1998, se incrementa la participación del distrito Acaponeta seguido por Santiago y Ahuacatlan, y en 1999, se retoma Acaponeta acompañado por Santiago y Compostela. En consecuencia, lo mismo sucede para el 2000, es en este periodo, donde los cinco distritos, disminuyen sus montos. En contraste, sucede todo lo contrario durante el 2001, ya que el financiamiento y la participación inician a repuntar a un incremento siendo Acaponeta el mayor beneficiado seguido por Compostela y Santiago quedando Ahuacatlan y Tepic Se puede inducir, que el recurso asignado al programa no ha sido suficiente ni se ha ejercido con oportunidad para satisfacer la demanda de apoyos, ya que en algunos años los beneficiados han tenido periodos de espera muy largos para adquirir sus apoyos (cuadro no.6)

Cuadro no. 6 Evolución del Programa por Inversiones, por DDR de 1996-2001
(miles de pesos)

DDR	1996	1997	1998	1999	2000	2001
		Monto	Monto	Monto	Monto	Monto
01 Santiago						
Federal	1,084,528.50	308,903.7	296,403.1	251,360.31	51,822.08	791,749.63
Estatad		768,166.3	369,820.9	643,143.69	160,327.80	
Productor		2,401,133.0	2,214,542.5	4,311,184.00	552,630.00	1,867,155.87
Total		3,478,2003.0	2,880,955.0	5,205,688.00	764,676.45	2,658,905.49
02 Compostela						
Federal	1,134,454.34	294,373.5	28,687.2	225,145.89	60,611.22	850,845.27
Estatad		732,033.5	35,792.8	576,070.11	187,519.76	
Productor		2,419,883.0	208,475.0	3,838,864.00	588,873.00	2,292,365.84
Total		3,446,290.0	272,955.0	4,640,080.00	836,883.00	3,143,211.11
03 Ahuacatlán						
Federal	801,314.91	309,396.5	132,547.3	11,748.27	38,427.92	653,370.00
Estatad		769,392.0	165,378.7	30,059.73	118,888.78	
Productor		3,004,556.5	966,730.0	194,166.00	470,866.00	1,903,228.00
Total		4,083,345.0	1,264,656.0	235,974.00	628,106.00	2,556,598.00
04 Acaponeta						
Federal	981,335.97	359,709.1	723,129.8	259,806.20	23,833.91	923,462.69
Estatad		894,506.9	902,246.2	664,753.80	73,737.66	
Productor		2,647,560.0	5,497,564.0	4,475,482.00	336,690.00	3,093,509.35
Total		3,901,776.0	7,122,940.0	5,400,042.00	434,214.00	4,016,972.04
05 Tepic						
Federal	249,255.34	218,474.7	112,371.3	137,254.94	52,303.42	305,300.00
Estatad		543,292.0	140,205.2	351,187.68	161,816.98	
Productor		1,721,731.0	841,782.0	1,852,438.06	589,923.00	1,148,322.10
Total		2,483,497.7	1,094,358.5	2,340,880.68	803,939.00	1,453,622.10

Fuente: elaboración propia con base en información oficial del programa proporcionada por FIRCO

En el Estado de Nayarit, el “programa de establecimiento de praderas” se vincula de una u otra manera con otros programas que se desarrollan en la entidad a través de Alianza para el Campo, ya que todos inciden directamente en el sector rural y por consiguiente en las unidades de producción ganaderas. No obstante, la vinculación se da en mayor medida con los programas ganaderos e indirectamente con los programas agrícolas.

A través del programa de ganado mejor, es posible mejorar la calidad genética de los animales destinados para la producción de doble propósito. Así mismo, el programa de salud animal, realiza acciones primordiales para mantener a las unidades de producción ganadera en condiciones sanitarias de producción y productividad, al grado de que uno de los requisitos de autorización para los proyectos de praderas es el de comprometerse a participar en las acciones zoonosanitarias que se desarrollan en el Estado, entre las que se incluyen aquellas contra la brucelosis y la tuberculosis bovina.¹⁴

El programa de transferencia de tecnología aporta técnicas y valiosos conocimientos que requiere la actividad para lograr los objetivos de incrementar la producción de forrajes mediante la tecnificación y modernización de las praderas y agostaderos, así como mediante la adopción de tecnología que permite eficientar sus procesos productivos.

Los programas agrícolas de mecanización y ferti-irrigación y el de sanidad vegetal, se vinculan al programa de praderas en cuanto a que los hatos ganaderos dependen en gran medida de fuentes externas de alimentos en disponibilidad constante y de calidad, por lo que las acciones de estos benefician en forma indirecta y algunas veces de manera directa a las unidades de producción pecuaria.

En suma, el programa ha tenido éxito en la entidad desde el punto de vista del cumplimiento de sus metas, las que en algunas ocasiones han sido rebasadas. Sin embargo, este se ha visto afectado por algunos factores externos. Los retrasos que se han dado en la asignación y entrega de los recursos, han ocasionado la acumulación de acciones de diferentes ejercicios en forma simultánea. El tiempo de espera desconcierta y ocasiona desconfianza entre los beneficiarios y proveedores, quienes prefieren en ciertos casos abstenerse de participar.

¹⁴*Vid, supra p. 68*

3.4 La formulación de políticas, los beneficiarios y la percepción del programa en Nayarit

La formulación de estas políticas de apoyo, han sido percibidas por los beneficiarios como de suma importancia. La principal fortaleza del programa es el beneficio económico que proporciona, ya que brinda a los productores, especialmente a los de bajos recursos, la oportunidad de modernizar y tecnificar la unidad productiva. En consecuencia, lo descrito permite aumentar la productividad, haciendo más eficientes y rentables las operaciones. Se incrementa la inversión en el campo e incentivan nuevas y mayores inversiones en el sector agropecuario.

Para identificar a los beneficiarios en los programas de Alianza para el Campo, las normas operativas señalan perfiles de productores muy amplios. En el “*programa de establecimiento de praderas*”, basta con ser ganadero para tener acceso a los apoyos, por esta razón todos los productores solicitantes —en su mayoría— son elegibles. Considerando que en general, todos los productores pecuarios son susceptibles de ser electos para recibir las subvenciones gubernamentales, el programa se focaliza en una cobertura del 90%, pues todos los ganaderos que aplican para la obtención de sus componentes pueden ser participes, sin importar las características de la unidad de producción.

