



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**POLÍTICA AGRÍCOLA HOMOGÉNEA PARA UN TERRITORIO
HETEROGÉNEO: PROCAMPO, PROAGRO Y PRODUCCIÓN PARA
EL BIENESTAR. ESTUDIO DE LA REGIÓN CITRÍCOLA Y SUR DE
NUEVO LEÓN**

TESIS

**EN OPCIÓN AL GRADO DE MAESTRA EN GOBIERNO Y ASUNTOS
PÚBLICOS**

QUE PRESENTA:

YAZMIN ALEJANDRA VALERO RODRÍGUEZ

**TUTORA: DOCTORA ALMA ESTELA MARTÍNEZ BORREGO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES**

CIUDAD DE MÉXICO, AGOSTO, 2021



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.

Dedicatoria

*A mi bisabuela Blasita Alejandro y mis abuelos
Isaías Rodríguez y Félix Valero, personas del
campo que amaron su tierra, con el orgullo
erguido y sus ojos llenos de esperanza...*

Contenido

Introducción	4
Capítulo 1. Una aproximación teórica de la cohesión territorial para el análisis de la política pública	11
1. Una revisión general de la política pública como categoría de análisis	11
a) <i>Principales conceptos y nociones de política pública</i>	11
- <i>El ciclo de las políticas públicas</i>	14
- <i>Particularidades del diseño y de la implementación de política pública</i>	17
- <i>Interacción entre el diseño y la implementación</i>	18
2. Un acercamiento a las brechas territoriales y a la cohesión territorial	20
a) <i>Generalidades del enfoque territorial</i>	20
b) <i>Brechas territoriales</i>	21
c) <i>Cohesión territorial</i>	23
3. Consideraciones teóricas	26
Capítulo 2. Procampo, PROAGRO y Producción para el Bienestar, como instrumentos de la política agrícola	28
1. Antecedentes	28
a) <i>Principales elementos de la política agrícola</i>	28
b) <i>Desarrollo histórico y normativo de la política pública agrícola en México</i>	30
2. El Plan Nacional de Desarrollo como instrumento de la acción pública	33
a) <i>Elementos de la política agrícola dentro del Plan Nacional de Desarrollo</i>	33
c) <i>Síntesis de los ejercicios del Plan Nacional de Desarrollo (1995 -2024)</i>	42
3. Diseño e implementación del PROCAMPO, PROAGRO Productivo y Producción para el Bienestar, como instrumentos de la política agrícola	44
a) <i>Fundamento jurídico y elementos del diseño de los programas elegidos</i>	44
b) <i>Identificación de los elementos de diseño y su relación con la cohesión territorial</i>	47
d) <i>Revisión de los principales resultados y del contenido territorial de los programas analizados</i>	52
- <i>Principales resultados de Procampo</i>	53
- <i>Del Procampo al PROAGRO Productivo</i>	56
- <i>Producción para el Bienestar (PpB)</i>	58

Capítulo 3. Brechas territoriales para el logro de cohesión territorial en las regiones de Nuevo León	63
a) <i>Perfil económico y poblacional del estado de Nuevo León.....</i>	65
b) <i>Identificación de brechas territoriales entre las regiones de Nuevo León.....</i>	66
1. <i>Indicadores económicos por regiones del estado de Nuevo León</i>	68
2. <i>Indicadores de bienestar social por regiones del estado Nuevo León.....</i>	71
c) <i>Análisis de la actividad agrícola de los municipios en la región citrícola y la región sur</i>	75
1. <i>Indicadores económicos por municipio de la región Citrícola y la región Sur.....</i>	76
2. <i>Indicadores de bienestar social por municipio de la región Citrícola y la región Sur..</i>	78
d) <i>Líneas de cohesión territorial para el estado de Nuevo León.....</i>	81
Conclusiones	86
Anexos.....	90
Referencias	100

Introducción

México es un país pluricultural de tradiciones, paisajes y ecosistemas diversos. Sus diferencias territoriales, climatológicas y de disponibilidad de recursos naturales, así como el sentido de identidad y pertenencia, implican un mayor reto en el diseño y desarrollo de las políticas públicas. No obstante, la comprensión de las particularidades del extenso territorio y variada geografía de nuestro país pareciera un tema ausente en la toma de decisiones públicas.

