



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO
PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN GEOGRAFÍA

POLÍTICA AGRÍCOLA EN MÉXICO: EVALUACIÓN AL FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA
DE APOYOS DIRECTOS AL CAMPO (PROCAMPO) 1994 – 2019. EL CASO DE LOS
PEQUEÑOS PRODUCTORES MEXICANOS

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

MAESTRA EN GEOGRAFÍA

PRESENTA:

MYRIAM ABISH GAMBOA CASTAÑEDA

TUTOR:

DRA. FLAVIA ECHÁNOVE HUACUJA
INSTITUTO DE GEOGRAFÍA UNAM

CIUDAD UNIVERSITARIA, CDMX, NOVIEMBRE, 2020



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.

“La ciencia social no es una ciencia experimental que busca leyes, sino una ciencia interpretativa que busca significados”.

(Clifford Geertz en Della Porta y Keating, 2013:38).

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis simboliza uno de los más importantes logros que he alcanzado, su realización es el resultado del esfuerzo, trabajo y apoyo de muchas personas y quienes merecen mérito y mi más sincero agradecimiento.

Académicos

Expreso un genuino y sincero agradecimiento a mi tutora, la Doctora Flavia Echánove Huacuja, por su disposición, paciencia y atención, que me dieron la fuerza y guiaron mi camino para alcanzar el tan deseado objetivo de finalizar este trabajo de investigación.

Agradezco ampliamente la disposición de cada uno de los integrantes del sínodo: Dr. Enrique Propin Frejomil, Dr. José Gasca Zamora, Dra. Georgina Calderón Aragón y Dr. Iván Jiménez Maya, por su atención durante este año lleno de retos, así como por cada una de sus observaciones y recomendaciones que fueron significativas para pulir la información de esta Tesis.

Y sobre todo, estoy profundamente agradecida con la Universidad Nacional Autónoma de México, por ser el alma mater de mi crecimiento profesional y personal, que me seguirá inspirando porque por mi raza hablará el espíritu.

Personales

Agradezco a Dios por la capacidad, fuerza y valor para culminar esta etapa de mi vida. Agradezco a Enoc, por ser el impulso de mis acciones y mis esperanzas.

Agradezco a mi familia, a mis padres Miriam Iris y José Alejandro por las enseñanzas, el ejemplo y las oportunidades que me dieron y que me permiten alcanzar mis sueños. A mi hermano Nefi por darme el ejemplo y demostrarme que todo esfuerzo vale la pena.

Agradezco a Beto, a Dulce y a Ángel, así como a Omar y Haziél, por su paciencia, apoyo y ánimo, así como por estar al tanto de lo más importante de mi vida durante mis ausencias. Agradezco también a mis suegros Cruz y Javier y a mi Tía Lourdes por su apoyo, y también a Marco por la ayuda proporcionada.

Agradezco a quienes fueron las piezas clave para el levantamiento de la información en los municipios estudiados de Epitacio Huerta, Michoacán y Ozumba, Estado de México, es decir mis amigos Yolanda Moreno Anaya y su esposo Luis; a Yunnuen Villanueva Hernández y a cada uno de los familiares de ambos por su colaboración.

Agradezco a mi amiga Paty Martínez por confiar en mí, por el apoyo emocional, sus recomendaciones bibliográficas que me ayudaron durante todo este proceso.

Agradezco sinceramente el impulso y confianza de mis jefes, por sus altas expectativas en mi desarrollo profesional y académico, por inspirarme con su ejemplo a dar cada día lo mejor de mí en el desempeño de mis labores.

CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	I
CONTENIDO	II
INTRODUCCIÓN	1
Objetivo de la Investigación	4
Objetivos secundarios	4
Hipótesis.....	4
Metodología.....	4
Alcance de la investigación	5
CAPÍTULO 1. MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO METODOLÓGICO	7
1.1 Abordaje conceptual, teórico y epistemológico	7
1.1.1 Postura investigativa	7
1.1.2 Desde la geografía regional y económica.....	8
1.1.3 Enfoque multiescalar de la geografía del desarrollo.....	11
1.1.4 Espacio rural analizado con un enfoque sistémico	13
1.2 Temáticas centrales.....	15
1.2.1 Orientación agrícola del territorio mexicano	15
1.2.3 Propuestas a favor del Desarrollo Rural.....	20
1.3 Conceptos de referencia	24
1.3.1 Actores rurales	25
1.3.2 Régimen de propiedad de la tierra	28
1.3.3 Tipos de producción	32
1.4 Dilema de las políticas y programas agrícolas.....	34
CAPÍTULO 2. REVISIÓN DE LA TRANSICIÓN HISTÓRICA: POLÍTICAS PÚBLICAS AGRÍCOLAS ORIENTADAS HACIA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO DEL CAMPO MEXICANO	36
2.1 Procampo entre la Política Económica y Social.....	36
2.1.1 Las políticas económicas	39
2.1.2 Las políticas sociales.....	41
2.1.3 Gestación de políticas rurales	42
2.2 Etapas de la agricultura mexicana.....	45
2.2.1 El modelo agro-exportador (1821-1945)	46
2.2.2 Milagro Agrícola Mexicano (1946-1965).....	48
2.2.3 Crisis de la agricultura (1965-1975)	53
2.2.4 Recuperación del sector agrícola (1976-1981).....	54
2.2.5 La otra crisis de la agricultura (1982 hasta hoy)	56

2.3 Evolución del Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo)	63
2.3.1 Origen, fundamentos y principios del Procampo.....	63
2.3.2 Problemática	64
2.3.3 Desarrollo histórico y económico.....	66
2.3.4 Consideración de las evaluaciones.....	67
2.4 Transformación en Proagro Productivo	71
2.5 Programa Producción Para el Bienestar.....	73
CAPÍTULO 3. EVALUACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DEL PROCAMPO DESDE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES MEXICANOS.....	77
3.1 Estudio de caso: Epitacio Huerta, Michoacán	79
3.1.1 Contexto Geográfico	79
3.1.2 Contexto Social.....	81
3.1.3 Contexto Productivo	84
3.1.4 Percepciones de los pequeños productores desde la investigación de campo	92
3.1.5 Condensado de respuestas a las entrevistas realizadas en el municipio de Epitacio Huerta, Michoacán.....	101
3.1.6 Nuevos programas en el municipio.....	103
3.2 Estudio de caso: Ozumba, Estado de México.....	103
3.2.1 Contexto Geográfico	104
3.2.2 Contexto Social.....	105
3.2.3 Contexto Productivo	110
3.2.4 Percepciones de los pequeños productores desde la investigación de campo	117
3.2.5 Condensado de respuestas a las entrevistas realizadas en el municipio de Ozumba, Estado de México	122
3.3 Aspectos conclusivos de ambos casos de estudio.	124
CONCLUSIONES GENERALES.....	128
ANEXOS.....	130
Guía de entrevistas.....	130
Fotográfico	131
A) Epitacio Huerta, Michoacán.....	131
B) Ozumba, Estado de México	131
BIBLIOGRAFÍA	133

INTRODUCCIÓN

Cada vez cobran mayor importancia los estudios científicos relacionados con el espacio productivo mexicano, uno de los enfoques tiene la finalidad de comprender, analizar y evaluar el desempeño de las leyes, los reglamentos y los programas que fomentan el desarrollo económico y social de la población rural.

Sin embargo, dicho enfoque no ha cobrado suficiente relevancia dentro de los estudios geográficos, a pesar del quehacer estratégico de la geografía en el ordenamiento territorial que podría contribuir con una suficiente experiencia a la generación de políticas públicas focalizadas y de mayor impacto para la población rural, de manera que se mantenga una relación respetuosa y armónica con las características culturales, sociales, políticas y económicas (en este ámbito las productivas) de cada región, en particular, dentro del territorio nacional.

El fin de toda política pública es incrementar el bienestar de la población. Algunas se centran en apoyar de diferentes formas la producción y la comercialización agrícola, con la entrega de apoyos, ya sea con recursos económicos en especie (semillas y fertilizante) o mediante precios de cobertura con los que se busca mitigar el impacto de los precios internacionales y garantizar un costo base para los productores.

Para poder considerar e incluir a cada tipo de productor agrícola, conforme a sus posibilidades específicas de producción (volumen, tipo y destino), se tiene que requerir un esfuerzo mayor a los tomadores de decisiones, para organizar de forma diferente las políticas públicas productivas, tomando en cuenta que cada grupo de productores agrícolas (pequeños, medianos y grandes) requiere atender, apropiadamente, sus capacidades productivas específicas en relación a las condiciones geográficas del lugar que habitan.

Por otro lado, las políticas públicas mal enfocadas, en vez de atender el bienestar de cada grupo productivo de la sociedad rural, generan nuevas problemáticas que podrían acrecentar las disparidades entre grupos y llevar a un empobrecimiento acelerado de la población, a la segregación y a la reducción de oportunidades de desarrollo en perjuicio del bienestar social.

En cambio, la generación y la implementación adecuada de políticas públicas podría favorecer de manera positiva a cada grupo productivo de acuerdo con su potencial, capacidades y necesidades, llevándole a incrementar sus rendimientos y ser más competitivos en el mercado (ya sea local o internacional), con miras a que en el mediano o largo plazo puedan superar la línea de pobreza en que se mantienen.

Este proyecto de investigación se centra en analizar al Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), que fue establecido como una política pública agrícola por el Gobierno Federal en 1994, con el objetivo de fomentar la productividad del campo.

El surgimiento de Procampo se enmarca durante el comienzo de la vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o período de apertura comercial neoliberal, donde se ponía en riesgo la competitividad de los productores agrícolas mexicanos y a las empresas¹ de producción de bienes finales agrícolas como semillas, fertilizantes y maquinaria.

Ante dichas circunstancias, Procampo fungió como un mecanismo para fortalecer la producción nacional y dotar de protección a los productores agrícolas ante los efectos de la apertura comercial como: la baja de precios y el incremento de importaciones.

Si bien Procampo fue el principal programa de apoyos económicos, que por excelencia benefició a los productores rurales, el monto del ingreso era limitado y solo cubría una pequeña parte de la producción agrícola, por lo que cada productor era responsable de aportar el resto de ingresos para invertir en el siguiente ciclo agrícola.

El resto de los recursos que permitían la producción agrícola provenía de los ingresos particulares que cada uno de los productores aportó a través de sus propios medios, por lo que podían corresponder a un empleo complementario al campo o a las ganancias obtenidas a partir de la comercialización de sus cosechas.

En inicio, los recursos del Procampo se asignaron en función de la superficie poseída por los productores, por lo que se benefició, principalmente, a los grandes y medianos productores que a los de pequeña propiedad.

El trabajo de campo en el cual se sustenta la investigación se enfoca en analizar la utilización que, los pequeños productores, le dieron a los recursos que obtenían del Programa Procampo, así mismo, evaluar si el programa condujo a los pequeños propietarios hacia una mayor productividad agrícola.

Considerando la gran diferenciación de los productores agrícolas en el territorio nacional, se eligió únicamente a dos municipios del centro de México para la comprobación de la hipótesis, por lo que este estudio permitirá conocer si la utilización del apoyo que obtuvieron los pequeños productores a través del Procampo y posteriores programas de apoyo² permitieron mejorar las condiciones productivas, económicas y de vida de quienes los recibieron.

¹ Las empresas públicas fueron las principalmente las perjudicadas con la apertura del mercado y la competencia internacional, aunque también los pequeños comercializadores de insumos.

²En este caso también se deben considerar a los programas posteriores como Proagro Productivo y Producción para el Bienestar.

El primer capítulo tiene el propósito de encuadrar un fundamento para la mejor comprensión de los subsecuentes apartados, por lo que se centra en definir el abordaje teórico, conceptual y epistemológico de la investigación; además se hace énfasis en la importancia que tiene la postura investigativa de cada autor, pues a partir de ella es que se rige el análisis del tema estudiado.

También se pretende esclarecer los principales conceptos que permitan comprender el estudio desde una perspectiva geográfica, a partir de la definición de los conceptos propios referentes a la temática de la investigación que son requeridos para poner en claro el marco de referencia.

El segundo capítulo se centra en el desarrollo socioeconómico mexicano posterior a la década del cincuenta del siglo pasado, enfocándose desde la óptica de las políticas públicas agrícolas; se hace énfasis en el período de inicio del modelo neoliberal en México como detonador de las condiciones en que se gestó el Procampo.

También se plantea, de manera general, al Procampo; su surgimiento, sus propósitos, las transformaciones que ha tenido, la procedencia del presupuesto que permitió su funcionamiento y algunas consideraciones obtenidas a partir de la revisión de evaluaciones de carácter institucional.

Además, se realizó una breve semblanza de la posterior transición del Procampo (finalizado en 2014) a Proagro Productivo y, de este, al Programa de Producción para el Bienestar, lo que permite, con una nueva normatividad, mantener el esquema de apoyo a los pequeños productores durante el gobierno de la cuarta transformación.

El tercer capítulo tiene el propósito de ahondar en los estudios de caso, a fin de dilucidar si se cumplió con los objetivos de productividad planteados por Procampo para los pequeños propietarios de dos municipios (Epitacio Huerta, Michoacán y Ozumba, Estado de México), cuyas experiencias fueron recopiladas a través de entrevistas en trabajo de campo y, posteriormente, analizadas cualitativamente.

El trabajo de campo implicó una aproximación a las principales problemáticas que hay entre los pequeños productores de los municipios comparados; a su vez mostró desde la voz de los mismos, las deficiencias operativas del programa y algunas propuestas que permitirían dar solución a las problemáticas que los entrevistados identificaron en sus comunidades.

Objetivo de la Investigación

La investigación propuesta, tiene como propósito evaluar el cumplimiento de los objetivos del Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) referentes al incremento del ingreso y la productividad de los pequeños productores de granos, con base en la utilización del recurso obtenido mediante el programa.

Objetivos secundarios

- Revisar la transición histórica de las políticas agrícolas orientadas al crecimiento económico del campo mexicano a partir de la implementación del modelo neoliberal, concluyendo con la recomposición de Procampo (1994-2014) en Proagro Productivo (2014-2018).
- Identificar el propósito por el cual se configuró Procampo, con el fin de corroborar su cumplimiento en cada etapa específica del programa a partir de su creación en 1994.
- Determinar las características agrícolas de los pequeños productores en los casos de estudio (Epitacio Huerta, Michoacán y Ozumba, Estado de México) y encuadrarlas en Procampo (1994-2014) y en Proagro Productivo (2014-2018) a fin de descubrir la real utilización del recurso por parte de los beneficiarios.
- Sustentar la existencia de una estrategia integral de impulso a la productividad mediante los apoyos y subsidios de Procampo y otros programas para los pequeños productores.
- Establecer qué elementos y criterios permitirían evaluar el uso real del presupuesto asignado a Procampo, a fin de acreditar o no al programa como mecanismo de fomento al desarrollo económico rural.
- Elaborar mapas con SIG, que contengan información referente a la utilización del programa Procampo y la cantidad de pequeños productores beneficiados.

Hipótesis

Se considera que el recurso económico o ingreso otorgado a los pequeños productores por parte de Procampo no significó un elemento económico relevante para el desarrollo agrícola y productivo porque, funcionalmente, para los pequeños productores se emplea como un recurso complementario al bienestar social a fin de solventar necesidades básicas, relegando el fomento a la agricultura.

Metodología

La metodología utilizada en la investigación se dirige a través de los siguientes pasos:

- 1) La revisión bibliográfica, hemerográfica y estadística, a través de la cual se identificaron aspectos teóricos y conceptuales relacionados con las temáticas pertinentes a la investigación, es decir: espacio rural, desarrollo económico agrícola, políticas públicas (rurales y agrícolas), así como estudios de caso

referentes al tema y la perspectiva investigativa desde la cual fueron abordados; también se consultó el contexto histórico que enmarca la evolución de las políticas agrícolas en México.

La revisión se llevó a cabo en las bibliotecas físicas y virtuales: Central, del Instituto de Geografía y de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM, Universidad Autónoma de Chapingo, entre otras. Se buscó información en la red acerca del tema en las páginas de internet de la SIAP, Campo mexicano, INEGI, SAGARPA, FAOSTAT y similares.

- 2) El trabajo de campo consistió en la realización de entrevistas dirigidas a pequeños productores, para identificar las características del espacio geográfico en que viven, su ámbito socioeconómico y productivo, su nivel de bienestar y las problemáticas existentes en su entorno. Todo lo anterior permite identificar la real utilización del recurso de Procampo y enmarcarlo en su propia gestión del territorio y en las propuestas que tienen para incrementar su productividad y mejorar su condición socioeconómica.
- 3) Con la información obtenida en campo, se realizó un análisis cualitativo y cuantitativo que se corroboró con la investigación bibliográfica para fundamentar los resultados.
- 4) La información recabada y, debidamente, organizada permitió la elaboración de la cartografía en SIG, con el propósito de tener un acercamiento visual a la investigación.
- 5) La redacción de la tesis se realizó secuencialmente de acuerdo con la información que se fue obteniendo durante el proceso investigativo.

Alcance de la investigación

El estudio del programa PROCAMPO se presenta en diversos momentos desde el ámbito institucional para evaluar su funcionamiento, efectividad y reformular los aspectos que no resultaron eficientes o que con el tiempo perdieron vigencia.

La investigación propuesta se enfoca en analizar al programa Procampo desde una perspectiva poco habitual, es decir, a partir de la utilización que los pequeños productores beneficiados le dan al recurso económico obtenido, para lo cual se deben tener muy en cuenta las condiciones de pobreza y extrema pobreza que caracterizan la agricultura de autoconsumo que se practica en amplios espacios rurales del país.

El presente trabajo pretende aportar con el análisis de datos y experiencias, que podrán ser utilizados por los alumnos de la Licenciatura en Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras, y otros interesados afines a los temas de política agrícola y espacio rural.

También podría ser el origen para interesar al lector en el tema a fin de que siembre la semilla para el desarrollo de futuras investigaciones en temas de Geografía Agraria, Geografía Rural y Geografía Económica e incluso Economía, Ciencias Políticas y Derecho, en instituciones como la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad Autónoma de Chapingo, el Colegio de México, entre otras posiblemente interesadas en el tema.

Sería demasiado ambicioso (aunque de un parecer muy grato) que pudiera aportar algunos mínimos elementos relevantes, a fin de que los tomadores de decisiones en instancias gubernamentales y que estén encargadas del diseño e implementación de políticas públicas, consideren útil la información para que se mejoren los programas productivos y junto con ellos las condiciones de vida de la población rural mexicana.

CAPÍTULO 1. MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO METODOLÓGICO

El primer capítulo tiene como finalidad presentar al lector el marco teórico y conceptual de la investigación. También pretende explicar la base metodológica que se aplicó durante el trabajo de campo y en el proceso de redacción de la tesis.

A continuación se explican brevemente los lineamientos epistemológicos de la investigación, para que mediante un pensamiento crítico el lector se aproxime en la mayor medida posible a los planteamientos propuestos por la autora, porque en todo estudio científico las ideas que se expresan presentan una interpretación en función de la intencionalidad con la cual se desarrolla el conocimiento.

1.1 Abordaje conceptual, teórico y epistemológico

1.1.1 Postura investigativa

Toda investigación se rige a partir de una postura ideológica que permite al autor explicar la realidad o totalidad³ del fenómeno desde un enfoque particular, para ello se utiliza una conceptualización específica y una metodología que se ajuste al propósito de lo que se estudia de forma que dota de un orden lógico al conocimiento.

Cada investigación utiliza información preexistente como marco de referencia, la cual, se busca actualizar con los datos suficientes para que se sustenten el análisis, para comunicar los resultados con exactitud y con la mayor objetividad posible. Porqué será a partir de los ideales y el compromiso del investigador con una postura teórica que se generen suficientes argumentos para interpretar la realidad y aplicar el conocimiento adquirido (Castells, 1975; Sunkel, 1999 y Osorio, 2012a).

Derivado de que no existe una difusión de la ciencia que sea objetiva, neutral y libre de intencionalidad; la postura del investigador dependerá de su ética, compromiso y criterio, los cuales se fundamentan en sus valores y estética; de modo que con su conocimiento podría contribuir al desarrollo de la sociedad y a la reducción de la pobreza y marginación, o a la perpetuación de las estructuras de poder dominantes que fomentan las condiciones de desigualdad y segregación (Castells, 1975; Sunkel, 1999 y Osorio, 2012a).

“El relativismo en materia de conocimiento alcanza así fundamentación teórica: no hay posibilidad de conocimientos de la totalidad y son los valores de los investigadores los que establecen las franjas que se privilegian” (Osorio, 2012a:24).

³ Estudiar la “totalidad” implica hacer un esfuerzo por desentrañar aquellos elementos que estructuran y organizan la realidad social, ello es diferente de estudiar la “completud”, la cual pretende explicar y aprehender el todo del todo (Osorio, 2012a).

Para realizar una investigación seria se requiere compromiso, energía moral, criterio y ética, que permitan alcanzar conciencia social ante las problemáticas presentes en el espacio geográfico⁴, es decir que se tenga la capacidad de transformar problemas reales en problemas de investigación claros, con la mira de explicar la realidad para entenderla y generar propuestas que la modifiquen.

Los geógrafos como todos los científicos sociales pueden elegir el tipo de investigación que desean emprender: pueden ponerse al servicio del poder y ayudar a garantizar el control que ya posee, o apostar por cambiar las relaciones de poder vigentes en una sociedad concreta (Unwin, 1995:287).

Dado lo anterior, es conveniente declarar que la intencionalidad de esta investigación es aportar una pequeña fracción de conocimiento sobre el funcionamiento práctico de las políticas públicas productivas, sus aciertos y áreas de oportunidad, con base en la información obtenida durante el trabajo de investigación, para demostrar a los tomadores de decisiones la urgencia de replantear la política agrícola.

Porque se considera que el planteamiento de políticas públicas suficientes y eficientes para cada segmento de productores puede contribuir en la promoción de la productividad agrícola con suficientes rendimientos para la alimentación de la población rural y la comercialización de los excedentes, lo que favorecería la economía y el desarrollo del espacio rural, con beneficios para la población de menores recursos.

1.1.2 Desde la geografía regional y económica

La geografía es una disciplina social que dota de un conocimiento estratégico del espacio y las relaciones que lo configuran. Como parte de su área de conocimiento se encuentra la comprensión, el análisis y la explicación de las dinámicas territoriales que influyen en formas específicas de organización social y económica; en este punto se pueden encuadrar los estudios correspondientes a la geografía rural y en concreto a la geografía agrícola.

A lo largo de la historia, el territorio fue explorado con intenciones de dominación, para apropiarse de los recursos naturales y sacar ventaja a otros pueblos; por lo cual se impulsó el desarrollo de técnicas de exploración y registro, que permitirán contar con cartografía con la mayor rigurosidad y precisión posible, lo que favoreció el avance de la ciencia.

Civilizaciones como la china, la griega y los imperios (Romano e Inglés, por mencionar algunos ejemplos), generaron inventarios del territorio para tener control sobre lo conquistado y delimitar sus áreas de influencia.

⁴ Identificando al espacio geográfico como producto social, vinculado a la naturaleza, la identificación la valorización y la relación de elementos materiales e ideológicos que configuran a la sociedad humana.

Con el desarrollo científico en la materia, surgió el concepto de geografía regional con la propuesta de estudiar las áreas de acuerdo con sus características comunes: físicas, económicas, sociales y culturales, que llevaron a delimitar territorios a partir de la identidad, apropiación y exclusividad.

El surgimiento de esta concepción fomentó un análisis sistémico de relaciones entre componentes naturales y humanos para dar significado al entorno, porque el territorio proveía el escenario para el desarrollo de las relaciones sociales y las actividades económicas.

El desarrollo de la geografía regional también derivó en el avance de estudios comparativos entre elementos físicos y humanos, lo cual llevó a catalogar y jerarquizar las regiones de acuerdo con sus circunstancias, de forma que se produjeron variadas regionalizaciones, cada una en función de algún ámbito en concreto.

La regionalización permitió que se realizaran cruces de información con los que se favoreció una interpretación sistemática de la realidad.

La determinación de regiones requirió cumplir con criterios de:

- 1) Observación y descripción de las características para determinar zonas homogéneas y de gran variabilidad;
- 2) Búsqueda de rasgos comunes que permiten la sistematización de la información;
- 3) Comparación de las características semejantes y las particularidades que diferencian a cada una de las regiones entre sí (Massiris, 2005:211).

Las regiones comenzaron a estudiarse en escalas diversas, que agrupaban características e interacciones en ámbitos locales, nacionales e internacionales, pero se identificó una correlación en la influencia de cada escala, por lo que surgió un enfoque multiescalar y multidimensional. Ejemplo de ello es la influencia de las políticas comerciales macroeconómicas del neoliberalismo y su impacto en los esquemas de producción, comercialización y consumo de la agricultura tanto en la pequeña, mediana y gran propiedad.

La multidimensionalidad consiste en la relación existente en los procesos territoriales de desarrollo, los cuales son “interactivos, contradictorios, conflictivos y está en el movimiento de superación constante en la economía, la política y la cultura” (Saquet, 2013:62). Un ejemplo de ello es la forma en que los precios de cotización de los productos agrícolas en el mercado de valores tienen implicación directa en la capacidad de compra de insumos de los productores y por tanto en las cosechas que obtendrán al final del ciclo agrícola.

El territorio sustenta todas las actividades económicas y la reproducción cotidiana de la sociedad, pero en su construcción destacan la geografía, la historia y la cultura como proveedoras de características diferenciales para cada uno de las regiones que se enmarcan en la construcción específica del espacio geográfico⁵.

El valor estratégico de cada territorio dependerá de la disponibilidad de recursos, la localización y, por tanto, la accesibilidad a rutas de desplazamiento y la población (como capital de trabajo y de consumo), que son esenciales en el soporte de las actividades económicas. Todos estos aspectos dotarán de prosperidad, eficiencia, rentabilidad y organización a las actividades económicas que configuran el sistema local-nacional (Rochefort, 1975). A su vez los sistemas productivos se fortalecen a partir de las relaciones sociales estudiadas por la geografía económica.

Una de las definiciones más sintéticas y precisas de la geografía económica fue planteada por Lloyd y Dicken (1977:7), y enuncian que “la geografía económica se interesa en la construcción de principios generales y teorías que explican el funcionamiento del sistema económico en el espacio” y en tal sentido “es el punto de vista espacial el que distingue a la geografía económica como ámbito de estudio de la economía, aunque ambas están implicadas en el estudio de los sistemas económicos” (Lloyd y Dicken, 1977:7).

Una definición alternativa complementaria a la anterior, indica que “la geografía económica intenta explicar la distribución de los hechos de producción, distribución y consumo. Para lo que utiliza las categorías propuestas por los economistas, precisando la forma en que el espacio los modela o modifica”(Claval, 1980:14).

Cuando se genera una eficaz relación entre la actividad económica y el espacio, se puede contribuir a impulsar el crecimiento económico y mejorar la calidad de vida o nivel de bienestar de la población; ello dependerá de la intervención pública gubernamental, es decir, que alcance a compensar las deficiencias o desajustes consecuentes del mercado a través de la legislación e implementación de políticas públicas.

La función de la investigación geográfica es analizar los componentes del territorio para formular propuestas, materializadas en políticas públicas, que doten de equilibrio a la

⁵ El espacio geográfico surge como una nueva categoría de análisis para explicar la realidad social, a partir de la cual se pretende estudiar hechos y fenómenos como parte de un sistema de objetos y de acciones que generan las relaciones existentes en el propio espacio geográfico (Ortega, 2000; Santos, 1997).

“El espacio geográfico es un conjunto dinámico formado por estructuras móviles en el espacio y en el tiempo. La parte visible conforma al paisaje; la explicación de su estructura nos lleva al análisis de sus leyes y características” (Dollfus, 1978).

El concepto también incide en la forma en que los habitantes interpretan su cotidianidad de forma que pueden existir diferentes conceptualizaciones en función a la percepción de cada actor, por ejemplo, mientras los habitantes rurales conciben a la ciudad como altamente moderna y tecnificada, los habitantes urbanos la ven con normalidad.

sociedad y su entorno, a través de una mejor organización de sus recursos naturales, económicos, históricos, culturales, etc.

Aunque también se requiere de la participación social y del sentido de pertenencia que posean los habitantes para llevar a efecto un verdadero mejoramiento de las condiciones de vida (ámbito productivo, infraestructura, protección al ambiente y a los recursos naturales, entre otros).

La capacidad de análisis y valoración de los geógrafos sobre el territorio les permite establecer categorías de análisis y formular propuestas con mayor pertinencia, enfocadas a beneficiar a cada región conforme a sus necesidades particulares.

1.1.3 Enfoque multiescalar de la geografía del desarrollo

La geografía del desarrollo permite realizar patrones económicos de distribución de la riqueza en regiones de diferentes escalas, con el propósito de determinar la relación entre el nivel económico y la calidad de vida que poseen los habitantes.

Esta investigación pretende identificar la forma en que impacta una política pública en la construcción de relaciones espaciales en dos municipios rurales de México, así como el nivel de desarrollo que han significado para sus habitantes.

Las políticas públicas en la agricultura tienen la finalidad de contribuir al desarrollo nacional, con una visión social y política; no son exclusivamente de orden económico sino que pretenden dirigir sus esfuerzos a un desarrollo de amplio alcance para el medio rural promoviendo el desarrollo humano.

La publicación de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés; 2004:20): “política del desarrollo agrícola - conceptos y experiencias”, subraya que el desarrollo agrícola es el factor determinante y responsable para estimular el crecimiento rural incluyendo sus actividades no agrícolas”, por lo cual “la agricultura resulta esencial para reducir la pobreza rural y urbana” y “continúa siendo un sector central del sistema económico de muchos países en desarrollo”.

Es necesario delimitar el espacio para precisar los ámbitos que pueden ser desarrollados porque es impráctico intentar analizar la totalidad del conjunto, con la intención de abarcar cada una de las problemáticas existentes.

Bebbington (2003:298) comenta “si nosotros podemos respondernos cómo y por qué diferentes lugares y paisajes se explican por la interacción de conceptos como sobrevivencia, resistencia, intervención y economía política, entonces estaremos en la posibilidad de hablar de una geografía del desarrollo en ese sentido estricto”.

Definir la escala con la cual abordar una temática, permite precisar el enfoque que se

dará a la investigación, sin embargo, se debe tener muy en cuenta la participación que existe entre las diferentes escalas (global, regional y local), porque cada una influye, construye y dota de significado el fenómeno que se estudia desde su particular punto de vista.

La correlación entre escalas proporciona una interpretación más completa del fenómeno estudiado y permite que se guarden las proporciones en las que los factores globales, regionales y locales influyen en la construcción del espacio, con lo cual se provee de un enfoque multiescalar al análisis, que ha sido estudiado por autores como Long (2001) y Gwynne (2000).

La elección de una escala de análisis adecuada permite delimitar el enfoque de la investigación, de modo que se vuelva manejable para la obtención de información y permita concretar en el tiempo establecido los resultados requeridos en el estudio, de otro modo excedería los límites impuestos (tiempo y espacio) perdiendo el valor de la oportunidad y vigencia del estudio.

Cuando se elige una escala de análisis, es importante tener en cuenta la dimensión real del fenómeno, porque de no hacerlo existe el riesgo de sobre dimensionar o subvalorar; cuando se utiliza inadecuadamente una escala de referencia, se puede caer en errores de interpretación que se traduzcan en estrategias equivocadas para la resolución del problema, las cuales serían convenientes en otro nivel de aplicación pero no para los casos específicos.

En el contexto de la investigación, hay una relación directa entre lo global y lo local, de modo que la globalización económica tiene influencia directa en la comercialización de productos agrícolas, por tanto "el desarrollo agrícola está sujeto a los efectos combinados de la globalización y la localización" (Echánove, 2005:30). La aproximación a cualquier rama del saber implica establecer límites en lo que se estudia, lo cual, permite elegir el método y enfoque desde dónde se abordará la investigación.

"Para asegurar el desarrollo de una comunidad es necesario detectar, definir y medir sus necesidades (...) existen infinidad de necesidades que varían entre individuos, grupos y comunidades" (Rivera, 1998:44).

La multiescalaridad también permite encontrar patrones de coincidencias en los fenómenos que son estudiados cuando se consideran por separado varios casos de estudio en diferentes regiones que tienen elementos en común, del mismo modo ocurre con las diferencias. Sin embargo, debe tenerse sumo cuidado al interpretar elementos similares, porque los procesos de ocurrencia de los fenómenos pueden no tener el mismo origen, aun cuando sus resultados sean semejantes.

El desarrollo rural y la política agrícola mexicana deben abordarse desde una perspectiva sistémica y multiescalar, porque ambos aspectos forman parte del mismo conjunto, es decir, el espacio rural mexicano.

El enfoque sistémico permitirá considerar la forma en que se relacionan e interactúan los diferentes elementos que conforman al espacio rural, entre los que se cuenta el territorio con sus propias especificadas medioambientales, paisajísticas, poblacionales, culturales y económicas principalmente.

Por otro lado, la perspectiva multiescalar permite entender la influencia que tienen las diferentes escalas en la dinámica y construcción territorial, de forma que lo local influye en lo regional y global, y viceversa en cada uno de los niveles de análisis por lo que se asocia ampliamente con la escala espacial.

La escala espacial provee de un mayor entendimiento de la construcción espacial actual en función de los aportes de periodos anteriores, por lo que explica que un fenómeno semejante entre regiones, puede depender de orígenes diferentes.

Por lo que un estudio más amplio permitiría realizar comparaciones y contrastes de las problemáticas desde diferentes perspectivas, de modo que el abordaje cambiará en función del contexto así como del tipo de análisis.

También debe destacarse la trascendencia de la escala temporal, es decir que integra al marco de referencia para la construcción del presente, que siempre acarreará relictos de diversas temporalidades con los cuales delimitar sucesos significativos que dieron forma y definición a la situación presente y a las problemáticas en que vive la población rural.

En resumen, la escala enmarca la referencia espacial-temporal de cualquier investigación permite enfocar con una dimensión precisa los problemas estudiados para comprender adecuadamente su dimensión, magnitud y proyectar el alcance de sus efectos.

1.1.4 Espacio rural analizado con un enfoque sistémico

El espacio rural debe ser analizado desde un enfoque sistémico, que permita ver las relaciones de los diferentes elementos que lo configuran (Delgadillo, 2006).

En el sistema agrícola mexicano se incluyen problemas sociales y productivos que han llevado a un proceso de empobrecimiento de la población, segregación, reducción de oportunidades de desarrollo y bienestar social, así como desinterés y descuido desde el ámbito institucional (Delgadillo, 2006).

La falta de atención y apoyo al campo, que han sido parte del proceso de desestructuración histórica del campo mexicano, han originado pobreza rural e

inseguridad alimentaria, falta de empleo y oportunidades de generación de ingresos, desigualdad, acceso limitado a la protección social y agotamiento de recursos naturales, motivando los flujos migratorios⁶ como una estrategia de los hogares rurales para mejorar sus condiciones de subsistencia (FAO, 2016).

En México, las áreas rurales que representan zonas de baja productividad quedan marginadas e históricamente han sido excluidas cuando se formulan políticas de desarrollo económico agrícola, con lo que se limitan sus posibilidades de salir del círculo de pobreza en que se encuentran (Toledo, 2000).

Capel y Urtega (1982:80) comentan que “la solución al problema de la pobreza debe suponer profundos cambios en el modo de producción dominante” entre los cuales se deben fortalecer cambios sistémicos como la descentralización de la propiedad y de la producción para quitar el control del entorno a los que acumulan y se fortalecen a través de organizaciones con base social selectiva de modo que toman tutela de los programas y restringen la hegemonía de las instituciones gubernamentales.

Los intereses macroeconómicos influyen en la definición de los objetivos de las políticas públicas; de modo que se establecen controles arancelarios a favor de países mejor posicionados en el mercado y que brindan mayores oportunidades de desarrollo a los integrantes de su sector agrícola.

La política agrícola tiene el interés de mejorar las condiciones de producción que permitieron incrementar los rendimientos nacionales, por ello centran su atención en los productores que tienen potencial para obtener el resultado deseado; aunque ello signifique relegar a los productores con menos rendimientos; por tanto los apoyos económicos se centran en reproducir ganancias para posicionar mejores costos en el ámbito internacional.

La economía productiva de una mayoría de la población rural queda sustentada en programas y en subsidios que permiten el autoconsumo, pero que relegan el fomento económico y productivo, manteniendo la misma reproducción social sin influir en el origen de la pobreza.

La influencia internacional en la política agrícola mexicana se visualiza desde la “poco inteligente política de liberalización comercial aplicada” (Echánove y Steffen, 2005:21), en la cual hubo un interés desmedido en dirigir la política agrícola hacia las exportaciones de los productos más redituables cosechados en México, ello incentivó una reconversión productiva del campo que fue aplicada solo a los productores con potencial productivo y exportador, con lo cual, los productores de autoconsumo quedaron en una condición desfavorable.

⁶ Del campo a la ciudad y de corte internacional.

Asimismo, la desaparición de programas de autosuficiencia alimentaria e instituciones paraestatales; también se redujeron créditos, apoyos, subsidios e inversión pública del sector primario por la apertura comercial; se alineó el mercado nacional con los precios internacionales y se modificó tanto el Artículo 27 Constitucional como la Ley Agraria, aunado a que se redujo la participación gubernamental en el desarrollo de nuevas investigaciones para fomentar la producción agrícola (Echánove, 2012).

Todos estos cambios no beneficiaron a los pequeños productores ni aprovisionaron de las ganancias comerciales que la población esperaba con el cambio de sistema económico y la apertura neoliberal, de modo que aumentaron las condiciones de marginación y pobreza entre la población rural.

Por lo que se concluye que el contexto internacional, político y económico, condiciona a la economía nacional y crea importantes variaciones económicas en el sector primario y especialmente el subsector agrícola, las cuales influyen en el desarrollo económico nacional aunque no necesariamente en el bienestar de su población. Para lo cual se requería plantear y aplicar políticas públicas enfocadas en la resolución de conflictos del territorio con impacto en los asentamientos rurales para promover efectivos cambios en el desarrollo y en las escalas de valores que se aplican (García, 1994).

1.2 Temáticas centrales

A continuación se abordarán las temáticas que rigen la línea de la investigación. Se considera que la agricultura es el mecanismo de reproducción por excelencia de la población rural, ya que provee de alimentos para subsistencia, aprovisionamiento y obtención de recursos de la población rural.

En México hay una gran diversidad de características que favorecen o no la habitabilidad del territorio rural y que, a su vez, inciden en las capacidades productivas de cada población y segmento productivo.

Sin importar las condiciones ambientales de cada región y/o la circunstancia productiva de la población, el Gobierno puede promover el desarrollo económico y social con la formulación de Políticas Públicas que atiendan las necesidades de la población más vulnerable y permitan que los sectores comerciales sean competitivos en el contexto internacional.

1.2.1 Orientación agrícola del territorio mexicano

Para una mejor comprensión de la situación agrícola mexicana, en la actualidad, se requiere realizar un análisis histórico de las políticas públicas productivas y de la forma en que han influido en el desarrollo económico de la población que se emplea y vive en los diversos espacios rurales del país.

Se debe considerar que las políticas y programas encargados del bienestar de la población rural tienen el interés ideal de alcanzar estabilidad y equilibrio entre los aspectos natural, social, económico y político; tomando en cuenta que la estabilidad del sistema dependerá del aprovechamiento razonado de los recursos, para que a través de su permanencia, se alcance la sustentabilidad.

Por su parte, el Estado tiene como misión ser garante de las condiciones que promuevan el desarrollo rural, a través de promulgar e implementar leyes y políticas públicas centradas en la equidad y justicia social.

Cuando se formulan políticas públicas productivas incluyentes que consideran las circunstancias de todos los habitantes rurales, su diseño favorece el desarrollo sistémico en beneficio de cada uno de los sectores productivos y su relación con otras actividades económicas.

Pues sería imposible que una única política pública productiva tuviera el alcance suficiente para atender las, tan diversas, necesidades de los productores primarios, como son agricultores, ganaderos, proveedores de insumos, entre otros; al mismo tiempo que las propias diferencias al interior de la propia agricultura (pequeños, medianos y grandes productores, ya fueren de temporal o riego).

Por tanto, cuando se identifican con claridad las necesidades, oportunidades y fortalezas existentes en cada grupo productivo, se pueden diseñar políticas públicas complementarias que provean de una mayor efectividad para el desarrollo rural.

Los términos anteriores corresponden con el ideal que se esperaría alcanzar a través de la política pública, sin embargo, la materialización conlleva una mayor complejidad, porque además de las diferencias entre productores, grupos productivos y actividades económicas debe sumarse la propia complejidad territorial del país, donde la diversidad de condiciones⁷ de la población rural impacta en que no exista una fórmula única que se pueda aplicar.

Por su parte, también se debe tomar en cuenta que la participación de gobernantes y otras autoridades, de todos los órdenes de gobierno, pueden hacer uso de las políticas públicas en función de sus propios intereses particulares, con lo cual se pervierte el propósito de garantizar condiciones equitativas de desarrollo para todos los productores rurales.

La población rural, las organizaciones sociales y el gobierno tienen el reto de vigilar la transparencia con la que se aplican políticas públicas diseñadas con el expreso propósito de impulsar el desarrollo y la equidad entre productores de diversos ámbitos y tamaños;

⁷ Económicas, tradicionales, ideológicas, de gobernanza, etc.

porque sin dicha vigilancia, aunque existiera una política muy bien diseñada podría ser pervertida durante su implementación.

A su vez y como se ha mencionado anteriormente, los recursos que distribuye el Estado se ven disminuidos en perjuicio de los beneficiarios por malos manejos por parte de sus administradores, distribución de manera clientelar para cooptar simpatías o votos, o en función de intereses particulares de entes dominantes como caciques, terratenientes.

Se debe tener en cuenta que existen diferentes agriculturas, así como productores agrícolas; y una probable correlación entre el tamaño de la propiedad y la agricultura que practica cada productor agrícola.

De modo que la agricultura de subsistencia se asocia a los pequeños productores, sin importar el régimen de la propiedad: privada, ejidal o comunal; mientras que la agricultura capitalizada o intensiva se vincula con la mediana y grande propiedad con el objetivo de comercializar la producción, en el mercado local o internacional.

Sin embargo, la ruralidad del campo mexicano comprende más aspectos, pues es el conjunto características geográficas, sociales, culturales y económicas, las cuales se relacionan para generar una específica organización del espacio geográfico, en cada región habitada por la población nacional.

“La palabra rural viene del latín *ruralis*, de *rus* (campo), el término está asociado a la rusticidad; el campo se convierte en el objeto del desarrollo”, es decir que las personas y el territorio que forman el ámbito rural poseen una dinámica social con carencias que podrían ser cambiadas mediante el desarrollo, hacia la modernización y un mejor nivel de bienestar (Herrera, 2013).

El espacio agrario, dedicado a la producción agrícola, representa una pequeña porción del espacio rural de un papel importante para México. El espacio agrario se conforma por el espacio habitado y por el espacio cultivado, así como por la superficie donde se desarrollan las actividades del sector primario de la economía (Herrera, 2013).

México posee una superficie total de 196.4 millones de hectáreas y una población de 119.9 millones de habitantes, de los cuales 23.2% (27.7 millones de personas) son habitantes rurales y se encuentran distribuidas en 80% de la superficie nacional que corresponde al territorio rural (INEGI, 2015b).

México es el quinto país de América en superficie, pero el primero en áreas predominantemente rurales, que además tienen un escaso desarrollo y rentabilidad (IICA, 2012 y OCDE, 2007).

“A pesar de las reducciones recientes en los niveles de pobreza desde su máximo alcanzado durante la crisis de 1995-96, 56% de la población rural vive en condiciones de pobreza y 28% en pobreza extrema” (OCDE, 2007).

Para medir las condiciones de los más de 2,464 municipios, INEGI los clasifica de acuerdo con su grado de marginación, de modo que 18% tienen un grado de marginación “Muy Alto”, 17% “Alto”, 38% “Medio”, 16% “Bajo” y 11% “Muy Bajo” (INEGI, 2015b).

La falta de productividad se relaciona, en parte, con una alta dispersión⁸ de los habitantes en el medio rural frente a la escasa conectividad e infraestructura, que limitan el acceso de los productores con los mercados donde podrían colocar sus productos y generar algunas ganancias con impacto positivo para los propios habitantes rurales.

La falta de infraestructura también incide en la incapacidad de las autoridades gubernamentales para dispersar beneficios de Programas Productivos entre toda la población, considerando que la población más aislada es la que requeriría más de dichos recursos.

En cuanto al estado actual que guarda la productividad en México, se tiene que:

La Encuesta Nacional Agropecuaria⁹ - ENA- (INEGI, 2017a), contabilizó 9.4 millones de terrenos rurales, de los cuales 91.5% (8.6 millones de terrenos) realizan actividades agrícolas, pecuarias o forestales.

El Servicio de Información Agroalimentaria Información Agroalimentaria y Pesquera (2020), permitió recabar la información de los dos ciclos productivos de 2019, considerando datos sobre la superficie sembrada y cosechada por ciclo agrícola tanto para riego como para temporal.

En el ciclo Primavera-Verano (P-V) 2019, se sembraron en total 10.3 millones de hectáreas y se cosecharon 92.4% (9.52 millones de hectáreas), con un valor de 200 mil millones de pesos. Del total de superficie sembrada, el 81.9% fue superficie de temporal y 18.1% fue superficie de riego. Se cosechó el 90.9% de la superficie de temporal que fue sembrada y el 99.4% de la superficie de riego (SIAP, 2020).

Sobre el ciclo agrícola Otoño-Invierno (O-I) 2019, fueron sembradas en total 3.7 millones de hectáreas, de las cuales se cosecharon 98.4% (3.6 millones de hectáreas), con un valor de 150 mil millones de pesos. Del total de superficie sembrada, el 62.2% fue superficie de riego y 37.7% de temporal. Se cosechó el 99.3% de la superficie de riego y 97% de la superficie de temporal (SIAP, 2020).

⁸ 24 millones de habitantes en 196 mil localidades remotas y 13 millones en 3 mil localidades rurales semiurbanas (INEGI, 2017a).

⁹ Como nota para la actualización de datos: la Encuesta Nacional Agropecuaria 2019 estaba proyectada para publicarse en mayo/2019, con un enfoque centrado en pequeños y medianos productores con el 68% de la muestra, sin embargo, la publicación experimentó demoras debido a la contingencia sanitaria por COVID-19. El período de levantamiento de la encuesta fue 24-29/oct/2019.