En efecto, la cobertura se consideran buena, pero a pesar de esto, se puede observar que la carencia económica por parte de los productores para realizar las aportaciones complementarias al apoyo, es una situación que debilita la función para la cual fue establecido el programa, ya que los productores más necesitados de tecnología y equipamiento, son los que no pueden beneficiarse de los apoyos. Por no contar con el dinero suficiente para poner la parte que les corresponde ya que estos no cuentan con capital suficiente para su aportación.

Por su parte, los funcionarios que participan en la marcha del programa se desempeñan básicamente como responsables de la operación del mismo. El 75% de ellos cuenta con una antigüedad en la dependencia (SAGARPA) mayor a 10

años, ya que estos cuentan con plaza base, mientras que el restante 25% tiene una antigüedad de 4 años, esto por los cambios de gobierno. Esto nos lleva a determinar que la mayoría de los funcionarios han estado vinculados con el programa desde que éste inició sus operaciones en el Estado de Nayarit, por lo que cuentan con una perspectiva completa, fundamentada en el área en que desarrollan su labor.

La perspectiva que los funcionarios tienen del programa se relaciona con las actividades o funciones inherentes al cargo que desempeñan, tales como: la administración de los recursos económicos y humanos relacionados con la marcha del programa, por parte del agente técnico; la dictaminación de proyectos y el seguimiento de la operación del programa; revisión de los expedientes del programa; al igual comentan que la cobertura del programa en su proceso de operación, es considerada en un 90% en todo el estado.¹⁵ En contraste, los funcionarios señalan que el proceso del programa en donde se presentan más fallas, es el correspondiente a la “asignación y radicación de recursos”, debido a la lentitud y burocracia que se presenta en este aspecto. Las opiniones se dividen al señalar, por un lado, que una de las principales fallas se encuentra en la asignación de apoyos, mientras que el otro señalamiento indica que este problema corresponde al pago de subsidios a beneficiarios y proveedores.

Por lo que respecta a las organizaciones, es de suma importancia hacer hincapié sobre el modelo GGAVATT (Grupos de Ganaderos para la Validación y Transferencia de Tecnología), ya que éste fue desarrollado en el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), el cual se desarrolla en función específica con el programa de praderas. Es un grupo organizado para la producción, en donde pueden participar todos aquellos entusiastas y receptivos a los cambios tecnológicos. Se organizan de 10 a 15 productores cuyos ranchos tengan características y propósitos de producción

¹⁵Aguirre, O., José M, *Jefe de Programa de Desarrollo Pecuario*, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, SAGARPA, Nayarit, México 2005. Entrevista.

similares. Es importante, que la ganadería sea la actividad principal del productor. Los ganaderos reciben asesoría técnica profesional directamente en sus ranchos, a su vez los asesores técnicos reciben el apoyo de las instituciones de investigación, para intensificar el uso de tecnologías a través del proceso de validación y transferencia de tecnología.¹⁶

Los representantes en estos grupos, son líderes ganaderos que cuentan con una antigüedad en la organización mayor a 5 años y que han estado vinculados con el programa en su proceso de evolución. Las funciones que desempeñan los líderes de las organizaciones, están directamente relacionadas con la administración de las uniones de productores, por lo tanto, son responsables de la difusión de la información del programa entre sus agremiados, así como de asesorarlos para lograr que con su participación puedan incrementar la productividad de sus hatos.

Por todo lo anterior, puede determinarse que los recursos con que cuenta el programa son muy limitados para lograr enfrentar la problemática que se alude. Ya que los productores de bajos recursos solicitan incrementar el porcentaje del apoyo gubernamental, mientras que persiste la falta de difusión de los programas y sus respectivos alcances. En este aspecto, los beneficiarios solicitan módulos de apoyo con información en los municipios para que llegue a los centros de producción en las unidades productivas.

3.5 Los efectos y el impacto socioeconómico del “*programa establecimiento de praderas*” vía subsidios

La importancia de los bienes adquiridos por los beneficiarios a través de los subsidios del programa contribuyen a mejorar la competitividad de los productores agropecuarios, mediante la creación de una infraestructura que permita mejorar su capacidad competitiva. Por esto, la opinión de los beneficiarios acerca del funcionamiento y calidad de los apoyos es muy importante. En relación con ello, los productores comentan que en la totalidad de los componentes recibidos, no se

¹⁶ Hernández, M., Leocadio, Director Estatal del Instituto Nacional de Investigadores forestales, Agrícolas y Pecuarias. Nayarit, México 2005. Entrevista.

tuvieron dificultades significativas para ponerlo en marcha o adaptarlo al sistema de producción.

La utilidad práctica de los apoyos en la unidad de producción ganadera depende de la oportunidad con que estos son recibidos. Por esta razón, el 88% de los beneficiarios considera que la recepción de los apoyos se dio con oportunidad. Tocante a lo cual, comentan que aunque en algunos casos, tardaron mucho en llegar, cualquier momento es bueno para recibir un subsidio. El 12% restante de los beneficiarios considera que el apoyo no llega en forma oportuna. Según sus argumentos, los productores que opinan de esa manera, indican que el componente se recibió después de que lo exigía el ciclo productivo; ya que éstos no pueden obtener los recursos complementarios para adquirirlo. Es decir, en diversas ocasiones no cuentan con su proporción complementaria, y esto retrasa su entrega; mientras que el restante considera que los apoyos son oportunos.

El impacto de los apoyos en la unidad de producción, podría verse limitado en algunos casos por falta de servicios complementarios. En las necesidades de los beneficiarios sobre capacitación, asistencia técnica o servicios relacionados con el componente entregado por el programa. Respecto a lo anterior tenemos que el 75% de los beneficiarios no requieren servicios complementarios para un uso eficiente del apoyo. Sin embargo, si los requiere el 25% restante, los cuales están dispuestos a pagar por ellos. Los principales aspectos en que se requieren estos servicios complementarios son en procesos productivos y en nuevas actividades productivas. En otro de los casos de manera similar un 50% requiere asesoría en el uso de insumos, mientras que el 50% restante comentan que la requiere en otros aspectos de la operación de la unidad de producción.

Los bienes y servicios obtenidos en el programa por los beneficiarios también han sido importantes para los proveedores, quienes han visto en éste una oportunidad de mercado. En este sentido, el conocimiento de la percepción de los proveedores sobre el programa es una parte fundamental para medir los impactos e identificar puntos críticos o elementos de mejora. El perfil de los proveedores muestra que la

mayor parte de ellos se componen de negocios establecidos con anterioridad a la puesta en operación de la Alianza para el Campo y radicados en la región desde antes de 1996. Su área de influencia es nacional y en algunos casos internacional. En su gran mayoría son fabricantes de los equipos que distribuyen, lo que les permite competir en precios y brindar un mejor servicio a los beneficiarios del programa. Ellos tienen experiencia previa en ventas a los programas y por lo mismo conocen los procesos de tramitación y operación de los recursos.