Por ello, es relevante la propuesta del *enfoque territorial* que visualiza al *territorio* más allá de un espacio físico, y reconoce que se encuentra influido por ámbitos políticos, culturales, económicos, naturales y simbólicos. Así, este puede determinar el éxito o fracaso de una política pública. Entonces, una política pública homogénea, que podría resultar muy eficiente para una parte del territorio, puede ser poco o nada efectiva para otra.

Esto debido a la existencia de una diferente distribución de recursos y distinto nivel de desarrollo en sus actividades y dinámicas económicas, lo cual influye en los procesos de inversión y acumulación que se darán. Dichas diferencias son conceptualizadas como brechas territoriales y se encuentran influenciadas por los diferentes patrones de ubicación de los recursos y de los mercados de las actividades económicas, lo que da como resultado elementos de desigualdad entre los territorios (CEPAL, 2015, 24).

En este punto, es relevante mencionar al programa “Cohesión Territorial para el Desarrollo” del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisip), el cual señala que los países de América Latina han presentado históricamente niveles altos de desigualdad estructural, con brechas territoriales muy amplias, que para reducirlas se requiere no solo aumentar el desarrollo de los territorios rezagados, sino debería procurar que este se dinamicen más rápido, para que eventualmente signifique una menor disparidad. Adicionalmente, se afirma que políticas espacialmente ciegas podrían ampliar las brechas territoriales, lo cual genera mayores niveles de desigualdad entre los territorios (RIMISP, 2013).

En el caso concreto de la política pública dirigida al campo, se observa que se encuentra dividida entre dos objetivos. Por un lado, los aspectos que refieren al reparto agrario y dotación

de tierras de la “política agraria”; por otro, el objetivo dirigido a mejorar las condiciones de vida al incrementar la producción y productividad del campo, el cual se concentra en la “política agrícola” (FAO, 2004). Esta última presentó una reestructuración durante la década de los noventa, debido a la crisis económica y financiera que enfrentó el país en este periodo, que mantuvo como parte de sus principales efectos una mayor tendencia por potencializar el mercado y modificar el tipo de intervención del Estado, con la desaparición de diversas empresas estatales y la reducción de su papel en la intervención de conflictos y en la regulación de precios (Flores, 2011).

Así, los programas, apoyos y acciones que conforman la política de desarrollo agropecuario han sido diseñados bajo esa misma línea de política. Destacan medidas de tipo compensatorio, entendidas éstas como transferencias directas que tienen como fin fortalecer el ingreso de los productores (Martínez, 2008). Entonces, al considerar la importancia presupuestal de esta estrategia, se destaca el Programa de Apoyos directos al Campo (Procampo).

Dicho programa fue establecido en el año de 1994 con el fin de compensar la pérdida de ingreso de los productores rurales ante las nuevas modalidades de competencia establecidas dentro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cual fue planteado con una vigencia de 15 años y se extendió 3 años más en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Para el año de 2014, el Procampo se transforma en PROAGRO Productivo, guardando la misma lógica y padrón de beneficiarios que el Procampo (DOF, 2013). Recientemente, en el año de 2018 este es sustituido por el programa denominado Producción para el Bienestar, en donde de inicio se plantea la revisión de la lógica de operación y el padrón de beneficiarios.

El Procampo, PROAGRO y Producción para el Bienestar, han formado una constante dentro de la política agrícola desde su aprobación en el año de 1994, al integrar a gran parte de los productores de la población campesina en su padrón de beneficiarios. De manera específica, en las reglas de operación se otorga un mayor monto a las parcelas de temporal frente a las que cuentan con sistemas de riego. Este criterio parece no considerar a los territorios que no cuentan con un clima favorable para la producción por el método de temporal, pues la

poca cantidad de lluvia que reciben anualmente condiciona que se utilicen sistemas de riego para la producción. No obstante, la infraestructura que requiere la utilización de ese tipo de sistemas es costosa y no todos los productores están en condiciones de poder asumir estos requerimientos (Valero, 2020).

En este tema, John Scott (2009) afirmó que los responsables de la política pública suponen que el sector rural es prácticamente homogéneo, sin embargo, en la realidad local y regional, identificó diferencias en cuanto a los recursos naturales con los que se cuenta y también presentan distintos niveles de pobreza, sobre todo cuando se revisa de forma comparada la zona rural del norte con respecto a la del sur.