La Encuesta Nacional Agropecuaria (INEGI, 2017a) mostró que existen 11.8 millones de puestos de trabajo para contratarse como jornalero en las unidades de producción de interés de la encuesta; además de que del total de población empleada en el campo, 83.3% fueron hombres y 16.7% mujeres.

Un jornalero trabaja 7.2 horas en promedio por un día de salario (\$167.7 pesos), en con un contrato que se prolonga alrededor de 25 días (INEGI, 2017a).

El 37.8% de los productores tienen entre 46 y 60 años, le siguen con 28.8% entre 61 y 75 años, después con 22.6% entre 26 y 45 años, seguidos de 8% entre 76 y 85. Mayores de 85 años con 1.8% y menores a 25 años con 0.9% (INEGI, 2017a).

Entre las entidades que concentran el 58.7% de la población ocupada en actividades agrícolas se encuentran Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Puebla y Veracruz (INEGI, 2016).

Condiciones de la población rural

En las labores del campo participan 5.7 millones de mexicanos en cuatro millones de unidades de producción agropecuarias. De ellos ocho de cada 10 se dedican a la agricultura, una de cada 10 a la ganadería y una de cada 10 a la pesca (SAGARPA-SIAP, 2012).

En términos de la propiedad del suelo rural, la reforma agraria generó un sector importante y mayoritario de propietarios sociales constituido, mayoritariamente, por ejidos (92.5%) y, en menor medida, por comunidades (7.5%), ambos conjuntamente poseen el 54% de la tierra; los propietarios privados detentan 35.7% y la propiedad pública 11.3% (RAN, 2020).

De los 103 millones de hectáreas que poseen los ejidos, el 18.6% son tierras de agostadero de buena calidad y 39.2% es monte o agostadero en terrenos áridos. De las tierras laborables sólo el 21.6% dispone de agua para riego y en los últimos veinte años de reparto de tierras, 7 de cada 8 hectáreas repartidas eran de agostadero de mala calidad por sólo una hectárea de labor (López, 2012).

Félix Vélez Fernández Varela (2008-2012), Secretario General del Consejo Nacional de Población (CONAPO) hasta noviembre de 2012, declaró que las condiciones de pobreza y marginación llevan a que solamente un millón de hogares se encuentren en territorios complicados para el desarrollo de la actividad agrícola, derivado de sus condiciones geográficas, de la falta de infraestructura carretera y de la lejanía con los mercados (Vélez, 2012).

Por otra parte, la pobreza en zonas rurales comprende al 64.9% de la población, de los cuales el 23.9% es considerada en pobreza extrema y el 40.9% en pobreza moderada, de acuerdo con la estimación a 2010 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2010).

Por su parte, el Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2010), señala que las localidades rurales que cuentan con menos de 15,000 habitantes y no pertenecen a ninguna zona conurbana, representan a un 32% de la población rural. Casi la mitad de la población rural reside en localidades asentadas de manera dispersa, en lugares remotos y deficientemente accesibles lo que significa un mayor costo para la dotación de servicios que en las ciudades (Bouquet y Cruz, 2002 y Vélez, 2012).

La densidad y distribución de los asentamientos humanos permiten diferenciar entre lo rural y lo urbano, también enmarcan esta diferenciación las actividades económicas que se llevan a cabo, pues mientras en el ámbito rural se realizan principalmente actividades primarias o productivas, en el urbano se llevan a efecto una mayor cantidad de actividades secundarias y terciarias.

Sin embargo, la permanencia de la ciudad depende de los recursos del campo, aunque no es realmente dependiente porque podría cubrir su demanda de insumos desde otros mercados, como son los internacionales, que le ofertan insumos a menores costos y permiten mayores ganancias; el cambio en el origen de aprovisionamiento urbano debilitaría a la economía de las regiones rurales que lo proveen de insumos.

El consumo en las ciudades se rige mediante la lógica capitalista que controla las economías de mercado, donde abastecerse de insumos a menores precios genera ganancias significativas para el ámbito urbano, aunque conlleve al detrimento de los ingresos obtenidos por los productores rurales. El sector de productores que acceder su producción bajo estas condiciones, muy comúnmente coincide con el de los pequeños productores (Herrera, 2013).

1.2.3 Propuestas a favor del Desarrollo Rural

Cuando el desarrollo rural es tan fuerte que provee la base para que se lleve a efecto también un desarrollo urbano, se puede hablar de que la agricultura es exitosa, porque ambos espacios, rural y urbano, obtienen ganancias que superan la línea de producción e invierten en tecnificación. De modo que a partir de la agricultura se contribuye al impulso de las actividades industrial y a la acumulación de capital urbano y se beneficia al entorno rural con actividades no agrícolas y servicios, que proveen recursos para continuar con la acumulación de capital agrícola y la tecnificación de las granjas (Calva, 1999).

El desarrollo rural tiene como propósito mejorar el nivel de vida de la población del campo, mediante la interacción local de la sociedad y la participación institucional del gobierno (Guzmán 1999, en Herrera, 2013); dicho desarrollo rural puede provenir de actividades no agrícolas, como el turismo, el comercio, los servicios ambientales o las industrias rurales; las cuales pueden llegar a generar mayores ingresos que los provenientes de la pequeña producción primaria. Se evidencia el desarrollo a través del

incremento de factores significativos en el bienestar de la población rural como son los servicios, educación, salud, infraestructura y transporte (IICA, 2006:9).

El bienestar de la población es el fin de toda política pública. Ni la apertura comercial, ni las reformas, ni la estabilidad macroeconómica, ni el equilibrio fiscal, o la diversificación de las explotaciones, son fines en sí mismos. Son medios necesarios, o caminos hacia mayores tasas de crecimiento y superiores niveles de bienestar de la población en conjunto (González, 2013:11).

Autores como Fox y Haight (2010a); Sánchez (2009); Torres (2008); Juárez y Ramírez (2006), entre otros, coinciden en que aun cuando existen muchas políticas públicas dirigidas al bienestar rural, éstas no tienen claro el enfoque desde el cual abordar la problemática, de modo que solo se centran en enfoques asistencialistas que atenúan los problemas de pobreza y marginación en el campo, sin atender las causas que les dan origen entre las cuales se encuentran: la baja productividad, las desiguales condiciones comerciales, la carencia de infraestructura y mecanismos de distribución, así como el desinterés en la formación de una política pública vinculante, coordinada e interinstitucional.

Por su parte, algunos de los programas que brindan asistencialismo y apoyo al campo se encuentran contaminados por intereses de orden político y económico, por funcionarios que con miras personales pervierten su óptimo funcionamiento y obstaculizan una clara rendición de cuentas que podría garantizar una más efectiva distribución de los recursos entre la población que realmente requiere ser beneficiada.

“... las políticas gubernamentales asistencialistas y de apoyos económicos solo sirven para la manutención de las familias y no para invertir en actividades agrícolas, de acuerdo con la ONU para la agricultura y la Alimentación (FAO)” (Barragán, 2015).

Los proyectos de desarrollo económico y social locales suelen replicar las propuestas y enfoques de los megaproyectos de orden supranacional, los cuales están diseñados para proveer de soluciones generales, que son aplicables a cualquier territorio y que por su naturaleza no pretenden considerar las especificidades de alguna región en concreto, por tanto proveen de pautas que deben ajustarse a las características regionales comunes desde los proyectos estatales y municipales específicos.

Cuando un proyecto local escala propuestas encaminadas al desarrollo socioeconómico, a partir de un megaproyecto, sin considerar las especificidades de su propio contexto, sus acciones probablemente no poseerán el impacto suficiente para beneficiar a la población de su jurisdicción, por lo cual habrá selectividad de la población beneficiada y quedará desatendida una porción de la población que tiene particularidades (geográficas, culturales, productivas) dependiendo del lugar donde habita.

Las políticas internacionales dirigidas al desarrollo, habitualmente se enmarcan dentro de los parámetros del sistema económico capitalista¹⁰ y tienen la finalidad de alinear el desarrollo de los países en el orden mundial: político, económico y social.

La formulación de políticas públicas por parte del gobierno mexicano, concuerda con el esquema de políticas internacionales capitalistas, lo cual muestra la inexistencia de un proyecto nacional de desarrollo que genere identidad a la población (Diego, 1997) y que se traduzca en esquemas de cooperación intrarregional, a partir de las capacidades y limitaciones presentes en el territorio mexicano.

Por tanto, se ha desaprovechado la experiencia y propuestas de los habitantes cercanos a la problemática para el diseño de políticas públicas que se centren en la resolución de problemáticas estructurales y de coyuntura a escala local.

“En un certero proyecto de nación, el sector agropecuario debe ser considerado como parte de la solución de los grandes problemas nacionales, en vez de ser considerado simplemente como un problema” (Calva, 1999:48).

Es necesario establecer un proyecto nacional de desarrollo que incluya la colaboración de la sociedad para unificar intereses, propósitos y una identidad cohesiva¹¹ que favorezca la implementación de una estrategia de reconstrucción entre sociedad y gobierno con el propósito de alcanzar un desarrollo sostenido de la economía nacional.

También se requiere la participación de todos los ámbitos de gobierno para formular políticas públicas que redefinan las funciones de la agricultura y permitan la participación eficiente del sector agropecuario en el desarrollo económico nacional. La implementación de dicho proyecto podría representar un cambio estructural, que realmente llegue a modificar las condiciones socioeconómicas de la población rural de menores ingresos (Toledo, 2000; Calva, 1999).

La voluntad del Estado para conformar un proyecto nacional queda de manifiesto cuando se plantea en políticas públicas que promuevan el desarrollo agrícola de los pequeños productores¹², considerando que estos predominan en el campo mexicano pues representan el 68% de los productores agrícolas nacionales (INEGI, 2017a; Infografía Fundar, 2014).

¹⁰ Las cuales definen el desarrollo en función de la riqueza económica, desestimando la riqueza natural, simbólica, cultural y espiritual, entre otras.

¹¹ Que signifique cohesión más allá de lengua, religión, geografía, voluntad política y raíces comunes.

¹² Los pequeños productores constituyen al 68% del total de productores agrícolas mexicanos (INEGI, 2016), la mayoría se dedican a la agricultura de autoconsumo y se encuentran en condiciones de pobreza y marginación, por lo que buscan recursos a través de la agricultura por contrato, renta o venta de sus propiedades para explotación minera, de agua, especies y madera; o trafican con drogas, especulación, y otras. Cuando no se formulan políticas específicas y dirigidas al sector de pequeños productores, todas las medidas en el largo plazo conducen al empobrecimiento.

Por tanto, fomentar verdaderamente al sector agropecuario requiere de planeación estructural y estratégica que considere cambios en el corto, mediano y largo plazos, a través de acciones en la producción y la comercialización, reduciendo los costos y los riesgos frente al mercado internacional, una distribución más eficiente que permita conservar la mayor plusvalía para los productos y una política de precios de garantía que otorgue certidumbre a los productores y compradores, con “precios establecidos en horizontes de largo plazo y sustentadas en criterios de rentabilidad, capaces de brindar a los productores posibilidades reales de capitalización, tecnificación y solvencia crediticia” (Calva, 1999:54).

Porque “la situación económica de las familias rurales y sus estrategias de sobrevivencia están íntimamente relacionadas con decisiones y estrategias implementadas globalmente, y con cambiantes patrones de consumo” (Echánove y Steffen, 2005:32) implementados desde el ámbito local.

En este sentido, aunque el gobierno mexicano ha realizado obras de mejoramiento en la infraestructura y ha implementado programas de bienestar social en el medio rural, estas acciones se mantienen limitadas y no representan un cambio estructural que modifique el ingreso de las familias campesinas, pues no se registran avances en los indicadores de incremento productivo lo cual únicamente se logra por medio de acciones encaminadas a fomentar la producción, conservación y bienestar de la población rural y su entorno a largo plazo.

En resumen, respecto al desarrollo socioeconómico nacional es necesario analizar detenidamente el proceso de cambio en la estructura productiva del espacio rural, para identificar la efectividad de las políticas y programas encargados de generar bienestar en el campo, a fin de determinar si verdaderamente contribuyen a ese propósito, sin dejar de lado los aspectos naturales, productivo y de conservación ambiental conforme a las especificidades propias de cada región en el país.

Porque la economía de las personas depende de una justa distribución de las ganancias obtenidas a partir de la producción agrícola, para lo cual, el gobierno en su función de administrador, tiene la facultad de crear políticas públicas de corte económico y productivo que garanticen soluciones permanentes a problemas estructurales, y que no se limiten a resolver momentáneamente y con un enfoque sectorial problemas de mayor trascendencia.

La política agrícola puede ser estudiada desde diversos enfoques¹³, cada uno tendrá un énfasis específico que cambiará la visión de lo estudiado, y que variarán de acuerdo con los intereses específicos de instituciones o actores de poder público que procuren

¹³ Los enfoques que pueden destacar algún elemento importante ante el resto que influirá en la forma en que se desarrollen las políticas públicas en la materia. Entre los enfoques encontramos al productivo, económico, social, académico, político, etc.

justificar sus acciones y maneras de proceder desde las evaluaciones que se realizan a los programas agrícolas-productivos.

La academia estudia en forma general el impacto de las políticas públicas en el territorio con un enfoque que pretende mantener la objetividad en la interpretación de la forma en que se ha construido el espacio rural.

Sin embargo, la utilización del conocimiento sobre la forma en que se produce el espacio rural con sus formas particulares de reproducción, en función de los usos y costumbres particulares de las comunidades o sus esquemas de apropiación del territorio con base en su cosmovisión, cultura e idiosincrasia, puede generar aprecio por la diversidad en México o mal utilizarse con fines colonialistas que pretenden apropiarse de los territorios.

En este sentido, la iniciativa privada se beneficia en función de sus intereses que son generar las mejores condiciones para garantizar las inversiones, por lo que el Gobierno en su papel de gestor, debe participar como garante de los derechos de la población rural, a la vez que promueve acciones que favorezcan las mejores condiciones económicas y de habitabilidad.

En el contexto de la globalización y de la macroeconomía se considera importante analizar las dinámicas de capital que devienen de la productividad, la eficiencia y los rendimientos, a fin de acrecentar la ganancia; bajo esta lógica, es que las políticas económicas procuran generar mayor riqueza y por tanto benefician a quienes poseen mayor superficie.

En este punto parecería que los pequeños productores, cuyos escasos rendimientos se destinan prioritariamente a su autoconsumo, no son alcanzados por los beneficios que estas políticas proveen, a pesar de que se legisle a favor de la producción agrícola y el gobierno tenga atención especial en el escenario cotidiano del campo mexicano.

La consideración de una política agrícola productiva que sea eficaz para los diferentes sectores productivos requiere tanto fortalecer las capacidades productivas en función de los usos y costumbres, dotar de recursos (insumos básicos y bienes finales) y capacitación a los productores rurales que les permitan incrementar sus rendimientos y solventar sus necesidades de autoconsumo y tener excedentes que les permita obtener recursos de su comercialización, que les permita mitigar las condiciones de pobreza y marginación.

1.3 Conceptos de referencia

En el presente apartado se procurará esclarecer los conceptos de referencia para un mejor entendimiento de la investigación.

1.3.1 Actores rurales

El tema de investigación tiene su fundamento en el ámbito agrícola, por tanto, la forma en que se organiza la actividad agrícola debe comprenderse de la mejor forma.

De acuerdo con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), el sector agrícola representa el 4% del Producto Interno Bruto (PIB) en México, sin embargo aporta los insumos para el desarrollo de otras actividades comerciales e industriales, por lo que contribuye con más del 9% al PIB sectorial (INEGI, 2016).

La tasa media anual de crecimiento agropecuaria (TMAC) fue de 7.7% entre 2012-2016, impulsada por las exportaciones (Bayer, 2018).

La actividad agrícola puede desarrollarse de forma tradicionalmente familiar, o responder a un desarrollo empresarial más tecnificado.

Agricultura Familiar

La agricultura familiar¹⁴ se fundamenta en el predominio del trabajo familiar, por lo que se involucra directamente el titular y los miembros de la familia “en las actividades productivas, de gestión y comercialización así como (en algunos casos) la propiedad de la tierra y las maquinarias” (Olivera y Carini, 2014:394).

Entre las limitaciones que tiene la agricultura familiar se encuentra la aplicación de bajos niveles de tecnología, débil integración con el mercado, uso intensivo de la tierra que lleva al desgaste y no permite su recuperación y una alta vulnerabilidad ante contingencias climáticas (FAO-SAGARPA, 2012b).

También se puede mencionar que los programas de SAGARPA se enfocan en apoyar este tipo de agricultura, es decir, que transfieren recursos a los productores familiares, aunque desestiman el otorgamiento de servicios (transferencia de tecnología, capacitación en procesos organizativos y gerenciales, realización de gestiones, entre otros) que podrían contribuir al desarrollo de los pequeños productores (Robles, 2013).

En el estudio “Agricultura familiar con potencial productivo en México” realizado por la SAGARPA en colaboración con la FAO (2012b), la agricultura familiar comprende al 8.8% del total de superficie agrícola en México y caracteriza a tres subgrupos, de modo que:

- a) **Agricultura Familiar de Subsistencia.** Está orientada al autoconsumo, los ingresos y la superficie son insuficientes para tener un nivel de vida apropiado, por lo que se recurre a otras fuentes de ingresos como el trabajo asalariado,

¹⁴ El año 2014 fue declarado por la Asamblea General de las Naciones Unidas como Año Internacional de la agricultura familiar.

rentar parte de la propiedad y recibir apoyos gubernamentales (FAO-SAGARPA, 2012b).

No está vinculada al mercado, su principal problema es la pobreza pues el 80% tiene ingreso igual o menor a la línea de pobreza alimentaria (\$27,816 pesos de acuerdo con CONEVAL en 2008). Contabilizó a 1,192,029 Unidades Económicas Rurales (UER) que representaron el 22.4% del total en México (FAO-SAGARPA, 2012b).

La superficie promedio es de 3.4 hectáreas, participan en promedio 2.6 familiares y el 71.9% de las Unidades Económicas Rurales (UER) consideradas, se ubican en localidades de marginación alta y muy alta. El ingreso bruto promedio es de \$17,354 anuales, otras fuentes de ingreso son el autoconsumo -40.8%- y la renta de la tierra -28.8%- (FAO-SAGARPA, 2012b).

- b) **Agricultura Familiar en Transición.** La producción se destina tanto a la venta como al autoconsumo. Cuenta con mayor superficie y diversificación de las actividades primarias; sin embargo, aún es insuficiente para generar una eficiente articulación con los mercados que garantice ingresos y un nivel de vida apropiado, por lo que se debe recurrir a fuentes externas de ingresos, a ingresos otorgados por familiares y apoyos gubernamentales (FAO-SAGARPA, 2012b).

Es el tipo de agricultura familiar que más predomina en el campo mexicano con 50.6% (2,696,735) de las UER en el país, cuenta con ingresos bajos que provienen de un pequeño excedente de producción agropecuaria, por vender su fuerza de trabajo, incursionar en otros trabajos como pequeñas tiendas o tortillerías. Su principal problema es la pobreza de capacidades, pues el 86.8% de las UER tienen ingresos netos anuales menores a \$32,885 por lo que no logran superar la línea de pobreza alimentaria (FAO-SAGARPA, 2012b).

Su superficie promedio es 5 hectáreas, participan en promedio 2.4 familiares y el 73.4% de las UER que la componen se ubican en localidades de marginación alta y muy alta. El ingreso bruto promedio es de \$36,150 anuales, sus fuentes de ingreso son la venta de productos agrícolas y pecuarios con 39.6% y 19.4%, respectivamente (FAO-SAGARPA, 2012b).

- c) **Agricultura Familiar Consolidada.** Se distingue de las anteriores porque tiene sustento suficiente en la propia producción y acceso a mercados locales. Sin embargo, subsisten áreas de mejora al interior del manejo de algunas UER, ya que en cierta medida su situación actual depende de los apoyos gubernamentales y otras fuentes de ingreso externas a la producción primaria (FAO-SAGARPA, 2012b).

En México, se considera de transición, porque sus ingresos son suficientes para cubrir las necesidades básicas de una familia, pero sus problemas se enfocan en mantener y mejorar la rentabilidad de las UER, porque el 59.8% tiene una relación costo beneficio menor o igual a uno, por lo que son vulnerables a cualquier efecto externo como la caída de precios de producción, eventos climatológicos o enfermedades que pudiera sufrir algún miembro de la familia. El 63.8% se encuentra en condición de pobreza (FAO-SAGARPA, 2012b).

La superficie promedio es de 4.7 hectáreas, participan en promedio 1.7% familiares y 43.2% de las UER que la componen se ubican en localidades de marginación alta y muy alta. El ingreso bruto promedio es de \$45,330 anuales, sus fuentes de ingreso provienen de la venta de productos agrícolas y pecuarios con 64.7% y 14.2%, respectivamente (FAO-SAGARPA, 2012b).

Agricultura Empresarial

Adicionalmente a la agricultura familiar, se configura la empresarial con el enfoque de que la superficie agrícola debe fomentar y favorecer a la productividad, por lo que desvaloriza los conocimientos tradicionales y la falta de rendimientos de la primera, responsabilizándolos de la crisis productiva del campo (Tinoco, 2000).

La agricultura empresarial surge de la necesidad de profesionalizar a la actividad agrícola e incrementar sus rendimientos. Para lograrlo se recurre a la tecnificación de la tierra y a otros mecanismos que incrementan el valor de los productos.

Derivado de condiciones naturales (topográficas, edafológicas, climáticas e hídricas), influyen directamente en las oportunidades para el desarrollo de la agricultura empresarial (Sancho, 2010).

Otros factores que impactan son la apertura o disposición de la población que habita territorios rurales a la modernización, la disposición para participar en sistemas comerciales externos a la comunidad, condiciones de la composición social y económica de las comunidades que permite implementar nuevos esquemas de convivencia (Sancho, 2010).

Sancho Guevara (2010) argumenta que la implementación de empresas agrícolas medianas y pequeñas podría generar un mayor desarrollo para los pequeños productores que el propiciado por grandes empresas.

Para promover un sistema de empresas agrícolas entre los pequeños productores se debe propiciar la formulación de políticas públicas enfocadas en la educación y capacitación, redes comerciales que agilicen la compra-venta de productos e insumos, recursos presupuestales y materiales, e infraestructura y apoyo institucional a los proyectos (Sancho, 2010).

Una porción significativa (52%) de los productos agrícolas destinados a la comercialización y abastecimiento urbano provienen de la agricultura empresarial. En 2018, las ganancias comerciales por esta producción representaron 6 mil millones de dólares de acuerdo con cifras de la SAGARPA (Bayer, 2018).

México tiene una significativa presencia en el mercado internacional con la producción de exportación que proviene de este tipo de agricultura, por lo cual, la comercialización de jitomate, aguacate, maíz, frijol, chile, brócoli, cebolla y arroz (productos que se colocan en un mercado de 160 países), en 2018 las exportaciones agroalimentaria y agroindustrial fueron de 35 mil millones de dólares (Bayer, 2018).

1.3.2 Régimen de propiedad de la tierra

De acuerdo con el “Atlas de Propiedad Social y Servicios Ambientales en México” (2012), existen tres tipos de propiedad conforme al régimen de tenencia de la tierra: la Pública, la Privada y la Social (Zavala, Ríos y Villalobos, 2012).

Propiedad pública: Ejidos y Comunidades

La propiedad pública es la propiedad del Estado (ya fuere Federal o estatal); la segunda, la propiedad privada es aquella que la nación otorga a particulares y es regulada por legislaciones estatales; y la tercera, propiedad social, comprende a los Núcleos Agrarios, que se dividen en tres regímenes: la propiedad Ejidal, Comunal y la Comunidad (CEDRSSA, 2015a).

Los ejidos son una modalidad de propiedad rústica fundada por el Estado mexicano y única en el mundo, mientras que las comunidades agrarias tienen antecedentes desde la colonia (con el nombre de pueblos de indios o de naturales) a las que el gobierno les otorgó reconocimiento jurídico, aunque únicamente a una parte muy pequeña, pues la mayoría fueron forzadas a convertirse en ejidos (Morett y Cosío, 2017:128).

El Registro Agrario Nacional Reportó (2020) que existen 29,787 ejidos y 2,407 comunidades en el territorio nacional, lo que representa un total de 32,194 núcleos Agrarios, que corresponde a 53% de la superficie del país (RAN, 2020). “Todos los Núcleos Agrarios de México están certificados y registrados en una base de datos con polígonos georeferenciados” (Reyes, 2012:21).

El promedio de superficie agraria de los ejidos y las comunidades es de 4.2 hectáreas, además de que existe un alto grado de parcelación, en ocasiones los propietarios tienen posesión de parcelas separadas lo que reduce la productividad de las mismas. La mayor proporción de superficie parcelada se encuentra en 19 estados, los casos más representativos se encuentran en el Estado de México, Guerrero y Oaxaca (Morett y Cosío, 2017).

En un ejido la tierra puede utilizarse para cultivo o labor (parcelas individuales), tierras de uso común (montes, bosques y selvas), parcelas con destino específico por decisión de la asamblea general (escolar, actividad productiva de mujeres y jóvenes), bienes en conjunto (pozos, viveros, corrales, almacenamiento) y asentamiento humano (Morett y Cosío, 2017 y CEDRSSA, 2015a).

En la actualidad, prácticamente las únicas diferencias que existen entre los ejidos y las comunidades agrarias son que estas últimas, la ley no permite que las parcelas de labor sean tituladas de manera personal (aunque se trabajen individualmente) y que los comuneros no pueden vender sus tierras; sin embargo, por acuerdo en la asamblea de la mayoría de los miembros de una comunidad pueden mudarse al régimen ejidal y así acceder a parcelas individuales e incluso, posteriormente a su venta si así lo decide la asamblea calificada (Morett y Cosío, 2017:129).

El ejido, fue por excelencia el modelo productivo mexicano¹⁵, donde la propiedad de la tierra perteneció al Estado, quien a su vez la usufructuó a un grupo de campesinos organizados colectivamente para su consumo personal a quienes se denominó ejidatarios (Herrera, 2013).

El ejido representó un gran logro para el sector rural y agrícola mexicano, fue resultado de la organización de los productores, quienes impulsaron que se pusieran en marcha políticas modernizadoras para el sector. Pero las deficientes estrategias incumplieron su propósito productivo dejando a sus integrantes entre la población de menor ingreso y mayor marginación (Herrera, 2013).

Los ejidatarios no tenían garantizada la posesión de su parcela, por lo cual podían ser privados del usufructo al incumplir con los lineamientos, es decir, que no podían rentarla ni dejar que alguien más la trabajara, tampoco podían dejarla ociosa (por dos años) y hasta podían perder su derecho por designación del comisariado ejidal u funcionario administrativo (Warman, 1984). El desalojo se justificaba con el principio dictado por Emiliano Zapata de que "la tierra es de quien la trabaja".

La falta de seguridad en la posesión de la propiedad ejidal se derivó de una inadecuada atención gubernamental, como consecuencia de los vacíos legales que fortalecieron malas prácticas, esquemas engorrosos y la burocratización (Morett y Cosío, 2017).

En consecuencia, se limitó el acceso a los apoyos económicos, lo que condujo a la precariedad de los ejidos que reflejaron una escasa productividad agrícola que se sumó a la falta de capacidad e interés para mejorar las parcelas, porque los ejidatarios (quienes no invertían capital ni esfuerzo) corrían el riesgo de que sus parcelas fueran

¹⁵ Los ejidos fueron concebidos con un más amplio propósito que solo ser el régimen (colectivo) de propiedad de la tierra, pretendieron dirigir a las masas campesinas hacia una colectivización de la tierra en un esquema de producción individual (Herrera, 2013).

reasignadas, de modo que las tierras mejor cuidadas que generaban mayores rendimientos eran las más atractivas y codiciadas al grado de volverse inseguras (Warman, 1984).

Carlos Morett y Celsa Cosío (2017), en su estudio *“Panorama de los ejidos y comunidades agrarias en México”*, concluyen que los ejidos y las comunidades tienen un gran potencial productivo y para la conservación de la biodiversidad a través de los servicios ambientales, sin embargo, enfrentan limitaciones de infraestructura y tecnológicas, que dificultan su desarrollo, por lo que es fundamental el apoyo estatal con cambios en la legislación agraria que permitan la flexibilización de la propiedad y garanticen la seguridad de la tenencia de la tierra.

Antes de la Reforma (1992) del Artículo 27 Constitucional¹⁶, los ejidatarios no tenían derecho de arrendar su tierra y en caso de hacerlo se les castigaba y despojaba de la tierra que sembraban. La modificación de la Ley Agraria trajo como consecuencias: la expansión del mercado de renta (tierras ejidales y comunales); incremento de la propiedad de la tierra en manos privadas; la conversión de los ejidatarios en asalariados rurales y obreros, derivado de la venta de sus parcelas; y escaso incremento de la inversión privada en el campo (Pastrana, 2007).

Más de un millón de ejidatarios de 10 mil ejidos, de manera voluntaria y por decisión de su asamblea se incorporaron al programa de certificación de los derechos ejidales y titulación de solares urbanos (Procede), en el primer año de su operación, para definir y consagrar documentalmente sus derechos ejidales y parcelarios (Warman, 1996:16).

Con la reforma de 1992, incrementó el número de sujetos agrarios además de ejidatarios y comuneros, se incluyó a los poseionarios y los avecinados, los primeros con derecho a una parcela, mientras que los segundos tenían derecho a un solar para uso habitacional (Morett y Cosío, 2017).

Propiedad privada: Pequeña, Mediana y Grande

Por lo general, todas las formas de propiedad privada¹⁷ se pretenden estudiar desde un mismo conjunto, sin embargo, existe una radical diferencia en las características de cada propietario que los permiten clasificar en función de la superficie que poseen, el tipo de agricultura que practican, la tecnificación e inversión en infraestructura, los tipos de cultivo y rendimientos, entre otros.

¹⁶ Mediante las reformas del artículo 27 Constitucional se incorporó la propiedad social al mercado de tierras (Pacheco, 2003; CEDREDSSA, 2008); En 1992, se autorizó a los ejidatarios, bajo previa autorización de la asamblea ejidal, para vender; rentar o hipotecar sus parcelas; con esta apropiación se incrementaría la inversión, favoreciendo la rentabilidad, productividad y consolidación de la pequeña propiedad (Ekboir, 2003:16).

¹⁷ El concepto de propiedad privada es la expresión máxima del capitalismo.

Aun cuando el conjunto corresponde a propiedad privada, cada segmento varía en función de los intereses, lógica, racionalidad, cotidianidad, espacialidad y relaciones de intercambio, de modo que la pequeña, mediana y gran propiedad privada, tanto en las parcelas, como en su forma de organización y administración no comparables entre sí.

La gran propiedad opera en el régimen del neolatifundio, es decir, que procura obtener el máximo rendimiento económico a través de la explotación de la tierra por lo que utiliza una agricultura altamente productiva pero que es agresiva con el medioambiente, de modo que lo depreda, pues solo se considera un bien de capital (Warman, 1984).

Entre sus características diferenciales a las otras escalas, la gran propiedad comprende predios con una superficie mayor a 100 Ha, mientras que la pequeña propiedad incluye predios con hasta 5 ha de superficie; la mediana propiedad abarca la superficie intermedia (Arapau y Asociados, 2011).

Los pequeños propietarios son aquellos campesinos que poseen poca tierra, tienen varios cultivos simultáneos y escasa maquinaria, por lo cual utilizan el trabajo familiar; tienen mínima o nula participación en el mercado, y en caso de existir, comercializan los excedentes de su producción de autoconsumo (Yúñez, 2000; Rivera, 1998, Warman, 1996 y 1984).

Poseen una limitada capacidad de endeudamiento que restringe cualquier inversión en productividad de su parcela, por lo que para obtener el mayor rendimiento posible aprovechan la totalidad de su pequeña unidad productiva con el cultivo de la milpa; frecuentemente son arrendatarios, jornaleros y aparceros (Yúñez, 2000; Rivera, 1998; Warman, 1996 y 1984).

Los pequeños productores poseen un escaso poder para colocar sus productos en el mercado, su producción principal es de autoconsumo y generan pocos excedentes comercializables; predomina el trabajo familiar con escaso capital humano aunque resulta suficiente para el tamaño de la propiedad que cultivan, tienen escaso acceso al financiamiento de instituciones de crédito lo que limita su tecnificación y el potencial de incrementar sus rendimientos y comercializarlos (Yúñez, 2000).

El autoconsumo se define como la producción que se aparta para el consumo de la familia en el período en que no hay cosecha, por lo que no se comercializa en la temporada de recolección (SAGARPA-SIAP, 2015).

Incluye la parte de la cosecha que se selecciona como semilla, la porción que guardan los campesinos para el consumo de animales de traspatio (pollos, cerdos y en algunas ocasiones ganado mayor) y lo que se guarda para cubrir compromisos familiares (bodas, bautizos, fiestas patronales, etc.), o para vender en pequeñas cantidades en fechas posteriores para solventar necesidades. El principal producto que se cosecha en México para autoconsumo es: Maíz grano, sorgo, trigo grano y arroz (SAGARPA-SIAP, 2015).

En general la agricultura practicada por los pequeños propietarios y por muchos ejidatarios es de autoconsumo.

Tanto en el ejido y la comunidad como en la pequeña propiedad existe el minifundio... El minifundio se define porque la producción de la tierra no alcanza para sustentar a sus poseedores. [La productividad del] minifundio solo se supera por la ampliación de la superficie o por el incremento de la productividad (Warman, 1984:17).

Por su parte, los pequeños productores comparten características más semejantes con la propiedad social (ejidatarios y comuneros), que con la mediana y la gran propiedad privada. "Cuatro quintas partes de los pequeños propietarios comparte condiciones objetivas de pobreza y restricciones con los ejidatarios" (Warman, 1984).

Entre las semejanzas que comparten los pequeños propietarios y los ejidatarios se encuentran: el tamaño de sus propiedades; la capacidad económica (limitada); la productividad de sus tierras; infraestructura física de servicios como educación, salud, agua potable, drenaje, electricidad; provisión tecnológica; capacidad organizativa y asociativa, etc.

1.3.3 Tipos de producción

En el enfoque de la economía solidaria (Palerm, 2008) se consideran tres tipos de producción campesina:

- 1) Autoconsumo, que asegure la vida de sus practicantes.
- 2) Subsistencia, para la venta de productos y servicios en el mercado que permitan cubrir necesidades básicas.
- 3) Capitalizada, con la intención de ser redituable económicamente.

Sin embargo, la agricultura de autoconsumo y la de subsistencia, se pueden considerar en un solo grupo de producción campesina familiar, mientras que la producción capitalizada puede considerarse de tipo empresarial o intensiva.

Productores de subsistencia

Los productores de subsistencia forman parte de la población rural con pobreza¹⁸, cuyas características particulares impiden que exista una estrategia única a nivel nacional para solventar las necesidades básicas (Baños, 1993).

Los productores de autoconsumo son aquellos que utilizan su producción para consumo personal. Su financiamiento es reducido, sólo se limita a sus recursos económicos, ya fueren individuales o familiares, los que en su mayoría provienen de segundos empleos y otras actividades escasamente remuneradas; por lo cual, para su siembra, acuden a los apoyos y subsidios del gobierno (Baños, 1993).

De acuerdo con Bouquet y Cruz (2002:23), los practicantes de dicha agricultura poseen diversidad de condiciones y dispersión de localidades, marginación de infraestructura y accesibilidad, practican la pluriactividad, con la cual se emplean en varias actividades agropecuarias que combinan con de otro tipo, también tiene características de pobreza y marginación que conllevan a riesgos en el ámbito familiar por enfermedades, accidentes, defunción, etc.; o pérdidas de sus cosechas por desastres naturales, plagas fito-zoosanitarias, sequías, inundaciones, etc. (Bouquet y Cruz, 2002).

Productores comerciales

Los productores comerciales son aquellos cuyo objetivo de siembra es la comercialización de sus productos, por lo general sus predios pertenecen a la mediana y gran propiedad, y tienen la capacidad productiva de ser altamente rentables (Baños, 1993).

Baños (1993) diferencia a dos grupos de productores comerciales a los que satisfacen la demanda del mercado nacional y a los que dirigen sus cosechas al mercado de exportación.

- a) Productores comerciales locales: son aquellos cuya producción, por el volumen que posee, se destina a satisfacer el mercado nacional. Sus cultivos pueden ser financiados mediante recursos propios (de los productores), por proveedores, o por clientes de acuerdo a diversas modalidades de colaboración, como es el caso de la agricultura por contrato. En general laboran desde la mediana y gran propiedad (Baños, 1993).
- b) Productores comerciales de exportación: son aquellos cuyas cosechas desde el momento de la siembra están dirigidas a la exportación; poseen convenios

¹⁸ Entre la población rural pobre también se encuentran artesanos, comerciantes asalariados, productores sin tierra, jornaleros, trabajadores agrícolas y grupos tradicionalmente discriminados entre los que se encuentran jóvenes, mujeres e indígenas principalmente (Bouquet y Cruz, 2002:23).

internacionales por lo cual tienen financiamiento externo garantizado y en general provienen de la gran propiedad (Baños, 1993).

1.4 Dilema de las políticas y programas agrícolas

En México, existen dos problemáticas en materia agrícola que se deben resolver con la elaboración de políticas públicas y sus respectivos programas; el primero, se enfoca en mejorar la productividad del campo, por lo cual se debe centrar en crear un "campo empresarial moderno y competitivo en el mercado internacional" (Grammont, 1996:27).

Por otro lado, el segundo aspecto tiene como prioridad atender las necesidades (económicas y alimenticias) de la población rural más vulnerable, por lo que se enfoca en el campesinado en condiciones de subsistencia, que suele apoyarse en los escasos recursos provenientes de limitados programas de combate a la pobreza (Grammont, 1996:27).

La intención de las políticas agrícolas es proveer de leyes y reglamentos que fomenten la productividad del campo para todos los productores rurales; aunque, derivado de las grandes diferencias existentes entre grupos productivos no es una tarea fácil mantener un equilibrio entre el incremento de la productividad y la perpetuación de formas tradicionales de reproducción agrícola.

Existen algunos grupos que han sido favorecidos históricamente por los apoyos y subsidios al campo, por lo que su situación es ventajosa respecto de otros menos afortunados, cuya producción se limita al autoconsumo por lo que queda al margen de la comercialización.

Para mejorar la productividad agrícola de los grupos más vulnerables, se requiere de un importante esfuerzo de interlocución y dialogo (efectivo y reciproco) entre las comunidades y las autoridades, para formular estrategias productivas que impulsen el crecimiento económico mientras se respetan los usos y costumbres y la identidad productiva de las comunidades rurales.

En tal caso, la política agrícola buscará ser mediadora, para fomentar condiciones productivas mediante esquemas económicos más justos, que provean de apoyos sin importar la escala o posición jurídica de los productores agrícolas, para que "[logren] ser competitivos en el marco actual de la economía" (Grammont, 1996:28).

La política agrícola procurará que se empleen prácticas sustentables y de conservación de la tierra, porque la productividad se relaciona directamente con el nivel de conservación de la superficie y de la disponibilidad de agua, así mismo de las técnicas e inversión que se empleen para la siembra a fin de mantener la sustentabilidad y sostenibilidad de la agricultura, por lo que Warman (1996:19) refiere que "el campo está diferenciado internamente con mayor agudeza que otros sectores". Por su parte

Grammont (1996:34) comenta que "la mitad de la población vive por debajo del nivel de producción definido por los propios organismos internacionales de cooperación".

La diversificación del campo incluye la diferenciación (ya comentada) entre productores, tierras, formas de producción, explotación del terreno, costumbres, ideologías, formas de vida, idiosincrasia, identidad, hábitos, tradiciones, ingresos, desarrollo, educación, infraestructura, bienes y servicios.

La política agraria en México se ha debatido entre estos dos extremos, y no obstante los vaivenes ideológicos, siempre se ha favorecido a la gran empresa y se ha estigmatizado al minifundio (Diego, 2015).

Como parte de los problemas que devienen del minifundio, Arturo Warman (1984)¹⁹ considera que la productividad y producción se reducen, de modo que no son suficientes para sustentar a los habitantes, limitando el desarrollo rural; su propuesta se enfoca en reformar la ley, para que se permita la compra-venta de ejidos, comunidades y pequeña propiedad, de modo que se amplíe la superficie cultivada e incrementen los rendimientos agrícolas.

Esta propuesta conlleva un el peligro latente ante las condiciones de pobreza de los habitantes rurales, que para mejorar su economía podrían favorecer la comercialización de las tierras y propiciar un nuevo latifundismo, ante la concentración de grandes extensiones en manos de unos cuantos. Situación que a la larga acarrearía un mayor empobrecimiento y migración de la población rural en búsqueda de mejores oportunidades de empleo.

Moret y Cosío (2017) explican que las capacidades productivas de las comunidades agrarias y los ejidos no dependen exclusivamente de que la superficie que poseen sea extensa, por lo que no pueden encasillarse en un solo grupo, y por tanto su productividad dependerá de la tecnificación y modernización de sus métodos. También explican que se debe tomar en cuenta la vocación de la tierra, de modo que se pueden reestructurar para conservación y reserva de la biosfera (Moret y Cosío, 2017).

La fragmentación de la propiedad ejidal y comunal, es un problema que requiere de la voluntad política y dialogo entre los habitantes, académicos y distintos actores involucrados para reestructurar conforme con las necesidades, en respeto de los usos y costumbres; y sin la imposición de medidas de corte privatizador y neolatifundista.

Siempre ha habido una visión dual para modernizar el campo, en la cual un segmento de productores rurales sería mayormente beneficiado que otro, por el avance científico y tecnológico de la Revolución verde por lo que se requiere de la mediación del gobierno para disminuir la segregación de la población rural.

¹⁹ Arturo Warman es considerado como uno de los principales ideólogos de las reformas de corte neoliberal del Artículo 27 Constitucional (1992), previos a la entrada al TLCAN.

CAPÍTULO 2. REVISIÓN DE LA TRANSICIÓN HISTÓRICA: POLÍTICAS PÚBLICAS AGRÍCOLAS ORIENTADAS HACIA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO DEL CAMPO MEXICANO

El propósito de este capítulo es hacer una breve semblanza de la política agrícola mexicana, para mostrar sus momentos más relevantes y como se fue ajustando de acuerdo con el contexto internacional.

Son muy diversas las condiciones rurales del campo mexicano, ante ellas, se debía formular una política pública que impulsara tanto la agricultura comercial para obtener rendimientos competitivos para el ámbito agrícola a partir de la exportación internacional, como que atendiera a la agricultura no comercial enfocada en proveer para las carencias de una gran mayoría de habitantes y población rural en condiciones de pobreza (pequeños productores de autoconsumo).

El primer apartado identifica la función de las políticas públicas y considera el papel de la política agrícola como parte de la política económica, que en algunos momentos ha combinado su esencia con el bienestar social, por lo que se pretende comparar los beneficios de las políticas económicas con las sociales, considerando sus aspectos de conexión, alejamiento y complementación.

En el segundo apartado se pretende revisar de forma breve las etapas que implicaron ajustes a la política agrícola mexicana, centrando la atención en el período neoliberal en el cual surgió el Programa Procampo, su posterior modificación en Proagro Productivo y su evolución en el Programa Producción para el Bienestar. También se procuró hacer un planteamiento básico sobre las modificaciones aplicadas por el nuevo gobierno para la transformación de la política agrícola y en concreto del Procampo.

El tercer apartado, explica de manera muy compendiada²⁰ el programa Procampo y también reflexiona sobre los procesos que han causado problemáticas durante la ejecución del programa hasta la actualidad.

2.1 Procampo entre la Política Económica y Social

De acuerdo con Salgado (2012) las políticas públicas juegan un papel importante en el desarrollo de cualquier país, porque manifiestan la capacidad estratégica y administrativa que posee el gobierno para identificar los problemas de sus habitantes y emprender acciones de respuesta pronta y efectiva, que lleven a alcanzar soluciones con estabilidad para los sistemas político, social y económico.

²⁰ Para una revisión más profunda del Procampo podría consultarse el trabajo de Eder Ruiz Serralde (2014).

Por tanto, las políticas públicas son el conjunto de respuestas del Estado para enfrentar situaciones o problemas públicos, considerados así por uno o varios sectores de la población (Galván, 1995; González, 2013).

Las políticas públicas se establecen con el propósito de generar condiciones de equidad entre los diferentes integrantes de la sociedad. Para ello el Estado genera pautas a seguir a través de las cuales se otorgan beneficios económicos, de infraestructura o en especie, a partir de la regulación, organización y repartición de los impuestos (Galván, 1995; Guerrero, 1991). El propósito es atender las necesidades de la población dando prioridad a los sectores o grupos que se encuentran en condiciones de riesgo²¹.

Diversos autores (FAO, 2004; Galván, 1995; González, 2013) coinciden en que la formulación de políticas públicas debe corresponder a un trabajo compartido entre aquellos grupos demandantes, las diversas instituciones que pudieran estar implicadas, los grupos académicos expertos en las temáticas y los garantes de la implementación, también pueden participar otros actores en la función evaluar el cumplimiento de objetivos durante su puesta en marcha.

Las políticas públicas, además de establecer normativas y lineamientos, también requieren de la derogación de un presupuesto asignado con el expreso propósito de llevar a efecto la realización de la misma; dicho financiamiento proviene tanto del gasto público recabado a través de los impuestos, como de otros ingresos²² a los que tiene acceso la Federación (González, 2013).

La creación de políticas públicas se sustenta en una serie de pasos²³, bajo los cuales se pretende garantizar la funcionalidad y el éxito de las mismas. González (2013) enuncia las siguientes etapas:

- 1) Se da origen a una propuesta de política pública ante una problemática social que es reclamada con una necesidad concreta;
- 2) Se formula y/o negocia entre los actores considerando diferentes propuestas con soluciones y recursos;
- 3) Se implementa la política pública y los mecanismos que la sustentan;
- 4) Se evalúa el funcionamiento y desempeño posterior a un determinado período de aplicación para certificar el nivel de éxito o fracaso de la misma;
- 5) Se realiza un análisis descriptivo de los resultados de la evaluación; y

²¹ En la determinación de la condición de riesgo se deben destacar factores como son los grupos de edad (ancianos, niños y jóvenes), sexo (mujeres), capacidad y salud (discapacidades y/o enfermedad), capacitación (alfabetización y escolaridad), así como otros colectivos latentes de marginación: inmigrantes, pobres y marginados (Córdova, 1991: 171-174).

²² Petróleo, divisas, etc.

²³ El Ciclo de las Políticas Públicas (González, 2013 y Salgado, 2012).