Los servicios con mayor demanda para los proveedores, son aquellos componentes que se involucran directamente con la unidad de producción, tales como, los de rehabilitación, establecimiento y fertilización de praderas, así como la construcción de bordos de abrevadero, perforaciones de pozos profundos. Los cuales se realizan físicamente en los predios ganaderos por los proveedores, ello, gracias a que cuentan con maquinaria pesada y tienen amplia experiencia en el ramo. Cabe aclarar que, no existen requisitos especiales de ningún orden para participar como proveedor del programa. Solo la libre competencia del mercado.

Lo anterior muestra que la inversión realizada por los gobiernos federal y estatal, están cumpliendo con sus objetivos de reactivar la inversión rural, pues no queda solo en subsidios, sino que alienta una mayor cantidad de inversiones en el sector.

En efecto, en diversos apartados de este análisis se ha comentado sobre la problemática económica que viven los ganaderos del Estado de Nayarit. Por lo que respecta a los beneficiarios, se puede opinar que, en casi el 85% de los casos las aportaciones del productor provienen de recursos propios, mientras que el resto se obtuvo principalmente mediante crédito del proveedor, ayuda del municipio y otras fuentes. Es interesante mencionar que en algunos casos, no existe el crédito agrícola—en su mayoría—, lo cual indica la razón de la insolvencia y falta de participación en el programa de todos aquellos productores que no cuentan con recursos propios para invertir, desaprovechando así la oportunidad que brindan las políticas de subsidios para mejorar su unidad de producción.

3.5.1 Los resultados y la evaluación estadística del “programa establecimiento de praderas”

Considerando que los resultados generados tienen necesariamente que ser acordes al producto recibido por los beneficiarios, el conocimiento adecuado del tipo de productos y servicios (componentes) que ofreció el programa es el punto de partida para el análisis del impacto. Por lo tanto, los cambios ocurridos se observan en: la *producción, mejoramiento genético, tecnología adaptada, productividad, costos e ingresos, empleo y medio ambiente.*

Los impactos en las unidades de *producción* beneficiadas son muy significativos, en cuanto a lograr incrementar la producción. La entidad logró en el pasado un incremento en su capacidad de producción de ganado gracias al establecimiento de 69 mil has de praderas. Sin embargo, esto ocurrió hace 8 años (1997) Uno de los objetivos principales del programa es el de rehabilitar las praderas. Es por ello que durante el 2001 el programa apoyó con casi el 26% del presupuesto a 2,400 beneficiarios, para la rehabilitación de 52,808 has de praderas; así mismo fueron fertilizadas para recuperar su productividad. Las cuales en la actualidad, muchas de ellas se encuentran deterioradas por el constante pisoteo del ganado y por la invasión de especies arbustivas nativas de la región.

Con respecto a las praderas establecidas, pueden ser fuente de forraje durante todo el año, especialmente si se les maneja adecuadamente y si se extrae este forraje durante la época de producción y se almacena correctamente para tener disponibilidad de él en los meses críticos de febrero, marzo abril, mayo y parte de junio hasta inicios de lluvias entrantes en el verano. Para este efecto, el programa apoyó con recursos para la construcción de bodegas y cobertizos, así como para la adquisición de equipo de corte y empacado de pastos. Este escenario impacta sobre el ganado y será observado con toda seguridad en mayores incrementos de peso, reducción de mortandad de ganado por efecto de las sequías (mayor disponibilidad de forraje y acceso a aguajes), así como en incrementos en los índices reproductivos.

Las unidades de producción han sido sujeto de *mejoramiento genético* en el transcurso de los años, con la finalidad de incrementar la producción, por lo que es importante para los ganaderos utilizar los apoyos recibidos en la adquisición de nuevas razas que se adapten a las diferentes características climáticas, que se presentan en cada distrito y en cada región. El impacto en este escenario, se muestra en las unidades cuando se incorporan nuevos genes seleccionados para incrementar la producción en cada nueva generación de becerras y vaquillas para reemplazo, como es el caso en los corrales de engorda, donde la calidad genética del ganado repercute directamente en la productividad del hato, principalmente en la cantidad de incremento de peso diario y pesos al destete. En este aspecto, el 50% de los productores adquirieron sementales seleccionados para sus cruzas, mientras que el 35% cuenta con cruzas de ganado criollo X raza. El 15% de los productores realizan las cruzas con ganado criollo. Esto, indica que existe aún un gran potencial de incrementar la productividad de las ganaderías, mejorando la calidad genética de sus animales mediante el apoyo del programa de ganado mejor, reforzando el componente de adquisición de sementales.

Los efectos, por la *tecnología adaptada* dentro de las unidades de producción, la mecanización permite simplificar las tareas de la actividad productiva al realizarse con mayor eficiencia y rapidez. Lo cual permite desarrollar la productividad general de la explotación, y así, incrementar la producción de forraje y reducir los costos de producción. Los cambios técnicos más importantes que ocurren en el manejo de su pradera o agostadero, son aquellos con influencia en la instalación de nueva infraestructura (cercos para división de potreros, así como la distribución de aguajes), la cual permite cambiar totalmente el manejo de la unidad. Por las condiciones presentadas en este escenario, el 90% de los beneficiarios reporta cambios tecnológicos y la principal razón para realizarlos fue de índole económica al buscar una reducción de los costos de operación e incremento en sus ingresos, mediante el manejo en la eficiencia de las operaciones rutinarias de la explotación.

En este mismo aspecto en relación a la *tecnología*, también impacta en el control sanitario, al presentar una gran mejoría sobre todo en lo que respecta al control de brucelosis bovina o tuberculosis en hatos estabulados, así como el riesgo de otras enfermedades infecciosas en los bovinos, reducen significativamente los índices productivos y reproductivos de los hatos, resultando en muy baja productividad. En este aspecto el programa se complementa con el de salud animal en la participación de las campañas zoonosanitarias.