Bajo este escenario, la propuesta de esta investigación se encuentra orientada en dos momentos. El primero hacia la revisión de la problemática del campo expuesta en el Plan Nacional de Desarrollo, para los ejercicios de 1995 -2000 hasta el 2018- 2024, así como, a nivel discursivo se revisan los elementos del enfoque territorial en el diseño del Procampo, PROAGRO y Producción para el Bienestar, para el periodo de implementación de 1995 al 2020 se retoman los principales resultados reportados por distintas evaluaciones.

El segundo momento relaciona la propuesta de operacionalización del referente teórico denominado cohesión territorial, con la importancia de contar con un adecuado diagnóstico en la definición de las políticas públicas, en ese sentido, se identifican las diferencias existentes entre las regiones del estado de Nuevo León, con la finalidad de ejemplificar una forma de visualizar las brechas territoriales existentes¹.

A la vista de lo anterior, este estudio pretende responder la siguiente pregunta central de investigación:

¹ Originalmente se planteó la revisión de un caso de estudio en el Ejido Catarino Rodríguez “El Potosí” ubicado en el municipio de Galeana en el estado de Nuevo León, sin embargo, la pandemia y el cierre de fronteras por parte de las autoridades municipales para los meses de marzo y abril, así como las limitaciones impuestas para el tránsito hasta el día de hoy, complicó el poder realizar trabajo de campo como se había propuesto en el proyecto, se optó por revisar indicadores que teóricamente pueden dar luz para la identificación de brechas y la implicación de la cohesión territorial en las regiones de este estado.

Pregunta de investigación

¿Cómo se relacionan el diseño y la instrumentación de la política agrícola, concretamente en los programas de Procampo, PROAGRO y Producción para el Bienestar, durante el periodo de 1995 a 2020, con la atención de las brechas territoriales para el logro de la cohesión territorial en las regiones Sur y Citrícola del estado de Nuevo León?

Preguntas específicas

- ¿Qué son las brechas territoriales, cuál es su relación con la cohesión territorial, y por qué son importantes para las políticas públicas?
- ¿Cuáles son los componentes que sustentan a la política agrícola en su diseño y en su instrumentación, concretamente en los programas de Procampo, PROAGRO y Producción para el Bienestar?
- ¿De qué forma los programas de Procampo, PROAGRO y Producción para el Bienestar, integran o no, en su diseño, instrumentación e implementación a las brechas territoriales, con el fin de lograr la cohesión territorial?
- ¿Cuáles son las brechas territoriales identificadas para el logro de la cohesión territorial entre las regiones del estado de Nuevo León?

1. Objetivo general

Determinar la forma en la que se relaciona el diseño, la instrumentación y la implementación de la política agrícola, concretamente de Procampo, PROAGRO y Producción para el Bienestar, durante el periodo de 1995 a 2020, con la identificación y atención de las brechas territoriales para el logro de la cohesión territorial en las regiones Sur y Citrícola en el estado de Nuevo León.

Objetivos específicos

- Definir teóricamente y operacionalizar los elementos de las brechas territoriales existentes y de cohesión territorial en la determinación de las políticas públicas.
- Clasificar los componentes que sustentan el diseño y la instrumentación de la política agrícola, concretamente en los programas de Procampo, PROAGRO y Producción para el Bienestar.

- Analizar las formas en las que los programas de Procampo, PROAGRO y Producción para el Bienestar, proponen adaptar o no, en su diseño e instrumentación, elementos constituyentes para atender las brechas territoriales y lograr la cohesión territorial.
- Identificar las brechas territoriales que presentan las regiones del estado de Nuevo León para el logro de la cohesión territorial en el estado.

Hipótesis general

El diseño y la instrumentación de la política agrícola, concretamente de Procampo, PROAGRO y Producción para el Bienestar durante el periodo de 1995 a 2020, no consideran la atención de las brechas territoriales para el logro de la cohesión territorial en las regiones Sur y Citrícola del estado de Nuevo León.