- 6) Se reformulan los aspectos ineficientes mejorar los resultados de la política pública considerando las recomendaciones y propuestas de los implicados.

Para calificar positivamente a una política pública, esta debe cumplir con el propósito de su creación, para ello debe reflejar resultados positivos al solventar la necesidad que le dio origen. Durante la evaluación debe cumplir positivamente con cuatro criterios: eficiencia, igualdad, crecimiento y estabilidad económica (Case y Faire, 1993).

Hay mayor posibilidad de éxito en una política pública que se formula a partir de planteamientos o estrategias propuestas por parte de los beneficiarios exigentes de la misma, que si se elabora únicamente bajo la óptica de funcionarios gubernamentales o expertos académicos (FAO, 2004).

Las políticas públicas se desarrollan con el fin de satisfacer las necesidades desde diferentes ámbitos: infraestructura física, materia social, aspecto cultural, telecomunicaciones, hacienda y crédito público, sector energético, seguridad pública, seguridad social, medio ambiente, economía, entre otras principalmente (González, 2013).

Las políticas públicas pueden regular la conducta social, organizar a las burocracias gubernamentales, repartir los beneficios y cobrar los impuestos... se han aplicado a la defensa nacional, energía, medio ambiente, relaciones exteriores, educación, bienestar, policía, carreteras, impuestos, vivienda, seguridad social, salud, economía, desarrollo urbano, etc. (Guerrero, 1991:19).

La finalidad de la administración gubernamental es garantizar la estabilidad y desarrollo de los integrantes de la población en conjunto, por tal motivo es necesario que se formulen evaluaciones complejas sobre el desempeño y los efectos generales de las políticas públicas con base en la productividad económica y el bienestar social (Ávila, 2008).

Se debe considerar que para reducir los niveles de pobreza se requiere tanto de "condiciones técnicas, como decisiones de carácter político e implementación de políticas públicas" a favor de la población (Boltvinik, 1994:2).

Entre las principales políticas públicas que han trascendido a través de varias administraciones de gobiernos federales, destacan principalmente los programas Procampo (Proagro Productivo) y Oportunidades (Prospera-Progresas).

2.1.1 Las políticas económicas

Las políticas económicas, en particular, tienen entre algunos de sus objetivos: mejorar la productividad; dotar de infraestructuras y equipamientos; definir cuáles son espacios protegidos así como la forma de gestionarlos (Gómez, 2002); también, brindar apoyo a productores, asesoría y crédito a emprendedores, y generar cadenas productivas (González, 2013), entre otros aspectos.

Dentro de la política económica se encuentra posicionada la política agrícola, con el encargo de regular el gasto público destinado al campo, para fortalecer la producción y para establecer mecanismos de regulación para el mercado (FAO, 2004); también puede gestionar incrementos en los precios de la producción total, reducir el precio de consumo, disminuir los impuestos, concesionar las tasas de interés o transferencias presupuestarias directas (Portugal, 2002).

La política agrícola se establece en función de los principios de sostenibilidad²⁴, que representan los límites y las condiciones para que se regulen las acciones que permitan encontrar el equilibrio y alcanzar los objetivos estratégicos del subsector (FAO, 2004).

Sin embargo, en términos prácticos las políticas agrícolas son excluyentes y manifiestan cierta preferencia por quienes cuentan con la capacidad productiva de influir en el desarrollo económico nacional. Remiten a la mayoría de productores nacionales, que son pequeños propietarios, a políticas asistencialistas que tienen expresamente el propósito de permitir la continuación del siguiente ciclo agrícola, sin interferir en la productividad de este grupo de productores. La separación de una misma política agrícola en fines diferentes provoca malentendidos entre los beneficiarios, pues busca únicamente un resultado productivo y no de equidad social (Scott, 2010).

Dicha separación “acentúa la desigualdad a través de su sesgo hacia los productores más grandes [mientras que] excluye a la mayoría de los productores de granos más pobres”, por lo que los productores campesinos quedan relegados “a los programas de asistencia social, antes que ser sujetos adecuados de una estrategia de desarrollo económico” (Fox y Haight, 2010a:17).

Aunque en la práctica y de manera explícita, se observa el sesgo de la política agrícola impulsada por el gobierno mexicano porque dota de atención prioritaria a los grandes agricultores, mientras que ha dejado relegados a los productores de bajos ingresos a programas cuyo corte es, prioritariamente, de asistencia social, antes que proveer un mecanismo que ataque el problema mediante el desarrollo productivo y económico (Fox y Haight, 2010a).

De acuerdo con la FAO (2004), la finalidad y objetivos de la política agrícola son de alcance social y no, exclusivamente, de índole económica porque con el incremento de

²⁴ Principios de sostenibilidad: económica, social, fiscal, institucional y ambiental.

la productividad también lo hacen las ganancias, el ingreso y se reduce la pobreza. Cuando se produce este resultado, se califica a la política agrícola como adecuada porque está provista de eficiencia y equidad (FAO, 2004).

De acuerdo con Monke y Pearson (1989) los subsidios son transferencias directas que proporciona el Estado, así como los aranceles y cuotas proteccionistas destinadas a fortalecer la productividad de los habitantes rurales.

La OCDE define a los subsidios como “un beneficio para los individuos o negocios, resultado de una política gubernamental que incrementa sus ingresos o reduce sus costos, afectando la producción, el consumo, el comercio, los ingresos y el medio ambiente” (Mayrand, 2003:2).

La entrada de la política neoliberal con su apertura comercial a México, pretendía disminuir los subsidios a los productores de pequeña propiedad, argumentando que “la teoría económica predice que los subsidios agrícolas pueden aumentar la producción, disminuir los precios mundiales, desequilibrar los mercados internacionales y reducir la eficiencia económica” (Mayrand, 2003:2).

Sin embargo, dichos subsidios agrícolas no se redujeron como se esperaba, aunque si perdieron la calidad, efectividad y eficiencia en la ayuda que proporcionaban a los productores mexicanos de escasos recursos, porque se establecieron reducciones al presupuesto derogado y asignado al sector agrícola y también en los padrones de inscritos²⁵ a los diferentes programas.

... durante el período 1995-2003 los subsidios dirigidos al campo mexicano no han disminuido, como comúnmente se cree... [sino que] la importancia relativa a los mismos en la producción agrícola ha crecido, no obstante que el monto total medio de los mismos durante ese período es considerablemente inferior al monto total medio durante 1989-1994 (González y Orrantia, 2006:2).

Aunque señalan, Fox y Haight (2010a), en su “Síntesis de hallazgos: Tendencias en la política de subsidios agrícolas”, que para apoyar verdaderamente a la población rural de escasos recursos, es necesario incrementar el fomento del empleo en el campo como una prioridad política, porque no son solo subsidios lo que se necesita sino políticas, que impulsen la intensificación y la productividad de la agricultura y mejoren los rendimientos de aquellos productores que realmente lo necesitan.

Porque a pesar de la disponibilidad de los registros de quienes se encuentran inscritos en los programas de subsidios agrícolas, se mantienen imprecisiones, que

²⁵ Con lo que se favoreció a grandes productores, antes que a pequeños.

no permiten averiguar si los receptores de los apoyos corresponden con quienes realmente los necesitan (Fox y Haight, 2010a).

2.1.2 Las políticas sociales

Las políticas sociales se originan como la respuesta del Estado para incidir en las condiciones de desigualdad y pobreza en que se encuentra su población.

Es a través de dichas políticas sociales que se pretende proveer de los elementos básicos que permitan a la población mejorar su condición de bienestar social y adquirir, al menos, una mínima calidad de vida.

El bienestar social debe estar regulado por leyes y vinculado a programas, beneficios y servicios que permitan confrontar a las necesidades de los grupos vulnerables²⁶ para quienes fue diseñado.

Entre las necesidades humanas principales se encuentran aspectos básicos para la permanencia de la vida como: “Ingreso, seguridad, salud, vivienda, educación, recreación y esparcimiento, vestido y calzado, alimentación, entre otros, donde no tiene que existir una diferenciación social” (Torres y Delgadillo, 1990:18).

Entre los aspectos que deben ser considerados para estimar el nivel de bienestar social se encuentran: oportunidades de empleo, vivienda, seguridad pública, servicios de salud, servicios educativos, calidad del aire, servicios públicos, actividades y centros culturales, trámites con autoridad local, infraestructura urbana, áreas verdes y parques, y abasto de bienes básicos como alimentos nutritivos que aprovisionan de seguridad alimentaria (García, 2008).

Coinciden con el anterior, Torres y Delgadillo (1990) quienes consideran como aspectos fundamentales:

- a) **Empleo:** considerando que de éste provendrá el ingreso que permita cubrir las necesidades básicas para alcanzar un nivel adecuado de bienestar y calidad de vida.
- b) **Ingesta de nutrientes:** requerida para que el cuerpo funcione correctamente.
- c) **Vivienda:** que además de contemplar y resolver el déficit, tiene que considerar la distribución de la población, así como la orientación de la política económica que prevea adecuadamente la funcionalidad habitacional y urbana.
- d) **Salud:** deben ser considerados la distribución, calidad y capacidad de los servicios hospitalarios.
- e) **Educación:** es donde mejor se refleja el grado de bienestar, se deben considerar las oportunidades de información y capacitación que permiten mejorar las

²⁶ Grupos indígenas, mujeres, niños, jóvenes, ancianos (Córdova, 1991), pobres, minusválidos, privados de la libertad, alienados, enfermos mentales, etc. (Torres y Delgadillo, 1990).

expectativas de empleo, la obtención de un ingreso regular y las condiciones de vida.

En México las estrategias de desarrollo y bienestar se rigen en función de los objetivos de los Planes Nacionales de Desarrollo, en este sentido es donde la planeación adquiere un papel esencial para que la política social fomente las condiciones económicas que permitan el desarrollo urbano-regional, la conservación del medio ambiente y la seguridad económica (y otras que le preceden) de la población rural (Torres y Delgadillo, 1990).

En cuanto al papel del Estado en la formulación de políticas de bienestar social, se deben considerar los cambios ocurridos durante las diferentes etapas de la agricultura que se han establecido en México, los cuales se han ajustado conforme a los intereses económico y político del ámbito internacional.

2.1.3 Gestación de políticas rurales

La desigualdad se fundamenta en la diferenciación de la sociedad, que proviene de la propia diversidad del género humano (edad, sexo, hábitat, etc.), y se manifiesta en los espacios que el hombre construye (Sen, 1995) a través de relaciones y funciones que se le asignan desde "la influencia de elementos o grupos de poder que toman decisiones sobre su función y sobre su utilidad" (Córdova, 1991:31).

Bajo el argumento de "diversidad" se pretende la justificación de grupos empoderados que promueven la discriminación bajo la que se sustenta la desigualdad, cuando hay empoderamiento por una de las partes, legítimo o no, se propicia una división de la sociedad en clases, que lleva a transformar la desigualdad en marginación, la cual con el paso del tiempo se convertirá en la pobreza de unos frente al desarrollo económico de otros (Córdova, 1991).

En las últimas dos décadas, la política social fue separada de la economía, de las finanzas públicas, de las diferencias geo regionales, y paulatinamente de la negociación y conciliación política. A pesar de reconocerlas, el estado neoliberal no ha atacado las causas de la pobreza²⁷ (Mendoza, 2009:205).

Ante la falta de interés del Estado mexicano por generar un proyecto nacional incluyente de todos los grupos, segmentos y niveles económicos de la población, se descuida la posibilidad de que las acciones de gobierno se encaminen a mediar en conjunto entre el

²⁷ También citado por Adalberto García Rocha, Las políticas contra la Desigualdad y la Pobreza en México. En el Nuevo milenio mexicano, www.milenio.analisiseconomico.com.mx, 112.

resguardo de la identidad cultural y el crecimiento económico²⁸ de poblaciones marginadas, con pobreza y con rezago (Diego, 1997).

Por tanto, la política oficial para el desarrollo agrícola en México presenta dos orientaciones de acuerdo con el tipo de población a la cual atiende, ya fuere para beneficiar a partir de la orientación económica o a partir de la social, negando la posibilidad de conjugar ambas.

Cada uno de los gobiernos mexicanos expresa en los Planes y Programas Nacionales de Desarrollo su declaración de principios²⁹, es decir, los aspectos prioritarios durante su gestión. En la declaración de mejorar el bienestar de la población rural se ha posicionado como un objetivo prioritario en México, pues la agricultura como fuente de empleo representa una proporción importante de los ingresos de la población rural pobre (Hewitt, 1978).

De 1994 a 2019, han transcurrido seis sexenios durante los cuales, en todos los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) hay algún apartado que se enfoca al desarrollo de políticas públicas con orientación rural, ya fuere en beneficio de la población o en el ámbito económico-productivo.

Por su parte, los programas de desarrollo rural dan prioridad presupuestaria a los programas de corte económico, y en ellos, a los productores que son considerados con el potencial suficiente como para retribuir algún beneficio económico al Producto Interno Bruto (PIB) del país.

Los pequeños productores son excluidos de los apoyos con orientación económica y solo se consideran en los de beneficio social, porque su agricultura se destina prioritariamente al autoconsumo, y aun cuando se les incluyera en programas productivos, sus beneficios no serían equiparables a los que obtienen los grandes propietarios; por tanto esta población rural es beneficiaria, por excelencia, de los programas asistencialistas o de bienestar social, en vez de los productivos, como explica John Scott (2010:79) en su artículo “Si tomamos en cuenta su importancia para la economía rural y agrícola, esto significa que en los hechos los subsidios son un factor “determinante” de la desigualdad rural en México”.

Porque no puede promoverse una relación plena entre la eficiencia y la equidad, dadas las desiguales condiciones que existen entre los productores agrícolas y su medio (Scott, 2010).

²⁸ Que permita hacer más eficiente la asignación de recursos, garantizar la equidad en la distribución del ingreso y estabilizar la economía mediante la promoción del crecimiento y regulación económica (Ayala, 2004).

²⁹ Declarados a manera de objetivos en planes sexenales o Planes Nacionales de Desarrollo.

En México se ha mantenido la desigualdad y polarización entre la población rural, desde la repartición desigual de tierras de la reforma agraria, la liberalización del ejido para la mercantilización, y las principales políticas de apoyo agrícola que beneficiaban a los productores de gran escala, relegando a los pequeños productores a condiciones de baja productividad, inversión y tecnología (Scott, 2010).

Con lo que “los hogares rurales en condiciones de pobreza fueron excluidos de la mayoría de los programas sociales y de combate a la pobreza³⁰” hasta que se consideró esencial dar pie al surgimiento de un programa de bienestar social enfocado a apoyar a los habitantes más pobres de la población rural sin considerar su condición como productores (Scott, 2010:78).

Es aquí donde surge el programa PROGRESA (que se convertiría en Oportunidades), “también encaminado a distribuir recursos a la población rural y por consiguiente elevar los ingresos de sus beneficiarios” (ARAPAU y Asociados, 2011:183), desde distintos componentes para la repartición de variados montos³¹ que benefician a la población rural de escasos recursos.

En el trabajo de Rivera (1998) se afirma que, el poder político, es otra razón por la cual se presta más atención a los medianos y grandes productores, en algunas regiones. Considerando que existen intereses y acuerdos de beneficios comunes entre el gobierno y dichos propietarios, los cuales se sostienen en preservar el equilibrio de poder.

Si un programa de ayuda al pequeño productor tiene éxito, este será menos dependiente de los terratenientes (...) habrá escasez de mano de obra, (...) se elevarán los jornales, [y] se desencadenaría un conflicto entre clases, [donde el poder político] podría perder el apoyo de sus clientes influyentes, la oposición a los proyectos se traduce en atrasos en los desembolsos, cortes presupuestarios, problemas de continuidad, falta de personal etcétera (Novoa y Jiménez, 1982:3).

³⁰ El autor (Scott, 2010) basó esta aseveración en los resultados del “Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006: Equidad y Desarrollo” que analiza al sector agrícola de la región de América Latina y el Caribe; así como Levy Walton (2009) para el caso México. Con los cuales (y corriendo el riesgo de simplificar demasiado) resume como impactos de la política de desarrollo agropecuario: a) la atomización de la tenencia de la tierra y la limitación al mercado por el sistema ejidal; b) políticas de apoyo agrícola: como precios de garantía, apoyo para sistemas de irrigación y otros subsidios directos a insumos para la producción, que beneficiaron a grandes productores de grano pero excluyeron a la gran mayoría de productores (medianos y pequeños) los cuales se quedaron sin poder fortalecer la inversión y tecnología de sus parcelas, limitando su productividad, hasta la creación de Procampo, que tuvo la gran capacidad de transferir recursos a esa gran mayoría de productores; c) los hogares de productores rurales con importantes condiciones de pobreza se encontraban relegados por la falta de cobertura y no fue hasta la década de los noventa, que se realizó un esfuerzo para extender los programas urbanos de salud y educación al campo a través de programas de corte social (Progresas, más tarde Oportunidades).

³¹ Entre los componentes variados para la asignación del recurso se encuentran el apoyo básico alimentario, infantil, becas educativas -básica y media superior-, y el apoyo para adultos mayores).

2.2 Etapas de la agricultura mexicana

Para el análisis histórico de las etapas de la agricultura mexicana, se necesita estudiar la evolución del sector primario considerando la influencia que ejerció en el desarrollo económico a nivel nacional.

Para ello se debe considerar que durante la primera etapa, referida al modelo agro-exportador (1821-1945), donde México proveyó la materia prima para el abastecimiento de alimentos, insumos, empleos, capital y desarrollo a partir de la exportación a países más industrializados que regresaban esos insumos transformados por lo que tenían mayor valor agregado (Mortera, 2015; Echánove, 2014 y Herrera, 2011).

En la siguiente etapa, conocida como el “milagro agrícola mexicano” (1945-1965), el sector agrícola fue fundamental como impulsor del crecimiento económico y del desarrollo, a través de la sustitución de importaciones; por lo que hubo una participación significativa del gobierno como impulsor de políticas públicas vinculadas al desarrollo del sector agrícola a fin de fungir como financiadora del tan esperado e incipiente desarrollo industrial (Echánove, 2014; Llanos, 2008; Calva, 1999).

Sin embargo, nunca se dio un proceso profundo de industrialización³² por la falta de desarrollo de bienes de capital, por lo cual la inversión del superávit agrícola en el sector industrial fue a fondo perdido y sentó las bases para una crisis en el sector agrícola (Echánove, 2014; Llanos, 2008 y Calva, 1999).

Durante la crisis del sector agrícola (1965-1975), los productores de riego buscaron sembrar cultivos más redituables como era el forraje y oleaginosas, por lo que sustituyeron a los cereales que tenían un estancamiento de sus precios (Echánove, 2014).

A consecuencia de la crisis y ante la demanda de cereales para consumo nacional, se dispone la creación del Sistema Agroalimentario Mexicano (SAM) en 1980 y la inyección de recursos en el sector agrícola, todo ello a consecuencia de la Bonanza Petrolera de 1971 (Echánove, 2014).

Sin embargo, la elevada demanda de alimentos nunca permitió que se estableciera una soberanía alimentaria, lo que llevo al consecuente fracaso del SAM y a que se mantuvieran las importaciones (Echánove, 2014).

El Estado mexicano procuró mantener reguladas las importaciones, sin embargo, esta actitud provocó problemas en la oferta, generó desempleo, desincentivó el trabajo

³² Por un lado, el sector agrícola no conto con un proceso significativo de tecnificación que impulsara la productividad del campo, tampoco se impulso un desarrollo industrial más allá de la maquila, por lo que las exportaciones se concretaron en insumos y no en bienes finales que aportaran de mayores ganancias al PIB.

(encareció el dinero y lo hizo escaso) sobreprotegiendo al trabajador (llevó los salarios a la baja), obstaculizó el desarrollo tecnológico y estructural y excluyó a las relaciones mercantiles contractuales. Lo que significó recortes presupuestales a las instituciones de bienestar y un cambio de esquema económico de corte Neoliberal (Torres y Delgadillo, 1990).

Derivado del contexto económico neoliberal, las políticas productivas y la toma de decisiones desviaron su función de promover el desarrollo³³ agrícola y rural nacional frente al entorno internacional.

2.2.1 El modelo agro-exportador (1821-1945)

México fue considerado desde su colonización como un centro de aprovisionamiento de materias primas para otros países. A pesar de que, en 1821, se constituyó como un país independiente no hubo las condiciones suficientes para fortalecer un crecimiento económico nacional independiente, sino que la economía se sustentó exclusivamente a partir de las exportaciones (Herrera, 2011).

A partir del despojo colonial de la tierra a las comunidades indígenas, se mantuvo un monopolio de dominación, opresión y desigualdad, que benefició a los terratenientes y llevó a una concentración latifundista (Martínez, 2008).

Los procesos de secularización (1884-1907), con la “Ley Lerdo” y la “Ley de Deslinde y Colonización de Terrenos Baldíos”³⁴ que legalizaron la venta de tierras presuntamente vírgenes o baldías, generalizando el atropello y despojo de las comunidades indígenas originarias quienes fueron forzadas como peones agrícolas, de sus propias tierras despojadas, por lo que en 1910 eran 3 millones de trabajadores respecto de 840 grandes hacendados (Martínez, 2008).

Por otro lado, considerando que la exportación de productos agrícolas era principalmente financiada por inversionistas extranjeros, los rendimientos y ganancias que se obtenían contribuían al fortalecimiento de los capitales de origen por lo que no se quedaban en los territorios agrícolas, lo que impactaba en un mayor empobrecimiento de las precarias condiciones de los trabajadores rurales (Herrera, 2011).

Sin embargo, las exportaciones de insumos de la agricultura tradicional (henequén, café, cacao, azúcar, etc.) no eran suficientes para impulsar el crecimiento económico por sí mismas, por lo que se apostó infructuosamente en invertir en un incipiente desarrollo

³³ Considerando el esquema de desarrollo donde se plantea que los países subdesarrollados, periféricos o tercermundistas pretenden alcanzar dicho parámetro de desarrollo que han establecido los países del primer mundo.

³⁴ Publicada 15/oct/1883.

industrial, que transformará las materias primas en productos más elaborados y de mayor valor para la exportación (Herrera, 2011).

Por lo que, durante el Porfiriato (1876-1911), la productividad agrícola mexicana se sustentó en el “modelo agroexportador” enfocado en la producción y venta al exterior de algodón, café, hule, henequén, chicle, etc.; producidos en las haciendas bajo la opresión de terratenientes (Olmedo, 2017).

Las desigualdades que se desarrollaron durante el Porfiriato (1876-1911), generaron una inconformidad generalizada entre los pobladores rurales en todo el territorio nacional; en respuesta surgieron grupos políticos que se replantearon los intereses nacionales, a partir de los cuales se gestaron leyes que esclarecieron los derechos y obligaciones para la población mexicana rural (Olmedo, 2019).

El Plan de San Luis fue promulgado con la intención de expulsar a Porfirio Díaz del poder e instituir a Francisco I. Madero, sin embargo, para lograr este objetivo requería tener consigo las simpatías de la población, por lo cual esbozaron dos puntos alusivos al campo; el primero denunciando los despojos de tierra sufridos por los campesinos y el segundo señalando la importante participación de extranjeros en la producción del campo (Velázquez, 2017).

En el mismo contexto revolucionario se fijaron liderazgos motivados por ideales diferentes. En Morelos Emiliano Zapata impulsa reivindicar a los despojados mediante un reparto agrario, que no era afín a los planteamientos de Madero, quien, por su posición económica, procuró mantener las simpatías de su gremio (Velázquez, 2017).

El proyecto de Ley Agraria (3/dic/1912) de Luis Cabrera, surgió como un primer intento para legislar en la materia; su intención era el reparto agrario, reinstaurar los ejidos, la igualdad de la carga de trabajo de jornaleros y peones, objetivo que no se alcanzó hasta que se promulgo la primera Ley agraria (6/ene/1915) por el presidente Venustiano Carranza, quien creó la Comisión Agraria mediante la cual se facultó el reparto de tierras. (Velázquez, 2017).

Durante la Revolución hubo muchas propuestas en materia agraria pero se reflejaron tímidamente en acciones como el reparto de tierras, y no fue sino hasta el mandato de Lázaro Cárdenas que logró consolidarse (Velázquez, 2017; Barrón y Benítez, 2019).

El gobierno del general Lázaro Cárdenas trató el reparto de tierras de forma impresionante comparada con los veinte años anteriores; pero no se ha puesto la debida atención a la diferencia de condiciones que los presidentes anteriores a Cárdenas enfrentaron: en especial, no se toma en cuenta el respeto al Estado de derecho –innegable ideal de la herencia liberal decimonónica–, que implicó un reparto agrario lento y complicado, pero claramente existente. La legislación en materia agraria, la construcción de una burocracia eficaz que pudiera implementar el reparto y llevar el proceso

hasta conseguir las resoluciones definitivas, y el papel de contrapeso propio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son los ejes que deben guiar cualquier análisis serio del reparto agrario en México entre 1915 y 1934 (Barrón y Benítez, 2019:1).

La Segunda Guerra Mundial (1939-1945) permitió que México se situara como uno de los principales proveedores de alimentos y minerales para la demanda del mercado internacional (Coll, 2002), con lo cual se estimuló el crecimiento económico basado en la exportación (Llanos, 2008).

El incremento de la repartición de tierras posterior a la Reforma Agraria pulverizó la tierra y también la repartición de herencias, a su vez disminuyó la superficie de cada propiedad; con lo que surgieron sentimientos de frustración e inseguridad entre los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios; la crisis del campo tuvo su mayor efecto con los campesinos indígenas, considerados los más pobres de entre los pobres (Grammont, 1996).

Herrera (2013), considera que la más grave consecuencia del minifundismo fue que se pulverizó la productividad a una escala muy pequeña; pues los campesinos con poca tierra y sin la suficiente capacidad tecnológica, de herramientas e insumos, producían bajos rendimientos insuficientes para las exigencias del mercado capitalista internacional (Herrera, 2013).

2.2.2 Milagro Agrícola Mexicano (1946-1965)

El fin de la Segunda Guerra Mundial, significaba una probable pérdida de la estabilidad económica de México, por lo que era necesario reorientar la economía e impulsar a la industria a partir de los rendimientos obtenidos desde la agricultura. Este proceso se conoció como el “modelo de sustitución de importaciones³⁵” y pretendió suplir a los productos importados con la fabricación nacional (Llanos, 2008 y Calva, 1999).

Durante el proceso de industrialización (sustitución de importaciones), el sector agropecuario cumplió con el propósito de sustentar a la economía. Diversos autores como Calva (1999), Echánove (2014) y Llanos (2008), coinciden sobre las funciones que cumplió la agricultura para llevar a efecto dicho proceso:

a) Producción de alimentos: Con precios accesibles para una población creciente y empobrecida.

b) Tecnificación de la agricultura: Incrementó del abastecimiento de alimentos e insumos, provenientes de la producción agrícola. Aunque se favoreció a los productores con mayor grado de desarrollo, capital, superficie y rendimientos.

³⁵ El modelo de Sustitución de importaciones se llevó a cabo entre 1945 y 1965 (Echánove, 2014).

c) Abastecimiento de empleados y productos: Como mano de obra barata y de materias primas de bajo costo para la industria; lo cual mantuvo una política de bajos salarios, con ahorros industriales que fomentaron la inversión y garantizaron altas tasas de ganancia y precios competitivos tanto en el mercado nacional y mundial, como en el nacional.

d) Movilización del Mercado: Compra y venta a los mejores precios de materias primas y de productos industriales en el mercado interno, así como producción de excedentes agrícolas exportables para obtener divisas e importación de bienes de capital, maquinaria y equipo, para la industria.

e) Transferencia de recursos a otros sectores de la economía: Industrial, financiero y fiscal; donde se generarán excedentes para la acumulación urbana.

Con la industrialización se impulsó la transformación de la economía rural-agrícola en una economía moderna y urbana (Ávila, 2008), y se dio pie a cambios en los esquemas de producción, tecnificación y comercialización; así mismo, se crearon incentivos directos e indirectos para la inversión privada, entre otros, que fortalecieron la agricultura comercial que consolidaron a la industria básica (Llanos, 2008).

Por otro lado, se propuso impulsar el proceso de sustitución de importaciones mediante bienes intermedios y de capital, se apoyó la creación de una política de desarrollo hacia adentro, con proteccionismo comercial que establecía aranceles y cuotas de exportación elevadas aplicables a múltiples productos (Gómez, 1995).

Sin embargo, el desarrollo fue selectivo y se polarizó la distribución del ingreso con mayores ganancias para la industria urbana en detrimento del ámbito rural (Llanos, 2008), puesto que se dio prioridad al desarrollo del sector industrial (Gómez, 1995) y se incentivó la migración de los trabajadores hacia las ciudades (Fox y Haight, 2010b).

Con la emigración de los productores y sin contar con la tecnología necesaria se redujo la fuerza de trabajo y la productividad del campo, lo que llevó a una insuficiente reinversión y a un parcial abandono de la actividad (Llanos, 2008), lo cual, a su vez disminuyó el ritmo de crecimiento del sector (Appendini y Salles, 1978) y desprotegió a la agricultura ante los precios relativos del mercado internacional.

También se desequilibró la balanza de intercambio porque las exportaciones de productos agropecuarios eran menos rentables y cuantiosas, mientras que las importaciones se incrementaron (Gómez, 1995); se interrumpió el crecimiento de la agricultura y, con él, la consolidación del proceso de industrialización; por tanto, se detuvo el modelo de crecimiento económico competitivo internacionalmente que pretendía dirigir al país hacia el desarrollo y modernización.

Las políticas favorables para el desarrollo industrial y el crecimiento urbano promovieron una metamorfosis de la producción agrícola³⁶, donde los empresarios agrícolas: rancheros, ex hacendarios y ejidatarios enriquecidos, obtuvieron una significativa acumulación de capital (Calva, 1999); que simultáneamente conllevó al empobrecimiento y desposesión de un número creciente de campesinos a quienes se impidió subsistir con el trabajo de su propia parcela, dadas las deterioradas condiciones de producción (Appendini y Salles, 1978).

El financiamiento para el proyecto industrial nacional provino de las exportaciones del sector agropecuario, las cuales cubrían el déficit de otros sectores, y el PIB agrícola creció a un promedio anual del 6% (Calva, 1999), creándose instituciones paraestatales como:

- 1) **La Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO)**: Fundada en 1965, establecía precios de garantía para los granos de la canasta básica (en base al consumo, especialmente para doce cultivos: maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, cártamo, soya, algodón, ajonjolí, copra, girasol y cebada), con el fin de regular los precios del mercado nacional y generar una correlación eficaz entre productores y consumidores (FAO-SAGARPA, 2012a; Fox y Haight, 2010a).

CONASUPO tenía reservas y almacenes que favorecían a la población de bajos recursos, ya fueren consumidores o productores; porque ofrecía mejores precios por la compra de sus excedentes de producción que los propuestos por intermediarios³⁷ y con la suma de la producción adquirida aseguraba el abastecimiento de productos de primera necesidad permitiendo a la población de menores recursos alcanzar un mejor nivel de vida (FAO-SAGARPA, 2012a; Fox y Haight, 2010a).

Además subsidiaba algunos insumos como semillas, fertilizantes, agroquímicos, agua y crédito (Yúñez y Barceinas, 2000); era la única instancia autorizada para ser intermediaria entre los mercados nacionales e internacionales para importar granos y oleaginosas, con garantía de seguridad a los productores ante las fluctuaciones de las irregularidades del mercado (FAO-SAGARPA, 2012a; Fox y Haight, 2010b).

- 2) **Banco Nacional Agropecuario, S.A.**: Creado en 1965, con la finalidad de dar continuación a los créditos que se otorgaban a los productores rurales, supliendo la función que previamente se había llevado a efecto mediante los Bancos Nacionales

³⁶ Los cambios fueron diferenciales para pequeños y grandes productores. Los pequeños modificaron su sistema de producción semipatriarcal de autoconsumo hacia una pequeña agricultura mercantil comercializadora de excedentes adscrita a CONASUPO (Calva, 1999), mientras que las grandes empresas capitalistas incrementaron el uso de insumos industriales, consolidando un sector agrícola poderoso de pocos integrantes con un sobresaliente nivel de bienestar (Appendini y Salles, 1978).

³⁷ Los precios que no correspondían a los "precios de garantía" podían oscilar permitiendo la especulación del mercado internacional para los productos agrícolas básicos en base a incertidumbres políticas y otras situaciones económicas domésticas dependientes (Ruíz, 2014).

de Crédito Agrícola, y de Crédito Ejidal, así como por Bancos Regionales de Crédito Agrícola y Bancos Agrarios (DOF, 1965). Posteriormente dio pie al surgimiento del Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) extendiendo su cobertura para todos los productores agrícolas que no contaran con algún crédito (Ruíz, 2014).

- 3) **Fertilizantes Mexicanos, S.A. (FERTIMEX³⁸):** Originalmente fue fundada en 1943 como la empresa de “Gusanos y Fertilizantes S.A.”, por inversionistas privados mexicanos, un grupo cubano y por el Gobierno Federal a través de PEMEX, para producir y distribuir fertilizantes siendo el principal de ellos el amoniaco anhidro. Durante el gobierno de Díaz Ordaz (1965-1968) adquirió la totalidad de empresas de fertilizantes.

Como paraestatal tenía la función de producir, importar, comercializar y distribuir el fertilizante de forma eficiente; planeaba el crecimiento de la industria y exportaba los excedentes. Se convirtió en la empresa más burocratizada del país (Clouthier, 1983). Privatizada en 1992 quedó en manos de siete grupos empresariales que la revendieron. Ya como empresa privada, en el año 2000 se convirtió netamente en importadora de fertilizantes y abandonó la producción de los mismos (Fernández, 2008).

- 4) **Productora Nacional de Semillas (PRONASE):** Es un organismo público descentralizado del Gobierno Federal, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, fue creada el 22 de diciembre de 1960, mediante la Ley sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas (IFAI, 2009), fungía como un instrumento de política que participaba en el desarrollo tecnológico de la agricultura nacional, producía, controlaba y garantizaba la distribución de semillas mejoradas de cultivos básicos³⁹ (FAO-SAGARPA, 2012), también regulaba los precios y calidad de las mismas en el mercado.

Fue sometido a una iniciativa de desaparición el 14 de diciembre del año 2002, con el pretexto de malos manejos y acumulación de pasivos, el 15 de junio de 2007 se publica la Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas, y junto con ésta se decreta la liquidación de la paraestatal, de modo que entre 2008 y 2009 se publicaron y confirmaron todos los respectivos procesos por parte de la SAGARPA y el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE), para quedar concluido el proceso de liquidación durante el año 2011 (SAE, 2012).

³⁸ La quiebra de las paraestatales dedicadas a la producción de fertilizantes, se derivó de importantes saqueos y desviación de recursos por altos funcionarios posiblemente vinculados a casos de corrupción, de acuerdo con investigaciones judiciales que se realizan durante el presente sexenio (2018-2024). Y también se privatizaron porque no eran compatibles con los preceptos neoliberales de adelgazamiento del Estado.

³⁹ Contaba “con un catálogo con 24 especies de semillas de granos básicos, hortalizas, oleaginosas, y forrajeras, con 270 variedades en categorías básica, registrada y certificada” (Ramírez, 2005).

Durante el Milagro Agrícola Mexicano se llevó a efecto una Política Agrícola Compensatoria que consistió en favorecer la inversión pública a través de infraestructura y subsidios, dirigidos al mantenimiento y operación en obras de irrigación, maquinaria y otros bienes de capital; también subvenciones aplicadas a fertilizantes y otros insumos, así como tasas preferenciales de crédito, y apoyos encaminados a disminuir los costos de la producción agrícola (Gómez, 1995:12).

Esta política fomentó al reducido sector empresarial agrícola, porque estas facilidades de infraestructura y tecnología eran solicitadas únicamente por aquellos productores cuyos métodos de siembra las requerían⁴⁰, en términos generales se excluía al sector de productores más numeroso (por sus escasas condiciones tecnológicas, de acceso a infraestructura y al crédito), es decir a los pequeños productores.

Se discriminó a los campesinos practicantes de agricultura de autoconsumo y se favoreció a la unidad agropecuaria de gran escala, la cual desempeñaba el papel de proveedora de insumos agrícolas para la industria y para la exportación de modo que se estableció un modelo dual de crecimiento para el sector rural (Ávila, 2008; Fox y Haight, 2010b).

La Política Agrícola Compensatoria tenía como propósito incrementar los rendimientos de la producción, disminuir costos iniciales y hacer los precios del producto más competitivos, pero al ser tan dirigida hacia un sector en concreto de productores, también era reducido el número de beneficiarios y, por lo tanto, la producción obtenida mediante los subsidios no era la suficiente como para, al menos, recuperar los montos invertidos (Gómez, 1995).

Con este fallo los productores del sector empresarial, presentaron rendimientos decrecientes anticipados que incrementaron el costo de la producción y disminuyeron la eficiencia en la comercialización de los productos, con afectaciones, principalmente al maíz, y para no incrementar sus pérdidas económicas, dichos productores, posteriormente, lo sustituirían con sorgo (Gómez, 1995).

La modificación en el precio del maíz (ocasionada por el sector empresarial) presentó efectos colaterales, porque también disminuyó la capacidad de los pequeños productores para acceder a este grano básico, por lo que redujeron sus volúmenes de siembra y se perjudicó "su condición de productores".

Resultaba más rentable obtener un salario mínimo, que trabajar el campo esperando excedentes en el cultivo del maíz, que fueran redituables, por lo cual los campesinos

⁴⁰ Cabe destacar que los métodos de siembra y cosecha empleados por los diversos grupos de productores eran diferentes, de modo que los pequeños productores cuyas tierras eran de temporal, no requerían de los subsidios para el mantenimiento de obras de irrigación, y, por lo tanto, este subsidio poseía una tendencia específica en beneficio de los productores que pertenecían a algún Distrito de Riego, y que por encontrarse en el mismo deben ser considerados en otra jerarquía como empresarios agrícolas.

“sustituyeron la producción de maíz por el trabajo asalariado” (Gómez, 1995:15) con lo que se provocó un proceso de descampesinización, un largo estancamiento y la descapitalización del sector agrícola.

Las desventajas presentes en el modelo de sustitución de importaciones fueron:

La descapitalización del campo, la concentración de la riqueza, la segregación social, deformación del crecimiento industrial protegido, desintegrado, dependiente – crecimiento de la deuda externa, transnacionalización de la economía, expansión acelerada del sistema financiero con tratos fiscales preferentes a cambio de facilidades para financiar el gasto público, por último, lo central: la subordinación de la política económica a las condiciones de la banca privada (Aguilar, 1996:296).

2.2.3 Crisis de la agricultura (1965-1975)

Las problemáticas existentes hacia el final del Milagro Agrícola Mexicano dieron pie a un nuevo período, esta vez de crisis y recesión del sector agrícola⁴¹ (Appendini y Salles, 1978), cuya principal característica fue un estancamiento de los precios de garantía, donde el crecimiento anual del PIB agrícola se estimó en 0.8%, el cual era significativamente inferior al crecimiento del período anterior, y presentaba un déficit de 2.5% en relación al crecimiento demográfico, es decir, *per cápita* (Calva, 1999; Echánove, 2014).

Por lo que durante este período se manifiesta “primero un auge y luego la disminución del ritmo de crecimiento del sector agropecuario en las últimas décadas” (Appendini y Salles, 1978:403). Además, se presentó el incumplimiento de las funciones establecidas previamente para el sector agrícola, a excepción de aportar mano de obra barata para otros sectores económicos (Calva, 1999; Echánove, 2014).

Resultó necesario mantener una política de precios bajos y bajos salarios, para mantener al mínimo los costos de las materias primas, que permitían perpetuar la competitividad de la industria, favorecieran la estabilidad de precios internos y evitaran la inflación de costos (Gómez, 1995), aunque ello significara mantener empobrecida a la población trabajadora del sector agrícola, porque “Si la agricultura no podía ser estimulada por mayores precios podría serlo a través de menores costos” (Gómez, 1995:11), reduciendo a su menor expresión cualquier elemento que significara un costo para la producción.

La crisis generó un desajuste en la balanza de pagos, estabilizó el proceso de industrialización y marcó la necesidad de “refuncionalizar⁴²” al sector agrícola, con lo

⁴¹ Los otros subsectores de la actividad primaria no entran en crisis (Echánove, 2014).

⁴² De acuerdo con De Appendini y Salles (1978) refuncionalizar al sector agrícola consistía en hacerlo más compatible con las necesidades de un desarrollo capitalista dirigiendo las políticas del sector hacia el

que se hizo evidente que la problemática no era meramente económica, sino que trascendía hacia lo estructural (Appendini y Salles, 1978; Echánove, 2014).

Como consecuencia del estancamiento agrícola se presentó una crisis de producción⁴³ que llevó a la pérdida de la autosuficiencia alimentaria, al deterioro y pauperización de la economía campesina, a la escasez en la oferta de productos agrícolas nacionales lo que aunado a la necesidad de satisfacer la demanda alimentaria llevó a la importación de los mismos, propició el malestar en la población y “enormes tenciones rurales [que] fueron seguidas por movilizaciones campesinas generalizadas en el período 1973-1976” (Llanos, 2008:118).

“La `refuncionalización´ del sector agrícola tiene su marco y su límite: hacerlo más compatible con las necesidades de un desarrollo capitalista, lo que además implicaría el afianzamiento de la actual estructura de producción... y reforzaría la división social del trabajo interno de la agricultura” (Appendini y Salles, 1978:405); es decir, que se orientó al campesinado a producir maíz y frijol, mientras que los sectores tecnificados se evocaron hacia productos para exportación no tradicionales.

A partir de 1971, las reformas revierten la tendencia a través de un nuevo flujo de recursos económicos hacia la agricultura, con el acceso al crédito, a insumos, precios de apoyo, e infraestructura (Fox y Haight, 2010b).

2.2.4 Recuperación del sector agrícola (1976-1981)

Para 1973, los precios de garantía comienzan a aumentar, todo esto marca las vísperas de un nuevo período que abarca el sexenio de José López Portillo (1977-1981), en el cual se visualizaron avances en el desarrollo del país⁴⁴, especialmente políticas, programas e infraestructura que dieron un nuevo impulso a la agricultura con inversión en obras de irrigación, drenaje, investigación, crédito agrícola, insumos baratos (subsidios a fertilizantes, combustibles, electricidad, etc.) y precios agrícolas redituables que crecían en mayor proporción a los precios industriales y de los servicios, con estas medidas el crecimiento anual del PIB se recuperó alcanzando nuevamente cifras entre 5.9% y 6.1% anuales (Calva, 1999).

Con la mejora del ingreso hubo un incremento en la demanda de alimentos que no alcanzó a ser cubierto por la producción nacional, de modo que continuaron las importaciones de alimentos, con una mayor importación también incrementó el saldo negativo de la balanza de modo la deuda externa fue superior (Echánove, 2014). La

afianzamiento de un sistema productivo que reforzara la división social del trabajo favoreciendo a los sectores de punta que abastecen de productos no tradicionales.

⁴³ Con tendencias a la baja en productos de canasta básica como el frijol que entre 1971-1976 alcanzó -0.3% y entre 1977-1982 obtuvo -0.5% (Llanos, 2008). Crisis de cereales y áreas de temporal que en cierta medida fue ocasionada por los propios productores que redujeron su producción de cereales para sustituirlos por cultivos más redituables como fueron forrajes y oleaginosas (Echánove, 2009).

⁴⁴ A partir de la bonanza petrolera (Echánove, 2014).

demanda de alimentos llevó a que las importaciones de productos básicos tuvieran un record histórico subiendo de 1% a más de 14% en 1966, también “la inversión pública agropecuaria casi se duplicó” de 1972 a 1975, se reanimo la inversión privada entre 1975 y 1979 (Gómez, 1995:17).

Sin embargo, al mismo tiempo se llevó a efecto una de las etapas más críticas en cuestión de crecimiento económico, donde la economía nacional continuaba creciendo a tasas elevadas durante la crisis internacional de 1973-1974 y, simultáneamente, se trataba de equilibrar a las cuentas externas, el desequilibrio era agravado por el monto de los subsidios y las pérdidas (de aranceles) provocadas por el contrabando, por lo que la “desconfianza en la capacidad de sostener el tipo de cambio nominal provocó la salida de capitales, haciendo insostenible el desequilibrio externo, provocando la devaluación” de 1976 (Gómez, 1995:17).

El endeudamiento absorbió una proporción significativa de los ingresos obtenidos de las exportaciones, por tal motivo, se consideró necesario disminuir el número de importaciones de alimentos, para lo cual era fundamental generar una política de autosuficiencia alimentaria (Llanos, 2008).

Durante la administración comprendida en este período, el presidente José López Portillo instituyó La Coordinación del Plan General de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) en 1977, para identificar las necesidades de grupos en zonas deprimidas y a través de programas como IMSS-Coplamar y Conasupo-Coplamar, para combatir la marginación (Llanos, 2008).

En marzo de 1980 se estableció el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) con el propósito de alcanzar la autosuficiencia alimentaria se redujo la dependencia de importaciones de alimentos, otorgó subsidios⁴⁵ y precios de garantía a productores, especialmente de zonas marginadas (Llanos, 2008).

“El SAM, logró poner en marcha sus principales objetivos, ya que en ese momento contaba con los ingresos provenientes de la venta del petróleo, y que fueron el sustento para llevar a cabo sus operaciones. Así, se mantenía una política de Estado benefactor, proteccionista y de suma participación hacia el sector agrícola” (Ruíz, 2014:9).

Jaime Llanos (Llanos, 2008:122) señala que para el SAM, las medidas de política agrícola y agraria, fueron:

- a) Un incremento en los niveles reales de los precios de garantía de los granos básicos, propiciando mayor cobertura en términos de las compras efectuadas por organismos estatales (sistema CONASUPO).
- b) Disminución de 30% en el precio del fertilizante utilizado en los cultivos de maíz y frijol de temporal.

⁴⁵ A insumos, transporte, crédito y a pérdidas, ocasionadas por fenómenos naturales.

- c) Reducción de 75% en el precio de semillas mejoradas para maíz y frijol.
- d) Disminución de la prima de seguro agrícola (de 9% a 3%) y ampliación de los rubros que solía cubrir.
- e) Absorción, por parte del Estado, del costo asociado a la pérdida probable de cosecha (riesgo compartido), como mecanismo para inducir la adopción de innovaciones tecnológicas ligadas a la aplicación de fertilizantes y semillas mejoradas en áreas de temporal (mismos cultivos).
- f) Crecimiento del crédito rural otorgado a la producción campesina a tasas subsidiadas.
- g) Fortalecimiento de los programas de asistencia a zonas de temporal.
- h) Ampliación de las acciones de capacitación y promoción de la organización campesina.