Con respecto a los efectos en la *productividad*, es necesario indicar cómo los apoyos recibidos permiten mejorar los incrementos, si los conceptos otorgados corresponden a la rehabilitación de praderas o agostaderos, cercos convencionales, sistemas de riego que faciliten y mejoren la operación de la unidad de producción. De esta forma, es lógico esperar un incremento en la eficiencia productiva, lo cual también es positivo al reducir el riesgo de pérdidas por mortandad, bajos índices de parición y destete, o decremento de peso.

El análisis sobre los *costos* de producción de las unidades ganaderas muestra, que los productores, han percibido una reducción inmediata en los costos por efecto directo de las acciones del programa, ello debido, a la aplicación eficiente de los componentes recibidos, gracias a esto, la mayor parte de los beneficiarios han observado cambios en los *ingresos*, los participantes en el programa han experimentado un incremento en el ingreso atribuible a la instrumentación de esta política de apoyo. Esto se originó por la reducción que se dio en los costos de producción al *eficientar* la operación del sistema e incremento en la *producción*, *mejoramiento genético*, *tecnología adaptada*, *productividad*, así como la disponibilidad de agua por la construcción de pozos y establecimiento de praderas. Para efecto, los productores que han observado cambio en el ingreso neto, equivalen al 60% del número total de beneficiarios, sin embargo, su capital pecuario representa solamente el 40% de los subsidios otorgados por el programa.

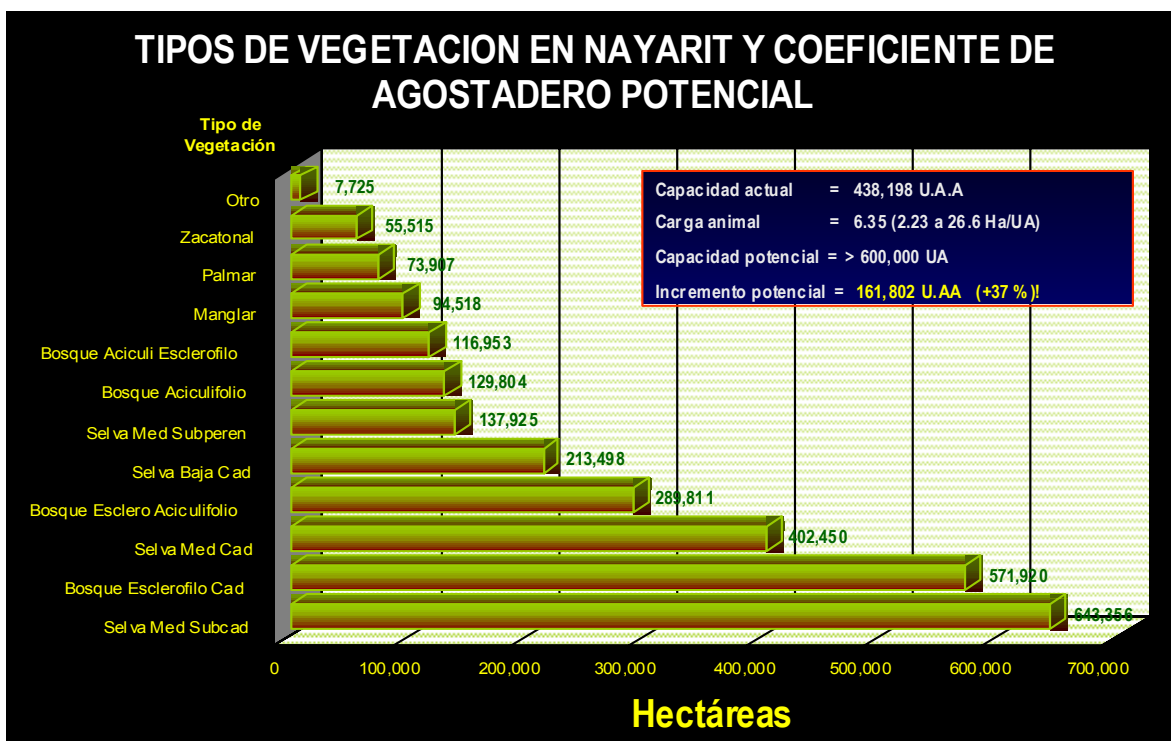
Los impactos observados en el *empleo* en los sistemas de producción ganadera, son básicamente mano de obra familiar, las características y condiciones socioeconómicas que presentan los productores especialmente los del sector ejidal, no les permite realizar contrataciones, sin embargo, cabe aclarar que, un 20% de los beneficiarios realizan contrataciones de empleos permanentes o eventuales, para hacer más eficientes los procesos de las unidades de producción, por lo tanto, este tipo de políticas de apoyo no se podrían considerar como creadoras de empleo, debido a que el 80% de los beneficiarios de esta política no presentan ninguna modalidad, y en efecto son programas que apoyan al productor y no a la producción.

En lo referente al *medio ambiente*, los componentes de rehabilitación y establecimiento de praderas, así como la construcción de bordos de abrevadero, son los que en un momento dado implican un cambio de uso del suelo, los cuales son realizados en suelos agrícolas abandonados al cultivo, lo mismo que las praderas ya establecidas que solo requieren un proceso mecánico de aireación y extracción de malezas. Los impactos ocasionados por estas acciones son irrelevantes, serían mayores en el caso de desmonte en suelos forestales (por tener vegetación nativa). Cabe aclarar que, La normatividad en los programas de la Alianza para el Campo y la SEMARNAT, no permiten realizar estas obras sin ser sometidas a proceso de evaluación por los impactos que puedan ocasionar.

3.5.2 La producción y comercialización de los productos agrícolas

El producto final de las praderas es el forraje convertido en carne y/o leche. En estas actividades de la ganadería se explotan animales de la especie bovina. Para la producción de carne se incluyen las razas bovinas especializadas en esta función, así como los vientres de doble propósito, productores tanto de carne como de leche. Así como los productos intermedios, o sea la producción de becerros para exportación y la cría de razas bovinas para el abastecimiento de vientres al sistema lechero y el repasto y engorda de becerros. El siguiente cuadro

nos muestra la relación entre el tipo de vegetación y el número de hectáreas ocupadas por la especie bovina, determinando el coeficiente de agostadero.