Metodología

El acercamiento metodológico que propone esta investigación es el análisis documental de contenido, que incluye un análisis retrospectivo del marco normativo de la política agrícola, específicamente del Plan Nacional de Desarrollo, así como la revisión de fuentes indirectas, como lo son las evaluaciones de diseño, investigaciones que analizaron la implementación y que realizaron trabajo de campo para estudiar a los programas: Procampo, PROAGRO y Producción para el Bienestar, con el fin de identificar la consideración y la referencia directa o indirecta de los elementos teóricos de las brechas territoriales y de cohesión territorial en estos programas en el periodo que va de 1995 al 2020.

Como parte de la revisión del enfoque de cohesión territorial y del cálculo de las brechas territoriales, se revisan los principales indicadores de la actividad económica en el estado, y se incluyen la cantidad de empresas instaladas; el personal ocupado; la producción que generan; y se analizan con cifras de empleo y desempleo. Asimismo, se visualizan elementos de la producción agrícola como las hectáreas cosechadas y el volumen de producción, contrastadas con las cifras de PROAGRO tales como los productores beneficiados, la superficie apoyada y el monto otorgado. Con la finalidad de estimar el peso que tiene este programa en la producción generada en las regiones de Nuevo León.

Para la categoría de bienestar social, se incluyen indicadores que calculan la proporción de personas que viven en condiciones de pobreza y que cuentan con un ingreso inferior a la de la línea de pobreza por ingresos. Asimismo, se revisa el índice de desarrollo humano y de algunos de sus componentes relativos con el acceso a servicios básicos, tales como son: agua potable, drenaje y luz eléctrica. Además, se integra el índice de esperanza de vida y de la población que se encuentra afiliada a alguna institución que ofrece servicios de salud; se integra también el índice educativo contrastado con los porcentajes de población analfabeta; y finalmente, se consideran indicadores que miden la conectividad de las regiones, mediante la revisión de la red de carreteras y caminos, así como de la población migrante que llegó a cada región.

El desarrollo de esta investigación comienza con el primer capítulo, el cual propone la discusión teórica respecto a la política pública y a sus distintas etapas de análisis, con el objetivo de resaltar la importancia del diseño y la implementación en la consecución de los resultados de las políticas públicas, adicionalmente, define a los elementos del territorio, con el fin de promover un entendimiento y reconocimiento de la existencia de brechas territoriales que influyen en el resultado de las políticas públicas implementadas y en la consecución de la cohesión territorial.

En esa línea, en el segundo capítulo se revisa la política agrícola establecida en el Plan Nacional de Desarrollo como instrumento principal de planeación en México. Esta revisión llevó a la identificación de tres de los principales instrumentos de la política agrícola: Procampo, PROAGRO y Producción para el Bienestar. Estos programas fueron vistos desde los elementos teóricos planteados por la cohesión territorial, y contrastados con la revisión de sus resultados que fueron planteados en distintas evaluaciones realizadas por diversos autores.

Adicionalmente, el capítulo dos visualiza la homogenización del territorio en el diseño de la política agrícola, y subraya que, si bien en su planteamiento se refiere en términos de regionalización y de la identificación del sur del país como la más vulnerable, se pierden de vista aspectos concretos al interior de los territorios, pues, aunque en promedio las entidades

federativas presenten un comportamiento adecuado, al interior de sus municipalidades pueden presentar importantes retos.

El capítulo tercero se propone revisar el comportamiento interno de las regiones para un estado en particular, en este caso el de Nuevo León, que en promedio presenta un buen desempeño en los indicadores de crecimiento económico y de bienestar social, con una vocación productiva distinta a la actividad agrícola, con la finalidad de demostrar que al interior de dicho estado se presentan vulnerabilidades importantes, lo que debiera ser considerado por los tomadores de decisiones en los programas federales.

Después de este recorrido, es posible visualizar la relación que existe entre la forma en la que se ha entendido la problemática de la actividad agrícola y las medidas de políticas públicas implementadas para atenderla. Particularmente, se identifica que este tipo de medidas carecen de elementos que promuevan a la cohesión territorial desde su diseño hasta su implementación, además de que las generalizaciones en la forma de elaborar las políticas terminan beneficiando a los territorios más desarrollados en detrimento de los que tienen un menor desarrollo.