Sin embargo el SAM solo fue aplicado durante dos años y dio paso, en 1982, al Programa Nacional de Alimentación (PRONAL) que limitaba sus intenciones al apoyo de la producción, de la distribución y consumo de alimentos con el propósito de cambiar las condiciones de alimentación y nutrición (Barquera, 2001). Dejó de lado el propósito de “Soberanía y Autosuficiencia Alimentaria” que reduciría las importaciones y el incremento de la deuda externa. En lugar de ello impulsó el principio de ventajas comparativas, y nuevamente a los agricultores privilegiados⁴⁶ pertenecientes al sector empresarial, relegando los intentos de reforma “campesinista” (Echánove, 2014; Fox y Haight, 2010b).

2.2.5 La otra crisis de la agricultura (1982 hasta hoy)

En 1982, inicia un nuevo período de crisis agrícola provocado por la deuda externa, que acarrea en consecuencia un impactante estadio de recesión económica sobre todos los sectores productivos; comienza por el subsector agrícola, con una caída en el ritmo de crecimiento superior a 6%, por lo cual el PIB disminuyó a una tasa de crecimiento negativa con 0.6% (Gómez, 1995).

Para contrarrestar la crisis, el Estado Mexicano cambió su orientación política: “de productor a regulador”, y estableció políticas de estabilización y reactivación económica, como las reformas al sistema financiero⁴⁷. En general el período de estabilización, presenta un “sesgo anti-agrícola porque no considera a la agricultura como un sector importante” (Gómez, 1995; Rello, 2008:4).

⁴⁶ La estructura agrícola en México entre 1980 y 1990 se componía de cuatro grupos principales: 1) grupo pequeño de agricultores comerciales que controlaban la mayoría de las tierras de riego; 2) segmento más grande de agricultores comerciales pequeños; 3) gran mayoría de productores de subsistencia y sub subsistencia, que complementariamente se dedicaban al trabajo asalariado para subsistir; 4) grupo grande de trabajadores asalariados sin tierras (Fox y Haight, 2010b:14).

⁴⁷ Entre las cuales se encuentran la reforma presupuestaria, tributaria, de políticas sobre la deuda externa y de las empresas públicas, todas ellas basadas en políticas macroeconómicas (Gómez-Oliver, 1995).

El sexenio del presidente Miguel de la Madrid también presentó problemáticas favorables para la alta presión social, como consecuencia de la reducción del nivel de vida de los mexicanos.

Sobresalen el estallido de una gasera en San Juanico Estado de México; el terremoto de 1985 que provocó daños estimados en dos puntos del PIB (Gómez, 1995; Llanos, 2008); la caída del precio internacional del petróleo, la dependencia de importaciones del exterior y la reducción del empleo formal y estable para la población de ingresos medios y bajos; todo lo cual provocó una inflación de 157%, generando una nueva etapa de ajuste forzado a corto plazo para la economía nacional (Llanos, 2008).

La crisis de 1982 ocasionó que los agentes del poder público mexicano, solicitaran ayuda económica a instituciones supranacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para salir de la crisis por la acumulación de endeudamientos; por la ineficiencia en el ahorro interno y externo (Gómez, 1995); por la “nefasta política de peso fuerte” que llevó a una crisis inflacionaria (Calva, 1999:40); y por la crisis del petróleo (Diego, 1997), entre otras.

En consecuencia, quedaron condicionados futuros prestamos “a la implantación de medidas de estabilización monetaria y de ajuste económico y estructural dictadas por el nuevo paradigma de desarrollo económico de corte monetarista” (Diego, 1997:35), es decir, la inclusión forzada de México al sistema neoliberal, donde el gobierno mexicano se comprometió a favorecer una reducción de los apoyos destinados a la producción agrícola (Gómez, 1995).

La apertura comercial marcó el “fin del modelo de sustitución de importaciones” (Gómez, 1995:26) y permitió la entrada de México al Acuerdo General de Comercio y Tarifas (GATT por sus siglas en inglés) en 1986, este acuerdo fue el preámbulo para la instrumentación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) a finales de 1993.

Se firmó bajo los supuestos de elevar la productividad del sector agrícola al someterlo al “relajamiento o regulación del mercado” que aparentemente pondría los precios en orden, a través de la libre competencia externa al eliminarse las acciones proteccionistas del Estado⁴⁸ (Ávila, 2008).

⁴⁸ Entre las acciones proteccionistas se consideraban la existencia de empresas públicas (paraestatales), que otorgarían ventaja a los productores mexicanos (frente a los del TLCAN), por lo que se optó por su desmantelamiento. Entre las paraestatales estaban la CONASUPO, Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX), Productora Nacional de Semillas (PRONASE), el Banco de Desarrollo Rural (BANRURAL), Almacenes Nacionales de Depósito, Banco Nacional de Comercio Interior, Comisión Nacional de Caminos Alimentadores y Aeropistas (CONACAL), Fondo Nacional para los Desarrollos Portuarios, Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (FIDELIQ), Financiera Nacional Azucarera, Periódico El Nacional, Servicios de Almacenamiento del Norte (SERANOR), Productora de Cosepes (PROCOSSA), entre otras (ARAPAU y Asociados, 2011; IFAI, 2009).

La apertura comercial pretendió asumir “ventajas competitivas⁴⁹” para el sector agrícola y favorecer su crecimiento económico, mejorar la calidad y precio de los productos comercializados, y dar fin a oligopolios nacionales como a productores no competitivos, para trasladarlos a otras actividades productivas, más redituables, en el mercado nacional e internacional (Ávila, 2008; Gómez, 1995; Rello, 2008).

El TLCAN pretendía establecer condiciones de igualdad entre países de Norteamérica, cuyas características de tecnología, producción y consumo eran diferentes y desiguales. Esta situación favoreció tendenciosamente al país “dominante del mercado” (Ávila, 2008:20), es decir, que el mercado reguló la economía con una relación de dependencia entre los países subdesarrollados al país desarrollado, que es Estados Unidos de América (EUA) (Ávila, 2008).

El tratado realmente significó para los mercados agropecuarios mexicanos y para sus respectivos productores nacionales “una desventaja competitiva” (ARAPAU y Asociados, 2011:5) porque mientras se eliminaba en el sector agrícola mexicano el apoyo del Estado con sus empresas públicas y subsidios como “el sistema de crédito agrícola, la restricción de montos de crédito oficial, la inversión en programas de desarrollo agrícola, investigación, extensión, asistencia técnica, capacitación, controles sanitarios y apoyos directos a la producción y comercialización” (Gómez, 1995:37).

En contraparte se mantenían altos e incrementaban los subsidios otorgados por el gobierno de los otros países pertenecientes al acuerdo comercial, como fue el caso de Estados Unidos (ARAPAU y Asociados, 2011; Ávila, 2008), “afectándose la evolución de la oferta internacional y frenan[do] las producciones competitivas en países carentes de la capacidad financiera del gobierno de Estados Unidos [y] por esta vía lesionan[do] los ingresos y el empleo de los países afectados por las exportaciones estadounidenses” (Ávila, 2008:20).

En resumen, se efectuó una competencia desleal en relación a los precios de los productos agrícolas, lo que provocó incrementos en los precios de comercialización de los productos nacionales frente a los de importación; en consecuencia, hubo mayor consumo de productos importados, lo que representó pérdidas económicas en la producción nacional durante los períodos subsecuentes, lo que motivó una reconversión productiva en beneficio de los productores nacionales para los siguientes ciclos agrícolas.

Los programas y políticas que fueron establecidos acorde con el sistema neoliberal en México “desmantelaron el sistema de protección” (Rello, 2008:4), abandonaron los

⁴⁹ El paradigma de las ventajas competitivas propone que el mercado de encargue de regular la economía de los países basándose en la “libre competencia”, este esquema en torno a la agricultura provee de mayor ventaja a quien posee una mejor capacidad de producción referida a localización, tecnología, y subsidios, por lo que queda rezagado y en desventaja el país que no cuente con desarrollo en cualquiera de los tres aspectos (Echánove, 2005:15).

principios de autosuficiencia alimentaria, modificaron el Artículo 27 Constitucional liberando al ejido de las restricciones⁵⁰ del Estado (Gallegos Miranda, 2005; Ruíz, 2014), redujeron los precios de garantía de los cultivos básicos, y disminuyeron las funciones y capacidades de las empresas paraestatales productivas dirigiéndolas a su liquidación, privatización o desaparición (IFAI, 2009; Scott, 2010; Soloaga y Lara, 2008). Destaca entre ellas CONASUPO que fue el “principal instrumento del Estado mexicano para la política de granos” (Fox y Haight, 2010b:19).

Para incluir a México en el TLCAN era requerido subordinar la agricultura ante las decisiones de los grandes programas macroeconómicos, de tal forma que se afectó la estructura agraria y agrícola del país, provocando en consecuencia reformas estructurales, como la de la tenencia de la tierra a través de la modificación del Artículo 27 Constitucional (Alvarado, 1996; Echánove, 2005).

De la misma manera en que el Estado se retiró de la producción, se redujeron las políticas públicas agrícolas tanto de producción, comercialización, y financiamiento, como también otros servicios sectoriales. Se eliminarán los precios de garantía, los subsidios a precios de fertilizantes, y otros insumos agrícolas, también se dio origen al programa PROCAMPO que correspondía a una retribución económica pagada de forma directa a los productores, por lo tanto se puede decir que “el TLCAN determinó la instrumentación de PROCAMPO” (ARAPAU y Asociados, 2011; Ruíz, 2014).

De acuerdo con Scott (2010:81), las principales políticas de agricultura y Desarrollo Rural que permanecen hasta la actualidad, fueron instituidas a principios y mediados de los noventa con la finalidad de modernizar al sector agropecuario para acoplarlo al modelo de apertura de mercado.

La secretaría encargada de la regulación, institucionalización y organización de programas, proyectos y políticas rurales ha cambiado de nombre varias veces, inicialmente se denominó Secretaría de Agricultura y Ganadería – SAG – (1946-1976), después Secretaría de Agricultura, Ganadería y Recursos Hidráulicos – SARH – (1976), Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural – SAGAR – (1994), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación – SAGARPA – (2000) y la actual Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural – SADER – (2018), (SAGARPA-SIAP 2015 y DOF, 2019c) (Cuadro 1).

⁵⁰ Como era el mero usufructo de la tierra, pues ésta pertenecía al Estado, por lo que no existían para los ejidatarios las posibilidades de asociarse con otros ejidatarios o inversionistas, rentar, hipotecar, o vender las propiedades porque carecían de títulos de propiedad definitivos.

Cuadro 1. Etapas de la Secretaría de Agricultura

AÑO	EVENTO
1946-1976	Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG)
1976	Se crea la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Recursos Hidráulicos (SARH)
1993	(29/oct) Se publica el Reglamento interior de la SARH en el Diario Oficial de la Federación (DOF, 1993)
1994	Se crea la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR)
1996	(12/abr) Se publica el Reglamento interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR)
2000	Se crea la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)
2001	(10/jul) Se publica el Reglamento interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)
2006	(15/nov) Se publica el Reglamento interior de la SAGARPA
2012	(25/abr) Se publica el Reglamento interior de la SAGARPA
2013	(29/ago) Se publica el Reglamento interior de la SAGARPA
2018	Se crea la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER)
2019	(28/feb) Se publican las reglas de operación de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER)

Fuente: Elaboración propia con información de SAGARPA-SIAP 2015, DOF 1993 y 2019c.

La SAGARPA estableció los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER), con la instrumentación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable; para fortalecer la implementación de sus programas y políticas de desarrollo rural, junto con los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y las Delegaciones de SAGARPA (DES). En total se establecieron 713 CADER; 192 DDR y 33 DES⁵¹ (SAGARPA-SIAP, 2015).

El día 16 de abril del año de 1991, el Gobierno Federal decide fundar un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos – SARH –⁵², denominado: Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria -ASERCA- (Cámara de Diputados, 2007; SAGARPA, 2012).

El papel desempeñado por ASERCA en cuanto a la comercialización de semillas, redujo las capacidades y el presupuesto para CONASUPO, por lo que este órgano comenzó a ser desmantelado.

CONASUPO limitó su capacidad de compra exclusivamente a los cultivos de maíz⁵³ y frijol entre los años 1991 y 1999 (Soloaga y Lara, 2008). También fueron desmantelados los

⁵¹ La Delegación 33 de SAGARPA atiende a cinco municipios de Coahuila y 10 de Durango, corresponde a la Región Lagunera, que comprende dos DDR: Laguna Coahuila y Laguna Durango (SAGARPA-SIAP, 2015).

⁵² Equivalente a la actual SAGARPA.

⁵³ De acuerdo con Soloaga y Lara (2008:250), el desmantelamiento de CONASUPO implicó una pérdida de la capacidad de compra de forma que las adquisiciones de maíz se redujeron gradualmente, siendo que

subsidios a los insumos para la producción, es decir: semillas, fertilizantes, pesticidas, maquinaria y combustible; así mismo, se llevó a efecto una reducción del crédito para el financiamiento agrícola.

ASERCA fue creado para ser un instrumento que impulsara la comercialización de la producción agropecuaria en beneficio de los productores del campo mexicano, en el contexto de apertura comercial del mercado internacional (FAO-SAGARPA, 2012a), su función central era otorgar diversos tipos de apoyos a la comercialización (vía precios), así como la protección a productores y compradores de granos ante los riesgos de mercados, por tanto, tenía el reto de beneficiar a dos grupos de productores rurales sumamente diferentes (Fox y Haight, 2010b; Soloaga y Lara, 2008).

Por un lado, se encontraba un grupo reducido de empresarios agrícolas medianos grandes que se alimentaban con su producción a la población urbana que debía mantener la capacidad de competir y ganar mercado a las importaciones; y, por otro, se encontraba un grupo mucho más numeroso de productores de bajos ingresos y pequeña superficie, repartido de manera dispersa en el país, cuya producción era destinada en principal mediada a su propia subsistencia, que debía ser atendido en sus necesidades productivas específicas (Fox y Haight, 2010b). Ante tales motivos, los programas eran instituidos bajo dos funciones:

- 1) Fortalecer la comercialización agropecuaria mediante el “Programa de Apoyos a la Comercialización”⁵⁴, mecanismos de mercado y diseño de esquemas de negociación entre productores y compradores, uso de estímulos de coberturas de riesgos de precios, generación y difusión de información de mercados e identificación y promoción de exportaciones; y
- 2) Operar y administrar el “Programa de Apoyos Directos al Campo” (PRCAMPO) que transfiere, directamente, ayuda gubernamental como un ingreso a los productores agrícolas por hectárea cultivada que incluye normatividad por ciclo, directorio de predios y productores elegibles, registro de solicitudes de reinscripción, emisión de pagos (FAO-SAGARPA, 2012).

Entre los programas operados por ASERCA se encontraban:

- I. Apoyos al ingreso del productor.
- II. Programa de prevención y manejo de riesgos (atención a problemas estructurales).
 - a) Apoyo complementario al Ingreso Objetivo.
 - a. Agricultura por Contrato.
 - b. Cobertura de precios agropecuarios.

en 1993 se compró el 41% de la producción, en 1994 el 31%, y en 1998 solo el 12.5%, propiciando un elemento más para la desaparición del programa en 1999.

⁵⁴ Programa de subsidios basados en la producción creado en 1991 (Scott, 2010).

- III. Apoyos para la Promoción Comercial y Fomento a las exportaciones de Productos Agroalimentarios y Pesqueros (PROMOAGRO).
 - a) Proyectos para el Fortalecimiento y Consolidación de la Oferta.
 - b) Proyectos para la Promoción del Comercio y del Consumo.
- IV. Otros Programas.
 - a) Apoyos al CAFÉ.
 - b) Oleaginosas.
 - c) Cítricos.
 - d) Reconversión Productiva.
 - e) Otros apoyos de diferentes áreas (de SAGARPA).

Así mismo, ASERCA se encargó de ser la parte mediadora entre los vendedores (agricultores, campesinos y organizaciones) y los compradores, quienes establecían contratos de compra a manera previa a la cosecha de acuerdo a los precios establecidos por el mercado internacional en la Bolsa de Chicago, fijando un precio mínimo que garantizara al productor obtener la inversión y alguna ganancia, y un precio máximo que significara un costo adecuado de insumos para las industrias, dicha operación se denominó “agricultura por contrato” (Echánove, 2009).

Además de los programas administrados por ASERCA, también se analizó la estrategia de “Alianza para el Campo”, creada en 1996, como un programa o grupo de programas encaminados a la renovación del campo, a través de subvenciones equivalentes a la inversión realizada por el beneficiario, tanto en servicios de apoyo directo, como en la adquisición de insumos para favorecer la producción (Scott, 2010).

La revista *Claridades Agropecuarias* fungió como el órgano informativo de ACERCA, dotando de información sobre las reformas a la legislación agraria y sobre los programas como apoyo a la Producción, Empresas de Solidaridad, procede, la reestructuración del sistema financiero y los propios programas del organismo (López, 2019).

Respecto al Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), que se abordará con más detalle en un siguiente apartado se debe especificar que tenía prevista una vigencia por 15 años, durante los cuales se esperaba que el modelo neoliberal, con su regulación de mercados impuesta por el capital, generará condiciones de mayor igualdad en el desarrollo de los países.

Sin embargo, esta regulación no se llevó a efecto y se prolongó la duración del mismo, para convertirse en Proagro Productivo en 2014. Esta adecuación incluyó a productores comerciales que quedaban fuera de la recepción de este apoyo.

En 2018, con el argumento de combatir la corrupción en todos los programas de apoyos gubernamentales, se facultó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como concentradora absoluta del presupuesto, a fin de entregar apoyos directos a los

beneficiarios, en este esquema se da origen al Programa de Producción para el Bienestar que se especificará en un próximo apartado.

2.3 Evolución del Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo)

En esta sección se procurará explicar el funcionamiento del Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), con base en otros autores que han dedicado su investigación de forma más exhaustiva a estudiar el comportamiento del programa en sus diferentes etapas, destacando detalles de su contexto de origen, evolución y resultados en función de instancias que le han realizado diversas auditorías.

Entre los trabajos de referencia se encuentran principalmente el de Eder Ruíz Serralde (2014) y el de Pilar López Sierra (2019), quienes a su vez han citado los trabajos de Arapau y Asociados (2011), Fox y Haight (2010a) autores que también fueron consultados en este trabajo de investigación, considerando las importantes aportaciones de sus análisis al tema.

2.3.1 Origen, fundamentos y principios del Procampo

El Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) se instituye por decreto del Presidente Carlos Salinas de Gortari en 1993, y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 25 de julio de 1994. Su surgimiento se vincula al Programa Nacional de Modernización del Campo (PRONAMOCA; 1990-1994) y al Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994), que tenían el proyecto de transformar el campo mexicano para volverlo más productivo y competitivo en el contexto comercial neoliberal (Medina, 2014; Ruíz, 2014).

Su propósito era compensar el déficit que fue provocado por las medidas que interpuso EUA para condicionar el financiamiento de la deuda externa; con las cuales se limitó la capacidad del gobierno para otorgar subsidios a los productores agrícolas, lo que hizo menos rentable al campo mexicano en un contexto de apertura neoliberal. Por tanto, con elevados costos de producción y baja rentabilidad en las cosechas, el campo mexicano tenía un gran riesgo de irse a la quiebra y con ello se vaticinaba un escenario muy negativo para la gran población de escasos recursos que lo habitaba, cuya siembra está, prioritariamente, dirigida al autoconsumo (López, 2019; Medina, 2014; Ruíz, 2014).

Por tanto, el establecimiento de un programa productivo que interviniera con la inyección de recursos, para aprovisionarse de insumos y garantizar la continuación del ciclo productivo, generó una gran expectativa para los productores de autoconsumo y convirtió a Procampo en la principal política pública creada a partir de la institucionalización del TLCAN (López, 2019; Medina, 2014 y Ruíz, 2014).

El programa consistió en otorgar un subsidio monetario en apoyo a la economía de los 3.3 millones de productores rurales, tanto de autoconsumo (correspondientes al 66.6% del total de productores inscritos al padrón) como comerciales (33.3%), que cumplieran

los requisitos de inscripción al programa, es decir, la siembra de la superficie registrada en el directorio con alguno de los nueve cultivos autorizados⁵⁵, aunque esta lista de cultivos elegibles se amplió para 1995 (López, 2019; Medina, 2014 y Ruíz, 2014).

Es decir, al productor se le otorgaba una cantidad establecida por cada hectárea sembrada en un ciclo agrícola, independientemente del volumen producido, en función del estrato al que perteneciera: siendo más favorecidos los productores de autoconsumo, que los de transición o que los comerciales.

Cada segmento tenía topes para la obtención de apoyos que limitaban el monto recibido por los productores en función del total de hectáreas, que pudieran comprobar su superficie cultivada.

El programa permitiría amortiguar los efectos de la apertura comercial, a través de los subsidios agrícolas, que fungieran como los pagos desacoplados de la Unión Europea, EUA y de otros países (Echánove, 2013).

También tenía el propósito de frenar la degradación del medio ambiente; promover una reconversión productiva a cultivos con mayor valor que favorecieran la rentabilidad del mismo; regular la tenencia de la tierra (por los requisitos de inscripción al padrón); disminuir los costos de producción a través del incremento de la competitividad de las cadenas productivas para proporcionar alimentos a menores precios; e interesar a los productores en la vigilancia de la administración de recursos del programa (López, 2019; Ruíz, 2014).

2.3.2 Problemática

Aunque Procampo “nació con un mandato explícito de transparencia y combate a la corrupción” (Merino, 2010) desafortunadamente, en una buena medida los recursos se utilizaron con motivos propagandísticos por parte de funcionarios corruptos; por tanto entre los principales retos se encontró garantizar una real la entrega de los apoyos económicos a los beneficiarios que se encontraban muy dispersos a lo largo del territorio nacional (Fox y Haight, 2010a).

Otra de las problemáticas fue la falta de un seguimiento puntual respecto de la disposición de los recursos; por lo cual los padrones de registro presentaban inconsistencias entre las propiedades y los productores registrados, aunque también hubo fallos en la identificación puntual de actos de corrupción por funcionarios inscritos que no tenían derecho a recibir el apoyo (Fox y Haight, 2010a).

⁵⁵ Eder Ruíz Serralde (2014) comenta que de origen fueron nueve los cultivos elegibles para PROCAMPO (algodón, arroz, cártamo, cebada, frijol, maíz, sorgo, soya y trigo, pero a partir del ciclo agrícola primavera – verano de 1995, fue permitido sembrar cualquier cultivo lícito, con el fin de diversificar la actividad agrícola y propiciar una mayor autonomía en las decisiones de siembra de los productores.

Para evitar la corrupción se optó por la bancarización, que consistió en la distribución de los recursos a través de instituciones financieras, lo cual se interpuso al desvío de recursos. Sin embargo, este esquema unimodal⁵⁶ impidió que las personas alejadas de la urbanización (y, por tanto, de un banco) recibieran el apoyo oportunamente para favorecer su productividad, lo cual relegó a condiciones de marginación y pobreza aún más a los pequeños propietarios de autoconsumo (Fox y Haight, 2010a).

Turrent (2005) declaró que la productividad agrícola de la pequeña propiedad requiere de una genuina intención política que modifique estructuralmente los proyectos, programas y la legislación, de modo que mediante un enfoque “bimodal”, podría atenderse equitativamente, tanto a la pequeña propiedad como a la grande (Turrent, 2005).

Con el propósito de no perder el objetivo de que Procampo beneficiará prioritariamente a los pequeños productores, Fox y Haight (2010a) indican que era de suma importancia establecer límites⁵⁷ para restringir y reducir el apoyo a los grandes productores, en función de la superficie apoyada con un solo pago anual, aun cuando los productores de riego presentaran dos ciclos productivos (Fox y Haight, 2010a).

El propósito era generar una repartición equitativa del beneficio económico, en favor de los pequeños productores; sin embargo, la propuesta fue rebatida por los grandes productores de modo que quienes tenían más tierra recibían un mayor pago.

[Cuando Procampo] se transformó en una política pública, ya no contaba con un tope eficaz para [restringir] la cantidad de fondos que una persona podía recibir. Sus reglas de operación iniciales, publicadas en 1996, indicaban que los pagos tenían que estar limitados a 100 ha de tierras de riego, o hasta 200 ha de tierras de temporal (también haciendo referencia a los límites constitucionales para la tenencia de la tierra posteriores a la reforma agraria), dejando abierta la posibilidad de realizar pagos que excedieran estos límites en el caso de la renta de la tierra (SAGARPA 1996) (Fox y Haight, 2010a).

La Ley de Capitalización del Campo (2001-2008) permitió que se estableciera un mecanismo para favorecer la capitalización de las unidades productivas, modernizando la instrumentación del cobro del apoyo con la Cesión de Derechos por la iniciativa de los productores a instituciones financieras y empresas aseguradoras, para canalizar los

⁵⁶ Denominan de ese modo Johnston y Kilby (1987) a las políticas y programas enfocados a un solo segmento de productores, sin considerar las especificidades particulares de todos los grupos de forma simultánea.

⁵⁷ Al considerar 20 hectáreas como techo, con lo que se esperaba apoyar al 90% de los productores de maíz, y al restringir a un solo pago anual a los productores de riego. Sin embargo, estas medidas no se consiguieron consolidar en las reglas de operación iniciales dada la oposición de aquellos productores beneficiados por los precios de garantía (Fox y Haight, 2010a).

recursos del gobierno a fin de beneficiar a la población de menores ingresos y mayor vulnerabilidad que cumpliera con los requisitos de elegibilidad (López, 2019).

El 2 de noviembre de 2002, diversas organizaciones campesinas autónomas⁵⁸ publicaron el manifiesto “¡El campo no aguanta más!” con la intención de establecer un acercamiento con autoridades de diferentes órdenes de gobierno, y legisladores de los partidos dominantes, para transformar la política agropecuaria y firmar un Acuerdo Nacional para el Campo (Albarrán, 2004).

Sin embargo, los diversos intereses políticos y partidistas que existían al interior de las organizaciones, propiciaron escisiones de sectores realmente interesados en la justicia social y equidad de oportunidades para la población rural (Grammont y MacKinlay, 2006).

En 2009, surge un debate público sobre el desempeño y la eficiencia de Procampo, en el cual se plantea poner un tope a los pagos y se publican nuevas reglas de operación, limitando a 100 mil pesos por agricultor por ciclo de cosecha, lo que no perjudicó a productores de riego que recibirían dos pagos al año, es decir, 16,600 dólares americanos (Fox y Haight, 2010a).

Estos mismos autores, detectaron a través de su estudio (con datos de 2009) irregularidades en el programa Procampo y denunciaron los actos de corrupción, donde funcionarios recibían recursos públicos (cuando las reglas de operación del programa lo vetaban explícitamente), también rebases de apoyos sobre los límites máximos establecidos, el otorgamiento de apoyos para actividades ilícitas, o el apoyo a predios urbanos, entre otras.

Asimismo, en el Informe de Revisión de la Cuenta Pública⁵⁹ 2009, se reconoció que 588 funcionarios públicos habían recibido recursos del Procampo, incluido el secretario de agricultura; con lo cual se obligó a SAGARPA a actualizar y generar un nuevo padrón de registro de beneficiarios con clave única que los permitiera identificar a lo largo de todos los programas, mejorando la calidad y capacidad de rendición de cuentas.

2.3.3 Desarrollo histórico y económico

Este programa ha atravesado por diferentes etapas reestructuradoras que mantienen cierta concordancia con respecto a los cambios de gobierno, por lo que en algunos casos incluyeron la creación de nuevas modalidades que se adicionaban a las anteriores yuxtaponiendo algunos períodos, de los cuales se pueden señalar cuatro principales:

⁵⁸ AMUCSS, ANEC, CIOAC, CEPCO, CODUC, CNOC, CNPA, FDC, FNDCM, Red Mocaf, UNOFOC y UNORCA, quienes posteriormente fueron respaldadas por El Barzón, el sindicato de electricistas, telefonistas y la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA).

⁵⁹ Realizado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

- 1) De 1994 a 2001 (Ernesto Zedillo Ponce de León, 1994-2000): Procampo en sus comienzos;
- 2) De 2001 a 2013 (Diversos gobiernos): Sufre modificaciones que le llevaron a incluir la modalidad de “Procampo Anticipado”;
- 3) De 2002 a 2008 (PAN con Vicente Fox Quezada, 2000-2006, y Felipe Calderón Hinojosa, 2006-2012): Se adiciona una división de modalidades, es decir “Procampo Capitaliza” además del anterior “Procampo Tradicional”;
- 4) De 2008 a 2013 (PAN con Felipe Calderón Hinojosa, 2006-2012): Período de ajuste al programa dando continuidad a las inscripciones anteriores que cumplieron con sus compromisos, se denomina “Procampo Continuo” (Procampo para Vivir Mejor).
- 5) De 2014 a 2018 (PRI con Enrique Peña Nieto, 2012-2018): Se reestructura el programa, para ser asignado a SAGARPA bajo la denominación de “Proagro Productivo”.

A partir de 2018, con el gobierno de la “Cuarta Transformación” de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), se propone reestructurar todos los programas y políticas públicas, con la finalidad de unificar los pagos, por lo que se cambió el nombre a la repartición de los apoyos previamente otorgados por Procampo y Proagro Productivo al de Producción para el Bienestar.

En 1994 el programa contemplaba el apoyo a productores de solo algunos cultivos básicos como: maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya, algodón, cártamo y cebada. Para el año de 1996, ya se entregaba el apoyo del programa para todo cultivo lícito y se entregaba en forma de cheque a nombre del beneficiario ya fuese esta persona física o moral.

El programa que se instituyó en 1994, tenía planteada una duración de 15 años para concluir en 2009, aunque mediante el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012 (PND) su período de vigencia se extendió hasta el año 2012, posteriormente se renovó, para finalizar en 2014. Los cambios más significativos en términos de la precisión, eficiencia operativa, focalización y transparencia del Programa se dan durante el período comprendido del año 2001 al 2010 (Medina, 2014; Ruíz, 2014).

2.3.4 Consideración de las evaluaciones

El Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) se considera oficialmente por el Gobierno Federal, como el programa de mayor cobertura en México para la reproducción agrícola de los productores rurales nacionales, aun cuando su objetivo se dirige al desarrollo económico, colateralmente manifiesta beneficios de bienestar social a la población, especialmente a los pequeños productores que lo reciben.

Procampo tenía la función de “proveer de un apoyo directo al productor agrícola en base a su superficie”; aunque también fue planteado adicionalmente que el programa permitiera:

- Mejorar la competitividad de la producción agrícola en el mercado nacional e internacional,
- Fomentar el desarrollo agrícola, y una reconversión productiva,
- Incrementar el bienestar económico y social de la población rural.

El objetivo del programa no se manifestó de manera clara entre los diferentes actores⁶⁰ que se veían implicados en alguna parte del proceso, por lo que existía “una dualidad en cuanto la apreciación de si su enfoque [era] asistencial o productivo” (ARAPAU y Asociados, 2011:7), pues si tenía la intención de compensar a los productores por la apertura comercial entonces debía haber realizado pagos con base en las ventas anteriores, pero si su propósito era el de combatir a la pobreza debía haberse concentrado en los pobres, sin considerar a los grandes productores (Fox y Haight, 2010b:19).

"Procampo [funcionó] como un programa asistencial con un componente importante de combate a la pobreza rural" (ARAPAU y Asociados 2011:200), porque no solo contribuyó monetariamente a las familias de los pequeños productores, sino que también permitió perpetuar la siembra, la cual debe considerarse como una retribución, económica, en especie para satisfacer las necesidades básicas alimentarias.

Este programa representa para los pequeños productores un pago que es utilizado para su reproducción cotidiana. “En general, los pagos de Procampo representaban el 32% del ingreso de aquellos productores de bajos ingresos que tenían acceso al programa” (Fox y Haight, 2010b:23).

Dos organizaciones campesinas, el Consejo Nacional Agropecuario (CNA) y la Central Campesina Cardenista (CCC), expresan que Procampo, constituye el piso de subsistencia de la agricultura tradicional y de baja productividad, aunque tiene una vertiente social por encima de apoyar a la productividad del campo, representa un ingreso de subsistencia para los productores agrícolas tradicionales de baja productividad (Merino, 2009).

De acuerdo con la evaluación realizada por ARAPAU y Asociados (2011), Procampo es el programa de mayor cobertura dentro del sector agrícola, pues posee un padrón de beneficiarios donde se incluye a productores de diversas condiciones jerárquicas y de superficie, así como de diferentes grados de tecnificación y potencial productivo, así como de distintos tipos de agricultura: comercial y de autoconsumo.

⁶⁰ Es decir, Delegados estatales, jefes de DDR, responsables de CADER y productores beneficiarios.

El programa Procampo, en términos generales, incluye a tres tipos de productores beneficiarios: 1) beneficiarios de subsistencia; 2) beneficiarios con potencial productivo, 3) beneficiarios con capacidades productivas desarrolladas (ARAPAU, 2011). También comprende a 2.5 millones de productores con una situación de alta marginalidad, que se dedican al autoconsumo y que poseen menos de 5 ha de tierra de temporal (Fox y Haight, 2010a).

Aunque las capacidades y enfoques productivos de cada uno de estos grupos son diametralmente diferentes.

Los primeros o “beneficiarios de subsistencia” son los productores que poseen una pequeña propiedad, que por lo general es de 5 hectáreas o menos, la cual es de temporal, cuya producción es destinada al autoconsumo (ARAPAU y Asociados, 2011).

El segundo grupo o “beneficiarios con capacidad productiva” incluye tanto a productores que poseen o usufructúan una pequeña propiedad menor a 5 ha que presenta riego como, a quienes lo hacen con una propiedad de mayor dimensión pero que se encuentra en una zona de temporal. En ambos casos puede existir algún grado de tecnificación de manera que el volumen de la producción presenta potencial para ser comercializado, aunque una pequeña porción de la misma se destina al autoconsumo (ARAPAU y Asociados, 2011).

El último grupo o “beneficiarios con capacidades productivas desarrolladas” se compone de productores que laboran en grandes superficies de riego o de temporal favorable y que destinan su producción expresamente hacia la comercialización, por lo que tecnifican sus siembras, obtienen mayores rendimientos y propician economías de escala (ARAPAU y Asociados, 2011).

Pero la cantidad de beneficiarios que existe en cada uno de los grupos presenta una distribución irregular.

Porque, el grupo con mayor cantidad de beneficiarios es el que posee la menor porción de superficie, es decir, los pequeños productores; mientras que a manera inversa, el grupo más beneficiado por el recurso económico, es el que incluye al menor número de productores con una mayor superficie cultivable (Fox y Haight, 2010a).

De modo que, al no existir en el programa un “pago techo” que limite el apoyo entregado por Procampo, se beneficia prioritariamente al segmento de grandes productores, es decir, a aquellos con mayor abundancia de tierra que corresponden aproximadamente al 30% del padrón, por lo que en general se les es entrega el 66% del total del recurso económico (ARAPAU y Asociados, 2011; Fox y Haight, 2010a).

Por su parte el grupo más abundante en cuanto al número de productores, comprende casi al 70% del padrón, es el dedicado a la producción de autoconsumo, porque sus propietarios poseen una superficie menor (porque sus propiedades son pequeñas),

aunque a pesar de ello, reciben alrededor del 34% del monto total del recurso del programa (ARAPAU y Asociados, 2011).

Los autores Jonathan Fox y Libby Haight (2010a) comentan que el Programa Procampo se diseñó como un mecanismo de compensación ante las pérdidas provocadas a los productores por el Tratado de Libre Comercio, y dada su organización operativa es evidente la tendencia de beneficio a los productores que poseen más tierras, es decir, los medianos y grandes productores comerciales, por lo que se agudiza la desigualdad previamente existente en el sector agrícola.

En materia de política económica, no ha tenido los resultados que se esperaban en función de los objetivos secundarios del programa, aunque el objetivo principal de repartir el apoyo de acuerdo con la superficie, se ha llevado a efecto de forma parcial.

El recurso económico se dispuso como apoyo a la producción agrícola de pequeños productores, aunque para los productores comerciales el programa representa un apoyo económico adicional a las ganancias que obtienen de su producción (Fox y Haight, 2010a; Juárez Sánchez y Ramírez Valverde, 2006).

En diferentes investigaciones se pueden observar ejemplos del beneficio que tiene el segmento de grandes productores, uno de ellos es registrado en el estudio de Juárez Sánchez, J. y B. Ramírez Valverde (2006), titulado “El programa de subsidios directos a la agricultura y el incremento de la producción de maíz en una región campesina de México”, en el cual se estudia el caso de Sinaloa, donde Procampo entregaba una mayor proporción del recurso a aquellos productores que contaban con una mayor superficie, por lo que ante esta inconformidad el grupo de productores afectado gestionó con SAGARPA que la entrega del apoyo, en su caso, tomará como elemento de referencia el volumen de la producción y no la superficie poseída por el beneficiario, para terminar con el esquema de beneficio a pocos productores de gran cobertura territorial (Juárez y Ramírez, 2006).

Así mismo se presentarán en el capítulo tercero de esta investigación, a través del trabajo de campo realizado, dos ejemplos más del funcionamiento que ha tenido el programa Procampo, revisando sus aciertos y áreas de oportunidad desde la óptica de los pequeños productores, con énfasis en observaciones puntuales sobre aspectos que podrían mejorarse del programa.

Con el análisis de las investigaciones y evaluaciones queda claramente visualizado que “el programa fue diseñado para responder a un enfoque político poco compatible con la realidad del campo mexicano, donde existe una gran heterogeneidad productiva, de tenencia, de superficie, de ingresos, de régimen hídrico, de tecnología, etc., y consecuentemente un rezago productivo y de calidad de vida evidentemente para la mayoría de los productores del sector agropecuario” (Schwentenius, 2006:21).

Con esta situación se enuncia su calidad como programa asistencial para mitigar la pobreza, relegando su función de promover la producción, incluso de los pequeños productores agrícolas en el país (Juárez y Ramírez, 2006).

[Pues] la política agrícola del gobierno mexicano está tremendamente sesgada en contra de los productores de bajos ingresos. Los principales responsables de formular las políticas son muy contundentes en dar prioridad a los grandes agricultores. Relegan los productores campesinos a los programas de asistencia social, antes que ser sujetos adecuados de una estrategia de desarrollo económico (Fox y Haight, 2010a).

Aun así, los pequeños productores acabaron aceptando el estímulo, aunque consideraran que podría ser asignado mediante otros criterios (Juárez y Ramírez, 2006).

Este mismo aspecto se recalca en el estudio de Martínez y Aboites (1999), titulado “Acerca del Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) en el noreste de México”, en el concluyen que el programa representa un modesto pero real apoyo al ingreso de los productores, que les ayuda a seguir sembrando cultivos tradicionales para su reproducción, aunque no es suficiente para la modernizar, diversificar y propiciar otro tipo de agricultura para los productores de autoconsumo que comprenden el estrato más amplio de los productores a nivel nacional.

Así mismo, en 2011, se realizó la Evaluación Estratégica (EST) al Procampo que mostró como resultado que “el componente Apoyos Directos el apoyo es mayoritariamente asistencial, por lo que se destina en gran parte a la cobertura de gastos personales y de alimentación” (CONEVAL, 2013:04).

2.4 Transformación en Proagro Productivo

El cuarto eje de gobierno del Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) de Enrique Peña Nieto se enfocó en “Lograr un México Próspero”, por lo que situó al campo como un sector estratégico toda vez que mantenía el “potencial para reducir la pobreza e incidir en el desarrollo regional” para lo cual, pretendió impulsar la productividad del campo y dar cumplimiento a una de sus promesas de campaña como candidato presidencial. Derivado de este enfoque, se realizaron ajustes significativos a la lógica de operación del programa Procampo e incluso se cambió el nombre a Proagro Productivo.

El 31/dic/2016 se publicaron en el Diario oficial de la Federación (DOF, 2016) las reglas de operación iniciales del programa Proagro Productivo, con el objetivo de dar liquidez a las Unidades Económicas Rurales Agrícolas (UERA), para invertir en actividades productivas.

La modificación del programa⁶¹ llevó consigo algunas dificultades como la propia confusión del término que se asemejó al nombre de una empresa aseguradora de capital privado; por otra parte, también fue importante destacar las diferencias con Procampo como la importante necesidad de que los productores comprobaran con facturas la utilización del apoyo para su producción para poder ser acreedor del apoyo durante la siguiente entrega.

Otro ajuste de relevancia fue la eliminación de la inscripción anual de los productores, el pago anticipado y la diferenciación de apoyos para segmentos productivos de autoconsumo frente a los de transición y comercialización.

Se depuró el padrón de beneficiarios de 2010-2012 y se precisó la localización geo referenciando los predios de modo que se excluyeron predios urbanos, con siembra ilícita y aquellos que habían dejado de ser cultivados.

Derivado de dichas modificaciones el programa reportó en 2018 como resultados en el portal del gobierno: incentivos en 11 millones de hectáreas correspondientes a 3 millones de predios, de los cuales el 66.6% se encuentran en posesión de 1.5 millones pequeños productores. Los cultivos con mayor recurrencia en el programa fueron: maíz, frijol, trigo, sorgo, arroz, soya, algodón, cártamo, cebada y avena.

También se logró concretar la entrega anticipada (enero-junio) del 70% del presupuesto (\$8,816.9 millones de pesos), los cuales en su mayor proporción se utilizaron para la adquisición de fertilizante-abono-correctores-sustratos (29.5%), seguido de mano de obra (27%), la adquisición de yunta, maquinaria, equipo e implementos agrícolas (22.3%), semillas mejoradas (10.7%) y otros gastos (10.5%).

Sin embargo, Procampo no tuvo la capacidad de demostrar avances significativos en referencia de su antecesor, por lo que persistieron algunas deficiencias que llevaron a una sustitución del programa por el actual denominado Producción para el Bienestar.

Reglas de operación

En cuanto a las reglas de operación de Proagro Productivo publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF, 2015) el 30/dic/2015, se señala un esquema semejante al establecido para Procampo Productivo con tres segmentos de productores que recibirían el apoyo:

- a) Autoconsumo de temporal con hasta 5 ha y recibiendo un apoyo de \$1,500 pesos por ha, en cuanto a los productores de riego de autoconsumo, con una superficie máxima de 0.2 ha y un apoyo de \$1,300 pesos por ha.

⁶¹ Sobre la evolución de los cambios y transformaciones de Procampo en Proagro Productivo la autora Pilar López Sierra (2019) realizó una investigación detallada que puede consultarse para mayores detalles en el documento De Procampo a Proagro Productivo.

- b) Transición de temporal con una superficie de temporal de 5 a 20 ha y de riego entre 0.2 a 5 ha, recibirían un apoyo de \$750 pesos por ha.
- c) Los productores comerciales con una superficie de temporal entre 20-50 ha y de riego mayor a 5 ha podrían recibir \$450 y \$180 pesos por ha respectivamente.

Proagro Productivo tenía el propósito de favorecer el impulso a la productividad agroalimentaria de México, por lo que no se centró tanto en establecer un esquema de impulso a la productividad de los pequeños productores.

Esta situación mantuvo la problemática vista en Procampo de un escaso apoyo a la población con cultivos de autoconsumo. Por otro lado, el que se mantuviera cerrado el registro, impidió que otros productores se inscribieran, por lo que cada vez fue menor la cantidad de pequeños productores beneficiados.

De acuerdo al portal de gobierno⁶², entre los principales logros de Proagro Productivo destacaron el impacto productivo y los beneficios a los productores.

Respecto al impacto productivo:

- Superficie nacional cultivable del país (22.1 millones de ha).
- Incentivos en más de 11 millones ha y 3 millones de predios.
- Para el ejercicio 2018, Proagro Productivo presupuestó 8,816.9 mdp, entregando el 70% de enero a junio.
- Impacto económico (6,199.9 mdp), superficie cultivable (7 millones ha), 2 millones de predios en posesión de 1.5 millones de productores.

Sobre los beneficios a productores

- Adquisición de semillas mejoradas (10.7%).
- Adquisición de fertilizantes, abonos, correctores y sustratos (29.5%).
- Mano de obra (27%).
- Adquisición de yunta, maquinaria, equipo e implementos agrícolas (22.3%).
- Otros (10.5%).

El Proagro Productivo incentivó la productividad del 52% superficie cultivable, el 90% de los predios y superficie incentivada referida, se siembran anualmente los diez principales cultivos del país: maíz, frijol, trigo, sorgo, arroz, soya, algodón, cártamo, cebada y avena, para estimular su producción y productividad (www.gob.mx).

2.5 Programa Producción Para el Bienestar

En cuanto al proyecto de gobierno impulsado por el Presidente Andrés Manuel López Obrador sobre la gran importancia de desarrollar al sector agrícola mexicano y con la

⁶² El análisis del gobierno de Peña Nieto, no tiene una referencia objetiva porque no se compara con el año de origen de Procampo (1994), porque de hacerlo no podían resaltar sus méritos.

intención de desechar esquemas de apoyo social que fueron cooptados por funcionarios corruptos, se tomó la decisión de realizar cambios profundos en las políticas públicas de beneficio social y económico.

Con ello se dio por concluido el Programa de Apoyos al Campo (Procampo-Proagro), para ser sustituido por un nuevo Programa denominado Producción para el Bienestar.

El objetivo del programa es incrementar la productividad, principalmente de granos básicos, caña de azúcar y café de productores de pequeña y mediana escala, a través del apoyo al ingreso de los productores.

Al mismo tiempo que se dota de liquidez, para el impulso de la capitalización productiva, mediante apoyos directos que podrán complementarse con esquemas estratégicos de capacitación técnica y con servicios productivos que se dispongan para regiones, entidades o localidades específicas.

Reglas de operación

El acuerdo por el cual se emitieron los lineamientos para la Operación del Programa para el ejercicio Fiscal 2019 se publicaron en el DOF el 23/ene/2019 (DOF, 2019a, b y c) y el 7/feb/2020⁶³ (DOF, 2020a) se publicaron las Reglas de Operación para el Ejercicio Fiscal 2020.

Cabe destacar que entre ambos ejercicios se han mantenido constantes los objetivos, y se aprecia una evolución del programa en la cual se centra la atención en las localidades de alta o muy alta marginación; se incluye a las comunidades indígenas (300 mil indígenas productores) con la condición de que demostrarán la legítima propiedad de sus tierras hasta por 20 ha; y se incrementa el apoyo a mujeres productoras de 18% a 23%.

Ambos reglamentos de operación buscaron registrar a productores pequeños y medianos de granos (maíz, frijol, trigo panificable, arroz, amaranto, chía y milpa), e incluyeron a productores de café y caña de azúcar de hasta 20 ha en temporal y 5 ha en riego.