Fuente: INIFAP M.C. Vidal Rubio Ceja

Las estadísticas de producción pecuaria indican que durante el 2001 se produjeron 20,392.70 toneladas de carne de bovino, con una producción en Pie 41,416.21, el número de cabezas fue de 124,535.00, presentando un peso en pie 332.567, y peso en canal de 163.751 Kilogramos, con un rendimiento de 49.726, el precio en pie 11.686, precio en canal 24.342, dando un valor de la producción en pie de 484,029.23, y el valor de la producción en canal 496,399.32. La carne producida en la entidad se comercializa a través de pequeños comerciantes, quienes acuden a los predios ganaderos y adquieren los animales en pie, para trasladarlos a los rastros del Estado y su distribución a los tablajeros.¹⁷

Las estadísticas de producción pecuaria indican que durante el 2001 se produjeron 68,503.46 litros de leche de bovino, número de cabezas 526,003.00,

¹⁷ SAGARPA, *Cierre pecuario de producción de carne y leche 1998-2004*, Nayarit, México 2005.

peso en canal 130.234, precio en canal 4.331, valor de la producción en canal 296,720.04. La leche, como producto del agostadero, se da a través de los vientres bovinos de doble propósito, la cual se comercializa dentro de los distritos en su mayoría para consumo personal, y la elaboración de productos lácteos.

Es de suma importancia conocer las características, bajo las cuales se da el proceso de desarrollo, dentro de los sistemas típicos de producción en los diferentes distritos, se encuentra el de producción de becerros para exportación, en el cual se cuenta en los agostaderos con hatos de vientres bovinos cuyo único objetivo es la producción de becerros que son extraídos del sistema inmediatamente después del destete, para su venta a intermediarios que son exportados a los Estados Unidos.¹⁸

Los sistemas de utilización de los agostaderos y praderas del Estado son los de libre pastoreo de tipo extensivo, donde no se cuenta con división de potreros, ejerciéndose la mayor presión en los pastos cercanos a los aguajes; El sistema de manejo extensivo, con división de potreros y rotación del ganado en cada uno de ellos; así como los sistemas intensivos de producción, en praderas inducidas, tanto de riego como de temporal, con rotación de potreros.

En los agostaderos y praderas inducidas de la entidad se desarrollan diferentes sistemas de explotación ganadera, tales como el de cría de becerros para exportación, repasto, cría especializada de razas finas, doble propósito.

Producción de becerros para exportación o sistema vaca-becerro. Es el sistema predominante. Prácticamente la totalidad de la superficie de agostaderos y la mayoría de las praderas inducidas en áreas de temporal, se emplean bajo este sistema. Su objetivo principal es el de producir becerros hasta el destete, para

¹⁸Rubio, C., Vidal, Nutrición y transferencia de tecnología, Instituto Nacional de Investigadores forestales, Agrícolas y Pecuarias. *Campo Experimental el Verdineño*, Nayarit, México 2005. Entrevista.

posteriormente sacarlos del sistema y permitir que el vientre produzca una nueva cría.

Repasto. Sistema en el cual pastorean en praderas cultivadas, generalmente bajo riego, los becerros destetados procedentes de diversos predios del Estado, así como de otros estados de la república, cuyo destino es el mercado de becerros de exportación, pero que por alguna razón no alcanzan el peso mínimo exigido por los engordadores de ganado, o bien por que momentáneamente no existe demanda de este tipo de animales, son temporalmente conservados en praderas hasta que alcanzan el peso adecuado para su venta o se abre el mercado mencionado.

Cría especializada de razas finas.- Sistema conocido como “vaca-becerro para pié de cría”. Su objetivo es el abasto de animales de razas puras para elevar la calidad genética de los hatos comerciales. Se desarrolla esencialmente en praderas inducidas con régimen de riego.

Sistema de producción de doble propósito.- Dentro del sistema de producción de becerros al destete, el de doble propósito tiene la característica de producción de carne o de leche dependiendo de la demanda del mercado.

El análisis de la situación del “*programa establecimiento de praderas*” muestra dificultades de orden económico y técnico que limitan la rentabilidad de las unidades de producción en el estado de Nayarit. Es probable que estas limitaciones se manifiesten en mayor inversión privada en el sector, es decir, en dificultades para que los productores renueven su maquinaria, equipo, instalaciones y pié de cría en las explotaciones pecuarias. En este sentido, los apoyos a la inversión promovidos por los programas de fomento ganadero de la Alianza para el Campo, solucionan uno de los problemas más sentidos de los productores: la incapacidad para que por sí mismos realicen las inversiones que necesitan. Esto explica la creciente demanda de apoyos de los productores y los

altos multiplicadores de la inversión que tienen los subsidios de la alianza. Asimismo, los apoyos al sector pecuario al incidir de manera diferenciada en la cadena de insumos y producción, tienen efectos técnicos, productivos y económicos heterogéneos. Puede por tanto afirmarse que los apoyos de la Alianza contribuyen de manera positiva al desarrollo de la actividad ganadera.

De manera general, la adopción de una política de apoyo como el “*programa de establecimiento de praderas*” puede ser considerada como satisfactoria, existiendo aspectos que deben ser mejorados. Por ejemplo, la planeación del programa deberá considerar criterios socioeconómicos adecuados para la selección de los beneficiarios. De manera especial, se deberá analizar la posibilidad de establecer apoyos diferenciados en proporciones mayores a la normal, para los productores con menor capacidad de inversión.

Hace falta hacer un análisis más profundo de los diagnósticos regionales, con la finalidad de definir las necesidades prioritarias de inversión por región y nivel socioeconómico del productor, dando prioridad a atender el desarrollo regional, tomando en cuenta también las necesidades de los productores que por alguna razón no hayan tenido acceso a los apoyos del programa.

En cuanto a los recursos financieros del programa, la gran demanda de apoyos por parte de los productores permite que estos se ejecuten en su totalidad. Las solicitudes rezagadas, así como la gran cantidad de productores que requieren de los apoyos y por diversas razones no han podido solicitarlos, son indicadores de la necesidad que se tiene de incrementar significativamente el presupuesto del programa en el Estado.

Por lo anterior, podemos argumentar que la puesta en marcha del “*programa establecimiento de praderas*”, en su proceso de operación dentro la Alianza para el Campo como una nueva estrategia para impulsar la recuperación y desarrollo del sector pecuario, impacta de forma positiva, como una política de subsidios

para los productores del Estado de Nayarit, permitiendo en conjunto con el Estado coordinar los componentes adquiridos y de esta forma permite junto con los productores elevar la producción en las unidades de producción y de esta manera el productor incrementa su ingreso.