Finalmente, el ejemplo revisado de Nuevo León permitió visualizar que a pesar de que este estado presenta un buen desempeño en el promedio de los indicadores de desarrollo económico, en comparación con el resto de las entidades federativas que conforman al país, al interior de la entidad persiste una polarización en su territorio, pues cuenta con municipios altamente desarrollados frente a otros con un desarrollo económico modesto o insuficiente. En ese sentido, el desarrollo de políticas públicas que promuevan a la cohesión territorial puede dar paso a la potencialización de un territorio diverso, donde sin importar la vocación económica que tengan puedan tener niveles similares de desarrollo económico y social.

Capítulo 1. Una aproximación teórica de la cohesión territorial para el análisis de la política pública

Este capítulo propone la revisión general de los enfoques y herramientas conceptuales que serán de utilidad para el análisis de la política agrícola, definida en términos de su relación causal en el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo de 1995 al 2024. Esto permitirá indagar sobre la formulación teórica de la problemática identificada para el campo a la luz de la cohesión territorial, así, con ese marco de referencia revisar al Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), al PROAGRO Productivo y al programa de Producción para el Bienestar (2020), cada uno en sustitución del otro.

Como punto de partida se describe de forma general la discusión en torno a la definición de la política pública, y se establece que, para esta exposición, las políticas públicas son entendidas como las acciones o decisiones tomadas por los actores gubernamentales que buscan atender problemáticas concretas. Respecto a este punto, se distingue que no todo problema social es público, asimismo, se reflexiona sobre las etapas involucradas en la identificación de la relación causal que conlleva la toma de decisiones de política y su posterior implementación.

Para la segunda parte se abordan aspectos teóricos sobre el territorio y se propone a la cohesión territorial como eje central del análisis, bajo la propuesta de que en la búsqueda del desarrollo ningún territorio se debería quedar atrás. Esta premisa conlleva al reconocimiento de la existencia de brechas territoriales, entendidas como las diferencias estructurales y productivas entre los territorios. Para el caso concreto de la actividad agrícola, estas se encuentran influidas por elementos de internalización de la economía; por la disponibilidad de los recursos; y por el tipo de características de los productores. Esta idea sugiere que las particularidades territoriales pueden condicionar el éxito o el fracaso de la política pública.

1. Una revisión general de la política pública como categoría de análisis

a) Principales conceptos y nociones de política pública

Una discusión que ha estado en el tintero de las ciencias políticas y administrativas se encuentra relacionada con la definición y el uso del término de política pública, en este tema, la identificación de las diferencias entre *politics* y *policy* puede ser un punto de partida. Para Luis Aguilar (1992), la primera se explica a partir de un acercamiento teórico, que entiende a la política como la lucha organizada de poder entre los distintos actores que convergen en una “*arena política*”, sobre ambientes o espacios con determinadas estructuras, procesos, élites y formaciones de grupos, estudiados a partir de cuestionamientos sobre a quién, con cuánto, cómo y para qué se detenta el poder.

La segunda cuenta con un abordaje conceptual descriptivo, que asume que las políticas públicas (*policy*) son un sistema o conjunto de acciones dirigidas hacia la resolución o atención de problemáticas específicas, cada acción es definida por elementos de causalidad que orientan los objetivos planteados y denotan aspectos relacionados con el interés público y se relaciona con las intenciones e interacciones de los actores gubernamentales y extra gubernamentales.

En este punto, es posible afirmar que la política pública no es un concepto que se autodefinen por sí mismo, sino que es resultado de una construcción conceptual que se desarrolla dependiendo del proceso que se quiera observar (Aguilar, 1992). En términos prácticos, esta exposición define a las políticas públicas como las acciones o decisiones tomadas por los actores gubernamentales que buscan atender problemáticas concretas, pues con esa finalidad han sido creadas, modificadas e implementadas. Para el análisis de políticas públicas se pueden destacar algunos de los elementos intrínsecos²:

- **Complejidad del problema público:** el proceso de definición de un problema social como público, implica el entendimiento de que los problemas son construidos, definidos subjetiva e interesadamente por un observador bajo un contexto social y político determinado;
- **Coherencia:** toda política pública supone que sus decisiones y actividades comparten la misma base conceptual, con una clara relación estable entre sí, además deberá mantener claros los objetivos, las metas, los instrumentos y los recursos por implementar;

² Si bien los elementos destacados no son los únicos que considera la literatura de política pública, se incluyen sólo aquellos que servirán de apoyo en la exposición de esta investigación.