Los montos que se establecen para los apoyos van en función de la escala del productor; para los denominados pequeños productores de granos (hasta 5 hectáreas de temporal o 0.2 hectáreas de riego) se asignan \$1,600 pesos por hectárea por ciclo productivo, y para los medianos productores (mayor de 5 y hasta 20 hectáreas de temporal o mayor

⁶³ El cual se modificó el 6 Abril 2020 (DOF, 2020b), para derogar del Art. 11, la “Carta bajo protesta de decir verdad que sembró o sembrará al menos un cultivo elegible, en los predios sujetos del apoyo (granos, caña de azúcar y/o café)”. Y especificar en el Art. 14, “Que cuente, preferentemente, con una cuenta bancaria y los datos de la misma, incluida la Cuenta Bancaria Estandarizada (CLABE) registrada en el Programa”.

de 0.2 y hasta 5 hectáreas de riego), se otorgan \$1,000 pesos por hectárea por ciclo productivo.

Los recursos para ambos estratos de productores se les entregan individualmente sin considerar el número de predios que tengan, pero respetando los límites de superficies señalados. En este programa aplica el redondeo para aquellos productores que cuenten con una superficie menor a una hectárea, quienes podrán recibir el apoyo equivalente a una hectárea.

En cuanto a los productores de café y caña de azúcar se apoyará hasta un máximo de 20 ha de temporal o 5 de riego, con \$5,000 pesos los primeros y \$7,300 los segundos. Los productores de granos pueden acceder a estos apoyos siempre que sean en predios diferentes, asimismo destaca que son mutuamente excluyentes, por lo que un productor no podrá recibir apoyo para café y caña de azúcar al mismo tiempo.

Para prevenir que se replicara el modelo infiltrado por la corrupción de funcionarios, se renovaron los registros integrando un nuevo padrón de beneficiarios, en el cual se aplicaron los criterios de elegibilidad para productores y propiedades, considerando:

- a) Contar con un expediente integrado y resguardado en la ventanilla de atención,
- b) Sembrar un cultivo elegible,
- c) Actualización electrónica del registro y referencia de la propiedad,
- d) Comprobante de la utilización del último apoyo recibido y
- e) Registro del productor en el Padrón de Productores de la SADER.

Las fechas de atención en ventanillas serán entre 1/feb-31/oct/ 2020, que el apoyo puede volverse automático (sin necesidad de renovar el registro en caso de haber recibido el apoyo el año anterior, si se cuenta con un expediente integrado, se demuestra la utilización del recurso y se recibió vía bancaria, entre otras disposiciones), asimismo, en caso de no comprobar la utilización del recurso conforme a todas las posibilidades que señala el Art. 14 podría producirse la baja del programa.

Entre los derechos de los beneficiarios se encuentra la posibilidad de recibir asesoría sobre las reglas de operación del programa, interponer quejas o ejercer la propia defensa por la mala aplicación del programa, y denunciar actos de corrupción y malos manejos de los recursos.

Entre las obligaciones se encuentra cumplir con los requisitos establecidos en las reglas de operación, permitir, aceptar y atender inspecciones y auditorías por parte de las autoridades responsables; no utilizar los recursos del apoyo para compra o renta de tierras, maquinaria usada, vehículos, edificación de viviendas, remolques no agrícolas, tractores o motocultores, ni maquinaria agrícola sin certificación. Entre las disposiciones se especifica que no son sujetos de apoyo los predios que se localicen en Áreas Naturales

Protegidas, ni predios que no tengan cambios de uso de suelo autorizados por la SEMARNAT.

El Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020, publicado en el PEF 11/dic/2019, identifica al Programa Producción Para el Bienestar como uno de los principales programas del Sector Agrícola y de Desarrollo Rural, por lo cual asignó un monto de 11,000 millones de pesos, con el propósito de contribuir al incremento del grado de autosuficiencia alimentaria a través de la liquidez y el acceso a servicios de vinculación productiva a productores de pequeña y mediana escala (PEF, 2019).

CAPÍTULO 3. EVALUACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DEL PROCAMPO DESDE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES MEXICANOS.

El capítulo tercero de esta investigación comprende los resultados del trabajo de campo y tiene como objetivo analizar la perspectiva de los pequeños productores respecto del programa Procampo a través de las entrevistas realizadas en los municipios de Epitacio Huerta, Michoacán y Ozumba, Estado de México. La localización relativa entre los municipios se puede visualizar en el Mapa 1.

Con el trabajo de campo se indagó sobre el cumplimiento del Programa respecto del impulso a la productividad agrícola y la economía rural, enmarcado en las diferencias territoriales y problemas burocráticos de implementación; también se conocieron algunas opiniones y propuestas de pequeños productores que podrían considerarse para el diseño de políticas públicas en beneficio local.

La metodología del trabajo de campo implicó la realización de quince entrevistas a pequeños productores, por lo que se seleccionó, de entre los propietarios agrícolas, a aquellos que poseían parcelas menores a cinco hectáreas. También se incluyó a los productores que estuvieron inscritos en el registro de Procampo aun cuando con el tiempo dejaron de ser candidatos seleccionables y perdieron el apoyo; además se debe comentar que las entrevistas fueron realizadas tanto a ejidatarios como a pequeños propietarios particulares.

Resulta necesario especificar que debido a la desconfianza que los productores tienen en las autoridades locales y en los funcionarios de SAGARPA, algunos de los entrevistados no quisieron proporcionar sus nombres, por lo cual se omiten en este trabajo de investigación, sin embargo se incluye un anexo fotográfico que constata la realización de las entrevistas en los municipios donde se realizaron.

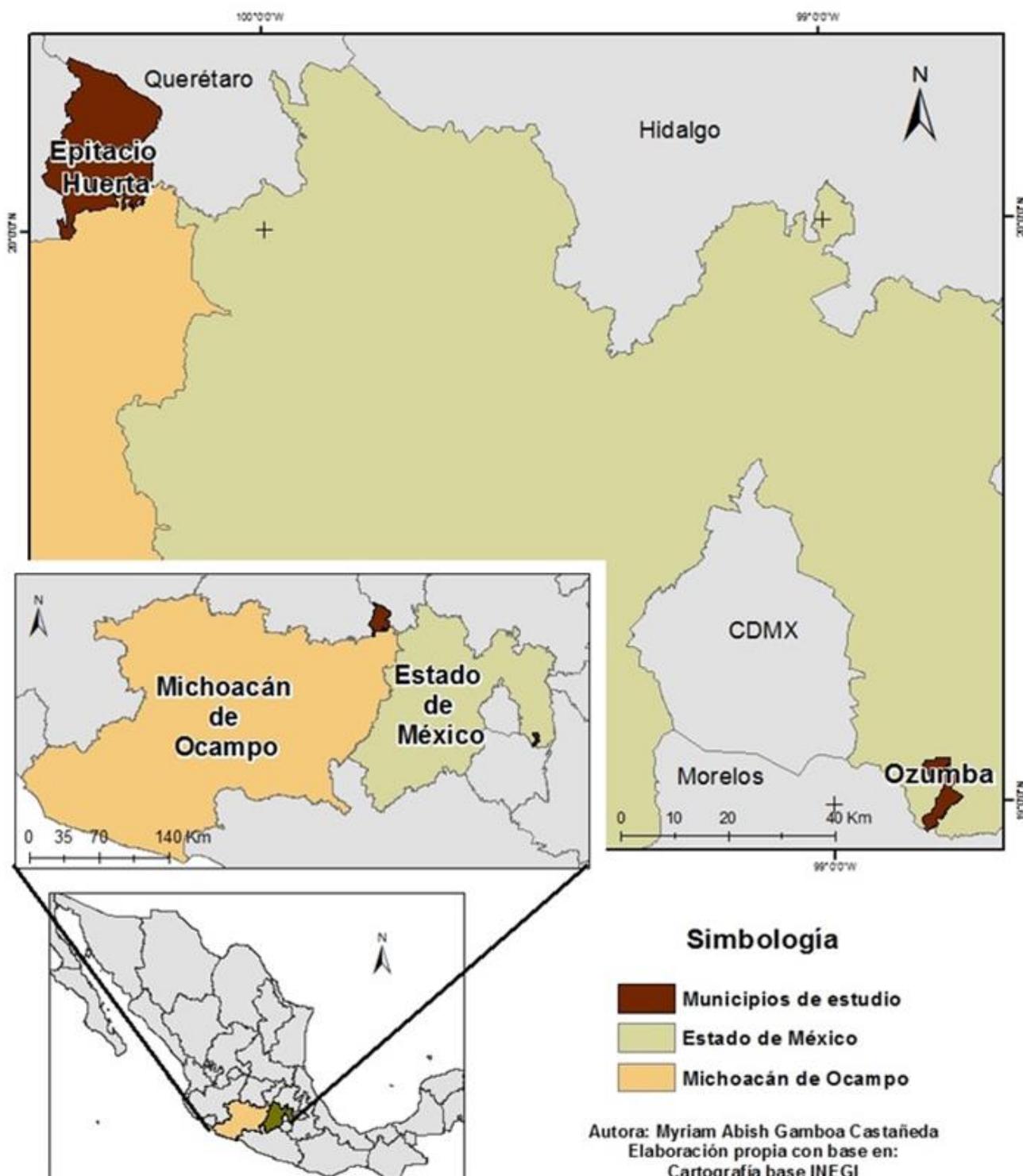
La selección de municipios resalta y contrasta dos realidades de la población agrícola en México, por un lado, el caso típico de la agricultura de subsistencia en Michoacán, mientras que en el Estado de México refleja una actividad más comercial.

Epitacio Huerta, Michoacán, es un municipio donde los pequeños productores destinan, prioritariamente, sus cultivos al autoconsumo. En este municipio se puede encontrar tanto agricultura de riego como de temporal, en esta última modalidad hay temporal de humedad (que implica un riego previo a la siembra) y temporal seco.

Ozumba, Estado de México, se caracteriza por producir alimentos que se destinan a la Ciudad de México y a la zona conurbada. El municipio destaca como un centro de distribución de productos agrícolas a granel. Los principales tianguis se instalan en la cabecera municipal (martes y viernes) desde la madrugada y venden productos agrícolas al mayoreo (cargas de camiones) y al menudeo para consumo local.

También se analizaron las bases de datos de SAGARPA sobre los beneficiarios del programa y la proporción de pequeños productores inscritos durante cinco momentos (1995, 1998, 2001, 2008 y 2013) considerados significativos para el desarrollo del programa.

Mapa 1: Localización de las zonas de estudio



3.1 Estudio de caso: Epitacio Huerta, Michoacán

En este apartado se explicará, brevemente, el contexto territorial del municipio, a fin de considerar los elementos naturales y sociales dentro del estudio del caso a fin de identificar las características específicas de los productores inscritos en el programa.

3.1.1 Contexto Geográfico

Características Generales

El estado de Michoacán posee 113 municipios, entre los cuales se encuentra el Municipio de Epitacio Huerta, en el cual se realizó una primera parte del trabajo de campo para la investigación (SINIM, 2019).

El municipio de Epitacio Huerta⁶⁴ es rural, se constituye, administrativamente, en el año de 1962, aunque como población existe desde la época precolonial (SINIM, 2019).

Su nombre fue asignado en honor al General José Epitacio Desiderio Huerta Solorio (1827-1904), quien se opuso al gobierno de Santa Anna y defendió el territorio contra la invasión estadounidense en 1846; también fue gobernador de Michoacán entre 1858 y 1862 (SINIM, 2019).

El municipio cuenta con una superficie de 424.839 km², lo cual representa el 0.72% de la superficie del estado, de acuerdo con la última actualización de datos del INEGI en 2010 (SINIM, 2019 e INEGI, 2017b).

Se localiza al noroeste del estado de Michoacán, colinda al norte y al este con el estado de Querétaro (Huimilpan y Amealco de Bonfil), al suroeste y al sur con los municipios de Contepec y Maravatío, ambos del estado de Michoacán y al oeste con Jerécuaro en el estado de Guanajuato (SINIM, 2019 e INEGI, 2017b).

La cabecera municipal tiene el mismo nombre del municipio, y se localiza (2010) entre las coordenadas (latitud) 19°59' y 20°18' N y (longitud) 100°10' y 100°19' W; con una altitud de 2,480 msnm (SINIM, 2019 e INEGI, 2017b).

Características fisiográficas y biogeográficas

El municipio pertenece a la provincia Fisiográfica Eje Neovolcánico y a las subprovincias fisiográficas de Mil Cumbres (60.75%), subprovincia Llanuras y Sierras de Querétaro e Hidalgo (38.57%). La cual presenta topofomas: lomerío de basalto (38.57%), vaso lacustre de piso rocoso o cementado (21.43%), sierra volcánica de laderas escarpadas

⁶⁴ La clave Geo estadística referida por INEGI para el municipio es 16031.

(18.2%), escudo volcanes (12.10%), valle de laderas tendidas (9.2%), principalmente (INEGI, 2016b e INEGI, 2009).

El municipio se localiza en las estribaciones septentrionales del Sistema Volcánico Transversal y la depresión del Lerma; destacan los cerros el Redondo, de la Mesa, el Gallo, la Campana, la Cocina, el Saúco, las Siete Cruces, los Rosillos, el Pelón, las Palomas, la Coronita y las Hormigas. Posee litología ígnea extrusiva y sedimentaria (INEGI, 2016b e INEGI, 2009).

Cuenta con suelos tipo podzólico y gley, que datan del período cenozoico (terciario y cuaternario), que por su profundidad y cantidad de materia orgánica, son aptos para la agricultura. La especificación de los suelos son: Phaeozem (54.7%), Luvisol (20.58%), Vertisol (11.2%), Acrisol (5.6%) y Leptosol - 3.27% - (INEGI, 2016b e INEGI, 2009).

El municipio pertenece a la Región hidrológica del río Lerma-Santiago (98.3%) y Panuco (1.7%), y a las cuencas del Río Lerma-Toluca, en el cual desembocan los arroyos perenes El Tigre, El Salitre, El Espía, El Seco, El Jaral, San Isidro y San Jorge; también existen algunos arroyos intermitentes. Las presas más representativas del municipio son: Tepuxtepec y la Quebrada (INEGI, 2016b e INEGI, 2009).

Presenta un clima templado con lluvias en verano C(w) y una precipitación anual de 1,075.3 mm de lluvia, con temperaturas que oscilan de 9.4° a 23.3°C (INEGI, 2016b e INEGI, 2009).

La vegetación principalmente está constituida por pastizales (22.32%) y bosque (14.17%). El bosque mixto tiene especies como pino, encino, oyamel y sauce; también existen especies arbustivas y herbáceas que tienen valor por formar parte de la medicina tradicional mexicana (INEGI, 2016b e INEGI, 2009).

Entre la fauna se encuentran venados, zorrillos, liebre, conejos, zorro, cacomixtle, armadillo, comadreja, gato montés, coyote, patos, carpa, serpientes, zopilotes, águilas, garzas, tortugas y ranas, entre otros (INEGI, 2016b e INEGI, 2009).

En el territorio se practica la agricultura de temporal y de riego, esta última se sustenta mediante algunos embalses que retienen el agua acumulada durante el período de lluvia, los cuales se agotan en la temporada de estiaje (INEGI, 2016b e INEGI, 2009).

Las principales actividades económicas del municipio son la agricultura y el comercio. En una pequeña porción se practica la minería de ópalo y estaño que contribuyen con el 5% de las actividades económicas. Poco más del 25% de la población se encuentra en condiciones de pobreza extrema (INEGI, 2015f).

3.1.2 Contexto Social

Cifras del Anuario Estadístico de Michoacán de Ocampo (INEGI, 2017b) estiman que para el año 2015, el municipio contó con una población de 16,430 habitantes (equivalente 0.4% de la estatal), 47.5% hombres y 52.5% mujeres. La edad mediana en el municipio es 25 años, tanto en hombres como en mujeres (INEGI, 2017b) (Cuadro 2).

Cuadro 2. Evolución de la población en el municipio de Epitacio Huerta, Michoacán

Año	Total	Hombres	Mujeres
1990	15,419	7,695	7,724
1995	15,400	7,726	7,674
2000	15,923	7,742	8,181
2005	15,828	7,654	8,174
2010	16,218	7,785	8,433
2013	16,381	7,814	8,567
2015	16,430	7,814	8,617

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Censo de población 1990, 2000, 2010; Censo de población 1995 y 2005; y Anuario Estadístico y Geográfico de Michoacán, 2015.

El Cuadro 2 muestra la población en el municipio de Epitacio Huerta, Michoacán, del año de 1990 al 2015; donde se muestra que la población ha incrementado tan solo 1,011 habitantes en 25 años, de los cuales el 11.7% fueron hombres y el 88.3% mujeres. El incremento de mujeres es superior al de hombres debido a que hay una elevada migración laboral de la población masculina (INEGI, 1990, 1995, 2000, 2005, 2010, 2017b) (Cuadro 2).

El total de habitantes no considera a la población flotante, que migra temporalmente por causa de trabajo, sino únicamente a los habitantes que residen en el lugar.

En el Cuadro 3 se muestra que la densidad de población del municipio tiene una tendencia de incremento, pues en 1995 fue de 36.29 hab/Km², en el 2005 incrementó 2.7% (1.01 hab/Km²), y para 2015 aumentó 6.5% (2.38 hab/Km²) de la densidad inicial; pese al incremento de la población, sigue siendo un municipio no urbano (INEGI, 1990, 1995, 2000, 2005, 2010, 2015b) (Cuadro 3).

En 2015, la PEA de mayores de 12 años representó al 32.8% de los habitantes, de los cuales 80% fueron hombres y 20% mujeres. La población ocupada en conjunto

comprendió al 95.5% de la PEA, por lo que se considera una proporción del 95% hombres y 97.7% de las mujeres (INEGI, 2015f).

Derivado del amplio porcentaje de ocupación y el bajo porcentaje de población considerada en la PEA, se interpreta que la población no ocupada contribuye de forma colaborativa al trabajo remunerado, que por excelencia corresponde con las actividades agrícolas con lo que se entiende que el porcentaje de la población ocupada que no es remunerada (5%) podría coincidir además de la población ocupada en labores domésticas con aquellos familiares que participan como auxiliares en las labores del campo (INEGI, 2015f).

Cuadro 3. Evolución de la densidad de población en Epitacio Huerta, Michoacán

Año	Densidad de población mpio (hab/Km²)	% de población respecto al estado
1990	No disponible	No disponible
1995	36.29	0.40
2000	37.54	0.40
2005	37.30	0.40
2010	38.29	0.37
2015	38.67	0.37

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Censo de población 1990, 2000, 2010; Censo de población 1995 y 2005; Anuario Estadístico y Geográfico de Michoacán, 2015.

Como parte de las características educativas, destaca que la tasa de alfabetización es superior al 97.7% de alumnos entre 15-24 años, mientras que para los mayores a 25 años los representa con 83.7%. En este ámbito, se observa una deserción del 14% que podría deberse a la incorporación de este segmento de jóvenes a las actividades laborales (INEGI, 2015f).

Sobre la asistencia a la escuela, es significativo que el porcentaje de población mayor a 15 años que solo tiene educación básica con 68.3%, mientras que el 16.1% no tiene escolaridad, ambos suman 84.4% del total de la población; 11.2 % tienen estudios medios superiores y 4.1 % superiores; el restante 0.3% no especificó el dato (INEGI, 2015f).

Por tanto, entre la población mayor a 15 años, poco menos del 70% tienen una escolaridad de nivel básico, lo cual indica un nivel significativo de deserción escolar para incorporarse al mercado laboral (INEGI, 2015f).

Aspectos de Habitabilidad

En 1990 el municipio contaba con 52 localidades, en 1995 con 72 y en el año 2015 se registraron 82 localidades (INEGI, 1990, 1995, 2000, 2005, 2010, 2015b) (Cuadro 4).

Cuadro 4. Evolución del número de localidades en Epitacio Huerta, Michoacán

1990	1995	2000	2005	2010	2015
52	72	75	76	82	82

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Censo de población 1990, 2000, 2010; Censo de población 1995 y 2005; y Anuario Estadístico y Geográfico de Michoacán, 2015.

Actualmente, las principales localidades del municipio corresponden a la Cabecera Municipal y las Tenencias de Dolores, de Guerrero y de San Antonio Molinos (INEGI, 2017b).

La Declaración de Zonas de Atención Prioritarias 2012 (DOF: 12/12/2011) señaló que las localidades estratégicas comprenden a la cabecera municipal de Epitacio Huerta (1,222 hab), Los Dolores (1,144 hab), San Andrés Molinos (1,023 hab); destacan también Canindo y Pedregal (724 hab) y La Luz (676 hab), todos ellos sumando el 74.6% de los habitantes en el municipio (SEDESOL, 2015; DOF, 2011).

Respecto a los indicadores de Desarrollo Humano del municipio de Epitacio Huerta se encuentran por debajo de los que corresponden al estado de Michoacán lo cual indica un mayor rezago frente a la media estatal (INEGI, 2017b) (Cuadro 5).

Cuadro 5. Comparativo de indicadores municipales y estatales, 2010.

IDH	Agua Entubada	Drenaje	Electricidad	Servicios
Michoacán	0.9161	0.8798	0.9805	0.8536
Epitacio Huerta	0.8996	0.8267	0.9625	0.8384

Fuente: Anuario Estadístico y Geográfico de Michoacán, 2015.

De acuerdo con datos del Anuario Estadístico de Michoacán de Ocampo (INEGI, 2017b), el municipio de Epitacio Huerta refleja un incremento del 9.45% en la construcción de viviendas entre 2010 y 2015. En cuanto a las condiciones de habitabilidad, destaca la edificación de 4,411 viviendas particulares habitadas con un promedio de 3.8 habitantes por vivienda y 1.1 ocupantes por cuarto (INEGI, 2017b).

Durante 2010, el 54.7% de las viviendas tenían de dos a cuatro habitantes; el 34.6% de 5 a 8 habitantes; el 7.6% un habitante y el restante 3% entre nueve y más habitantes (INEGI, 2015f). Cabe destacar que la reducción de habitantes por vivienda, también responde al incremento de la dinámica de movilización de la población por el territorio, en búsqueda de mejores oportunidades laborales.

Del total de viviendas, el 98.4% cuenta con cobertura de la red de energía eléctrica, 91.7% con servicio sanitario, 90.4% con drenaje y 41.7% con agua entubada (INEGI, 2015f). El 86.8% de las viviendas son propias de sus habitantes, 8.2 son unifamiliares o prestadas, 3.1% son alquiladas y el 1.9% restante no especifican (INEGI, 2015f).

En cuanto a los materiales de construcción, INEGI (2015f) reportó que el 44% de las viviendas posee piso de tierra, solo el 0.1% otros materiales en paredes y un porcentaje menor con techo no consolidado (INEGI, 2015f). Existen 10 unidades médicas del sector público de salud correspondientes al ISSSTE (1), IMSS-PROSPERA (3), SSM (5) y DIF -1- (INEGI, 2009).

El municipio presentó (2015) en total 229 fuentes de abastecimiento de agua: 110 pozos profundos, 118 manantiales y un río. El promedio en el volumen diario de extracción es de 109.9 mil m³ de agua, 78.9 mil m³ corresponden a pozos profundos, 30.4 mil m³ a manantiales y 0.6 mil m³ al río (INEGI, 2017b).

3.1.3 Contexto Productivo

De acuerdo con el Registro Agrario Nacional (RAN, 2020), el estado se divide en cinco regiones: a) Centro; b) Ciénega; c) Occidente; d) Oriente; e) Tierra Caliente. El municipio de Epitacio Huerta se localiza en la Región Oriente.

El estado cuenta con una superficie social agrícola de temporal de 724,864 Ha, donde se incluyen 1,763 ejidos y 122 comunidades agrarias, en total se contabiliza una propiedad social de 1,885 unidades (RAN, 2020). En cuanto a Michoacán de Ocampo, representa 5.9% del total nacional de los núcleos agrarios de México; y considera a 5.9% de los ejidos (1,763) y 5.1% de las comunidades (122) del país (RAN: 2020).

Conforme al RAN (2020), el municipio de Epitacio Huerta cuenta con 15 núcleos agrarios, todos correspondientes a ejidos: Canindo y Pedregal, Dolores, El Bellotal y Loma de en medio, El Rodeo, El Salitrillo, La Margarita, La Paz, Molinos de Caballero, Ojo de Agua, San Antonio Molinos, San Isidro, San Miguel La Rata, Santa Cruz Ojo de Agua, Tejocote de San Isidro y Tejocote Polvillas (RAN, 2020).

En cuanto al registro de productores en Procampo de la SAGARPA

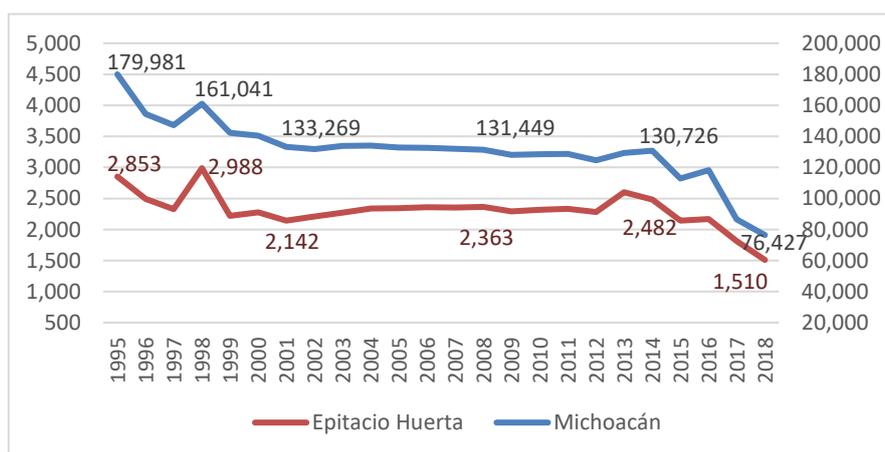
El análisis de productores de Procampo y Proagro se centra en las cifras del municipio, por lo que en los gráficos⁶⁵ solo se visualiza el comparativo estatal como referencia. Con el propósito de no generar sesgos en la interpretación de los datos, se utilizaron los números netos del total de productores y pequeños productores inscritos a los padrones de beneficiarios de los programas.

Procampo fue instituido en el año 1994, durante el ciclo agrícola Otoño-Invierno, sin embargo, las cifras con mayor continuidad se encuentran en el ciclo agrícola Primavera-Verano 1995, por lo que serán las que se analicen en esta investigación con la finalidad de encontrar posibles patrones dentro del comportamiento del programa en los municipios por analizar (Datos Procampo 1994-2014).

Como consideraciones generales están, que el número de productores inscritos en Epitacio Huerta mantuvo una tendencia decreciente entre 1995 y 1997; en 1998 tuvo un significativo repunte (superando a los inscritos originalmente, en 135 casos) aunque en 1999 hubo una reducción de 25.6% respecto del máximo registrado (Datos Procampo 1994-2014) (Cuadro 6 y Gráfico 1).

Respecto a los mínimos, en 2001 se registró el menor número de inscritos en Procampo (2,142), sin embargo durante la etapa de funcionamiento de Proagro Productivo fue menor el registro (2018) con 1,510 productores. Por lo tanto, la reducción entre el número máximo y mínimo fue mayor para los productores de Proagro con 39.2% de caída, mientras que Procampo solo se redujo 28.3% (Datos Procampo 1994-2014 y Datos Proagro Productivo 2014-2018) (Cuadro 6 y Gráfico 1).

Gráfico 1. Inscritos al Procampo-Proagro Productivo, Michoacán-Epitacio Huerta (total de productores)



Fuente: Elaboración propia con datos de SAGARPA 1994-2018.

⁶⁵ Las gráficas y mapas se elaboraron con los números totales y no con porcentajes, debido a que los porcentajes entre el Procampo y el Proagro, aparentemente mostraban que se había mantenido la relación de pequeños productores con los grandes entre ambos programas, sin permitir observar el recorte de beneficiarios ocurrido entre ambos programas.

Para Procampo, entre el número máximo (1998) y mínimo (2001) de productores hay una diferencia de 846 productores, mientras que la diferencia en Proagro Productivo es de 972 entre años de inicio y fin del programa (Datos Procampo 1994-2014 y Datos Proagro Productivo 2014-2018).

Cuadro 6. Registro de productores inscritos al Procampo-Proagro Productivo en Epitacio Huerta y Michoacán

Año	Michoacán		Epitacio Huerta	
	Productores	Pequeños Productores	Productores	Pequeños Productores
1995	179,981	142,646	2,853	1,978
1996	154,386	111,248	2,492	1,530
1997	147,147	104,742	2,327	1,389
1998	161,041	122,324	2,988	2,287
1999	142,245	101,191	2,222	1,342
2000	140,404	99,901	2,278	1,458
2001	133,269	90,799	2,142	1,285
2002	131,796	89,437	2,210	1,352
2003	133,770	91,247	2,273	1,427
2004	134,050	91,649	2,336	1,477
2005	132,846	90,748	2,345	1,479
2006	132,548	90,798	2,359	1,542
2007	131,938	90,484	2,355	1,541
2008	131,449	90,183	2,363	1,549
2009	127,997	87,795	2,290	1,490
2010	128,473	88,518	2,317	1,523
2011	128,764	88,938	2,334	1,549
2012	124,581	86,065	2,282	1,545
2013	129,237	97,820	2,601	2,018
2014*	130,726	98,485	2,482	1,892
2015	112,857	84,109	2,145	1,621
2016	118,253	87,289	2,167	1,630
2017	86,458	62,186	1,811	1,304
2018	76,427	56,486	1,510	1,112

Fuente: Elaboración Propia con base en SAGARPA 1994-2018.

* Año de inicio del Proagro Productivo

De modo que, el total de productores inscritos inicialmente (1995) al Procampo en Epitacio Huerta (2,853 productores) correspondió al 1.59% del total de productores en el estado de Michoacán (Datos Procampo 1994-2014) (Cuadro 6 y Gráfico 1).

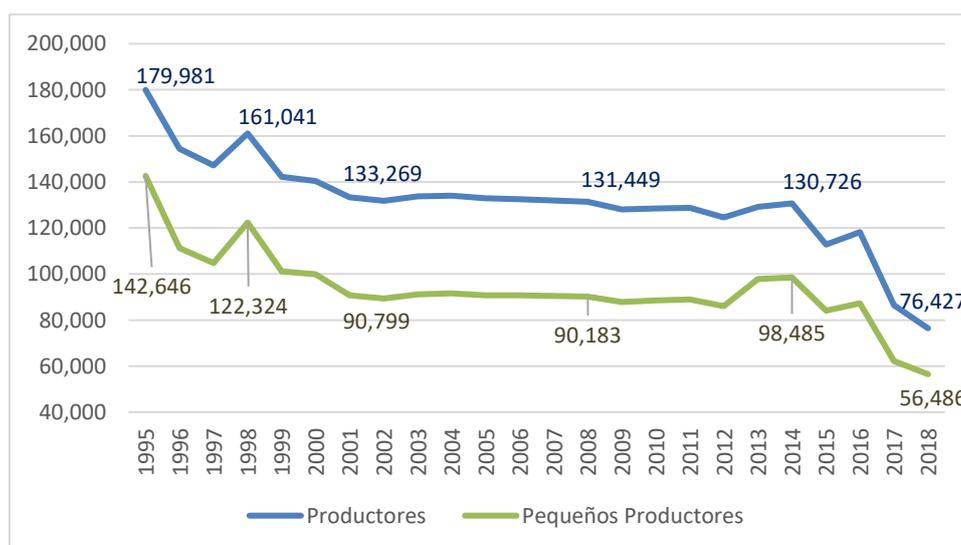
En Epitacio Huerta, 1998 fue el año con más inscritos en el programa con 2,988 productores (1.86% del total estatal); dicho incremento podría corresponder con la actualización del padrón a beneficiarios que incluyó nuevos cultivos, al tiempo que depuró y estandarizó los registros que no cumplían con los requisitos (Datos Procampo 1994-2014) (Cuadro 6 y Gráfico 1).

Por otra parte, en 2001, fue cuando Procampo presentó la menor cantidad de registros a nivel municipal (2,142 productores); en este caso la disminución de inscritos podría deberse al endurecimiento de requisitos de inscripción, por lo que muchos productores que no pudieron comprobar la propiedad de sus predios quedaron excluidos, aunque después de haber regularizado su situación algunos pudieron acceder nuevamente al programa (Datos Procampo 1994-2014) (Cuadro 6).

Los ajustes que dieron origen a la transformación de Procampo en Proagro Productivo, podrían mostrar que incrementó ligeramente el número de beneficiarios entre 2013 y 2014 (a nivel estatal y municipal), sin embargo, es cuestionable el dato, porque la comparación debería hacerse entre los dos años de origen de los programas (1995 y 2014) con lo que se agranda la disminución de registros del primero para con el segundo, dejando evidente la disminución en el número de inscritos de Proagro Productivo (Datos Procampo 1994-2014 y Datos Proagro Productivo 2014-2018) (Cuadro 6).

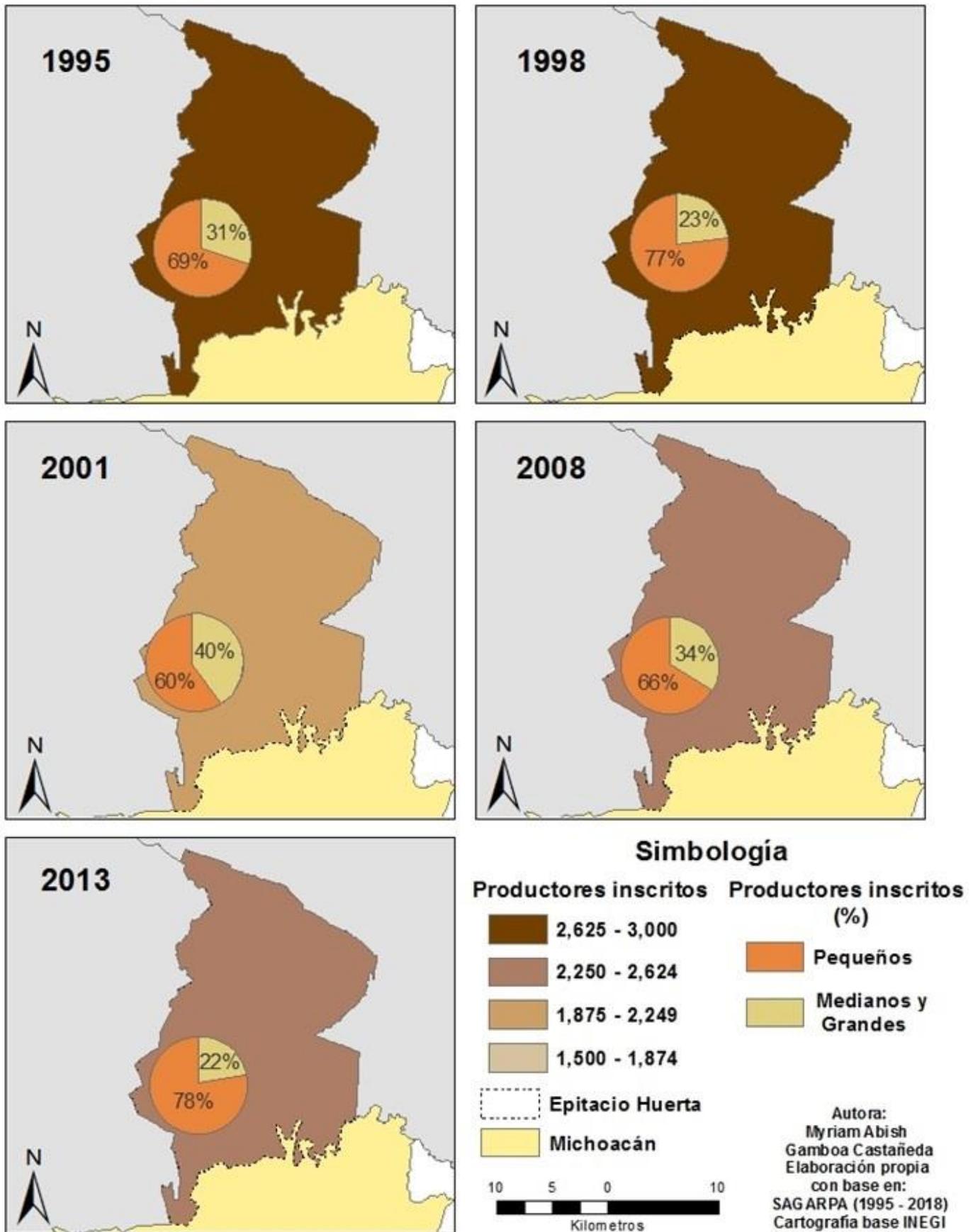
En Michoacán, el total de productores inscritos en 1995 fue de 179,981, de esta cifra se deriva el total de pequeños productores con 142,646 en el estado. Mientras que para el municipio de Epitacio Huerta el total de productores inscritos fue de 2,853 y 1,978 pequeños productores (Datos Procampo 1994-2014 y Datos Proagro Productivo 2014-2018) (Cuadro 6 y Gráfico 2).

Gráfico 2. Beneficiarios de Procampo-Proagro Productivo en Michoacán



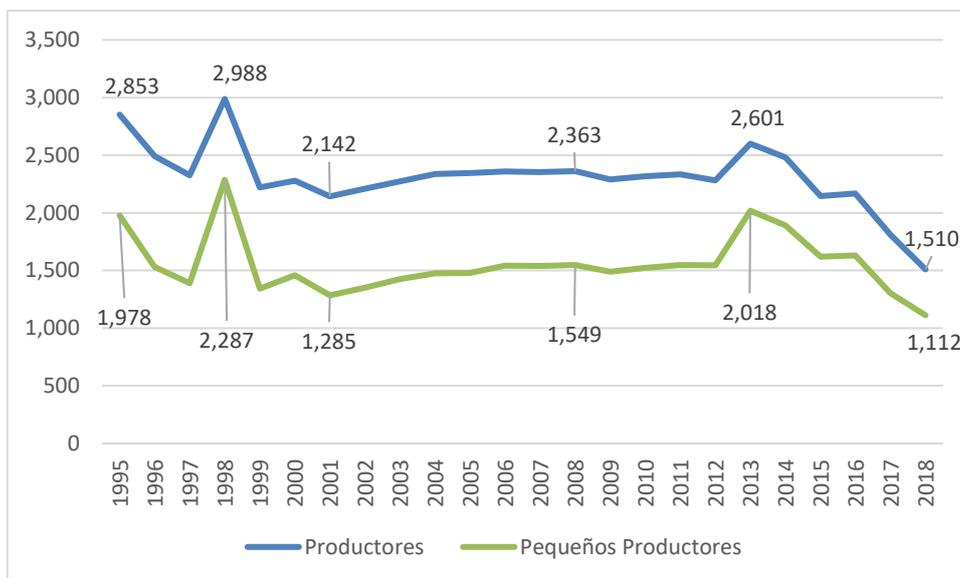
Fuente: Elaboración propia con datos de SAGARPA 1994-2018.

Mapa 2: Comparativo del número de beneficiarios de Procampo en Epitacio Huerta, Michoacán



En cuanto a los pequeños productores inscritos en el Procampo, en Epitacio Huerta se guarda una correlación con el total de productores, pues en 1995 correspondieron al 69.3% (1,978) del total de beneficiarios en el municipio; en 1998 mantuvieron la tendencia de incremento con el 76.5% (2,287) de inscritos, que se redujo alcanzando el mínimo de inscritos 2,285 (60% del total de productores beneficiarios) en 2001 (Datos Procampo 1994-2014) (Cuadro 6, Gráfico 3 y Mapa 2).

Gráfico 3. Beneficiarios de Procampo-Proagro Productivo en Epitacio Huerta



Fuente: Elaboración propia con datos de SAGARPA 1994-2018.

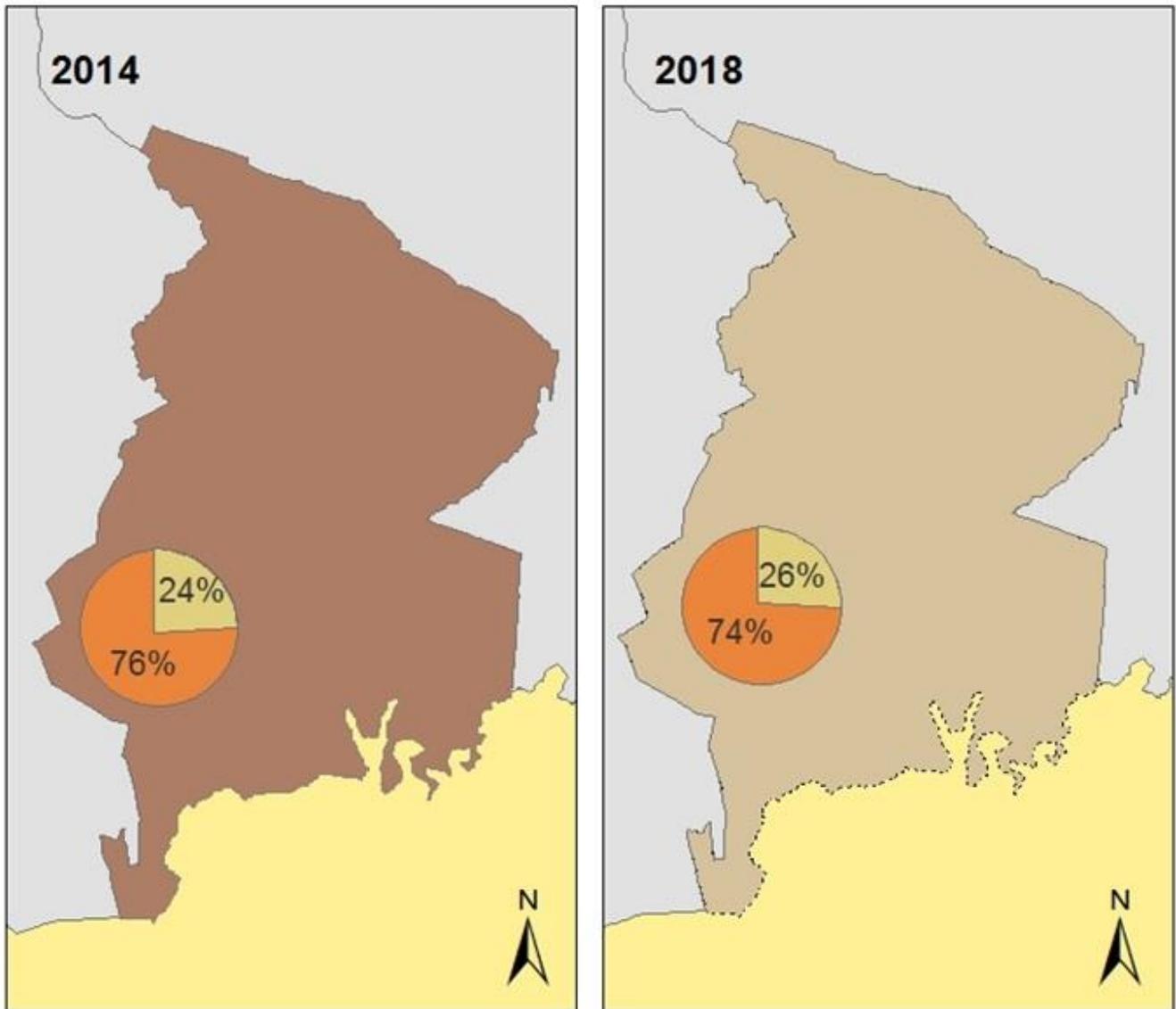
Durante el año en que Procampo se transformó en Proagro Productivo (2014), en Epitacio Huerta se inscribieron 2,482 productores (1.90% del estado), para el fin de 2018, tuvo una pérdida de 39% del registro para concluir con 1,510 productores (Datos Procampo 1994-2014 y Datos Proagro Productivo 2014-2018) (Cuadro 6 y Mapa 3).

Respecto a Proagro Productivo en 2014, los pequeños productores de Epitacio Huerta inscritos al inicio del programa (1,892) correspondieron a 76.2% del total de inscritos; y sufrieron una reducción del 41% para el final del programa en 2018 (Datos Procampo 1994-2014 y Datos Proagro Productivo 2014-2018) (Cuadro 6 y Mapa 3).

En cuanto a la superficie beneficiada

La superficie total que fue inscrita al Procampo en Michoacán, en el año de inicio (1995) fue de 635,312 ha, de las cuales el 48.1% correspondió a pequeños productores. En cuanto al municipio de Epitacio Huerta, la superficie total inscrita ese mismo año fue de 11,645 ha, de las cuales el 37.9% comprendieron a la pequeña propiedad (Datos Procampo 1994-2014) (Gráficos 4 y 5).

Mapa 3: Comparativo del número de beneficiarios de Proagro en Epitacio Huerta, Michoacán



Simbología

Productores inscritos



Productores inscritos (%)

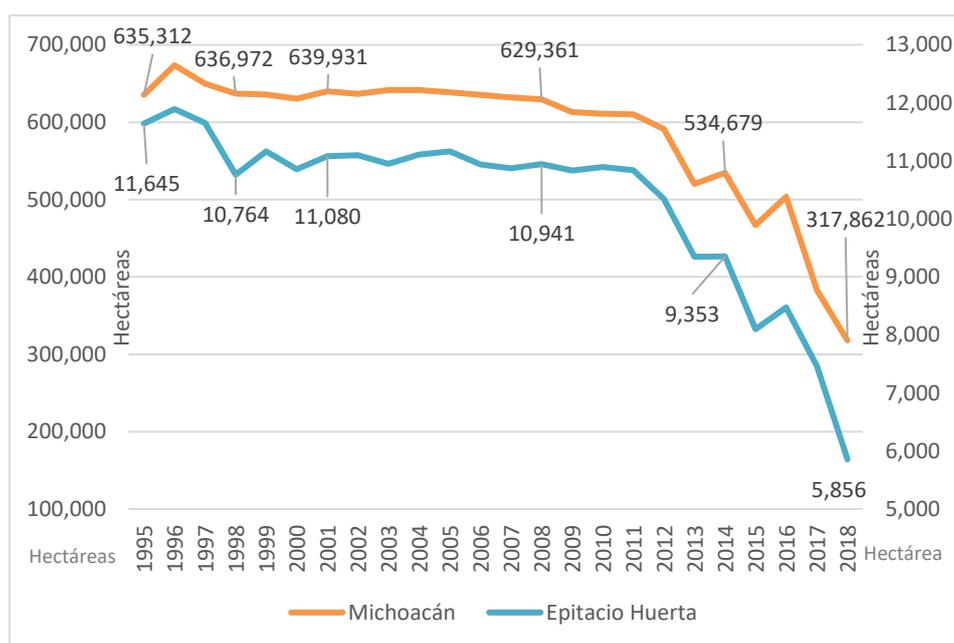


Autora: Myriam Abish Gamboa Castañeda
Elaboración propia con base en:
SAGARPA (1995 - 2018)
Cartografía base INEGI

La superficie registrada en Proagro Productivo en 2014, en Michoacán fue de 534,679 ha (100,634 ha menos que Procampo en su año de origen), de las cuales 42.9% correspondieron a pequeños productores (Datos Procampo 1994-2014 y Datos Proagro Productivo 2014-2018) (Gráficos 4 y 5).