CONCLUSIONES

La administración pública ha sido favorecida por la metodología del análisis de políticas públicas, debido a que esta última plantea una visión sintética de los procesos en los asuntos gubernamentales, es decir, se convierte en su instrumento de explicación y análisis detallado que le permite una mejor orientación para la toma de decisiones, ya que anterior a este planteamiento, no se asumía la pluralidad y complejidad que representaba la sociedad, sólo se gobernaba a partir de un esquema de política general, uniforme y verticalista que no hacía una separación del todo en sus partes específicas y por ende, ofrecía grandes posibilidades de llevar al fracaso los programas destinados a la sociedad.

La experiencia mexicana enseña que las políticas agrícolas que sólo se definieron en términos sectoriales en gran parte, no han sido exitosas, ni han cumplido con las expectativas generadas. La política agrícola debe tener tantos contenidos regionales como sea necesario y considerar el siguiente aspecto: es indispensable elevar los niveles de ingreso, pero para ello se requiere dar al campo, base de la economía rural, la prioridad absoluta en la agenda nacional, en términos de una verdadera política de Estado que cuente, en paralelo, con políticas diferenciadas según las regiones, los recursos naturales, las características socioeconómicas y los niveles de pobreza y marginación.

En forma global, la operación del programa puede ser considerada como satisfactoria, existiendo aspectos que deben ser mejorados. Entre ellos se encuentran la ausencia de criterios socioeconómicos y de definición de necesidades prioritarias de inversión por región, así como un prolongado período para entregar los apoyos. Estatalmente, una de las fallas que exhibe el programa es la falta de una definición oficial de regiones y beneficiarios prioritarios, así como de estrategias que orienten las acciones del programa. El otorgamiento de apoyos se basa exclusivamente en el orden de recepción de solicitudes y la disponibilidad de fondos del programa.

Para esto el “*programa de establecimiento de praderas*” busca incrementar la disponibilidad de forraje con gramíneas y leguminosas, tanto en praderas como en agostaderos destinados a la alimentación de ganado bovino, para elevar la producción de carne, leche así como tecnificar y modernizar la infraestructura productiva en los predios ganaderos. En efecto, durante el periodo de estudio, los componentes más solicitados fueron los de rehabilitación de praderas; establecimiento de nuevas praderas; así como aquellos relacionados con las fuentes de abrevadero para el ganado, y su relación que estas tienen con respecto a la división de potreros, según la distribución de los agujajes.

En su mayoría los beneficiarios reportan cambios tecnológicos. La principal razón para realizar los cambios fue de índole económica al buscar una reducción de los costos de operación e incremento en sus ingresos, así como las de incrementar la producción y disminución de riesgos. Por tal motivo, el mayor impacto logrado por el programa se ha dado en el incremento de la eficiencia de operación de la unidad de producción, percibiéndose una reducción inmediata en los costos por efecto directo de las acciones del programa, permitiendo al productor incrementar su ingreso.

La falta de recursos de los productores ha limitado su participación, debilitando la función para la cual fue establecido el programa al repartir beneficios de manera inequitativa. Principalmente para aquellos productores con capacidad económica de menor nivel socioeconómico. Por otra parte, el beneficio económico ayuda a modernizar y tecnificar la unidad productiva, fomentando la inversión en la actividad ganadera.

Se puede apreciar que la mayoría de las variables aquí mencionadas tales como: cambio tecnológico, capitalización de la unidad productiva, producción, productividad e ingreso, empleo reportan variaciones muy pequeñas que fueron imperceptibles por los productores, tanto para los beneficiarios del año 1996 como

los del 2001. En cambio las variables desarrollo de capacidades y desarrollo de las organizaciones económicas, presentaron variaciones más sensibles.

De acuerdo con SAGARPA Nayarit, entre 1996 -2001 el grupo de programas de Fomento ganadero observó una tasa de crecimiento media anual en la inversión del orden de 5.02%. En este mismo periodo se observó una tasa de crecimiento media anual del 10.25% con respecto a los productos apoyados.¹

Para resumir SAGARPA, nos indica que los apoyos se dirigieron a las regiones geoeconómicas del Estado: la parte norte absorbió el 29.94% de los recursos, a la región centro se canalizó el 23.41% y para el sur el 46.65%. Por los montos de inversión se observó que la producción de ganado de carne fue la actividad más apoyada, seguida por la producción de ganado de doble propósito y en tercer término por la producción de leche.

¹ SAGARPA, *Evaluación Alianza para el Campo*, Presentación del informe de la evaluación realizada al grupo de programas de Fomento Ganadero, Nayarit, México 2002.

PROPUESTAS

Llevar a cabo una reforma de la administración pública agropecuaria en el marco de una política de desarrollo agropecuario significa establecer en dicha administración una nueva normatividad administrativa, compatible con las exigencias de ejecución de la política que se proyecta llevar a cabo, el significado de esta reforma se comprenderá mejor si se examina en más detalle cómo surge la necesidad de cambiar la normatividad vigente por una nueva y cómo esta normatividad se integra en la política de desarrollo agropecuario.

Para que la política de desarrollo agropecuario sea exitosa, es imprescindible que la normatividad vigente en la administración pública agropecuaria sea consistente con ella. Para lograrlo, en la mayoría de los casos se hace necesario cambiar la normatividad administrativa.

La necesidad de estos cambios se origina, básicamente, en las diferencias de objetivos, estrategia y mecanismos instrumentales entre la política de desarrollo pasada y la que se comienza a aplicar. Estas diferencias hacen que la organización y modalidades de funcionamiento vigentes en la administración pública agropecuaria puedan no ser las adecuadas para desarrollar las nuevas actividades, atender a clientelas distintas a las tradicionales, estimular nuevos comportamientos de empresarios y trabajadores agropecuarios, intensificar los esfuerzos de inversión, desarrollar ciertas regiones, etc.

En algunos casos, estos cambios afectan normas jurídicas que impiden o dificultan la coordinación entre las actividades de los organismos públicos agropecuarios, como por ejemplo, aquéllas que favorecen la existencia de múltiples centros independientes de decisión dentro de la administración pública agropecuaria. En otros casos, los cambios afectan normas técnicas que regulan determinados procedimientos (otorgamiento de crédito, selección de beneficiarios en proceso de reforma agraria, formulación de los presupuestos de los

organismos públicos agropecuarios, etc.), las que deben modificarse en función de las necesidades de ejecución de la nueva política. Finalmente, otros cambios no afectan directamente a las normas, sino que a personas, puesto que al sustituir a algunos ejecutivos o al alterar la composición de los centros de decisión o de ciertos grupos informales se logra modificar valores, estilos de dirección, normas de grupo, centros de poder, que podrían estar sustentando una normatividad inconsistente con los requerimientos de ejecución de la nueva política.