- **Orientación de la política:** dentro de las perspectivas de ciencia política se destacan dos tipos de razonamientos: la perspectiva descendente o **“top- down”**, que considerara que la política pública debe ser diseñada e implementada desde el Estado y, supone la racionalidad de los tomadores de decisiones. Por su parte, la perspectiva de abajo hacia arriba o **“bottom - up”** considera como eje central la visión de los actores que enfrentan el problema que intenta resolver la política pública.
- **Valores y fundamentos científicos:** cada política mantiene de forma explícita o implícita una carga valorativa de creencias políticas y sociales, así como conceptualizaciones científicas- técnicas que determinarán su dirección. Para Luis F. Aguilar, las creencias valorativas proyectan expectativas de atención de temas sociales o humanos, mientras que los elementos científico- técnico determinarán la factibilidad y costos (2006).

Bajo esa perspectiva, la política pública incorpora juicios de valor que implican la determinación y el reconocimiento de algún evento como problema público, que depende de percepciones y de una base valorativa de creencias que se insertan dentro de un proceso social y político. Dichos procesos deben ser analizados a partir de factores históricos que permiten el establecimiento de cualquier política pública, así como, la base legítima de leyes, de las alianzas y conflictos de actores en las decisiones de la acción pública, con el fin de identificar las distorsiones y/o restricciones que pudieron repercutir en su resultado.

Además, se puede argumentar que toda acción pública está compuesta por distintos instrumentos, entendidos como los medios o dispositivos con los que cuenta el gobierno en la implementación de las políticas públicas (Martínez, 2008). Estos instrumentos contribuyen a la atención de la problemática planteada por la política pública que los integra, es decir, cada uno de ellos se encuentra orientado a resolver un determinado componente del problema social por atender. Dentro de éstos se destacan a los programas públicos, definidos como el conjunto de acciones de gobierno orientados hacia la atención de realidades particulares y para su ejecución requieren de recursos financieros y organizacionales, con tiempos de realización específicos, que implican el reporte de resultados intermedios y finales, así como, son sujetos de auditoría (Aguilar V. L., 2006).

- *El ciclo de las políticas públicas*

Desde el surgimiento de las políticas públicas como abordaje teórico y metodológico de la toma de decisiones de los gobiernos democráticos, se han desarrollado diversos esfuerzos por simplificar o esquematizar los procesos implícitos en estas. Uno de los principales abordajes es el del “*ciclo de políticas públicas*”, el cual propone un análisis de flujo a partir de la identificación de las actividades cruciales en la toma de decisiones (Subirats, Knoepfel, & Larrue, 2008). Es decir, este abordaje metodológico permite distribuir a dichas actividades en fases o etapas de manera vinculatoria; con el fin de facilitar su entendimiento, se proponen abstracciones de las políticas públicas con una representación secuencial de las etapas, definidas como interdependientes dentro de un flujo continuo de decisiones.

Figura 1.1 El ciclo de políticas públicas³



Fuente: elaboración propia tomando como base a Subirats, Knoepfel, y Larrue, 2008 y la obra de Tamayo Sáez, de 1997.

³De la Figura 1.1 se destaca el contorno del recuadro de aquellas etapas que servirán de base para el desarrollo del presente análisis, por lo que serán descritas con mayor detalle en la siguiente sección.

La figura 1.1 muestra las etapas por las que idealmente transcurre una política pública. Comienza con el planteamiento del problema, que es la fase en la que se identifica alguna necesidad colectiva, dada por una carencia o sub-atención de algún bien o servicio. En este tema, Manuel Tamayo (1997) planteó que cierta literatura llegó a afirmar que los problemas sociales estaban dados o preexistían en una realidad concreta, por lo que era cuestión de esperar a que se manifestaran; en contra posición, una mirada retrospectiva nos muestra que los problemas son contruidos de forma subjetiva por un observador, es decir, la definición de una problemática depende de la perspectiva de los actores tomadores de decisión y su interacción con la opinión pública.