Respecto a Epitacio Huerta, la superficie inscrita para el mismo fue de 9,353 ha (con 2,291 ha menos que Procampo), de las cuales el 45.7% fueron de pequeños productores (Datos Procampo 1994-2014 y Datos Proagro Productivo 2014-2018) (Gráficos 4 y 5).

Gráfico 4. Superficie del total de inscritos al Procampo-Proagro Productivo, en Epitacio Huerta, Michoacán



Fuente: Elaboración propia con datos de SAGARPA 1994-2018.

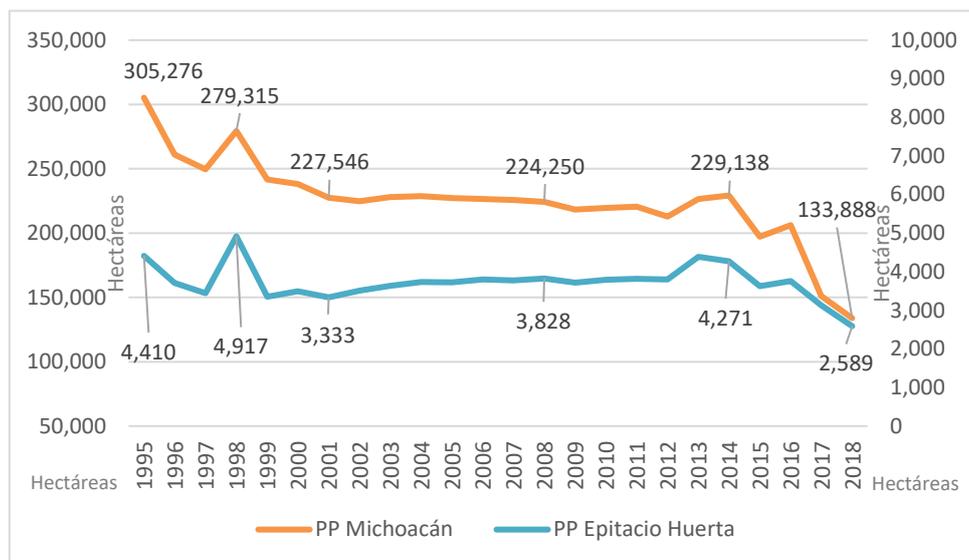
La tendencia entre la superficie y los beneficiarios de Procampo y Proagro Productivo, mantienen una relación de coincidencia, que se refleja en los años con incremento o disminución (Datos Procampo 1994-2014 y Datos Proagro Productivo 2014-2018).

A partir del año 2011 y hasta 2013, la superficie beneficiada por Procampo en Michoacán se reduce significativamente 14.8%, pasando de 610,273 ha a 520,080 ha.

En el caso de Ozumba, esta reducción representa el 13.8% de la superficie beneficiada en el mismo período. En ambos casos la tendencia reductiva continuó hasta el 2018, último año de registro de Proagro Productivo (Datos Procampo 1994-2014) (Gráfico 4).

Por tanto, la superficie beneficiada en Michoacán se redujo en total 47.2% entre el año 1996 con (673,583 ha) la mayor superficie y 2018 con la menor (317,862 ha); mientras que en Epitacio Huerta, la reducción fue de 49.2%, entre 1996 (11,893 ha) y 2018 - 5,856 ha - (Datos Procampo 1994-2014) (Gráfico 4).

Gráfico 5. Superficie de pequeños productores inscritos al Procampo-Proagro Productivo en Epitacio Huerta, Michoacán



Fuente: Elaboración propia con datos de SAGARPA 1994-2018.

Respecto a la reducción de la superficie de los pequeños productores, se registraron tres eventos importantes; el primero, en el inicio del Procampo (1995-1997), con una aparente recuperación en 1998, el segundo fue la reducción sucedida en 1999; y una el tercero, de una mayor duración, implicó todo el funcionamiento de Proagro Productivo - 2014-2018 - (Datos Procampo 1994-2014 y Datos Proagro Productivo 2014-2018) (Gráfico 5).

De modo que en Michoacán entre el año 1995 con mayor superficie inscrita (305,276 ha) por los pequeños productores y el 2018 con la menor (133,888 ha), la reducción fue de 56%; mientras que para Epitacio Huerta, entre 1998 y 2018 (con el máximo de 4,917 ha y el mínimo de 2,589 ha, respectivamente) la reducción fue de 47.3% (Datos Procampo 1994-2014 y Datos Proagro Productivo 2014-2018) (Gráfico 5).

3.1.4 Percepciones de los pequeños productores desde la investigación de campo

En este apartado se consideran los resultados de las 15 entrevistas realizadas en el municipio de Epitacio Huerta, Michoacán. Merece hacer una mención especial el apoyo y colaboración de Ciriaco Moreno, Adrián Ortiz Moreno, Don Beto López, Paulo López Anaya y Andrés Moreno Anaya por su apoyo en los aportes de información detallada, asimismo se agradece a “El taxista” (quien no quiso referir su nombre), además de los ejidatarios y otros informantes que no quisieron dar cuenta de su información personal, quienes también contribuyeron con aportaciones importantes.

Primeramente, se mencionan algunas consideraciones sobre la cuestión económica del ciclo productivo. Para hablar de un problema generalizado de organización ejidal se analiza al ejido de Las Margaritas.

Cabe destacar que la información obtenida en las entrevistas fue sistematizada, analizada y sintetizada dando los resultados expuestos en esta investigación.

1) Características económicas del ciclo productivo

Producción

El ciclo de cultivo inicia en la última quincena de febrero, cuando se riega y remueve la tierra como preparación para la siembra. A este proceso se le conoce como arado o barbecho.

La presa que permite el riego previo a la siembra, no está registrada ante CONAGUA, por lo cual no se le incluye en los programas federales de mantenimiento y desazolve. Se calcula que tiene 2m² de sedimento en toda su extensión, por lo cual, el agua contenida en ella ha reducido, significativamente, su volumen y se imposibilita aplicar un segundo riego a las parcelas después del barbecho.

La siembra se efectúa entre los meses de marzo y abril, la semilla de maíz brota entre 12 y 15 días posteriores a la siembra.

En junio es la temporada de crecimiento de los maíces a un tamaño suficiente (2m) para producir las mazorcas y que sean polinizadas, a fin de que en el mes de julio, con la temporada de lluvia, las mazorcas incrementen sus dimensiones y se llenen de semillas.

Entre los meses de octubre y noviembre es la época de la siega, es decir, cuando se recogen los elotes; y en diciembre es la cosecha, o sea, cuando las plantas de maíz secas se convierten en rastrojo.

Costos de inversión y comercialización

i. Inversión

En cuanto a los costos de cultivo, los pequeños productores en general coincidieron que para cultivar una hectárea, desde el comienzo hasta el fin del proceso se invertían entre \$10,000 y \$13,000 pesos.

Se deben considerar como costos de las labores de cultivo:

- 1) Barbecho o limpia con aradillo: cuando se revuelve la tierra con la paja que quedó de la siembra anterior. Entre \$950 y \$1,000 pesos por hectárea.
- 2) Fertilización: puede ser manual o con tractores, a lo que se suma el precio del producto utilizado, es decir \$3,500 a \$4,000 pesos por hectárea.
- 3) Siembra: costo de la labor (familiar, contratando peones o con tractores); costo de la semilla: criolla o mejorada (\$1,600 pesos por 20 kg).

4) Escarda: consiste en marcar de nuevo los surcos para que las plantas queden al centro de los montículos y que sus raíces puedan con una mejor distribución aprovechar mejor los nutrientes y humedad del suelo. Se hacen con yunta o con tractor (costo \$600 pesos por Ha).

5) Herbicidas: para eliminar las malas hierbas que crecen junto con los cultivos ya que compiten por el agua y los nutrientes. El costo se divide entre la forma de aplicación (manual o mecanizada) y el tipo de producto que sea utilizado.

6) Cosecha: es cuando se recoge el producto y se separa del rastrojo. En los cultivos que lo permiten, se puede emplear máquina cosechadora que se renta en \$1,200 pesos, más traslado (\$300); y se suman insumos como el diésel.

La inversión que requiere un proceso productivo dependerá de la forma como se cultive, entre mayor mecanización del proceso, más elevado será el costo de producción; en cambio aquellos productores que por las circunstancias o por gusto propio prefieren involucrar a su familia en el proceso de labranza disminuirán los costos de producción.

La mecanización del proceso implica rendimientos superiores al cultivo tradicional pero tiene como consecuencia la aceleración del agotamiento de la tierra, por la utilización de agroquímicos, que conducen a la erosión.

ii. Comercialización

El precio del maíz es regulado por los acaparadores, quienes han llegado a pagar como mínimo \$2.30 pesos por Kg de maíz, aunque lo regular es que oscile entre \$2.60 y \$3 pesos el Kg. Un costo real bien pagado es del orden de \$5 pesos por Kg.

2) Problemáticas organizativas

Dentro del trabajo de investigación en el municipio de Epitacio Huerta, se consideró el caso de un ejido, como muestra de las problemáticas organizativas que son recurrentes en el municipio.

El ejido de Las Margaritas se constituyó originalmente por 53 ejidatarios. Los decesos de algunos ejidatarios provocaron que quedaran incompletos el cargo de comisariado ejidal, así como algunas vacantes en el consejo ejidal; sin estos nombramientos, se imposibilita la realización de los trámites para cubrir los espacios de los ejidatarios finados por parte de sus descendientes, asimismo se limita la incorporación de productores como nuevos integrantes al ejido.

En el año 2013 falleció el comisariado ejidal, y a partir de esa fecha existe tal desorganización que no se consigue concretar una asamblea a la cual asista una cantidad mínima de representantes del Consejo Ejidal, conjuntamente a la presencia de autoridades de SAGARPA y representantes gubernamentales (municipales, estatales y

federales); todos los cuales son requeridos de conformidad con la legislación para nombrar a un nuevo comisariado ejidal.

Al no haber un comisariado ejidal oficial ni tampoco uno interino, nadie se encuentra facultado para realizar los trámites legales de regulación de las parcelas, por tanto, los productores tampoco pueden acceder a los programas de apoyo a la producción y productividad agrícola, que diseña y fomenta el gobierno por parte de SAGARPA.

Algunos trámites de hijos de ex ejidatarios y de nuevos productores que desean incorporarse al ejido, quedaron inconclusos haciendo improcedente la regularización de los predios ante instancias Federales, pues la primera autoridad que debe acreditar cualquier aspecto referente a la propiedad de la tierra se encuentra en el ejido (comisariado ejidal y consejo ejidal), por lo que al incumplirse el procedimiento también se restringe la posibilidad de continuar ante instancias mayores.

Aunque los productores desean arreglar y regularizar los papeles de sus propiedades a través de PROCEDE para tener la posibilidad de incorporarse a los programas de apoyos agrícolas, no contar con todos los documentos que les acrediten como propietarios de una parcela, les impone trabas previas a la propia solicitud de acceso a los programas y apoyos gubernamentales.

Por otro lado, la lentitud de los procesos conlleva a que exista desconfianza de los productores en las autoridades así como temor al despojo, especialmente por parte de los pequeños propietarios, por lo que prefieren no arriesgarse ni proporcionar la información que se requiere para regularizar y acceder a programas de apoyos económicos a la producción agrícola.

Los productores consideran que existe corrupción por parte de quienes administran y entregan los apoyos de los programas de SAGARPA; del mismo modo, señalan que existe colusión entre las autoridades y los vendedores de insumos agrícolas, también conocidos como acaparadores, pues éstos compran las cosechas a costos menores que los costos en los que les venden los insumos, sin que se ejerza alguna regulación de los precios por parte de las autoridades a fin de que se favorezca la producción.

En consecuencia, existen productores que ya no consideran redituable la actividad agrícola y prefieren migrar en busca de empleo más remunerado a las ciudades cercanas, abandonando sus parcelas o arrendándolas a otros productores.

En cuanto a los acaparadores, son comerciantes inmersos en el ciclo de corrupción, pues también extienden facturas a productores sin que se efectúe la compra necesaria del producto, a cambio del pago de un porcentaje del ingreso económico (de Procampo)

que reciben los productores⁶⁶. En el estudio se observa que los productores que tienen una mayor cantidad de hectáreas, es decir los medianos productores, incurren con mayor frecuencia en este tipo de acciones.

3) Problemática detectada en Epitacio Huerta

De acuerdo con los entrevistados, existe desigualdad en la lista de inscripción al programa Procampo, pues se preferencia a los productores ejidales ante los que poseen pequeña propiedad privada.

Hay incertidumbre sobre el destino de los recursos económicos de aquellos productores que ya han fallecido, pues aún se encuentran en el registro de inscritos al Procampo, y considerando que no existen condiciones para incorporar a otros que los sustituyan (pues el padrón se encuentra cerrado), queda en incertidumbre el destino del dinero que recibían.

El posible desvío de recursos económicos antes de que llegue a manos de los productores señala indicios de corrupción, ya que se desconoce el destino de cierta parte del dinero que no fue entregado, aun cuando el monto que recibe el programa local sigue siendo el mismo.

Es insuficiente la evaluación y los controles de procedimientos durante la repartición de recursos de Procampo; con lo cual se posibilitan actos de corrupción y de desvío de recursos entre las autoridades, lo que favorece a quienes (ejidatarios y productores) tienen cargos administrativos. Aunque también existe administración inadecuada de los recursos por parte de algunos pequeños productores que lo reciben.

Para constatar que el dinero que reciben los productores inscritos, sea utilizado con fines productivos, Procampo requiere que le sean entregados los comprobantes de compra de los insumos agrícolas, de modo que se sanciona a los productores que no entregan las facturas, retirándoles el apoyo.

Sin embargo, esta dinámica permite que exista colusión entre los beneficiarios del apoyo y los vendedores de insumos agrícolas (acaparadores), quienes venden las facturas a cambio de un 10% del monto que reciben del programa, dejando usar libremente a los productores coludidos el resto del capital económico⁶⁷.

Los “acaparadores”, son comerciantes que obtienen sus ganancias de la plusvalía que imponen sobre los productos que venden, pues establecen los precios de la venta de insumos que se requieren en el proceso agrícola (semilla, abono, fertilizante y

⁶⁶ El principal informante fue “El taxista” por el detalle de sus aportaciones, sin embargo otros de los entrevistados como Ciriaco Moreno, Adrián Ortiz Moreno, Don Beto López, Paulo López Anaya y Andrés Moreno corroboraron la información por sí mismos, durante las entrevistas.

⁶⁷ Información compilada en función de las entrevistas con los nombres antes mencionados más la confirmación de ejidatarios del municipio.

herbicida), así como de la compra de cosechas; con lo que transfieren una mínima ganancia a los productores, haciendo poco redituable y sostenible la actividad agrícola, especialmente para los pequeños productores.

Por otra parte, en caso de que las autoridades de SAGARPA acudan a verificar que en las propiedades halla labor agrícola, los propietarios que recurren a la estafa remueven la tierra, pero no siembran, y al final del período de cultivo reportan siniestro total sin producción. Este fue el señalamiento para medianos productores (con más de 5 ha) en varias entrevistas.

Alrededor del año 2008, PROCEDE acudió a las parcelas con la finalidad de regularizar los registros de los propietarios que son un requisito para la inscripción al programa Procampo, así como para otros subsidios productivos; sin embargo, muchos pequeños propietarios (hijos de ejidatarios finados y usufructuarios de nuevos terrenos agrícolas) tenían desconfianza en los procedimientos y, por tanto, no se inscribieron al programa de regularización de propiedad.

La falta de renovación de funcionarios, provoca un rezago en la regularización de propiedades, que repercute en la recepción del apoyo de Procampo.

Para la entrega de apoyos económicos, Procampo utiliza la cantidad de superficie registrada por productor en el padrón de inscritos al programa, aunque deja de lado implementar límites, que hagan justa la repartición de dinero obtenida por la mediana y gran propiedad, quienes tienen otra lógica de producción que les lleva a ser autosustentables en cada ciclo productivo.

El período de entrega del recurso económico se encuentra desfasado respecto al período de cultivo, lo que lleva a algunos pequeños productores a adquirir deudas y comprometer sus cosechas, a un menor costo, como garantía del pago para poder sembrar.

Por lo tanto, el dinero que reciben además de ser insuficiente para cubrir la totalidad de sus gastos para el inicio del ciclo de cultivo, se encuentra comprometido al momento de ser recibido, con aquellos acaparadores que les fiaron los insumos para la siembra de la temporada.

Aunque el apoyo de Procampo no alcanza a cubrir el monto total de un ciclo productivo, sí resulta significativo como apoyo para la compra de insumos de los productores (especialmente para semilla, fertilizante y herbicida), por lo cual, se requiere que los recursos económicos no se retrasen y lleguen a tiempo para dar inicio al proceso de cultivo, evitando con ello el endeudamiento de los pequeños productores.

Otro problema para los pequeños productores es que, en gran medida, sus cultivos que son de autoconsumo por lo que no son redituables ni autosustentables; y no aportan un apoyo económico que permita mantener la continuación del ciclo agrícola, por lo cual,

los pequeños productores prefieren dejar la tierra sin sembrar o solo hacerlo en una mínima porción de su parcela, para trabajar simultáneamente (durante el ciclo productivo), en algún empleo que les reditúe económicamente para las necesidades de sus familias y para aportar a su propia producción, aun cuando esto signifique migrar temporalmente.

La condición de pobreza se perpetúa con la agricultura de subsistencia, promueve la búsqueda de otros tipos de empleo que permitan obtener dinero, y no solamente alimento, para comprar bienes y servicios, acorde al esquema de consumo predominante en la sociedad actual.

Los mayores flujos de migración son hacia ciudades con mayor oferta de empleo y de mano de obra. Los pequeños productores se dirigen a Querétaro y la Ciudad de México, o hacia Estados Unidos a través de los programas de empleo temporal donde el desplazamiento es por un período de cuatro meses.

Se efectúa principalmente por parte de aquellos que están solteros y que terminaron la educación secundaria, que a su vez buscan mejorar su nivel económico y de instrucción, pero que no podrían hacerlo si permanecieran en sus lugares de origen, siendo que han rebasado las oportunidades que existen en los mismos. La migración se da, especialmente, entre aquellos que no poseen tierra y, por tanto, no se encuentran arraigados al lugar de origen.

También existe una problemática referente a los productores que no tienen tierras y arriendan propiedades para poder cultivar. En este esquema, existen productores dedicados al autoconsumo, por lo que la superficie que utilizan es equivalente a la pequeña propiedad, pero que al no ser dueños de ninguna superficie quedan excluidos de apoyos gubernamentales, como Procampo, y sin la posibilidad de recibirlos.

En algunos casos los propietarios arrendatarios, que sí cuentan con títulos de propiedad, reciben el apoyo de los programas gubernamentales a la productividad, teniendo arrendadas sus parcelas. Estos recurren a esquemas de corrupción, coludiéndose con los acaparadores para justificar con facturas falsas compras inexistentes, y cuando asisten los inspectores de SAGARPA encuentran una parcela cultivada, cuyo cultivo en realidad corresponde a quien ha arrendado la propiedad⁶⁸.

Se requieren mayores mecanismos de control que enfrenten la corrupción y que permitan certificar que los funcionarios cumplan eficientemente con sus obligaciones, sin que se les entreguen dádivas mordidas; que el recurso se entregue en tiempo y forma (ya fuere en tarjeta o efectivo); y permita evaluar la calidad de la producción.

⁶⁸ Como en los casos previos, los informantes que se pueden referir por no conservar sus nombres en el anonimato fueron: Ciriaco Moreno, Adrián Ortiz Moreno, Don Beto López, Paulo López Anaya y Andrés Moreno.

También son necesarios proyectos que solucionen las problemáticas estructurales, que dirijan a los pequeños productores a la autosuficiencia alimentaria y económica, y beneficien a la comunidad con desarrollo científico y tecnológico, así como que mejore el equipamiento, infraestructura, sin perder la conciencia del estrecho vínculo entre el hombre y la naturaleza que habita.

Asimismo, se requiere construir conciencia, de modo que se valore el trabajo y no la corrupción por la cual se obtiene la mayor ganancia con el menor esfuerzo a expensas del perjuicio de otros.

4) Propuestas de los pequeños productores

Para incrementar la productividad agrícola y hacerla una actividad redituable y autosustentable, se propone establecer mecanismos que permitan mejorar la venta y distribución de las cosechas, con lo cual, los pequeños productores serían quienes obtienen la ganancia de la venta de sus productos, eliminando el contacto con los acaparadores.

Esta medida impulsaría la producción para los pequeños productores, alentándolos a obtener una ganancia por sí mismos, más equilibrada y con mayores beneficios respecto a la venta de sus productos.

Los propios productores plantean la posibilidad de establecer contratos directos con las agroindustrias como MASECA⁶⁹, y otras encargadas a la producción de alimentos balanceados para engorda de ganado, con el fin de tener garantizado un mercado donde colocar su producción y disminuir la incertidumbre del precio del maíz.

También se plantea promover entre los campesinos, la autonomía para evitar la compra de insumos, es decir, que guarden la propia semilla de sus cultivos y preserven el germoplasma, con lo cual se busca tener una menor dependencia de los acaparadores, así como evitar la contaminación del suelo que proviene de utilizar agroquímicos.

Se recomienda difundir técnicas de cultivo que son poco agresivas con el suelo, porque la tierra produce mayores rendimientos cuando se deja descansar a través de la rotación de cultivos.

A. Para incrementar la productividad agrícola

Además de los apoyos económicos se requiere una participación más activa de las autoridades, mediante programas e infraestructura que habiliten los canales previos y posteriores de la producción, como son:

⁶⁹ Maseca es una marca mexicana de Grupo Industrial Maseca, S.A.B., de C.V., (GIMSA), una industria subsidiaria mexicana de Gruma.

a) Previos

- Desazolve de la presa, para incrementar el volumen de agua contenida para riego.
- La excavación de un pozo hidrológico que permita dotar de riego a las tierras de temporal seco.
- Capacitación productiva compatible con el medio ambiente.

b) Posteriores

- Mejorar el mercado de productos, el precio y limitar la intervención de acaparadores en el proceso de venta y distribución, para incrementar la ganancia del pequeño productor.
- Reducir las importaciones, lo que a su vez podría mejorar el precio del maíz y generar mayores ganancias para los pequeños productores.
- La construcción de bodegas y silos para reunir mayor volumen de producto y disponerlo para la venta.
- Promover apoyos o financiamiento para la compra de camiones de transporte con los cuales puedan, los pequeños productores, vender y distribuir directamente sus productos agrícolas.
- Favorecer la creación de agroindustria, cooperativas y/o de contratos con agroindustrias que aseguren las ventas de los pequeños productores.

B. Administración del programa Procampo

Los pequeños productores sugieren:

a) Acciones colaterales

- Que el presidente municipal y otros funcionarios: faciliten la entrega y registro de escrituras de los predios sin trabas por problemas partidistas o de propaganda política.
- Hacer una campaña de regularización ágil para las tierras que no tienen título o que cuentan con papeles irregulares.
- Vigilancia en las tierras (secanas) para evitar el cacicazgo y el acaparamiento por parte de grupos o productores para arrendarlas.

b) Acciones directas

- Abrir el registro para el ingreso de tierras nuevas al padrón.
- Garantizar la entrega completa de apoyo, de manos de quienes lo administran, evitando la desviación de recursos, consecuente de la falta de controles y revisión.
- Identificar que las tierras que reciben el apoyo sean realmente sembradas, por quien recibe el apoyo, y dar continuidad a la comprobación en diferentes momentos del ciclo productivo.

- Cotejar que quien recibe el apoyo sea quien cultiva la propiedad, pues existen propietarios que reciben el apoyo aun cuando han arrendado sus predios. En estos casos hay estrecha vinculación con venta de facturas de los acaparadores.
- Diseñar un programa que sea incluyente con aquellos productores que no son propietarios y que están arrendando una pequeña propiedad.

Con la finalidad de mejorar la administración de Procampo, es necesario garantizar la confiabilidad y capacitación del personal de SAGARPA:

- Para autentificar los documentos que se reciben de modo que no se preste a falsificaciones.
- Mejorar el trato en ventanillas para los campesinos, de modo que no se les estigmatice ni discrimine, sino que se les dé una atención digna para dar solución a sus necesidades.
- Auditar a quienes administran los apoyos y programas, puesto que tienen un propósito productivo y no son un recurso electoral para obtener votos.

3.1.5 Condensado de respuestas a las entrevistas realizadas en el municipio de Epitacio Huerta, Michoacán

En el presente apartado se hace una relación de las respuestas comunes a la guía⁷⁰ utilizada para las entrevistas del trabajo de campo.

Superficie:

El 46.6% de los pequeños productores entrevistados poseía 2Ha; el 40% entre 3 y 5 ha y el 13.3% restante menos de 2 ha.

Cultivo prioritario:

Todos los productores declararon que su cultivo principal era el maíz; las variedades cultivadas incluían maíz blanco, rojo y azul. Algunos productores utilizaban semilla criolla que guardaban de su cosecha anterior, mientras que otros recurrían a la compra (a los acaparadores) de semilla mejorada.

Régimen hídrico:

Aunque todos los productores entrevistados tenían propiedades de temporal, el 53% posee propiedades de temporal seco; mientras que el 47% eran de temporal de humedad, es decir, que estos últimos recurrían a un riego previo a la siembra procedente del agua de los embalses.

⁷⁰ Para consultar la guía de entrevistas acudir a los anexos que se encuentran al final de la Tesis.

Cosecha:

El 33% de los productores no quisieron declarar su cosecha; 26% expresaron que sus rendimientos se encontraban entre 3 y 5 Ton; 20% señalaron haber cosechado entre 5 y 10 Ton; y el 13% restante declaró un rendimiento mayor a 10 Ton.

Destino de la producción:

El 93.3% de los productores utiliza su cosecha para autoconsumo, aunque puede recurrir a la venta de algún mínimo excedente; solo el 6.7% destina su producción a la comercialización.

Acceso al Procampo (Proagro Productivo):

Aunque todos los productores entrevistados señalaron en algún momento ser beneficiarios del programa Procampo-Proagro Productivo, una gran proporción de ellos (80%) actualmente no reciben beneficios del programa, puesto que por falta de documentos que les acrediten como propietarios de sus parcelas, falta de comprobantes fiscales que acreditaran la utilización del recurso, muerte de sus ancestros (anteriores beneficiarios), negligencia en el planteamiento de un programa productivo o por algún error en el procedimiento, actualmente ya no son acreedores del apoyo económico que proporciona Procampo-Proagro Productivo. Los años en que se registran mayor cantidad de bajas del programa son: 1998 y 2006.

Monto del apoyo por hectárea:

El 67% de los productores informó que el monto que entrega Procampo-Proagro Productivo por hectárea es de \$1,100 pesos; el restante 33% de los productores no especificó algún monto.

Utilización del apoyo:

Los usos que los productores mencionaron para el aprovechamiento del recurso económico fueron la compra de insumos como fertilizante, abono, semilla, herbicida; renta de tractor, pago a los prestamistas, sustento familiar y compra de bebidas para recreación.

Ingreso complementario:

El 87% de los pequeños productores entrevistados cuenta con un empleo complementario a la producción de su parcela; entre los cuales fueron mencionados: ganadería de traspatio, producción de abono natural, prestamista, empleados de limpieza, producción de alimentos preparados, taxista y empleo temporal como jornalero en EUA.

Inversión de la producción:

El 67% de los productores señaló que el costo de la producción durante un ciclo varía entre \$10,000 y \$13,000 pesos.

3.1.6 Nuevos programas en el municipio

Diversos medios de información⁷¹ reportaron (10/mar/2020) que la Secretaría de Desarrollo Rural y Agroalimentario (SEDURA) del gobierno municipal en colaboración con el gobierno del mismo nivel, trabajan en el Programa agricultura Sustentable que proveerá de incentivos a la producción para fortalecer a los ejidatarios de Epatacio Huerta.

El titular de la dependencia, Rubén Medina Niño Holar y el edil Margarito Fierros Tano firmaron un acuerdo en beneficio de 500 familias. El alcalde señaló que el programa piloto previo a la implementación del programa ha superado las expectativas productivas.

En el programa destaca la participación de académicos e investigadores de la Universidad de Chapingo y del Instituto Politécnico Nacional (IPN), quienes diseñaron una estrategia de cultivo e insumos que favorecen a la productividad a fin de cultivar productos más sanos recuperando la nutrición de los suelos mediante materia orgánica, con miras a beneficiar al medio ambiente: suelo, aire y agua.

El programa Agricultura Sustentable dio inicio de forma piloto con 6,700 ha, pero superó la meta de 2019 rebasando 8,000 ha, con los cultivos de maíz, limón y zarzamora en una primera etapa.

Se espera que este incentivo sea el modelo para replicar en otros municipios del estado y que fortalezca la productividad agrícola, permitiendo que los habitantes no tengan que migrar en búsqueda de mejores oportunidades de trabajo; así como generar las oportunidades suficientes para proveer a la población de la suficiente calidad de vida como para impedir que sean cooptados por integrantes de la delincuencia organizada.

A nivel estatal se espera que los resultados del programa Agricultura Sustentable se sumen a los del programa Federal Sembrando Vida, en pro del desarrollo rural.

3.2 Estudio de caso: Ozumba, Estado de México

Este apartado pretende definir el contexto territorial del municipio para brindar una referencia de los elementos naturales y sociales que influyen la producción en el estudio del caso.

⁷¹ Entre los que destacan los diarios *Quadratín* y *Vive Maravatío*.

3.2.1 Contexto Geográfico

Características Generales

El municipio de Ozumba es uno de los 125 que integran al Estado de México, se localiza al sureste de la cuenca del valle de México y fue el sitio donde se realizó la segunda parte del trabajo de campo. Destaca por ser un municipio rural ampliamente dedicado a la agricultura y que dada su cercanía a la Ciudad de México, tiene papel de aprovisionar de alimentos a la capital (SINIM, 2019).

La población fue fundada en 1524 por evangelizadores franciscanos, aunque fue hasta 1825 que cumplió los requisitos para ser considerado municipio, al reunir una población superior a 4,000 habitantes (SINIM, 2019).

En Ozumba nacieron y vivieron importantes personajes históricos y mexicanos, entre los cuales destacan: José Antonio Alzate y Ramírez Santillana (originario); Sor Juana Inés de la Cruz (literata y religiosa); Ponciano Rodríguez (creador de la escuela nocturna); entre otros (SINIM, 2019).

El municipio se localiza al sureste de la cuenca del Valle de México; sus coordenadas extremas son: 19°02' latitud norte; 98°48'14" longitud oeste; con una altitud de 2,340 msnmm. La superficie estatal se calcula en 45.64 km² y representa el 0.22% de la superficie total del Estado de México (SINIM, 2019 e INEGI, 2015a).

Colinda al noreste con Ayapango de Ramos Millán, al noroeste con Amecameca de Juárez, al este con Atlautla de Victoria, al oeste con San Esteban Tepetlixpa y Juchitepec de Riva Palacio, y al sur con Yecapixtla, municipio perteneciente al estado de Morelos (SINIM, 2019 e INEGI, 2015a).

La cabecera municipal se localiza 70 km al sureste de la CDMX, 2 km al este de la desviación que parte del km 68 de la carretera México-Cuautla (SINIM, 2019 e INEGI, 2015a).

Características fisiográficas y biogeográficas

El municipio se encuentra situado en la sierra Nevada, destaca significativamente el Volcán Popocatepetl pues es la mayor elevación de la región; también son representativos los cerros Xoyacan, cuya ladera sur delimita los municipios de Ozumba, Amecameca y Ayapango, que cuenta con una altitud de 2,717 msnmm; el Cerro de Chimal o Huilotepec con 2,450 msnmm que es el límite entre a Ozumba y Tepetlixpa (SINIM, 2019 e INEGI, 2015a).

Entre la villa de Ozumba y Chimalhuacán existe una elevación de 100m denominada El Cerrito; entre la Barranca de Santa Rosa y la Del Corral se localiza el cerro de Santa Cecilia

o Herradura; y en los límites con Morelos se localizan el cerro Cuauhtepac, también conocido como Tlalamac, y el Cerro Cantarilla (SINIM, 2019 e INEGI, 2015a).

El municipio de Ozumba pertenece a la cuenca del Río Balsas en su vertiente del río Amacuzac. Por su topografía y geología, el municipio no tiene lagos ni depósitos de agua naturales, solamente cuenta con algunos pequeños manantiales que fluyen entre las barrancas. Las corrientes que se unen de norte a sur, pueden dividirse en dos grupos, que finalmente se unen y desembocan en el Río Cuautla (SINIM, 2019 e INEGI, 2015a).

a) Al este (E) se encuentra la Barranca Grande, en la que confluyen las barrancas: El Corral, Tlalamac, Maximayuca, Ccozatlaco, Tezcal y Cuatzoca (SINIM, 2019 e INEGI, 2015a).

b) Al oeste (W) está la Barranca de Nepantla y la Barranca Tlalpunatlaco, que al unirse con menores y da lugar a la barranca de San Bartolo. La Barranca San Francisco y el arroyo Hueyatla se juntan con las Barrancas Nexatlaco, Necoato y la Barranca del Calvario para dar origen a la Barranca Santa Rosa (SINIM, 2019 e INEGI, 2015a).

Al norte y centro del municipio presentan un clima templado C(w2)(w)b(i)g; con una temperatura media anual entre 12°C y 18°C; la parte sur del municipio presenta un clima semi cálido (A)C(w2)(w)a(i'), con una temperatura media anual de entre 12°C y 18°C (SINIM, 2019 e INEGI, 2015a).

El municipio presenta una vegetación predominante de pinos y encinos; pero se cultivan árboles frutales como la Nuez de Castilla, Chapulín, Aguacate, Tejocote, Durazno, Chabacano, Manzana, Membrillo, Higuera, Limón, Pera, Naranja y Ciruela (INEGI, 2015a).

También se cultivan flores como: Cempasúchil, Nochebuena, Nube, Alelí, Rosa, Alcatraz, Rayito, Lirio; y una amplia variedad de plantas medicinales entre las que se encuentran: Hierbabuena, Menta, Anís de campo, Prodigiosa, Tronadora, Cedrón, Manzanilla, Toloache, Cilantro, Chichicaxtle, Gordolobo, Itamo, etcétera (INEGI, 2015a).

Los animales representativos de la región son: Armadillo, Cacomiztle, Conejo, Gato montés, Ratón de campo, Tejón, Tusa, Tlacuache, Murciélago, Zorrillo, Golondrina, Colibrí, Paloma y diversas variedades de pájaros silvestres; también insectos como gorgojo, cochinilla, mariposa, ciempiés, araña y escorpión (INEGI, 2015a).

3.2.2 Contexto Social

De acuerdo con el Anuario Estadístico del estado de México (INEGI, 2015a), la población de Ozumba en 2015 fue de 29,114 habitantes lo cual representó aproximadamente el 0.2% de la población del Estado de México; el promedio es de 48% hombres frente a 52% mujeres que radican en el municipio. El promedio de edad del municipio es de 26 años (INEGI, 2015a) (Cuadro 7).

La población de Ozumba ha incrementado 37.9% (11,062 habitantes) en 25 años; derivado de la una elevada natalidad⁷² (24.55 por cada 1,000 hab) y de que el promedio de hijos nacidos vivos en mujeres de 15-49 años es de 1.7 hijos por mujer (INEGI, 1990, 1995, 2000, 2005, 2010, 2015a), Cuadro 7.

En el Cuadro 7 se muestra que el incremento de la población entre 1990 y 2015, destacan los incrementos que se dieron entre 1990-1995, con 19% del año de referencia; 2005-2010, con 13% de incremento y 1995-2000, con 10% de aumento (INEGI, 1990, 1995, 2000, 2005, 2010, 2015a) (Cuadro 7).

Cuadro 7. Evolución de la población en el municipio de Ozumba, Estado de México

Año	Total	Hombres	Mujeres
1990	18,052	8,755	9,297
1995	21,424	10,447	10,977
2000	23,592	11,378	12,214
2005	24,055	11,246	12,629
2010	27,207	13,077	14,130
2015	29,114	13,916	15,197

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Censo de población 1990, 2000, 2010; Conteo de población 1995 y 2005; y Anuario Estadístico y Geográfico del Estado de México, 2015.

En Ozumba no se observan decrementos de población masculinos relevantes, por lo que la migración en búsqueda de empleo como jornaleros (típicamente a EUA) es poco significativa. Se infiere que responde a la cercanía que tiene Ozumba con la Ciudad de México, que lo posiciona como uno de los principales abastecedores de alimentos (INEGI, 1990, 1995, 2000, 2005, 2010, 2015a) (Cuadro 7).

El índice de masculinidad es de 91 hombres por cada 100 mujeres; la población promedio es joven (menor a los 26 años de edad), por lo que se encuentra entre los considerado en edad económicamente productiva (INEGI, 2015a).

En el Cuadro 8, se visualiza que la densidad de población del municipio se ha mantenido en promedio con 550.6 hab/km² en 25 años, con un máximo de 614.5 hab/km² en 2015 y la más baja en 1995 con 464.73 hab/km². En cuanto a la proporción de población respecto del estado se mantuvo casi constante en 0.8% durante todos los años, salvo 2005 cuando bajó una centésima - 0.17% - (INEGI, 1990, 1995, 2000, 2005, 2010, 2015a) (Cuadro 8).

⁷² La natalidad media en el estado de México es de 19 nacimientos por cada mil habitantes, por lo que Ozumba está sobre la media.

Cuadro 8. Evolución de la densidad de población en Ozumba, Estado de México

Año	Densidad de población del municipio (hab/Km²)	% de población respecto al estado
1990	No disponible	No disponible
1995	464.73	0.18
2000	555.37	0.18
2005	528.10	0.17
2010	590.43	0.18
2015	614.5	0.18

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Censo de población 1990, 2000, 2010; Conteo de población 1995 y 2005; y Anuario Estadístico y Geográfico del Estado de México, 2015.

De la población de 15 años y más que fue considerada en el estudio, el mayor porcentaje en el municipio (59.7%) cuenta con educación básica, seguido por quienes tienen estudios en la (23.9%) media superior, a continuación el 12.8% presenta educación superior, el 3.4% no tiene escolaridad y 0.2% no especificó su nivel de estudios (INEGI, 2015e).

Los porcentajes previos permiten visualizar la importancia que tiene en el municipio adquirir profesionalismo con base en la instrucción académica, por lo cual la tasa de alfabetización es mayor al 90%, de modo que para la población joven (entre 15-24 años) es de 98.8% y para los mayores de 25 años es de 94.8% (INEGI, 2015e).

El uso de suelo municipal tiene diferentes ocupaciones con base en su vocación y en la cercanía del municipio a la zona urbana de la Ciudad de México, por lo que el 50% se dedica a actividades agrícolas y principalmente en cultivos de temporal; el 15% es habitacional; 10% con funcionamiento comercial y 5% para oficinas (prioritariamente de gobierno) y espacios públicos (INEGI, 2015a).

La Población Económicamente Activa (PEA) es 47.3%, y su mayor proporción (cerca del 40%) se encuentra en el grupo de los adultos jóvenes que tienen entre 20 y 34 años (INEGI, 2015e).

La PEA se dedica prioritariamente (84%) a las actividades primarias y terciarias; ambas guardan una relación debido a que los productores comercializan directamente sus cosechas en el mercado; únicamente el 16% de la PEA se dedica a la actividad industrial (INEGI, 2015e).

La PEA masculina representa el doble de población de la femenina, es decir, que 66.8% son hombres y 33.2% mujeres. La población ocupada es del 95.5%, de la cual el 94.7% hombres y 97.1% mujeres (INEGI, 2015a y 2015e).

Aspectos de Habitabilidad

En general, y dependiendo del criterio que se empleó, el número de poblaciones en el municipio de Ozumba varía, durante los años censales se contabilizan 15 poblaciones, mientras que en los conteos de población se reconocen catorce; solo en 2010 es consistente un verdadero incremento a 16 poblaciones, que es el mayor número registrado en el período de estudio (INEGI, 1990, 1995, 2000, 2005, 2010, 2015a) (Cuadro 9).

El municipio de Ozumba tiene consideradas a 21 localidades en la Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria 2012 (DOF 12/12/2011), de los cuales ocho tienen un grado de marginación alto, tres localidades presentan un nivel medio, dos bajo y nueve no lo especifican (SEDESOL, 2015b y DOF, 2011) (Cuadro 9).

Cuadro 9. Localidades en Ozumba, Estado de México

1990	1995	2000	2005	2010	2015
15	14	15	14	16	21

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Censo de población 1990, 2000, 2010; Conteo de población 1995 y 2005; y Anuario Estadístico y Geográfico del Estado de México, 2015.

En 1995 se contabilizaron 4,201 viviendas, que para el año 2010 incrementaron en número a 6,298 viviendas, es decir 66.7%. En 2015, el municipio contabiliza 6,742 viviendas particulares con un promedio de habitantes de 4.3 ocupantes por vivienda y 1.2 ocupantes por cuarto (INEGI, 2015a).

De acuerdo con el tipo de propiedad, el 62.4% de las viviendas son propias, el 28.8% son prestadas o de un familiar, el 7.1% son rentadas y el resto tienen una situación no especificada (INEGI, 2015a).

Sobre la disponibilidad de servicios en las viviendas el 45.8% cuenta con agua entubada, 93.1% con drenaje, 98.6% con baño, 99.5% con electricidad. Sobre los materiales de construcción precarios, el 1% de las viviendas los tiene en paredes, 5.2% en techos y 5.1% en piso de tierra (INEGI, 2015a).

El equipamiento municipal incluye vialidades pavimentadas, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, mercados municipales, escuelas, centros de atención médica y parques para recreación (INEGI, 2015a).

De acuerdo con el documento Estadística básica del Estado de México (IGECEM, 2013), la Infraestructura educativa en el municipio comprende 46 planteles con 460 docentes, los cuales se encargan de atender una matrícula un poco superior de 8,500 estudiantes. También existen cuatro unidades médicas (ISEM, ISEMYM, y DIF), atendidas por 21 médicos y 27 enfermeras (IGECEM, 2013).

Cuadro 10. Registro de productores inscritos al Procampo-Proagro Productivo en Ozumba y Estado de México

Año	Estado de México		Ozumba	
	Productores	Pequeños Productores	Productores	Pequeños Productores
1995	321,850	308,877	700	677
1996	328,279	314,873	676	654
1997	S/D	S/D	S/D	S/D
1998	260,073	245,681	688	670
1999	239,258	223,838	656	636
2000	234,684	219,529	633	614
2001	197,049	180,092	488	457
2002	189,159	172,071	476	444
2003	187,774	170,876	474	440
2004	188,176	171,505	471	435
2005	187,544	170,894	468	433
2006	186,599	170,021	466	431
2007	184,769	168,345	472	438
2008	182,115	165,947	473	440
2009	171,142	155,705	455	423
2010	164,528	150,043	423	394
2011	158,461	144,638	417	390
2012	153,701	140,457	411	385
2013	141,644	131,254	408	392
2014*	144,178	133,661	475	460
2015	129,566	119,791	420	408
2016	127,705	117,935	392	380
2017	111,615	102,259	281	270
2018	103,941	95,647	384	369

Fuente: Elaboración Propia con base en SAGARPA 1994-2018.

* Año de inicio del Proagro Productivo

3.2.3 Contexto Productivo

El Registro Agrario Nacional (2020) reportó que el Estado de México cuenta 3.9% del total de núcleos agrarios en el país, es decir que los 1,067 ejidos corresponden a 3.6% del total nacional, mientras que las 108 comunidades agrarias equivalen a 7.5% (RAN, 2020).

La misma instancia señala que en el municipio de Ozumba, hay tres ejidos que son: Ozumba de Alzate, San Mateo Tecalco y Tlacotitlán. El primero tiene la mayor cantidad de ejidatarios 250, mientras que los otros dos cuentan con una población entre los 100 y 120 ejidatarios (RAN, 2020).

Por otra parte, también existen dos comunidades agrarias: San Vicente Chimalhuacán y Santiago Mamalhuazucan. Por lo anterior, el 0.3% de los ejidos y el 1.1% de las comunidades que convergen en el Estado de México, permanecen adscritas al municipio de Ozumba (RAN, 2020).

En cuanto al registro de productores en Procampo de la SAGARPA

El siguiente análisis proviene de las bases de datos de Beneficiarios del Programa Procampo-Proagro Productivo (1994-2018) contenidas en el portal de SAGARPA, que se sitúa en el ciclo productivo Primavera-Verano, por la falta de continuidad en los datos de Otoño-Invierno.

Otro dato significativo es la carencia registros de productores para el año 1997, posiblemente la ausencia de datos se encuentra vinculada a factores diversos que llevaron a un inadecuado control de la información sobre productores inscritos y no se refiere a que no se hubieran entregado apoyos ese año.

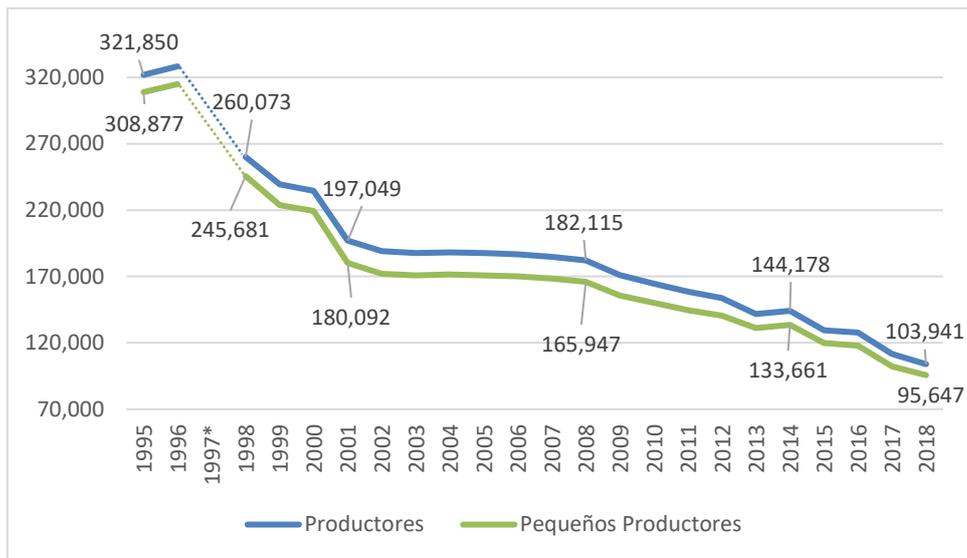
Con el propósito de no generar sesgos en la interpretación de los datos, se utilizaron los números netos del total de productores y pequeños productores inscritos a los padrones de beneficiarios de los programas.