Cuando se formula una estrategia de largo plazo, en función de los objetivos del desarrollo agropecuario, simultáneamente se determina, aun cuando sea en forma muy general, el modelo hacia el cual debería tender la organización de la administración pública agropecuaria en dicho periodo. En efecto, si la estrategia postula que el incremento en el ritmo de crecimiento de la producción agropecuaria debería resultar fundamentalmente de una incorporación masiva de tecnología, entonces el modelo de organización debería prestar especial atención a la creación, ampliación y mejoramiento de la capacidad administrativa de los organismos encargados del desarrollo tecnológico de la agricultura y ganadería (organismos de investigación, de asistencia técnica, capacitación, de sanidad animal y vegetal, de abastecimientos de insumos y otros bienes de capital), por el contrario si el mayor ritmo de aumento de la producción se postula básicamente a través de una ampliación de la superficie cultivada, entonces el modelo deberá preocuparse prioritariamente de mejorar la organización y el funcionamiento de la administración pública agropecuaria en materias tales como el riego y la colonización, sin descuidar otros aspectos complementarios.

Los cambios postulados en el destino de la producción hacia mercados internos y externos; en su composición relativa entre productos agrícolas y pecuarios (e internamente en los subgrupos) en la localización de cultivos y existencias ganaderas; en la estructura empresarial, etc., van conformando la imagen futura del sistema agropecuario a la cual debe corresponder un determinado modelo de organización y funcionamiento de la administración pública agropecuaria. Así

como la imagen futura del sistema agropecuario definida para el largo plazo orienta la formulación de la estrategia de mediano plazo, así también el modelo de organización de la administración pública agropecuaria caracterizado para el largo plazo orienta el diseño del que se desea tener en el mediano plazo.

Así por ejemplo, si para el largo plazo se concibe un modelo de organización que postule la especialización de la mayoría de los organismos públicos agropecuarios en el desarrollo de una función (investigación agropecuaria, crédito agrícola, comercialización, asistencia técnica, etc.), no sería coherente que en el mediano plazo se promovieran los organismos organizados a base de actividades por producto o a base de clientelas. A la inversa, si para el largo plazo se postula una administración desconcentrada, descentralizada y que actúe fundamentalmente en función de planes regionales, entonces sí sería coherente la adopción de medidas de reforma administrativa en el mediano plazo que tenderían a crear una organización para la planeación regional y a superar, paulatinamente, las limitaciones de la administración pública agropecuaria a nivel regional.

De esta manera las políticas públicas contribuyen en gran medida al cumplimiento de los objetivos vinculados al ingreso y su distribución. El nivel de los precios de los productos y de los factores, así como la presión tributaria, son elementos importantes en la determinación del volumen del ingreso agropecuario, y también en la distribución entre ramas de actividad, pues producen traslaciones de ingresos entre el agro y el resto de la economía. En una medida menor, las decisiones respecto al financiamiento de la comercialización de sus productos e insumos también contribuyen a este objetivo. Por otra parte, un adecuado manejo de las políticas de precios de comercialización, de tributación y de seguros pueden contribuir a reducir la inestabilidad que caracteriza al ingreso agropecuario.

Las políticas pueden constituir además un eficiente instrumento para redistribuir el ingreso dentro del sistema agropecuario y de cada una de las actividades que lo integran. En efecto, a través de ellas es posible modificar la participación relativa

de los distintos grupos de productores y de las diversas regiones, así como su distribución funcional y personal. En este último sentido tienen importancia el nivel y la composición de las remuneraciones, así como la tributación, que puede modificar los precios de los recursos y también gravar o subsidiar los ingresos percibidos por los propietarios.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, V., Luis F, El estudio de las políticas públicas (estudio introductorio y edición). Editorial Porrúa, México 1996.

Aguirre, A., Mario, *Efecto de la política Alianza para el Campo en su componente Ferti-irrigación en el Estado de Nayarit*. FLACSO, México 2000.

Aguirre, O., José M, *Jefe de Programa de Desarrollo Pecuario*, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, SAGARPA, Nayarit, México 2005.

Acle T., A, *Planeación estratégica y control de calidad*, Grijalbo, México 1990.

Barraza, Z., Rolando, "política y administración pública: Valladeres ante el nuevo gerencialismo, en: revista de administración pública Núm. 100, *la administración pública mexicana ante el futuro.*, INAP México 1999.

Cabrero M., Enrique, "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México, límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes", en: *revista gestión y política pública*, Vol. IX, Núm. 2, Segundo semestre, México 2000.

Cardozo, M, "La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones, en: *Revista INAP*, No 84, México 2000.

Cabrero, M., Enrique, *La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria*, México 2004.

CEPAL y OEA. PRONASOL, *Programa conjunto sobre políticas sociales para América Latina, manual: formulación y evaluación de proyectos sociales*, México 1995.

Calderón, S., Jorge, "Reflexiones sobre política macroeconómica y desarrollo rural en México", en: (coord) Torres, T., Felipe, *El sector agropecuario mexicano, después del colapso económico*, UNAM, Edición, Plaza y Valdés. México 2002.

Carrillo, H., Mario, *El crédito y el seguro en la modernización de la agricultura en México*, Universidad veracruzana, Jalapa, México 1976.

Calva, L., José, Políticas públicas para el desarrollo agropecuario sostenido con equidad, alternativas para la economía mexicana, editorial J. Pablos, México 1997.

Calderón, S., Jorge, “Reflexiones sobre política macroeconómica y desarrollo rural en México”, en: (coord) Torres T., Felipe, *El sector agropecuario mexicano, después del colapso económico*, UNAM, Edición Plaza y Valdés, México 2002.

Cierre Pecuario de Producción de Carne y Leche 1998-2004. (2005). Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. (SAGARPA), Nayarit. México.

Del Pardo, María, *De la administración pública a la gobernanza*, el colegio de México, México 2004.

De Oca, Malvaez., M, *Nuevas necesidades de tecnología informática para la definición de políticas sociales en México*. México 1999.

De Albornoz, A., *Trayectoria y ritmo del crédito agrícola en México*, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, INIE. México 1966.

Diario Oficial de la Federación, 3 de Junio, México 1998

Ernesto, Carrillo, “La evolución de los estudios de administración pública: la cuestión del objeto” en: Del Pardo, María, (compiladora), *de la administración pública a la gobernanza*, el colegio de México, México 2004.