Así, el componente subjetivo se evidencia en la elección de un problema sobre otro. Bajo esta perspectiva, uno de los primeros retos del analista de políticas es poder identificar el tipo de intereses y de actores involucrados, esta fase es una de las más importantes del ciclo, pues una definición inadecuada del problema podría llevar al fracaso de las políticas públicas que se emprendan para su atención.

Ahora bien, siguiendo a Tamayo (1997), la cantidad de problemas que preocupan a la sociedad es mayor que aquellos que finalmente se atienden, la prioridad de atención depende de los decisores públicos y del contexto político- social implícito en la integración de la agenda política. Por lo que, la segunda etapa es la inclusión de una problemática definida en la agenda gubernamental. Dicha agenda estará influida por sesgos culturales, por la presencia de grupos de presión y por los medios de comunicación, asimismo, se encuentra influida por la competencia política, y por las tradiciones y los valores, tanto de la sociedad como de los decisores públicos.

La fase del diseño de alternativas de políticas públicas depende de la decisión de actuar sobre el problema público y rechazar la idea de no realizar algún tipo de intervención. En esta etapa, se desarrolla idealmente un modelo causal del problema por atender, para buscar alternativas de solución definidas por los actores públicos, dicha definición intenta ser influida por los actores sociales y en ocasiones por organizaciones internacionales (Subirats, Knoepfel, & Larrue , 2008).

En la etapa de elección de alternativas se cuenta con una amplia gama de instrumentos de política pública que pueden ser seleccionados como las alternativas que resuelvan, o bien atiendan, la problemática identificada. Estas son puestas a consideración del decisor público, precisando los objetivos, presupuesto, procedimientos y las entidades encargadas de su ejecución. La decisión no será sencilla, implica el examen de viabilidad organizativa, presupuestaria y política (Tamayo, 1997).

Una vez seleccionada la política pública comienza la fase de implementación. Esta consiste en la ejecución de las medidas previamente diseñadas. En este tema podría pensarse que se trata de una etapa sencilla, no obstante, en ocasiones la realidad supera a los escenarios previstos y planteados en las etapas previas, por lo que, podría ser necesario adaptar el diseño programado para intentar alcanzar el éxito de la política. Respecto a la etapa de evaluación, esta tiene como finalidad la revisión de los resultados, efectos, impactos, procesos y del diseño que trajo la implementación de la política pública, en términos de las transformaciones que se consiguieron y la resolución del problema identificado, esta fase permite retomar aprendizajes a lo largo del flujo del ciclo.

En este punto, es importante asumir algunas limitantes que se identifican en el modelo del ciclo de políticas públicas, principalmente el supuesto del estado estático y cronológico en las etapas, pues en la realidad, el orden y la secuencia en el que se presentan las diferentes fases no necesariamente corresponde con el propuesto por esta herramienta, particularmente, las etapas pueden presentarse en forma simultánea y modificarse a lo largo de vida de la política pública. Asimismo, esta herramienta presenta una orientación de la política de tipo *top-down*, la cual establece que las decisiones son tomadas por la autoridad central y bajan como instrucción, lo cual implica restar importancia a los actores sociales y al contexto territorial (Subirats, Knoepfel, & Larrue , 2008).

No obstante, para los fines del análisis propuesto resulta de utilidad clasificar en etapas el desarrollo del programa elegido, así como, se considera que la política agrícola descrita en el siguiente capítulo muestra una orientación de tipo *top-down*, por lo que el analizar las diversas decisiones de política permite realizar comparaciones entre el diseño y la implementación de los programas considerados.

- *Particularidades del diseño y de la implementación de política pública*

En el diseño de las políticas públicas la literatura tradicional ha destacado el uso del modelo racionalista, que procura eliminar elementos de la intuición o la opinión de la toma de decisiones, para proponer el uso de técnicas y herramientas sustentadas en evidencia. Este abordaje teórico presenta un supuesto difícil de cumplir, pues sugiere que los actores y los individuos son seres racionales que buscan la maximización del beneficio y, por ende, tomarán las decisiones más eficientes, sin embargo, en la realidad esto no sucede así.