Como consideraciones generales, se observa que el comportamiento estatal y municipal de los productores es diferente⁷³.

Mientras que el Estado de México, inicia en 1995 con 321,850 productores, aunque 1996 es año con el número máximo de productores (328,279) registrado entre ambos programas y su reducción más abrupta se encuentra entre 1996-1998 con 20.7% de los inscritos (Datos Procampo 1994-2014 y Datos Proagro Productivo 2014-2018) (Cuadro 10 y Gráfico 6).

⁷³ En el caso de Michoacán y Epitacio Huerta aunque hay variaciones en los números, se mantiene el mismo patrón de comportamiento a nivel municipal y estatal, situación que es diferente entre Ozumba y Estado de México.

Gráfico 6. Beneficiarios de Procampo-Proagro Productivo en el Estado de México

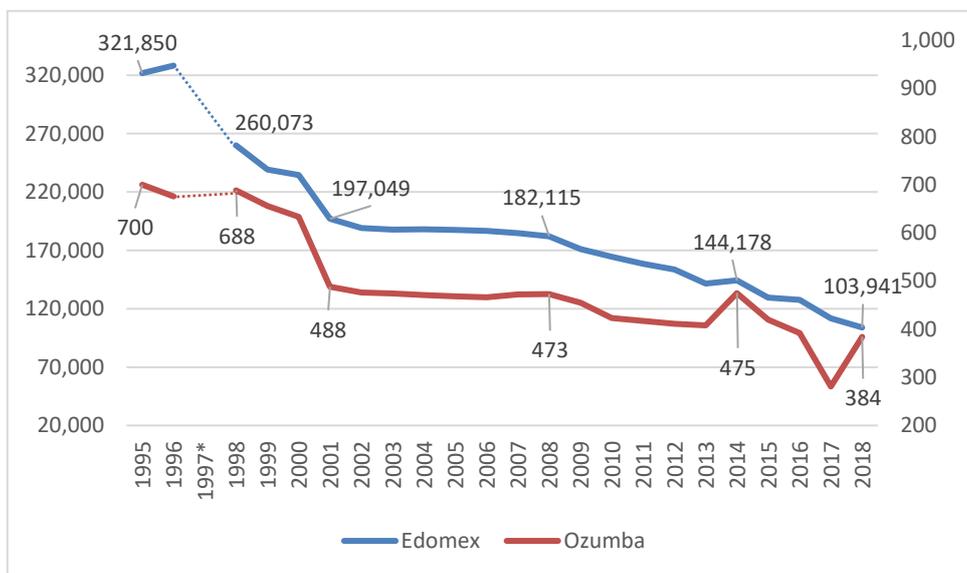


Fuente: Elaboración propia con datos de SAGARPA 1994-2018. *S/D.

La reducción total entre el máximo y mínimo de inscritos en Procampo fue de 56.8% (186.635 productores), mientras que para Proagro Productivo fue de 27.9% de productores (40,237); es decir que la reducción total de productores inscritos en ambos programas fue de 68.3% - 224,338 productores - (Datos Procampo 1994-2014 y Datos Proagro Productivo 2014-2018) (Cuadro 10 y Gráfico 6).

Los pequeños productores del Estado de México mantienen una relación de simetría en relación con el total de productores inscritos, aunque en este caso la reducción es de 99.4% entre Procampo y Proagro Productivo, derivado del número máximo 314,873 (1996) y mínimo 95,647 (2018) de inscritos (Datos Procampo 1994-2014 y Datos Proagro Productivo 2014-2018) (Cuadro 10 y Gráfico 6).

Gráfico 7. Inscritos al Procampo-Proagro Productivo, Estado de México-Ozumba (total de productores)



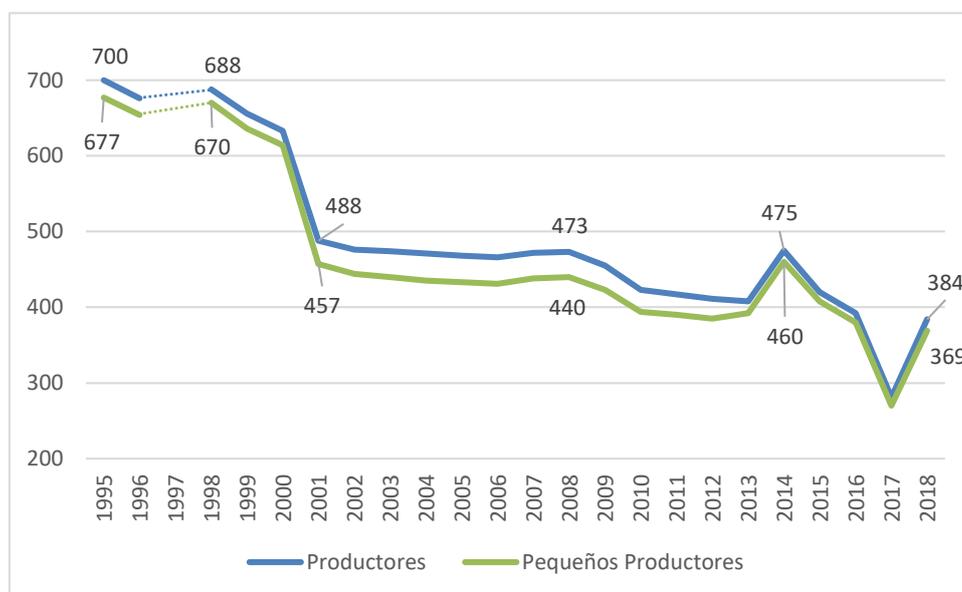
Fuente: Elaboración propia con datos de SAGARPA 1994-2018. *S/D.

En Ozumba, la cifra mínima de productores registrados en Procampo (2013) representa una reducción del 41.7% del número de productores inscritos al inicio del programa; en cuanto a Proagro Productivo la reducción máxima respecto del origen (2017) es de 40.8% respecto del inicio del mismo programa; es decir que entre el número máximo y mínimo de productores registrados entre ambos programas la reducción de inscritos fue del orden de 59.9% (Datos Procampo 1994-2014 y Datos Proagro Productivo 2014-2018) (Cuadro 10 y Gráfico 7).

Sin embargo, entre 2001 y 2015 se mantiene una relativa estabilidad del número de productores entre los 408 y 488 inscritos (Datos Procampo 1994-2014 y Datos Proagro Productivo 2014-2018) (Cuadro 10 y Gráfico 7).

Entre 1995 y 2018 la disminución de productores fue de 67.7% en Estado de México, mientras que 45.1% en Ozumba (Datos Procampo 1994-2014 y Datos Proagro Productivo 2014-2018) (Gráfico 7).

Gráfico 8. Beneficiarios de Procampo-Proagro Productivo en Ozumba



Fuente: Elaboración propia con datos de SAGARPA 1994-2018. *S/D.

A nivel municipal destacan dos reducciones importantes de inscritos, la primera 135 inscritos menos en el período de Procampo entre el año 2000 y 2001; mientras que la segunda fue de 194 productores inscritos al Proagro Productivo entre 2014-2017, aunque cabe destacar una aparente recuperación de 190 inscritos para el año 2018 (Datos Procampo 1994-2014 y Datos Proagro Productivo 2014-2018) (Cuadro 10 y Gráfico 7).

En el municipio de Ozumba en 1995 se inscribieron 700 productores, de los cuales el 96.7% de los inscritos (677) se encontraba en el grupo de los pequeños productores, cabe destacar que éste fue el año con mayor número de inscritos. En 1998, Ozumba

contó con 688 productores inscritos, que se redujeron 70% para el año 2001 (Datos Procampo 1994-2014 y Datos Proagro Productivo 2014-2018) (Cuadro 10 y Gráfico 7).

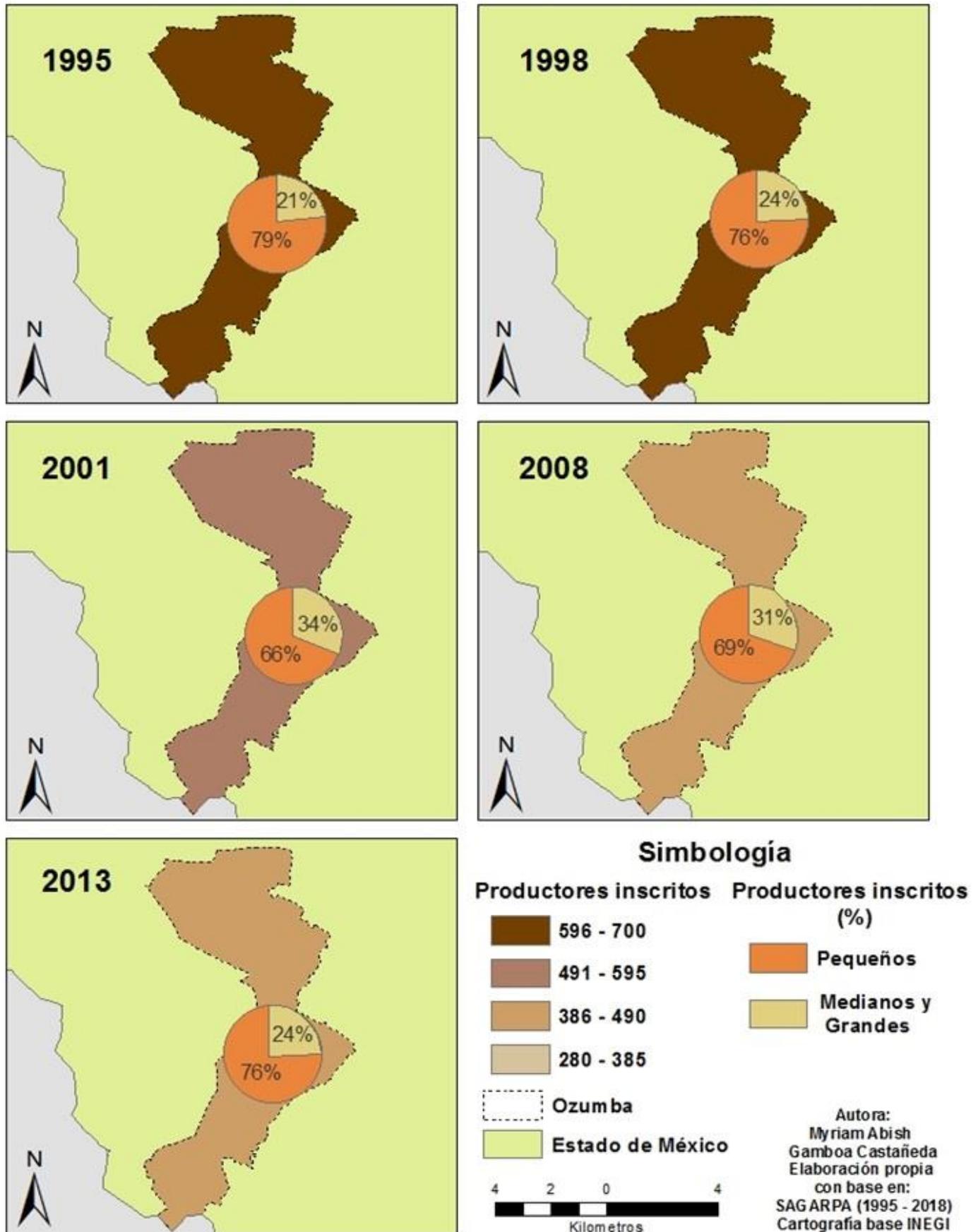
A partir de ese año (2001) se mantuvo la tendencia hasta el año 2013, cuando inició el programa Proagro Productivo y se abrió nuevamente el registro de inscripción (Datos Procampo 1994-2014 y Datos Proagro Productivo 2014-2018) (Gráfico 7).

La baja cantidad de productores inscritos al Procampo para un municipio tan significativo en el abastecimiento de la Ciudad de México, en principio, señala que existen problemas por parte de los productores para cumplir con todos los requisitos de inscripción, esta afirmación se comprobó en el trabajo de campo donde la irregularidad de los propietarios es una limitante para acceder a los programas (Datos Procampo 1994-2014 y Datos Proagro Productivo 2014-2018).

Cabe destacar que casi todos (promedio de 95.7% entre 1995-2018) los productores inscritos tanto en el Procampo como en el Proagro Productivo fueron pequeños productores. El año en que se registraron más productores medianos y grandes al Procampo fue en 2004 con tan solo 36 productores (Datos Procampo 1994-2014 y Datos Proagro Productivo 2014-2018) (Cuadro 10, Gráfico 8 y Mapa 4).

Sobre Proagro Productivo en el municipio, en 2014 se inscribió a 475 productores, 96.8% (460) eran pequeños productores; sin embargo esta cantidad se redujo y en 2018, solo se encontraban inscritos 369 pequeños productores y 15 de mediana propiedad (Datos Proagro Productivo 2014-2018) (Cuadro 10, Gráfico 8 y Mapa 5).

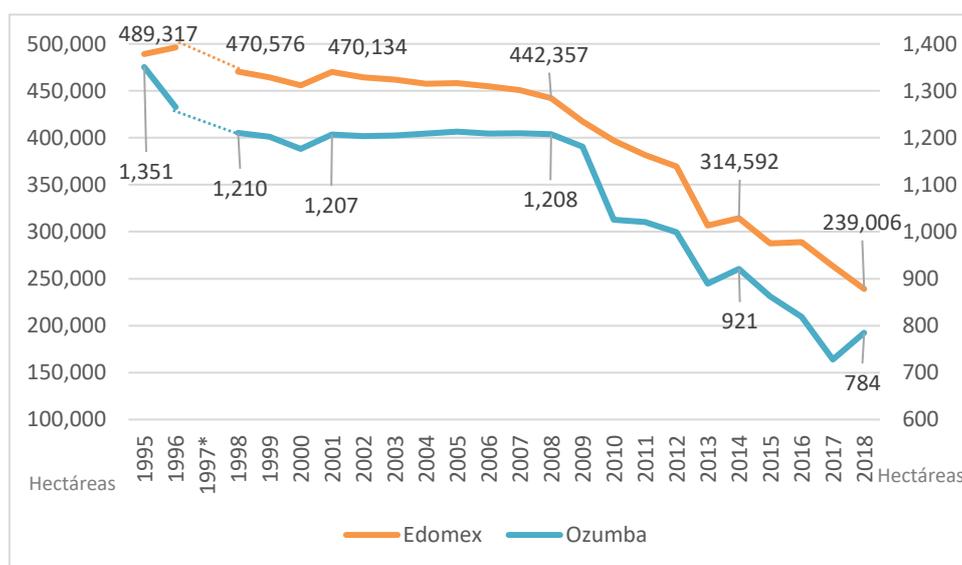
Mapa 4 : Comparativo del número de beneficiarios de Procampo en Ozumba, Estado de México



En cuanto a la superficie beneficiada

La superficie total inscrita al Procampo en el Estado de México, durante 1995, fue de 489,317 ha, de las cuales 75.7% correspondieron a los pequeños productores; en cuanto al municipio de Ozumba, la superficie total inscrita ese mismo año fue de 1,351 ha, de las cuales 82.3% pertenecieron a la pequeña propiedad (Datos Procampo 1994-2014) (Gráficos 9 y 10).

Gráfico 9. Superficie del total de inscritos al Procampo-Proagro Productivo en Ozumba, Estado de México

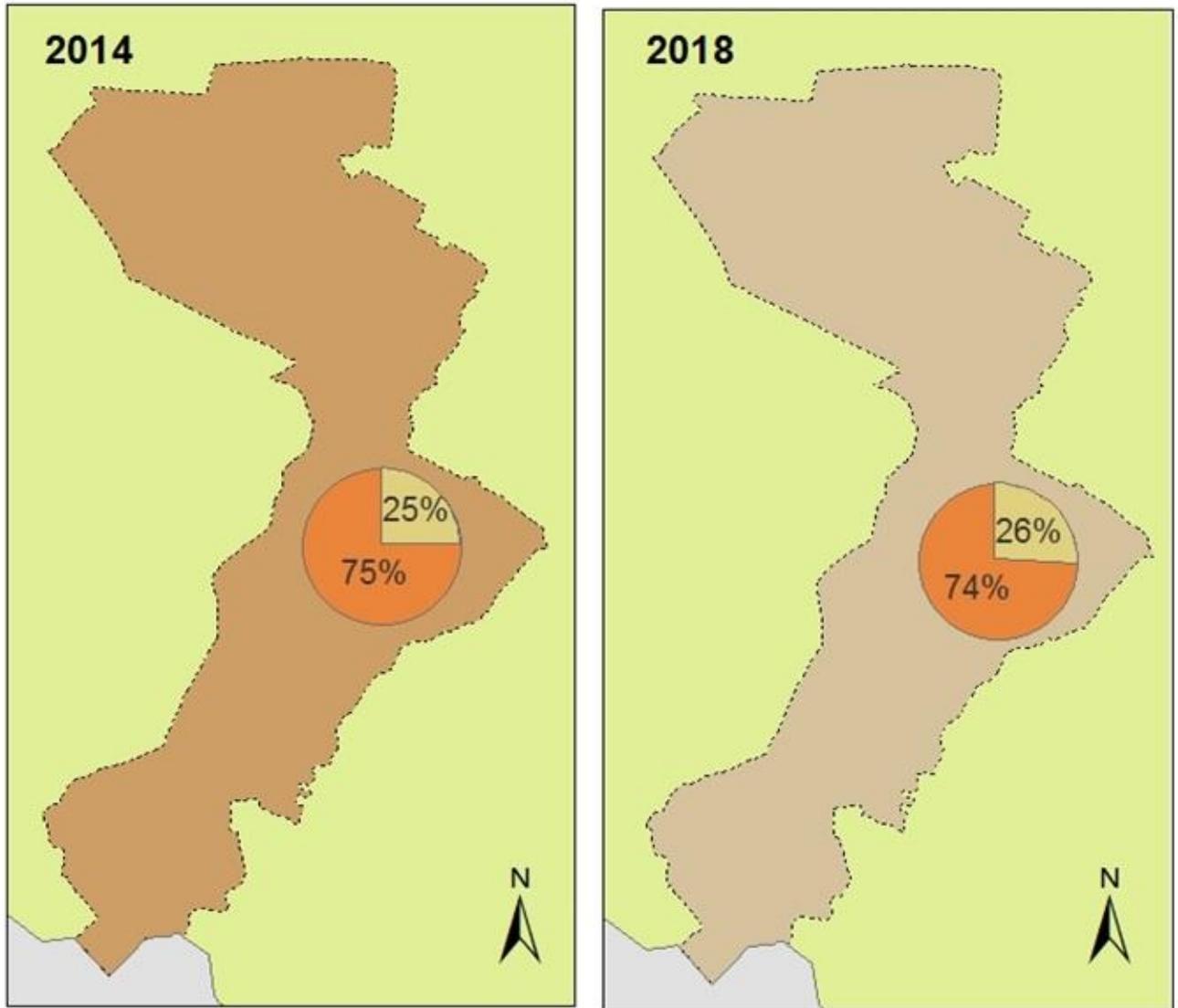


Fuente: Elaboración propia con datos de SAGARPA 1994-2018. * S/D.

La superficie inscrita en Proagro Productivo en 2014, en el Estado de México, fue de 314,592 ha (174,725 ha menos que las registradas en Procampo), de las cuales 66.8% correspondieron a pequeños productores. En cuanto a Ozumba, la superficie inscrita fue de 921 ha (430 ha menos que Procampo en su año de origen), de las cuales 83.4% fueron de pequeña propiedad (Datos Procampo 1994-2014 y Datos Proagro Productivo 2014-2018) (Gráficos 9 y 10).

En este caso destaca que no se guarda una relación directa en la tendencia de la superficie de los productores y pequeños productores en el municipio de Ozumba, mientras que en el Estado de México parece si guardarse la relación (Datos Procampo 1994-2014 y Datos Proagro Productivo 2014-2018) (Gráficos 9 y 10).

Mapa 5: Comparativo del número de beneficiarios de Proagro en Ozumba, Estado de México

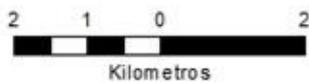
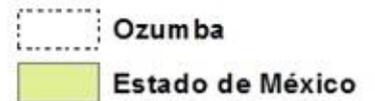


Simbología

Productores inscritos

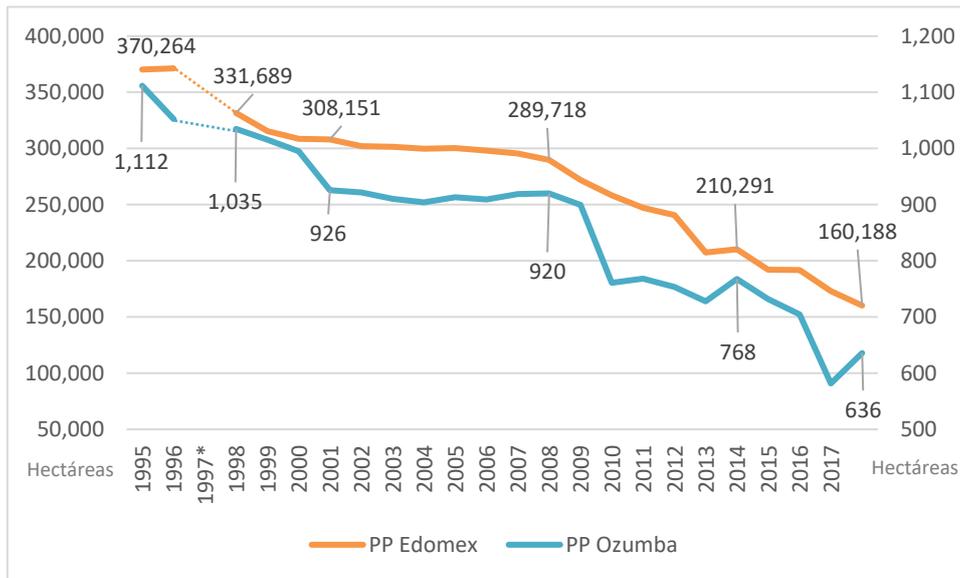


Productores inscritos (%)



Autora: Myriam Abish Gamboa Castañeda
 Elaboración propia con base en:
 SAGARPA (1995 - 2018)
 Cartografía base INEGI

Gráfico 10. Superficie de los pequeños productores inscritos al Procampo-Proagro en Ozumba, Estado de México



Fuente: Elaboración propia con datos de SAGARPA 1994-2018. * S/D.

Dicha situación podría responder a que en el municipio de Ozumba, el Procampo y el Proagro Productivo solo son utilizados por un número reducido de productores de pequeña propiedad, dado que muchos pequeños propietarios no cumplen con los requisitos de inscripción de acuerdo con la información obtenida en el trabajo de campo.

3.2.4 Percepciones de los pequeños productores desde la investigación de campo

En este apartado se realiza un recapitulación de las 15 entrevistas realizadas en el municipio de Ozumba, Estado de México. Se debe hacer un reconocimiento al apoyo recibido de la familia Villanueva Hernández, además de hacer una mención especial para el señor Noe Villanueva Martínez y del comisariado ejidal Víctor García Peña por la valiosa información proporcionada.

1) Características económicas del ciclo productivo

El tipo de cultivo por excelencia en Ozumba es de temporal, es decir que su riego proviene de las lluvias, por lo que se ajusta al ciclo de las mismas durante el año con una estacionalidad de primavera-verano.

A) Producción

La secuencia de procesos en un ciclo productivo es:

- i. Preparación de la parcela, es decir, primera labor.

La primera labor se realiza en el mes de marzo y consiste en rastrear, barbechar. Una labor puede demorar alrededor de 20 días.

La rastreada es la preparación que recibe la tierra para sembrar en la cual se borra el lomo del surco del ciclo de cultivo anterior. La rastreada de una hectárea se realiza en hora y media, después la tierra reposa por una semana, por lo que para cinco hectáreas se utiliza un día de trabajo.

El barbecho es el trazo nuevamente de los surcos, que deja a la tierra lista para la siembra; con yunta tarda dos días por una hectárea, mientras que con tractor solo demora dos horas. Dependiendo de la tecnificación de su parcela un pequeño productor puede emplear entre un día y medio o diez días en este proceso.

ii. Siembra

Después de la primera labor transcurren de 15 a 18 días para poder sembrar la tierra y se debe esperar 20 días para poder abonar. La siembra se efectúa alrededor del 10 de abril, guardando una distancia de 20 o 30 cm entre cada mata, en una mata se siembran tres semillas de maíz o dos de frijol.

Una hectárea de milpa se siembra con 25 cuartillos de maíz criollo o 40 cuartillos de maíz ancho. Para una hectárea se utilizan seis cuartillos de frijol o 15 cuartillos de frijol ayacote. Un cuartillo equivale a 1½ Kg que se recolectan de una docena de maíces secos.

iii. Abonada de la tierra

La abonada puede realizarse con Urea, con Fertilizante Químico o con abono de origen animal. Una hectárea requiere 10 a 13 bultos de abono químico u ocho bultos de Urea⁷⁴, o cuatro “camionetas”⁷⁵ de abono natural, la inversión varía entre \$2,800 y \$4,000 pesos por hectárea.

Después de la abonada se hace el D1 con la yunta a fin de aflojar la tierra para que las matas puedan enraizar y transcurridos 20 días se hace el despacho, que es formar montículos en la base de las plantas⁷⁶ para favorecer su crecimiento.

iv. Cosecha

La cosecha se hace entre los meses de noviembre y diciembre. El maíz puede recogerse tierno como elote o seco ya como maíz, aunque en este caso manifiesta una merma en el volumen de lo que se recolecta.

El elote se consume en menor medida que el maíz, por lo que se recoge poca producción. Un costal puede contener 140 elotes frescos, mientras que se requieren cinco costales de elotes (700 elotes) para contener un costal de maíz seco.

⁷⁴ El costo de la Urea es de \$350 pesos el bulto, mientras que el fertilizante químico cuesta \$250 pesos el bulto, y \$1,000 pesos la tonelada de abono natural.

⁷⁵ Equivalentes a 3 toneladas.

⁷⁶ También se le denomina “aterrar”.

B) Costos de inversión y comercialización

i. Inversión

El costo económico y en tiempo que un pequeño productor invierta dependerá de diferentes factores como son el tamaño de su parcela, la tecnificación, el tipo de cultivo, el régimen hídrico, el tipo de agricultura, entre otros.

Por ejemplo, un pequeño productor que posee una parcela de 5 ha, y cuenta con un tractor, utilizará un tiempo menor que un productor que en la misma superficie no lo posee, incluso los rendimientos del primero podrían elevarse considerablemente respecto del segundo por lo que le significaría en ganancia económica.

En este sentido es que los Apoyos productivos, como fue el caso de Procampo, cobran especial importancia, permitiendo que se reduzcan en algún modo los costos de inversión de los productores con menos recursos, al menos en propósito.

ii. Comercialización

El pago de la cosecha dependerá de los costos internacionales de los productos agrícolas, a partir de los cuales pueden existir fluctuaciones regionales que dependen de los mercados, la oferta y la demanda, y los precios establecidos por las agroindustrias.

Los productos agrícolas presentan dos formas de comercialización, al mayoreo y al menudeo. La venta al menudeo se lleva a efecto en el tianguis regional de Ozumba, donde se venden por kilo, por cuartillo o por caja.

La venta al por mayor se realiza en el tianguis regional, en agroindustrias o en la Central de Abastos de la Ciudad de México, vendiéndose por cargas o camiones, donde una carga equivale a 100 cuartillos⁷⁷.

Una hectárea de maíz proporciona un rendimiento de 15 cargas⁷⁸, por lo que produce poco menos de tres toneladas.

Una cosecha de maíz de buena calidad bien pagado se vende a \$5 pesos el cuartillo; el maíz de mala calidad (podrido) y mal pagado tiene un costo de \$2.50 a \$3.50 pesos el cuartillo. El forraje se paga a \$2 pesos el cuartillo (equivalente a una docena de olotes).

La inversión menor es la del trigo con \$6,000 pesos, la inversión en maíz y frijol asciende a \$16,000 pesos. La inversión en la siembra de hortalizas (lechuga y tomate) es de \$10,000 pesos y reditúa \$50,000 pesos. La inversión más alta es en la siembra del amaranto, con \$50,000 pesos.

⁷⁷ Equivalentes a 150 Kg.

⁷⁸ Una carga equivale a 100 cuartillos.

2) Problemáticas organizativas

Primeramente, se debe reconocer en el presente trabajo las facilidades que proporcionaron los ejidatarios del Municipio de Ozumba de Alzate, para estar presente en una de sus asambleas.

Con base en esta reunión, más la información que se recibió durante las entrevistas con los ejidatarios y el comisariado ejidal Víctor García Peña, se identificaron como problemas organizativos en Ozumba, la irregularidad en los registros de propiedad, en este caso los productores se encontraban en procesos de escrituración y requerían de mecanismos para la georreferencia de sus predios, por lo que estaban considerando varias propuestas de costos a fin de determinar quién realizaría el trabajo.

La principal intención era contar con todos los requisitos del RAN para que procedieran sin contratiempos las regularizaciones.

La motivación para tener sus registros de propiedad en orden era poder acceder a los apoyos gubernamentales como Procampo-Proagro Productivo, además de otros programas enfocados en el mejoramiento de tierras, entrega de fertilizantes, capacitación y rentabilidad de la producción.

Existe un conflicto derivado de la invasión de 115 ha (en San Pedro), donde los ejidatarios demandan el pago de indemnización, pero no ha habido respuesta por parte de las autoridades.

3) Problemática detectada en Ozumba

Entre los principales problemas detectados en Ozumba se encuentra el robo de productos agrícolas maduros, también llamado “robo de cosechas”. Aunado a ello existen condiciones que agravan la situación, como es la aparente impunidad de aquellos que cometen los delitos, pues aun cuando los pequeños productores reportan ante el comisariado y el consejo ejidal, la situación, y a su vez éstos se dirigen a las autoridades municipales, no se ejercen acciones contra los agresores.

Cabe destacar que, eventualmente, los productores afectados encuentran a los despojadores en flagrancia, por lo que conocen su identidad y las comunidades⁷⁹ a la cuales pertenecen, sin embargo, los ladrones no se amedrentan y además del robo de cosechas amenazan la vida de quienes los han descubierto, por tal motivo algunos pequeños productores han preferido abandonar el cultivo de sus parcelas para salvaguardar su integridad.

⁷⁹ Los pequeños productores refirieron que las bandas de amedieros (ladrones) pertenecen a Tepetlixpa, y se roban con mayor frecuencia las cosechas de Atocpan.

Ante la ausencia en la impartición de justicia, se desconoce si existe colusión entre los saqueadores y las autoridades, o si los ladrones tienen nexos con algún grupo delictivo que posee mayor control sobre el territorio que la autoridad.

En cuanto al robo de parcelas cultivadas con maíz, suele realizarse en grupos organizados por la noche y la sustracción varía desde los elotes hasta toda la planta; pudiendo extraer la producción desde $\frac{1}{4}$ hasta $\frac{1}{2}$ parcela. Se estima que un saqueador puede levantar dos surcos en una hora.

Otras problemáticas menores son la falta de mercados donde colocar sus productos, especialmente los productores de maíz, ya que consideran que existe una competencia desequilibrada con la agroindustria MASECA, que enfoca su producción, y compra de insumos, en una sola variedad de maíz, relegando otras variedades⁸⁰ que se siembran y representan además de biodiversidad, importancia cultural entre la población.

Con la disminución de mercados en donde colocar los productos cosechados, el precio pagado por la producción se ajusta a lo que los compradores proponen, es decir, que disminuye, con lo cual los productores buscan mercados alternativos para colocar sus cosechas y obtener el mejor precio en relación al ciclo productivo; en el caso del maíz lo pueden vender fresco como elote o seco a los molinos que lo transformarán en nixtamal, o lo venden como forraje para alimentación animal.

También existe el caso de intermediarios, al no haber mecanismos eficientes de comercialización de la producción para los pequeños productores en el mercado que abastece a la Ciudad de México (CDMX), prefieren vender sus cosechas a un menor precio, que les reditué la inversión de su producción y les proporcione alguna pequeña ganancia, en lugar de perder lo cultivado. Por lo cual acceden a la venta de sus productos a intermediarios quienes poseen medios de transporte de volúmenes significativos quienes trasladan y venden los productos a mayores precios en la Central de Abastos.

Otro problema mencionado es con los acaparadores, quienes venden semillas a un precio más elevado del que pagan al comprar las cosechas. Y también queda en duda la calidad de las semillas que les venden, porque en el caso del trigo que procede de EUA, la semilla se agusana con facilidad. La existencia de plagas como las polillas del maíz y el gusano o el hongo del trigo también son problemas que afectan a los pequeños productores.

Existe un problema de capital humano, porque algunos de los trabajadores agrícolas desertan de su labor e incumplen los acuerdos dejando las siembras a medias. La disminución en el padrón de registro del Procampo, así como la reducción del apoyo económico favorece la percepción de abandono por parte de la población, quienes especulan que existirá una próxima desaparición.

⁸⁰ Las variedades que se siembran son: criollo, ancho, híbrido, azul y rojo.

4) Propuestas de los pequeños productores

Entre las propuestas de los pequeños productores se encontró facilitar los mecanismos de regularización de la propiedad ante el RAN y la Secretaría de Desarrollo Rural; a fin de hacer más accesibles los programas a los pequeños productores, en especial a los de menores recursos.

También se solicitó el fortalecimiento de la seguridad, el combate a la corrupción y el esclarecimiento e impartición de justicia contra quienes se dedican al robo de cosechas, porque (de acuerdo con lo dicho por los productores) los ejidatarios, tienen claramente identificados a quienes realizan estas prácticas; aunque, “como se encuentran bajo el resguardo de funcionarios públicos son intocables”.

Fomentar otros programas que generen empleos complementarios, a fin de que los recursos de apoyo a la producción tengan ese destino y no se utilicen para satisfacer las necesidades básicas de quienes los reciben. Programas que incentiven la siembra de cultivos más redituables como el amaranto, o mecanismos de mediación entre los productores y la industria que utiliza dicha producción.

Los productores sugieren que se incluyan otros cultivos para la elegibilidad del programa, porque en esta región es importante la cantidad de personas que producen hortalizas y hierbas, por lo que no pueden tener acceso a los apoyos del programa.

3.2.5 Condensado de respuestas a las entrevistas realizadas en el municipio de Ozumba, Estado de México

En este apartado se pretende presentar de forma resumida una relación de las respuestas que en general dieron los productores a la guía de entrevistas⁸¹ utilizada en el trabajo de campo.

Superficie:

El 81.3% de los productores entrevistados tienen 2 ha o menos y el restante 18.7% tienen hasta 5 ha.

Cultivo prioritario:

Los cultivos prioritarios son el Maíz (criollo, híbrido, ancho, azul y rojo) y el frijol (ayocote y matero); también tienen importancia (no beneficiados por Procampo-Proagro Productivo) las hortalizas, hierbas, nopal y forraje (avena y trigo).

Régimen hídrico:

⁸¹ Para consultar la guía de entrevistas acudir a los anexos que se encuentran al final de la Tesis.

Todos los productores entrevistados declararon que se rigen bajo el régimen de temporal.

Cosecha:

El 62.5% de los productores no quisieron declarar los rendimientos de sus cosechas, derivado del temor que sienten por los robos de las mismas; 31.3% declaró que entre 20 y 30 cargas (3 a 4.5 ton) y el restante 300 Kg.

Destino de la producción:

El 87.5% de los productores señalaron que producen para comercializar sus cosechas en el mercado local.

Acceso al Procampo (Proagro Productivo):

Solo el 31.3% declaró ser beneficiario actualmente del programa Procampo-Proagro Productivo, sin embargo otro 25% indicó que de abrirse el registro podría hacer los ajustes necesarios en sus cultivos para ser beneficiarios, ya que cuentan con el resto de los requisitos, respecto al 43.7% restante no cumplen con los requisitos para poder inscribirse en el programa.

Monto del apoyo por hectárea:

Los beneficiarios del apoyo señalaron que reciben entre \$1,000 y \$1,200 pesos por hectárea.

Utilización del apoyo:

Entre los usos que se le dan al ingreso se diferencian los productivos y los rutinarios, entre los primeros se mencionó principalmente la compra de fertilizante, renta de yunta o tractor y la adquisición de semilla; sobre los segundos se contempló la adquisición de suministros básicos para el sustento familiar, medicamentos y bebidas alcohólicas.

Ingreso complementario:

El 50% de los productores entrevistados declararon contar con un ingreso complementario proveniente de un segundo empleo como ganadería de traspato y comercialización de sus productos, administración de un pequeño comercio (tienda), jornalero pagado, venta de alimentos preparados y empleados en las jornadas de empleo temporal del gobierno (construcción de caminos).

Inversión de la producción:

La inversión económica para un ciclo productivo puede variar entre \$6,000 y \$16,000 pesos, dependiendo del cultivo y de la superficie que se siembre. En promedio los productores declararon una inversión de \$10,000 pesos por ciclo agrícola.

3.3 Aspectos conclusivos de ambos casos de estudio.

Aunque Epitacio Huerta, Michoacán y Ozumba, Estado de México, comparten la característica de pertenecer a la región central de México, sin embargo, se diferencian casi por completo en el aspecto físico (climático, topográfico, hídrico), productivo (tipo de cultivos) y agrícola.

En el contexto de estas amplias diferencias, se decidió estudiar su comportamiento productivo de lo cual se concluye que:

Epitacio Huerta, es un municipio donde se practica, prioritariamente, la agricultura familiar de autoconsumo, por lo que el apoyo de Procampo es significativo como mecanismo para perpetuar la producción y beneficiar a la población.

La condición de autoconsumo lleva a que los cultivos del municipio se enfoquen en el abastecimiento de Maíz y Frijol, que será guardado por los productores para consumo humano y de animales de traspatio, así como para aportar semillas para el siguiente ciclo productivo.

Sin embargo, dadas las condiciones de marginación de la población, el recurso económico que reciben de los programas no se utiliza por completo en el campo, sino que una parte apoya al suministro básico de las familias.

Entre los principales problemas detectados entre los pequeños productores que no son beneficiarios del Procampo, se encuentra la falta de organización y el desinterés para regularizar sus propiedades, que podría simplificarse a través de una campaña promovida con este fin por parte de las autoridades estatales y/o federales.

Por otra parte, el municipio de Ozumba, Estado de México, es un municipio importante para la actividad agrícola empresarial y familiar, porque se localiza próximo a uno de los mercados más importantes del país, por referir de alguna forma a la Ciudad de México, por lo que la agricultura que se practica tiene fines comerciales, aún para los pequeños productores.

En este caso, los pequeños productores apuestan a la siembra de cultivos que generan mayores rendimientos en una menor superficie y a diversificar su producción, aunque ello pueda significar el incumplimiento de los criterios de elegibilidad del Programa Procampo-Proagro Productivo, con el riesgo de que se les descarte del padrón de beneficiarios.

Esta situación ha implicado que del total de productores en Ozumba haya pocos registrados en el Procampo-Proagro Productivo, pero que quienes lo reciben sean casi por completo pequeños productores, aunque aun así existen pequeños productores que han dejado de ser beneficiarios.

En consecuencia, se entiende que el factor determinante para que los productores puedan recibir el apoyo del Programa Procampo-Proagro Productivo es el cabal cumplimiento de los lineamientos de inscripción y elegibilidad, que pueden ser confirmados en cualquier momento del ciclo productivo.

Otro aspecto a destacar es de orden estadístico, porque Proagro Productivo se estableció bajo el supuesto de posicionarse como un apoyo productivo más significativo que Procampo, afirmación medianamente cierta si solo se consideraban las cifras del último año de Procampo, sin embargo, un mejor referente para medir la eficiencia sería contrastar los valores reales del inicio de los dos programas productivos: el número de beneficiarios y la superficie apoyada.

En este caso, el número de productores inscritos inicialmente al Procampo (1995) es mucho mayor que el número de productores inscritos en Proagro Productivo (2014), tanto en casos estatales como locales (Datos Procampo 1994-2014 y Datos Proagro Productivo 2014-2018) (Cuadros 11 y 12).

Modificar un programa de apoyo productivo debe ir más allá de solo un cambio de nombre y ligeras modificaciones a su operación, se requiere un análisis complejo sobre su real funcionamiento y, el impacto económico y social que tiene en los productores, en sus parcelas y en los lugares que habitan.

Se requiere una transformación estructural que mejore los procedimientos de inscripción y los procesos previos como la regularización de predios; que dote de capacidades y tecnificación a los pequeños productores para mejorar sus rendimientos, que impacte en los mecanismos de evaluación y seguimiento a los ciclos agrícolas, e impida las malas prácticas de funcionarios, productores o intermediarios que generan desgaste en las políticas agrícolas.

Cabe hacer la reflexión de que muchos pequeños productores de autoconsumo a nivel nacional podrían ser beneficiados por programas productivos y reducir su condición de pobreza, si se realizara una estrategia de regularización de la propiedad por parte de las autoridades de gobierno.

En cuanto al Programa Producción para el Bienestar, aunque aún es muy pronto como para comprobar su impacto en la productividad agrícola y en el bienestar que propone promover entre la población rural, podría considerar las áreas de oportunidad derivadas de los programas que le antecedieron (Procampo y Proagro), así como sus éxitos, para formular un proyecto tangible que promueva la productividad agrícola de una forma diferente con impacto en todos los géneros de agricultura.

Cuadro 11. Registro estatal de productores inscritos al Procampo-Proagro Productivo

Año	Estado de México		Michoacán		% pequeños productores	
	Productores	Pequeños Productores	Productores	Pequeños Productores	Estado de México	Michoacán
1995	321,850	308,877	179,981	142,646	96.0	79.3
1996	328,279	314,873	154,386	111,248	95.9	72.1
1997	S/D	S/D	147,147	104,742	S/D	71.2
1998	260,073	245,681	161,041	122,324	94.5	76.0
1999	239,258	223,838	142,245	101,191	93.6	71.1
2000	234,684	219,529	140,404	99,901	93.5	71.2
2001	197,049	180,092	133,269	90,799	91.4	68.1
2002	189,159	172,071	131,796	89,437	91.0	67.9
2003	187,774	170,876	133,770	91,247	91.0	68.2
2004	188,176	171,505	134,050	91,649	91.1	68.4
2005	187,544	170,894	132,846	90,748	91.1	68.3
2006	186,599	170,021	132,548	90,798	91.1	68.5
2007	184,769	168,345	131,938	90,484	91.1	68.6
2008	182,115	165,947	131,449	90,183	91.1	68.6
2009	171,142	155,705	127,997	87,795	91.0	68.6
2010	164,528	150,043	128,473	88,518	91.2	68.9
2011	158,461	144,638	128,764	88,938	91.3	69.1
2012	153,701	140,457	124,581	86,065	91.4	69.1
2013	141,644	131,254	129,237	97,820	92.7	75.7
2014*	144,178	133,661	130,726	98,485	92.7	75.3
2015	129,566	119,791	112,857	84,109	92.5	74.5
2016	127,705	117,935	118,253	87,289	92.3	73.8
2017	111,615	102,259	86,458	62,186	91.6	71.9
2018	103,941	95,647	76,427	56,486	92.0	73.9

Fuente: Elaboración Propia con base en SAGARPA 1994-2018.

* Año de inicio del Proagro Productivo

Cuadro 12. Registro municipal de productores inscritos al Procampo-Proagro Productivo

Año	Ozumba		Epitacio Huerta		% pequeños productores	
	Productores	Pequeños Productores	Productores	Pequeños Productores	Estado de México	Michoacán
1995	700	677	2,853	1,978	96.7	69.3
1996	676	654	2,492	1,530	96.7	61.4
1997	S/D	S/D	2,327	1,389	S/D	59.7
1998	688	670	2,988	2,287	97.4	76.5
1999	656	636	2,222	1,342	97.0	60.4
2000	633	614	2,278	1,458	97.0	64.0
2001	488	457	2,142	1,285	93.6	60.0
2002	476	444	2,210	1,352	93.3	61.2
2003	474	440	2,273	1,427	92.8	62.8
2004	471	435	2,336	1,477	92.4	63.2
2005	468	433	2,345	1,479	92.5	63.1
2006	466	431	2,359	1,542	92.5	65.4
2007	472	438	2,355	1,541	92.8	65.4
2008	473	440	2,363	1,549	93.0	65.6
2009	455	423	2,290	1,490	93.0	65.1
2010	423	394	2,317	1,523	93.1	65.7
2011	417	390	2,334	1,549	93.5	66.4
2012	411	385	2,282	1,545	93.7	67.7
2013	408	392	2,601	2,018	96.1	77.6
2014*	475	460	2,482	1,892	96.8	76.2
2015	420	408	2,145	1,621	97.1	75.6
2016	392	380	2,167	1,630	96.9	75.2
2017	281	270	1,811	1,304	96.1	72.0
2018	384	369	1,510	1,112	96.1	73.6

Fuente: Elaboración Propia con base en SAGARPA 1994-2018.

* Año de inicio del Proagro Productivo

CONCLUSIONES GENERALES

La falta de desarrollo de la política agrícola en México ha llevado al rezago de la agricultura y a la pauperización de los pequeños productores de autoconsumo.

El sector agrícola ha apoyado el desarrollo de otros sectores económicos, durante sus momentos de mayor productividad como fue durante el “milagro agrícola mexicano” y el período de recuperación de la agricultura, sin embargo, el fomento a la productividad agrícola siempre ha desagregado a los productores de autoconsumo, por un lado, y a los productores comerciales, por otro.

A pesar de esa división, que podría hacer pensar que la atención a cada segmento productivo tiene un mayor detalle, no se perciben resultados concretos sobre los avances la productividad en la agricultura familiar de pequeña propiedad.

Esta situación podría deberse a que la orientación de los programas de apoyo productivo, realmente se enmarcan en una política social y no en una de fomento económico y productivo.