Escalante, S., Roberto, Talavera, F., Diana, “La política macroeconómica en el sector avícola”, (coord) Torres, T., Felipe, *El sector agropecuario mexicano, después del colapso económico*, UNAM, Edición, Plaza y Valdés. México 2002.

Franco, Rolando, “*Perspectivas de políticas públicas*”, *desarrollo social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas*, en: Carlos, Sojo, (editor), facultad latinoamericana de ciencias sociales, FLACSO, sede académica de Costa Rica, Costa Rica 2002.

Flores, L., Graciela, Pérez, L, y Sarmiento, S., *Las voces del campo movimiento campesino y política agraria 1976-1984*, UNAM, Editores Siglo XXI, México 1988.

Fideicomiso de Riesgo Compartido Gerencia Nayarit, FIRCO, *Alianza Para el Campo, Programa Establecimiento de Praderas*. Nayarit, México 1996-2001.

González S., Renato F, (2003) “Alianza para el Campo y el Sector Pecuario en Colima”, en: *Comercio Exterior*, núm. 2, vol. 53, Febrero, México.

Guerrero, Omar, *Curso de teoría de la administración pública*, Facultad de Ciencias Sociales y Políticas, UNAM, México 1991. Mimeo.

Giarraca, N, y Cloquell, S, (Compiladoras) *Las agriculturas del Mercosur, el papel de los actores sociales*, editorial la Colmera, FLACSO, Buenos Aires, Argentina 1998.

González, M., J, Pérez, A, León, F, Olivares, J, Calderon, H, Astori, D, Figueroa, S, Lee, R., T, *La planificación del desarrollo agropecuario un enfoque para América Latina*, Vol 2, editores Siglo XXI, México 1986.

Grammont, C., Hubert, *La sociedad mexicana frente al nuevo milenio, El acceso a los recursos naturales y el desarrollo sustentable*, Editores Plaza y Valdez, México 1996.

García, H., de Jesús J, *Sector comercio y fomento industrial*, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, SAGARPA, Nayarit, México 2000.

Hernández, M., Leocadio, Director Estatal del. Instituto Nacional de Investigadores forestales, Agrícolas y Pecuarias. Nayarit, México 2005.

Lindblom, Charles, “Como adecuar la política en el análisis de las políticas pública”, en: revista *Gestión y Política Pública*, vol, Núm.2 segundo semestre, centro de investigación y docencia económica, CIDE, México 1997.

Leocadio M. Hernández (2005). Dirección Estatal del. Instituto Nacional de Investigadores forestales, Agrícolas y Pecuarias. (INIFAP), Nayarit, México.

Mojone, Giandomenico, “Los usos del análisis de políticas”, Aguilar, Vi., Luis, en: *La Hechura de las Políticas*, Miguel, Á., Porrúa, primera edición, México 1992.

Mendaz, G., Patricia, *La política del gobierno federal en los subsidios al consumo: el caso del subsidio a la cadena de maíz-tortilla 1988-1995*, Tesis Licenciatura, FCPyS, UNAM, México 1996.

Morett, S., Carlos, *Articulación agricultura-industria y reforma agraria en México*. Tesis Doctorado, Facultad de Economía UNAM, México 2000.

Macckiley, H., Eckart, Las reformas a la legislación y a la política crediticia relativas al medio rural, En la sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio, Volumen III, Plaza Y Valdés, México 1996.

Miklos, Tomas, *Planeación prospectiva: una estrategia para el diseño del futuro*, limusa, México 1991.

Martínez, B., Estela, *Organización de Productores y Movimiento Campesino*, Editores Siglo XXI, México 1991.

Pérez, E., R, Ibarra Romero., R, “de políticas agrícolas y otros asuntos del campo”, en: Revista No. 14, *Estudios agrarios*, de la procuraduría agraria, México 2000.

Evaluación de Alianza para el Campo 2000. Programa Establecimiento de Praderas, Resumen Ejecutivo Nacional. SAGARPA.

Torres, R., Alicia, *Carta económica regional*, año 2, núm. 11, Universidad de Guadalajara, México 1990.

Trápaga, D., Yolanda, “Ingresos agrícolas en los países industrializados”, en: (coord) Torres T., Felipe, *El sector agropecuario mexicano, después del colapso económico*, UNAM, Edición Plaza y Valdés, México 2002.

Torres T., Felipe, Piña C., Mario, Delgadillo M., Javier, Campos C., Guillermo, *Nueva ruralidad y agudización de la crisis agrícola y alimentaria en México*, UNAM Y UACH, México 2004.

SAGARPA, “reglas de operación de la Alianza para el Campo para la reconversión productiva, integración de cadenas agroalimentarias y de pesca; atención a factores críticos y atención a grupos y regiones prioritarios”, México 2003.

Subirats, H., Joan, “El análisis de políticas públicas, un problema de estilo”, en: *la formación de políticas públicas en España, exploración sobre los elementos distintivos de nuestro “policy style”* (una aportación al análisis del sistema político Español), Centro de estudios constitucionales Madrid 1992.

SAGARPA, Evaluación de Alianza para el Campo “*programa establecimiento de praderas*”, resumen ejecutivo nacional., México 2000.

Salomón, Salcedo, *Impactos diferidos de las reformas sobre el agro mexicano*, CEPAL, Santiago, Chile 1999.

SAGARPA, *Cierre pecuario de producción de carne y leche 1998-2004*, Nayarit, México 2005.

Uvalle, B., Ricardo, “El estado, el mercado y la administración pública: un enfoque público de su relevancia institucional”, en: Revista *reforma del Estado y gestión pública*, instituto de administración pública del Estado de México, IAPEM, No. 44, México 1999.

Uvalle, B., Ricardo, *Los nuevos derroteros de la vida Estatal*, instituto de administración pública del Estado de México, IAPEM, México 1994.

Usabiaga, A., Bernardo, *Reglas de operación de la Alianza para el Campo para la reconversión productiva; integración de cadenas agroalimentarias y de pesca; atención a factores críticos y atención a grupos y regiones prioritarios*. Secretaria de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación, SAGARPA, México 2003.

Zorrilla, O., Leopoldo, “Las políticas mexicanas de desarrollo rural en el siglo XX”, en: revista *comercio exterior*, núm. 2 Vol. 53 Febrero, México 2003.

Rubio, C., Vidal, Nutrición y transferencia de tecnología, Instituto Nacional de Investigadores forestales, Agrícolas y Pecuarias. *Campo Experimental el Verdineño*, Nayarit, México 2005.