Es comprensible que los pequeños productores beneficiarios de los programas (Procampo, Proagro Productivo y Producción para el Bienestar) que se encuentran en condiciones de extrema pobreza y marginación, utilicen los recursos económicos para solventar sus necesidades básicas, pero mientras no se genere un mecanismo para subsanar esta condición y no se pueda fortalecer en la realidad a la producción agrícola, se mantendrá el ciclo de pobreza y las condiciones derivadas de éste.

Porque los apoyos y subsidios enfocados en la productividad pueden llegar a desarrollarla y generar algunos ingresos con ganancias. Mientras que los apoyos por si mismos utilizados en cualquier otra cosa (incluso la subsistencia) son limitados al monto específico del mismo.

Por otro lado, la continuación del Programa Procampo con Proagro Productivo y, posteriormente, Producción para el Bienestar, podría enmarcarse en el permanente interés de las autoridades por atender a los pequeños productores agrícolas. Sin embargo, dicha atención solo será genuina cuando los funcionarios se despojen de toda intención de carácter político y/o propagandístico para promoverse en el poder.

El Programa Producción Para el Bienestar (2018 a la fecha) podrá tener éxito en la medida en que considere las experiencias positivas y negativas de los programas que le antecedieron, y no solamente por haberse gestado dentro del proyecto de combate a la corrupción.

En este caso, resultaría muy deseable (aunque poco probable) formular alguna estrategia que permita certificar que la utilización del apoyo favorece a la productividad agrícola de quienes lo reciben.

A ello se suma la necesidad de impulsar una política productiva integral, que gestione la capacitación técnica conjugada con los conocimientos tradicionales en cada región agrícola, para producir conforme a la vocación del suelo y en respeto del medio ambiente.

La política agrícola podría generar leyes y reglamentos que fortalezcan una productividad del campo integral, con atención a las diferencias regionales que se traduzca en acciones, proyectos y programas que beneficien de forma más equitativa a la población.

La falta de un impulso productivo eficiente, lleva a que los productores de autoconsumo que padecen limitaciones económicas, migren a las ciudades en búsqueda de oportunidades (que de no encontrarlas agrava su condición de pobreza y los re victimiza), o los hace vulnerables a ser cooptados por la delincuencia organizada ante el primer ofrecimiento para mejorar sus condiciones de vida.

Con el fin de reducir el agravamiento de la pobreza, se requiere impulsar la conciencia de los gobernantes (de todos los niveles) a través del acercamiento personal a las condiciones cotidianas en que vive la población, así como a los aspectos productivos y de alimentación a los que se enfrentan.

No es suficiente hacer propuestas de escritorio, pero tampoco se pueden dejar de considerar los análisis específicos del tema que se han realizado a diferentes escalas especiales (local, regional o nacional) y temporales para la toma de decisiones oportunas en favor de los productores de autoconsumo.

Mediante este hecho se podrán planear nuevos programas, proyectos y estrategias que promuevan la productividad, no solo en función de la alimentación y nutrición de los habitantes del país, sino que también retomen elementos para garantizar un verdadero desarrollo social, crecimiento económico e impulso político; que permitan a México perfilarse sobre nuevos horizontes en el contexto mundial.

Guía de entrevistas

1. ¿Con cuanta superficie cuenta para cultivar?
2. ¿Sus cultivos son de temporal o de riego, con una o dos temporadas anuales?
3. ¿Cuál es su cultivo principal?
4. ¿Su agricultura es de temporal o de riego?
5. ¿Qué cantidad cosecha anualmente?
6. ¿Qué destino tiene su producción?
 - a) autoconsumo;
 - b) venta local;
 - c) venta regional;
 - d) venta de exportación;
 - e) otros (especifique).
7. ¿Qué elementos utiliza para sembrar? ¿Cuánto le cuesta?
9. ¿Conoce algún programa de gobierno destinado a sus cultivos?
10. ¿Actualmente recibe algún apoyo económico (subsidio) del gobierno para cultivar?
¿Ha recibido alguno? ¿Cuál?
11. ¿Qué duración tiene su jornada laboral?
12. ¿Cuántas veces ha recibido Procampo?
13. ¿En que empleó los fondos obtenidos de Procampo?
14. ¿Para que le alcanzó con los aportes que recibió por parte del programa Procampo?
15. ¿Se dedica a alguna actividad adicional para ganar un ingreso complementario?
16. ¿Considera que el programa Procampo le ayudó a solventar las carencias de su familia?
17. De acuerdo a su criterio ¿Qué aspectos del programa Procampo resultaron benéficos para usted?
18. ¿Que propondría para mejorarlo?

Fotográfico

A) Epitacio Huerta, Michoacán



Campo de cultivo del Ejido las Margaritas, en el municipio de Epitacio Huerta, Michoacán.

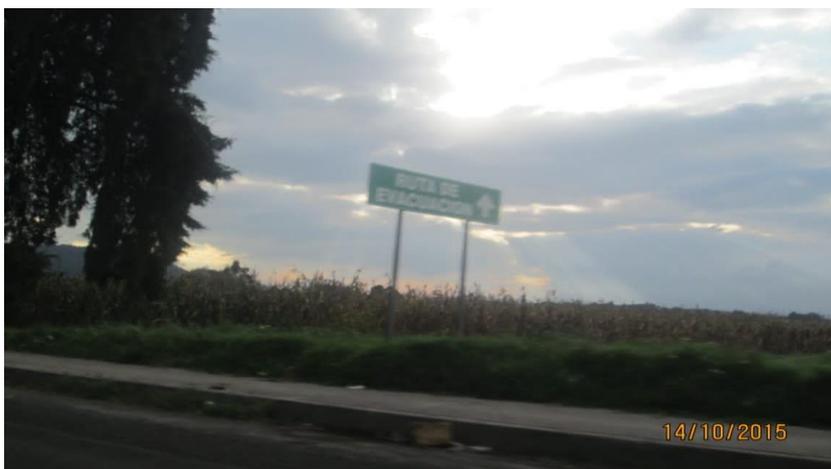


Representantes de la familia Moreno Anaya que colaboraron en la recolección de información.



Maíz azul y rojo guardado para ser semilla para el siguiente ciclo agrícola.

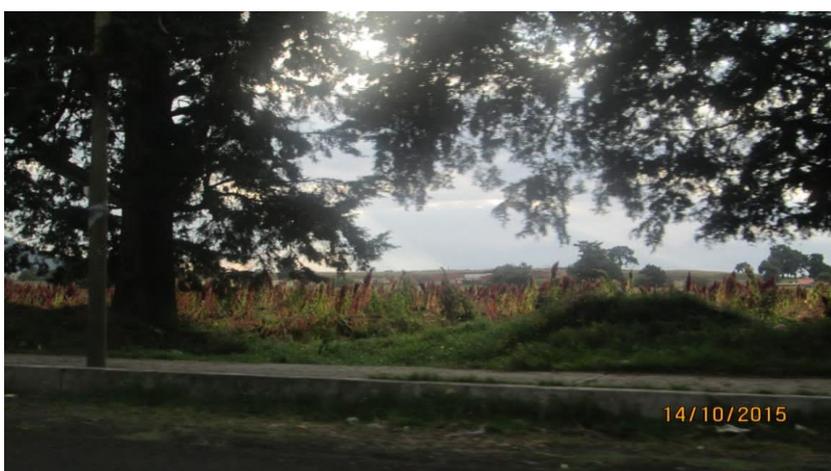
B) Ozumba, Estado de México



Campo de cultivo del municipio de Ozumba, Estado de México.



Señor Noe Villanueva Martínez dirigiéndose a la labor de su predio.



Cultivo de amaranto, como uno de los productos agrícolas de importancia en el municipio.

BIBLIOGRAFÍA

- Aburto, H., (1994), “El Interés Nacional (Planteamiento Estratégico)”, *Revista de Administración Pública*, Núm. 86, INAP., [En línea] México, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/86/pr/pr5.pdf>
- Aguilar, A.; B. Graizbord. y A. Sánchez (1996), *Las ciudades intermedias y el desarrollo territorial en México*, UNAM – CONACULTA, México.
- Albarrán, A., (2004), “Del movimiento ¡El campo no aguanta más! a las movilizaciones sociales en la cumbre de la OMC en Cancún. Dependencia o soberanía alimentaria: ésa es la cuestión... agraria”, *Revista El Cotidiano*, Vol. 19, Núm. 124, marzo-abril, UAM, [En línea] México, disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/325/32512405.pdf>
- Alvarado, A., (1996), “Entre la reforma y la rebelión: El campo Durante el Salinismo” en *Foro Internacional*, Vol. XXXVI, enero-junio, México, pp. 133-157.
- Appendini, K., (2011), “La crisis alimentaria y su impacto en México: el maíz” en Rubio, B. (Coor), *La Crisis Alimentaria Mundial: Impacto sobre el Campo Mexicano*, IIS-UNAM, México.
- Appendini, K., y V. Salles, (1978), “Algunas consideraciones sobre los precios de garantía y la crisis de producción de alimentos básicos”, en Foro Internacional XIX3 México, Enero-Marzo, México, El Colegio de México.
- ARAPAU y Asociados, (2011), *Evaluación Estratégica al Programa de Apoyos Directos al Campo “PROCAMPO”*, abril 2011, México, ARAPAU y Asociados, p. 253.
- Auditoría Superior de la Federación –ASF–, (2009), *Revisión de la Cuenta Pública*, [En línea] México, disponible en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo3/2009_0356_a.pdf
- Ávila, J.; Puyana, A. y J., Romero, (2008), *Presente y futuro del sector agrícola mexicano en el contexto del TLCAN*, México, COLMEX-Universidad Autónoma de Chapingo.
- Ayala, J., (2004), *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión a las teorías modernas del estado*, Segunda edición, México, Ed. Porrúa-Facultad de Economía.
- Baños, A., (1993), *La administración del problema agrario en México*, Tesis de Licenciatura en Administración Pública, Facultad de Contaduría y Administración, México, UNAM.
- Baños, T., (2020), “Para Tlaxcala, 160 mdp del Procampo” en *diario El Sol de Tlaxcala*, 14 de Febrero de 2020 [En línea] México, disponible en: <https://www.elsoldetlaxcala.com.mx/local/municipios/para-tlaxcala-160-mdp-del-Procampo-4834516.html>
- Barquera, S.; Rivera, J. y A. Gasca, (2001), “Políticas y programas de alimentación y nutrición en México”, en *Salud pública de México*, Vol. 43, Núm. 5, septiembre-octubre, México, Centro de Investigación en Salud Poblacional-instituto nacional de Salud Pública.

- Barragan, D., (2015) "Pequeños productores siembran el 85% del maíz en México, y monopolios los sumen en la miseria" en *Diario Sin Embargo* 26 de junio de 2015, [En línea] México, disponible en: <https://www.sinembargo.mx/26-06-2015/1386191>
- Bayer, (2018), "El gran potencial de la industria agrícola mexicana" en *Seminis*, [En línea] México, disponible en: <https://www.seminis.mx/el-gran-potencial-de-la-industria-agricola-mexicana/>
- Barrón, L. y P., Benitez, (2019), *¿El reparto agrario cardenista es un mito?* en *Relatos e historias en México*, Editorial Raíces, [En línea] México, disponible en: <https://relatosehistorias.mx/nuestras-historias/el-reparto-agrario-cardenista-es-un-mito>
- Bebbington, A., (2003), *Global networks and local developments: agendas for development geography*, Tijdschrift Economische en Sociale Geografie, num 94.
- Boltvinik, J., (1994), *La pobreza: Aspectos teóricos, metodológicos y Empíricos*. México, Colegio de la Frontera Norte.
- Bouquet E. e I. Cruz, (2002), *Construir un sistema financiero al servicio del desarrollo rural*, México, Cámara de Diputados.
- Calva, J. (1999), "El papel de la agricultura en el Desarrollo Económico de México: Retrospección y Prospectiva" en *Problemas del Desarrollo*, vol. 30, Núm. 118, julio-septiembre, México, IIEC-UNAM.
- Cámara de Diputados – LX Legislatura, (2007), "Los subsidios agrícolas en los países del TLCAN" en *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas*, Diciembre 2007, México, Cámara de Diputados – LX legislatura, pp. 1-21.
- Capel, H. y J. Urteaga, (1982), *Las nuevas geografías*. Colección Salvat-Temas Clave, Madrid, Salvat Editores.
- Case, E., y C., Faire, (1993), *Fundamentos de economía*. México, Ed. Prentice Hall hispanoamericana.
- Castells, M., (1975), "Las nuevas fronteras de la metodología sociológica" en Castells, Manuel y Emilio de Ipola, *Metodología y epistemología de las ciencias sociales*, Madrid, Ayuso.
- CDERSSA, (2015a), "La producción ejidal y comunal" en *Centro de Estudios Para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA)*, Cámara de Diputados: LXIII Legislatura, [En línea] México, disponible en: <http://www.cedrssa.gob.mx/files/10/80La%20producci%C3%B3n%20ejidal%20y%20comunal.pdf>
- CDERSSA, (2015b), *Reporte Encuesta Nacional Agropecuaria 2014 INEGI – SAGARPA*, Centro de Estudios Para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), Cámara de Diputados: LXIII Legislatura, [En línea] México, disponible en: http://www.cedrssa.gob.mx/post_n-encuesta_nacional_agropecuaria-n-2014__inegi_-_sagarpa.htm

- CEDRSSA, (2008), *Metaevaluación de programas sociales del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable*, Centro de Estudios Para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), Cámara de Diputados: LX Legislatura, México.
- Clouthier, M., (1983), "La Industria Paraestatal de Fertilizantes", en *Memoria del Foro de Consulta Popular para la Planeación de la Empresa Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Coll, A., (2002), *La Minería en México*, Temas Selectos de Geografía de México: II Textos de carácter General, Instituto de Geografía, México, UNAM- Plaza y Valdez.
- CONEVAL, (2013), "Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012–2013. Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario: PROCAMPO para Vivir Mejor. Valoración de la información de desempeño presentada por el programa", CONEVAL, México.
- Córdova, J., (1991), *Geografía de la desigualdad y la pobreza*. España, Síntesis.
- Cruz, L., (2013), *Agricultura campesina en el proyecto de nación*, Tesis de licenciatura en Sociología, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS), México, UNAM.
- Curiel, R., (2013), "MasAgro por la seguridad alimentaria y el desarrollo agrícola sustentable en México", en *Claridades Agropecuarias*, Núm. 237 mayo, [En línea] México, disponible en: <https://info.aserca.gob.mx/claridades/revistas/237/ca237-9.pdf>
- Della Porta, D. y M., Keating, (Eds.), (2013), *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*, Madrid-España, Akal.
- Delgadillo, J., (2006), "Dimensiones territoriales del desarrollo rural en América Latina" en *Problemas del desarrollo*, Vol. 37, No. 144, ene-mar, [En línea] México, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362006000100005
- Diego, R., (2015), "Pros, contras y asegunes de las unidades domésticas *campesindias* minifundistas" en *La Jornada del Campo*, Núm. 95, [En línea] UAM-X, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2015/08/15/cam-pros.html>
- Diego, R., (1997), "El sector agropecuario y los paradigmas del desarrollo económico mexicano" en *Economía, teoría y práctica*, Nueva época, Núm. 7, [En línea] México, UAM-X, disponible en: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/etp/num7/a7.htm>
- DOF -Diario Oficial de la Federación, (2020a), "Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Producción para el Bienestar de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio fiscal 2020", *Diario Oficial de la Federación* [En línea] 7 Febrero 2020, México, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585830&fecha=07/02/2020
- DOF - Diario Oficial de la Federación, (2020b), "ACUERDO por el que se modifica por primera ocasión el similar por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Producción para el Bienestar de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el

ejercicio fiscal 2020, publicado el 7 de febrero de 2020”, *Diario Oficial de la Federación* [En línea] 6 Abril 2020, México, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591186&fecha=06/04/2020

DOF -Diario Oficial de la Federación, (2019a), “Acuerdo por el que se modifica por segunda ocasión el similar por el que se emiten los Lineamientos para la Operación del Programa Producción para el Bienestar para el ejercicio fiscal 2019, publicado el 23 de enero de 2019”, *Diario Oficial de la Federación* [En línea] 26 Diciembre 2019, México, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5582846&fecha=26/12/2019

DOF -Diario Oficial de la Federación, (2019b), “Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para la Operación del Programa Producción para el Bienestar para el ejercicio fiscal 2019”, *Diario Oficial de la Federación* [En línea] 23 Enero 2019, México, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548620&fecha=23/01/2019

DOF - Diario Oficial de la Federación, (2019c), “Acuerdo por el que se modifica el similar por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Fomento a la Agricultura de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio 2019, publicado el 28 de febrero de 2019” *Diario Oficial de la Federación* [En línea] 21 Junio 2019, México, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5563825&fecha=21/06/2019

DOF -Diario Oficial de la Federación, (2017), “ACUERDO por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Agricultura de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para el ejercicio 2018”, *Diario Oficial de la Federación* [En línea] 29 Diciembre 2017, México, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509548&fecha=29/12/2017

DOF -Diario Oficial de la Federación, (2016), “Acuerdo por el que se dan a conocer las Disposiciones Generales aplicables a las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, para el ejercicio 2017”, *Diario Oficial de la Federación* [En línea] 31 Diciembre 2016, México, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5468327&fecha=31/12/2016

DOF -Diario Oficial de la Federación, (2015), “Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para el ejercicio fiscal 2016”, *Diario Oficial de la Federación* [En línea] 30 Diciembre 2015, México, disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2015&month=12&day=30

DOF -Diario Oficial de la Federación, (1993), “REGLAMENTO Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos”, *Diario Oficial de la Federación* [En línea] 29 Octubre 1993, México, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4797439&fecha=29/10/1993

DOF -Diario Oficial de la Federación, (1965), “Creación del Banco Nacional Agropecuario”, *Diario Oficial de la Federación* [En línea] 8 Marzo 1965, México, disponible en: <http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&sqi=2&ve>

d=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Frevistas.bancomext.gob.mx%2Frc%2Fmagazines%2F532%2F5%2FRCE4.pdf&ei=TxZgVfn_O4qNyATh8IHwBA&usg=AFQjCNH5N_gg8wF2iQTr0qGViOofVcsmdw&sig2=plT__Hihg_RUV0lrJhxD8g&bvm=bv.93990622,d.cGU

Dollfus, O., (1978), *El Análisis Geográfico*, traducido de Francés por Damia de Bas, Colección ¿Qué sé?, Núm. 118, Barcelona-España, Oikos-Tau.

Domínguez, D., (2014), *Agricultura Mexicana y Seguridad Alimentaria*, Tesis de Maestría en Economía, México, UNAM.

Echánove, F., (2014), *Etapas de la Agricultura en México*. Apuntes.

Echánove, F., (2013), *Apoyos del gobierno a la comercialización de granos: Los programas de Agricultura por contrato y coberturas de precios*, México, Editorial Subsidios al Campo, [En línea] http://subsidiosalcampo.org.mx/wp-includes/textos_pdf/coberturas.pdf

Echánove, F., (2012), *Política agropecuaria* (medidas centrales), Texto inédito.

Echánove, F., (2009), "Políticas Públicas y Maíz en México; el esquema de Agricultura por Contrato" en *Anales de Geografía*, Vol. 29, Núm. 2, España, Universidad Complutense, pp. 65-82.

Echánove, F., y C., Steffen, (2005), *Globalización y reestructuración en el agro mexicano: los pequeños productores de cultivos no tradicionales*. México, Universidad Autónoma de Chapingo-Plaza y Valdez.

Ekboir J., J.A. Espinosa, J. Espinoza, G. Moctezuma y A. Tapia, (2003), *Análisis del sistema mexicano de investigación agropecuaria*, CIMMYT, México.

FAO, (2016), *Migración, Agricultura y Desarrollo Rural. Abordar las causas subyacentes de la migración y aprovechar su potencial para el desarrollo*, octubre 2016, FAO, [En línea] disponible en: <https://www.inforural.com.mx/wp-content/uploads/2017/01/a-i6064s.pdf>

FAO, (2004), *Política de desarrollo agrícola. Conceptos y principios*. Roma-Italia, FAO.

FAO-SAGARPA, (2012a), *Diagnostico del Sector Rural y Pesquero. Identificación de la Problemática que atiende PROCAMPO*, marzo 2012, FAO-SAGARPA, [En línea] México, disponible en: <https://www.agricultura.gob.mx/sites/default/files/sagarpa/document/2018/11/14/1529/14112018-Procampo-diagnostico-final-2203212.pdf>

FAO-SAGARPA, (2012b) *Agricultura familiar con potencial productivo en México*, Senado de la República [En línea] México, disponible en: https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_rural/docs/reforma_campo/2-III_c1.pdf

Fernández, C., (2008), "México SA" en *La Jornada*, 2 de julio de 2008, [En línea] Opinión, México, disponible en: www.jornada.unam.mx/2008/07/02/index.php?section=opinion&article=032o1eco

- Fox, J. y Haight, L. (2010a), *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio. Metas múltiples e intereses en conflicto*. México, Dissa Impresores.
- Fox, J., y L., Haight, (2010b), “La política agrícola mexicana: metas múltiples e intereses en conflicto”, en Fox, J., y L., Haight, L. (coord.), *Subsidios para la desigualdad. Síntesis de hallazgos: Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio. Tendencias en la política de subsidios agrícolas*. México, Dissa Impresores.
- FUNDAR, (2014), *¿Por qué es importante la pequeña agricultura?*, Infografía, Fundar – Centro de análisis e Investigación, [En línea] México, disponible en: <https://fundar.org.mx/porque-es-importante-la-pequena-agricultura/>
- Gallegos, O., (2005), *Los efectos del TLCAN en el Sector agrícola en México: El caso de los programas de PROCAMPO y Alianza para el Campo 1994-2003*. Tesis de Licenciatura en Economía, México, UNAM.
- Galván, S., (1995), *Las Políticas Públicas*. Tesina de Licenciatura en Ciencia Política, México, UAM-Iztapalapa.
- García, R., (1994), “Interdisciplinariedad y sistemas complejos”, en Leff, Enrique (Comp.), *Ciencias sociales y formación ambiental*, España, Gedisa Editorial.
- García, A., (2004), “Las políticas contra la Desigualdad y la Pobreza en México”, en *El Nuevo milenio mexicano*, Boletín de Comunicación Social UAM No. 347 (oct/2004), [En línea] www.milenio.analisiseconomico.com.mx.
- García, V., (2008), *Calidad de Vida*, Buenos Aires-Argentina Paidós.
- GEA - Grupo de Economistas y Asociados, (2006), *Estudio sobre la evaluación del desempeño del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO): año agrícola 2006*, 24 de Noviembre de 2006, México, GEA, p. 309.
- Gómez, D., (2002), *Ordenación territorial*. Madrid-España, Ediciones Mundi-Prensa/Editorial Agrícola Española, S.A.
- Gómez, L., (1995), "El papel de la agricultura en el desarrollo de México", [En línea] http://www.aprendizajesemivirtual-ese.com.mx/mat/pi_desarrollo/ARIADNA_HERNANDEZ_LOPEZ/texto/El%20papel%20de%20la%20agricultura%20en%20el%20desarrollo%20de%20Mexico.pdf
- González, A. y A. Orruntia, (2006), “Los subsidios agrícolas de México” en *Agricultura Técnica en México*, Vol. 32, Núm. 3, septiembre-diciembre, México, COLMEX, pp. 323-331.
- González, C., (2013), *Las políticas del estado Mexicano, su financiamiento y evaluación: 2000-2012*. Tesis de Licenciatura en Economía, México, UNAM.
- Grammont, H., (1996), “Política agraria y estructura territorial” en *Estudios Agrarios*, Revista de la Procuraduría Agraria, Núm. 2 enero-marzo, México.

- Grammont, H. y H. Mackinlay, (2006), "Las organizaciones sociales campesinas e indígenas frente a los partidos políticos y el Estado, México 1938-2006" en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 68, No. 4, octubre-diciembre, [En línea] México, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032006000400003
- Guerrero, O., (1991), "Las Políticas Públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinario". En *Revista de Administración y Desarrollo*. Núm. 2, Diciembre 1991, Colombia, pp. 11-33.
- Gwynne, R., (2000), "Contract Farming and Land Markets in Chile", ponencia presentada en el *XXI Congreso Internacional de la Latin American Studies Association*, Miami, marzo 16-18.
- Hernández, E., (1979), "Las zonas Agrícolas de México", *Revista de Geografía Agrícola*, Colegio de Postgraduados, Universidad de Chapingo (UACH), México, disponible en: <https://chapingo.mx/revistas/revistas/articulosdoc/rga-1838.pdf>
- Herrera, F., (2013), "Enfoques y políticas de desarrollo rural en México: Una revisión de su construcción institucional" en *Gestión y Política Pública*, Vol. 22 Núm. 1, enero, [En línea] México, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792013000100004
- Herrera, I., (2011), "Sandra Kuntz Ficker, Las exportaciones mexicanas durante la primera globalización (1870-1929)" en *Revista América Latina Historia Económica*, Centro de Estudios Históricos - COLMEX, No. 35, enero-junio, [En línea] México, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-22532011000100011
- Hewitt, C., (1978), *La modernización de la Agricultura Mexicana 1940-1970*. México, S. XXI Editores.
- IFAI -Instituto Nacional de Transparencia, (2012), *Estudio - 1245/09 Productora Nacional de Semillas*, 13 de mayo de 2009. [En línea] México, disponible en: <http://buscador.ifai.org.mx/estudios/2009/DGEI-224-09%20Estudio-1245%2809%29-PRONASE.pdf>
- IGECEM, (2013), *Estadística Básica Municipal del Estado de México, 2016*, Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM), Gobierno del Estado de México [En línea] México, disponible en: <http://iiigecem.Estado de México.gob.mx/descargas/estadistica/AGENDAEB/Agenda%20Estad%3%ADstica%20B%3%A1sica%20del%20Estado%20de%20M%3%A9xico%202013.pdf>
- IICA, (2012), *Aportes del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) a la gestión del conocimiento de la agricultura en México*. México, IICA.
- INEGI, (2019), *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, [En línea] México, disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Datos_abiertos

- INEGI, (2017a), *Encuesta Nacional Agropecuaria*, [En línea] México, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ena/2017/>
- INEGI, (2017b), *Anuario Estadístico y Geográfico de Michoacán de Ocampo*, [En línea] México, disponible en: https://www.datatur.sectur.gob.mx/itxef_docs/mich_anuario_pdf.pdf
- INEGI, (2016), *Estadísticas a Propósito del... Día del Trabajador Agrícola (15 de Mayo). Datos Nacionales*, [En línea] México, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/usieg/comunicados/25ene19/economia/18_diadeltrabajadoragricola_230118-18.pdf
- INEGI, (2015a), *Anuario Estadístico y Geográfico del Estado de México*, [En línea] México, disponible en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/anuarios_2015/702825077211.pdf
- INEGI, (2015b), *Banco de Indicadores por Entidad Federativa*, [En línea] México, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?ind=6200112358&tm=7#divFV6200112350#D6200112358>
- INEGI, (2015c), *Conteo de Población y Vivienda*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, [En línea] México, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>
- INEGI, (2015d), *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, [En línea] México, disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Datos_abiertos
- INEGI, (2015e), *Panorama Sociodemográfico del Estado de México*, [En línea] México, disponible en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/inter_censal/panorama/702825082246.pdf
- INEGI, (2015f), *Panorama Sociodemográfico de Michoacán de Ocampo*, [En línea] México, disponible en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/inter_censal/panorama/702825082253.pdf
- INEGI, (2010), *Censo de Población y Vivienda*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, [En línea] México, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>
- INEGI, (2009), *Prontuario de información geográfica municipal de los Estados Unidos Mexicanos – Eпитacio Huerta, Michoacán de Ocampo*, [En línea] México, disponible en: http://www3.inegi.org.mx/contenidos/app/mexicocifras/datos_geograficos/16/16031.pdf
- INEGI, (2005), *Conteo de Población y Vivienda*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, [En línea] México, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2005/>
- INEGI, (2000), *Censo de Población y Vivienda*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, [En línea] México, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2000/>

- INEGI, (1995), *Conteo de Población y Vivienda*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, [En línea] México, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/1995/>
- INEGI, (1990), *Censo de Población y Vivienda*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, [En línea] México, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/1990/>
- Johnston, B. y P. Kilby, (1978), *Agricultural and Structural Transformation: Economic Strategies in Late-developing Countries* (Economic development series), Oxford University.
- Juárez, J. y B. Ramírez, (2006), “El programa de subsidios directos a la agricultura (PROCAMPO), y el incremento de la producción de maíz en una región campesina de México” en *Ra Ximhai, Revista de Sociedad, Cultura y Desarrollo Sustentable*, Vol. 2, Núm. 2, mayo-agosto, Sinaloa-México, Universidad Autónoma Indígena de México, pp. 373-391.
- Llanos, J., (2008), “Pobreza y subdesarrollo en el sector rural Mexicano. Análisis del Municipio de Ixmiquilpan, Valle del Mezquital, Estado de Hidalgo” en *Textos de Ciencias Políticas*, Núm. 16, México, FES-Aragón-UNAM.
- Lloyd, P., y P., Dicken, (1977), *Location in Space: A Theoretical Approach to Economic Geography*, UK, SAGE Publications Inc.
- Long, N., (2001), *Development Sociology. Actor Perspectives*, Londres y Nueva York, Routledge.
- López, F., (2012), “La propiedad agraria y el desarrollo rural”, Reforma rural estructural, primeros resultados, México, CEDRSSA-Cámara de Diputados.
- López, F., (2006), *Evaluación del impacto de los apoyos otorgados por PROCAMPO otorgados a productores del Municipio de Huajuapán de León, Oaxaca, en el período 2000-2004*, Tesis de Licenciatura en Ciencias Empresariales, Universidad Tecnológica de la Mixteca.
- López, P., (2019), *De Procampo a Proagro Productivo: Transformaciones de la principal política pública para el campo mexicano a partir del libre comercio*, Centro de Estudios Para el Campo Mexicano (CECAM) - Brot für die Welt - Edit. Misereor ihr hilfswerk, [En línea] México, disponible en: <http://ceccam.org/sites/default/files/Folleto%20De%20Procampo%20a%20Proagro%20Productivo%20color%20digital.pdf>
- Martínez, L.; Martínez F. y G. Aboites, (1999), “Acerca del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), en el noreste de México” en *Agrosociedad nueva época*, Vol. 1, Núm. 1, noviembre-diciembre, México.
- Martínez, M., (2008), *El Porfiriato*, UNAM, México.
- Massiris, A., (2005), *Fundamentos Conceptuales y Metodológicos del Ordenamiento Territorial*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Colombia.
- Mayrand, K.; Dionne, S. y M., Paquin, (2003), *Los impactos económico y ambiental de los subsidios agrícolas: Una mirada a México y a otros países de la OCDE*, México, INE-SEMARNAT-Centro Mexicano de Derecho Ambiental-UNISFÉRA.

- Medina, O., (2014), *Meta evaluación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)*, Tesis de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales. México, UNAM.
- Méndez, R. y Molinero, (2002), *Espacios y sociedades. Introducción a la geografía regional del mundo*, Barcelona-España, Editorial Ariel.
- Mendoza, J., (2009), *El principio de subsidiariedad en la evaluación del federalismo en México*. Tesis Doctoral en Ciencias Políticas y Sociales, Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales. México, UNAM.
- Merino, M., (2010), “Los programas de subsidios al campo: las razones y las sin razones de una política mal diseñada” en Fox, J., y L., Haight, (coord.), *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio. Metas múltiples e intereses en conflicto*. México, Dissa Impresores.
- Merino, M., (2009), “15 años de saqueos” en la Unidad de Investigaciones Especiales del *Universal* (27/jul al 30/jul), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Monke, R. y S. Pearson, (1989), *The Policy Analysis Matrix for Agricultural Development*. Corell University Press. Disponible en: www.stanford.edu/group/FRI/indonesia/documents/pambook/Output/cover.html
- Moreno, L.; González, S. y J., Matus, (2016), “Dependencia de México a las importaciones de maíz en la era del TLCAN” en *Revista mexicana de ciencias agrícolas*, Vol. 7, Núm. 2, Texcoco enero-febrero, México, Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias, Colegio de Postgraduados, México, Universidad Autónoma de Chapingo (UACH).
- Morett, J. y C. Cosío, (2017), “Panorama de los ejidos y comunidades agrarias en México” en *Revista Agricultura, sociedad y desarrollo*, Vol.14, No. 1, enero-marzo, Texcoco, [En línea] México, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-54722017000100125
- Mortera, M., (2015), *Exportaciones y conflicto civil: Evidencia en el Porfiriato*, Universidad de Guanajuato, [En línea] México, disponible en: <http://www.amhe.mx/jornadas/ponencias2015/ExportacionesyconflictocivilEvidenciaenelPorfiriato.pdf>
- Novoa, A. y L. Jiménez, (1982), *Seminario Latinoamericano sobre mejoramiento de la Producción y de la Productividad del Pequeño Productor en el Desarrollo Rural*, Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza -CATIE-; Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura -IICA-; IBM de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- OCDE, (2007), *Rural Policy Reviews*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, [En línea] disponible en: <https://www.oecd.org/gov/oecd-rural-policy-reviews-mexico.htm>

- Olivera, G. y G. Carini, (2014), "Agricultura empresarial, estrategias productivas e institucionales en Córdoba, Argentina (1990-2002)", en *Anuario de Historia Regional y de las Fronteras*, Vol. 19, Núm. 2, julio-diciembre [En línea] Argentina, disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/4075/407539696006.pdf>
- Olmedo, R., (2017), "El Porfiriato. Aspectos generales para un análisis del modelo de Desarrollo y la cuestión agraria" en *Academia* [En línea] México, disponible en: https://www.academia.edu/13726979/EL_porfiriato_y_sus_modelo_de_desarrollo
- Ortega, J., (2000), *Los horizontes de la Geografía. Teoría de la Geografía*, Barcelona-España, Editorial Ariel.
- Osorio, J., (2012a), "La totalidad social como unidad compleja" en *Estado, biopoder, exclusión. Análisis desde la lógica del capital*, Anthropos/UAM, [En línea] España, disponible en: <http://www.cibertlan.net/biblio/tidlectrsbascs/Osorio.pdf>
- Osorio, J., (2012b), "El nuevo patrón exportador de especialización productiva en América Latina", en *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, núm. 31.
- Osorio, J., (2001), *Fundamentos del Análisis Social. La realidad y su conocimiento*, México, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) – Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Pacheco, M., (2003), "Visión reciente del sector rural y breve prospectiva. Una mirada desde la fuerza de trabajo", *Visión prospectiva del sector rural. Memoria*, México, CEDRSSA, Cámara de Diputados.
- Palerm, A., (2008), *Antropología y Marxismo*, CIESAS-UAM-UIA, México.
- Pastrana, E., (2007), "Financiamiento no tradicional a la Pequeña y Mediana Empresa Rural en México; Servicios de Banca de Inversión Agropecuaria". Tesis de Maestría en Finanzas, México, UNAM.
- PEF - Presupuesto de Egresos de la Federación, (2019), "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020", *Cámara de diputados* [En línea] México, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2020_111219.pdf
- Portugal, L., (2002), "OECD Work on Defining and Measuring Subsidies in Agriculture", en *Informe presentado en el Taller sobre subsidios ambientalmente dañinos de la OCDE*, Paris, OCDE, 7-9 de Noviembre 2002.
- Quadratín, (2020), "Incentivarán agricultura sustentable en 16 ejidos de Epitacio Huerta" en *Agencia Quadratín* 10 de marzo de 2020, [en línea] México, disponible en: <https://www.quadratín.com.mx/sucesos/incentivaran-agricultura-sustentable-en-16-ejidos-de-epitacio-huerta/>
- Quintana, E., (2015), *La actividad comercial en la época porfiriana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, [En línea] México, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4121/16.pdf>

- Ramírez, E., (2005), “PRONASE, la oscura liquidación”, en *Revista Contralínea. Periodismo de investigación*. Agosto 2005, [En línea] México, disponible en: <http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fcontralinea.com.mx%2Farchivo%2F2005%2Fagosto%2Fhtml%2Fpronase.htm&ei=bfBfVbSANceCsAWJpoKIDg&usg=AFQjCNFOc7JK6AxTYzMhvA3CTNIcsAtnLQ&sig2=IRmCoNYz1VLilXW06CoZrQ&bvm=bv.93990622,d.b2w>
- Redacción, (2020), “Ejidos de Epitacio Huerta cultivarán maíz con agricultura sustentable”, en *Diario Vive Maravatio* 11 de marzo de 2020, [En línea] México, disponible en: <https://vivemaravatio.com/ejidos-de-epitacio-huerta-cultivaran-maiz-con-agricultura-sustentable>
- Rello, F., (2008), “Inercia estructural y Globalización: La Agricultura y los Campesinos, más allá del TLCAN”, en *Grupo de Trabajo sobre desarrollo y Medio Ambiente en las Américas*, Trabajo No. 20, julio, EUA, GDAE-Tufts University.
- Reyes, J.; Gómez, J.; Muis, R.; Zavala, R.; Ríos, G. y O., Villalobos, (2012), *Atlas de Propiedad Social y Servicios Ambientales en México*, Instituto Interamericano para la Cooperación para la Agricultura (IICA), México. 157 pp.
- Rivera, E., (1998), *Tecnología apropiada para sistemas de producción integral de Pequeños productores y familias rurales: estudio recapitulativo*, Tesis de Licenciatura de medicina veterinaria zootecnista, México, UNAM.
- Ruíz, E., (2014), *Problemática de los subsidios a los productores de grano: El caso de PROCAMPO*, Tesis de Licenciatura en Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, México, UNAM.
- Robles, H., (2013), “Los Pequeños Productores y la Política Pública” en *Subsidios al Campo. FUNDAR*, [En línea] México, disponible en: https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_rural/docs/reforma_campo/2-III_c2.pdf
- Rocheftort, M., (1975), *Les activités tertiaires*, tomos I, II y III, París-Francia, SEDES-CDU.
- SAE - Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, (2012), *Informe de Rendición de cuentas 2006-2012: Productora Nacional de Semilla (PRONASE)*. Proceso concluido Del 29 enero 2009 al 31 diciembre 2011 [En línea] México, disponible en: extranet.sae.gob.mx/procesos/Empresas/Liquidación de [Empresas/Entidades/Documents/06 Productora Nacional de Semillas _PRONASE_.pdf](http://extranet.sae.gob.mx/procesos/Empresas/Entidades/Documents/06%20Productora%20Nacional%20de%20Semillas%20PRONASE.pdf)
- SAGARPA, (2012), *Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA)*, México, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- SAGARPA, (2007), *Evaluación del programa de y subprogramas Fundamento Agrícola de Sanidad Vegetal e Investigación y Transferencia de Tecnología 2006*. Informe complementario, sobre la competitividad de las cadenas de maíz y caña de azúcar.

- SAGARPA-SIAP, (2018), *Atlas Agroalimentario 2018*, [En línea] México, disponible en: https://nube.siap.gob.mx/gobmx_publicaciones_siap/pag/2018/Atlas-Agroalimentario-2018
- SAGARPA-SIAP, (2015), Norma Técnica para la gestión estadística básica, agropecuaria y pesquera. Gobierno Federal. En http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/105402/Normatividad_Estadistica.pdf
- SAGARPA-SIAP, (2012), *Atlas agropecuario y pesquero*, México, SAGARPA.
- Salgado, C., (2012), *Política Económica y Federalismo Fiscal*. Tesis de Licenciatura en Derecho, México, UNAM.
- Sánchez, C., (2009) *La globalización de la economía mexicana: proceso perspectivas del desarrollo*, Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIESAS), México, Instituto Politécnico Nacional (IPN).
- Sancho, F, (2010), “La empresariedad agrícola y rural: conceptos para modelar el desarrollo” en *Revista COMUNICA. Agronegocios*, Año 5, ene-jul, [En línea] Costa Rica, disponible en: <http://repiica.iica.int/docs/B2025E/B2025e.PDF>
- Santos, M., (2000), *La naturaleza del espacio. Tiempo, razón y emoción*. Barcelona-España, Editorial Ariel.
- Saquet, M., (2013), “El desarrollo en una perspectiva territorial multidimensional”, en *Revista Movimientos sociales y dinámicas espaciales*, Vol. 2, No.1 [En línea] disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5842560>
- Schwentesius, R., (2006), “Meta evaluación de tres evaluaciones oficiales de la SAGARPA del programa de pagos directos (PROCAMPO) a la agricultura mexicana”. En *Revista Estudios Sociales*, Vol. 16, Núm. 30, Julio-Diciembre 2007, México, pp. 103-134.
- Scott, J., (2010), “Subsidios Agrícolas en México: ¿Quién gana, y cuánto?” en Fox, J., y L., Haight, (coords.), *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio. Tendencias en la política de subsidios agrícolas*. México, Dissa Impresores.
- SEDESOL, (2015a), “Catálogo de Localidades: Municipio de Epitacio Huerta”, Sistema de Apoyo para la Planeación del Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias, [En línea] México, disponible en: <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=16&mun=031>
- SEDESOL, (2015b), “Catálogo de Localidades: Municipio de Ozumba”, Sistema de Apoyo para la Planeación del Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias, [En línea] México, disponible en: <http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=15&mun=068>

- Sen, A., (1995), *Nuevo Examen de la desigualdad*, España, Alianza Editorial.
- Smith, D., (1980), *Geografía Humana*. Tradición por Miguel Montaner. Barcelona-España, Oikos-Tau.
- Soloaga, I. y G. Lara, (2008), "México", en Anderson, K., y A., Valdés (Edit.), *Distortions to Agricultural Incentives in Latinamerica*. Washington, DC-EUA, The World Bank.
- Steffen, C., (2010), "Los subsidios a la comercialización de granos y los ejidatarios de Guanajuato: ¿una vía para conservar su identidad como graneros?" en *Revista Polis*, [En línea] México, disponible en: <http://tesuami.uam.mx/revistasuam/polis/include/getdoc.php?id=462&article=455&mode=pdf>
- Sunkel, O., (1999), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, vigesimosexta edición, México, FCE.
- Tinoco, R, (2000), "Alternativas tecnológicas en la producción agrícola: ¿transferencia o apropiación?" en *Revistas Ecosur*, Núm. 9, junio – febrero [En línea] disponible en: <http://revistas.ecosur.mx/ecofronteras/index.php/eco/article/view/400>
- Toledo, C., (2000), *Del círculo vicioso al círculo virtuoso. Cinco miradas al desarrollo sustentable*, México, Plaza y Valdés.
- Torres, F., y J., Delgadillo, (1990), *Bienestar social y metodología del espacio social*, México, UNAM-IIE.
- Torres, G., (2008), "La ley de desarrollo rural sustentable y el campo mexicano" en *Revista de Geografía Agrícola* Núm. 40 enero-julio, Universidad Autónoma de Chapingo (UACH) [En línea] México, disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/757/75711534006.pdf>
- Turrent, A. y J., Cortés, (2005), "Ciencia y tecnología en la agricultura mexicana: II. Producción de alimentos" en *Terra Latinoamericana*, Vol. 23, Núm. 2, abril-junio, Sociedad Mexicana de la Ciencia del Suelo, A.C. [En línea] México disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/573/57323215.pdf>
- Unwin, T., (1995), *El lugar de la Geografía*. Editorial Cátedra. Madrid.
- Velázquez, F., (2017), "Antecedentes agrarios de la Constitución de 1917" en *Revista Letras Históricas*, Vol. 17, septiembre, Colegio de Jalisco [En línea] México, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-83722017000200123
- Vélez, F., (2012), "México sigue siendo rural", *Visión prospectiva del sector rural*. Memoria, México, CEDRSSA - Cámara de Diputados.
- Warman, A., (1996) "El artículo 27 Constitucional" en *Estudios Agrarios*, Revista de la Procuraduría Agraria, Núm. 2, enero-marzo, México.
- Warman, A., (1984), *Ensayos sobre el campesinado en México*, México, Edit., Nueva Imagen.

- Yaburl, C., (2013), "Semilla de maíz criolla supera a la mejorada", en *Revista Biodiversidadla*, 20 de abril de 2013, [En línea] México, disponible en: http://www.biodiversidadla.org/Noticias/Semilla_de_maiz_criolla_supera_a_la_mejorada
- Yúñez, A. – Coor –, (2010), "Economía Rural", en *Los grandes problemas de México*, Tomo XI, México, COLMEX, disponible en: <https://2010.colmex.mx/16tomos/XI.pdf>
- Yúñez, A., (2000), *Análisis de políticas públicas para el sector rural*, México, PRECESAM-COLMEX.
- Yúñez, A. y F. Barceinas, (2000), "Efectos de la desaparición de la CONASUPO en el comercio y en los precios de los cultivos básicos" en *Estudios Económicos*, Vol. 15, Núm. 002, julio-diciembre, México, COLMEX, pp. 189-277.

Páginas Web consultadas:

Datos Procampo, (1994-2014), disponible en:
<http://www.sagarpa.gob.mx/agricultura/Programas/Proagro Productivo/Procampo/Beneficiarios/Paginas/1994.aspx>

Datos Proagro Productivo (2014-2018), SAGARPA, disponible en:
<https://www.gob.mx/agricultura/es/articulos/Proagro Productivo-productivo-un-logro-estrategico-de-productividad>; o en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/padron-de-beneficiarios-de-los-programas-sociales-incluidos-en-la-cruzada-nacional-contra-el-ha/resource/378f3de4-c798-4f2d-b301-cfce24ebdfcd>

Fundar, Centro de análisis e investigación (2020), disponible en: <https://fundar.org.mx/>

Números del campo (2019), SAGARPA, disponible en:
<http://www.numerosdelcampo.sagarpa.gob.mx/publicnew/productosAgricultolas/cargar Pagina/4#>

Planes Nacionales de Desarrollo, Cámara de Diputados, disponible en:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

Registro Agrario Nacional –RAN– [En línea] disponible en: <https://www.gob.mx/ran#709>

Senado de la República, (2015), “Foro Internacional para el Fortalecimiento de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena” organizado por la *Comisión de Desarrollo Rural de las LXII-LXIII Legislaturas* disponible en:
https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_rural/agricultura_familiar.php

Servicio de Información agroalimentaria y Pesquera –SIAP– (2020), disponible en:
<https://nube.siap.gob.mx/cierreagricola/>

Sistema Nacional de Información Municipal –SINIM– (2019), Instituto Nacional para el federalismo y el desarrollo municipal (INAFED), Secretaría de Gobernación (SEGOB), disponible en: <http://www.snim.rami.gob.mx/>

Subsidios al Campo (2020), disponible en: <http://subsidiosalcampo.org.mx/>