Para intentar resolver esta contradicción aparece el modelo de racionalidad limitada, el cual reconoce que en la vida real los decisores de políticas públicas no pueden maximizar siempre sus elecciones, se limitan a identificar aquellas satisfactorias o suficientes dentro de sus posibilidades. Así, entre los principales elementos que limitan el diseño de las políticas públicas se identifican: la información disponible, los criterios y los conocimientos con que cuentan los decisores, la subjetividad representada en los elementos valorativos que influyen en la toma de decisiones, el tipo de organización y la estructura administrativa en la que se desarrollan los actores decisores, y finalmente pero no menos importante, los costos implícitos en las políticas públicas (Tamayo, 1997).

Bajo esta perspectiva, el diseño de la política pública se refiere al proceso de inventar y desarrollar líneas de acción pensadas para la resolución de una problemática en concreto, sin embargo, es importante considerar que este proceso es mucho más que una actividad técnica, pues en esta fase se presentan restricciones influidas por aspectos políticos, presupuestales y contextuales. Por su parte, el análisis de la implementación es importante en el sentido de que, buena parte del éxito de cualquier política descansa sobre esta fase, lo que significa que la implementación va mucho más allá de la puesta en marcha de un plan diseñado.

En este tema, Tamayo (1997) señala que los autores Pressman y Wildavsky revisaron durante la década de los setenta diversos programas, e identificaron factores que surgieron durante la implementación y que no habían sido previstos en el diseño original, por lo que, los implementadores tuvieron que realizar diversas improvisaciones o adaptaciones. Es importante decir que, los recursos humanos y financieros, la infraestructura física y los medios públicos, así como los reglamentos de operación del instrumento de política pública, son manejados por

los actores que ejecutan las acciones, lo que significa que son las organizaciones de la administración central o local quienes orientan, supervisan y realizan la implementación de la política pública.

Sin embargo, dichas organizaciones se encuentran relativamente independientes entre sí, cuentan con estructuras jerárquicas propias y en ocasiones no comparten la visión original de la política. En este sentido, la fase de implementación implica un campo de negociación política, pues gran parte del resultado exitoso de algún programa depende de la consecución de acuerdos o consensos que logren los actores involucrados.

Así, con el recorrido conceptual y teórico realizado hasta este momento, es posible visualizar que la elaboración y construcción de políticas públicas implica el desarrollo de acciones vistas desde un flujo constante de etapas, no obstante, ante realidades cada vez más complejas y con el surgimiento de problemas nuevos, se requiere de mayores esfuerzos en la búsqueda de soluciones, asimismo, es crucial la colaboración entre los actores involucrados en el diseño y en la ejecución de estas.

- *Interacción entre el diseño y la implementación*

El diseño de las políticas es mucho más que una tarea técnica que se limita a realizar propuestas a modo laboratorio, asimismo, la implementación es más que una simple labor administrativa que sigue el plan diseñado como si fuera un manual. Ahora bien, si las líneas centrales de toda política pública son definidas desde su formulación, parecería clara la relación existente entre las fases de diseño e implementación, sin embargo, esto no es tan evidente y cabe preguntarse ¿cómo ese diseño influye en la manera en que finalmente se implementa una política?, es decir, si se facilitará o bien obstaculizará la implementación.

En ese tema, se identifican dos formas de hacer política pública, a partir de un diseño que define de forma precisa el tipo de intervención y establece puntualmente los actores involucrados, con el fin de evitar confusiones en la determinación de responsabilidades y prevención de problemas de autoridad dispersa. En contra posición, el diseño de una política pública puede intencionalmente dejar flexibles sus objetivos, así como, plantear de manera general las líneas de acción, esto con el fin de facilitar espacios para que los actores

involucrados puedan realizar negociaciones entre los objetivos, o bien, en cuanto a la dirección que tendrá la política durante la implementación (May, 2018).

Bajo esta perspectiva, una mayor flexibilidad en el diseño de una política puede lograr adaptarse en contextos heterogéneos, es decir, la orientación de una política de tipo *top-down* o de arriba hacia abajo, puede intencionalmente ser ambigua en las líneas de acción en donde los grupos afectados son más distintos, esto con la finalidad de atender adecuadamente a la población afectada. Sin embargo, no debe perderse de vista la necesidad de congruencia entre lo que se planea y lo que finalmente se implementa, así como apostar por diseños realistas que impliquen un plan que determine los incentivos que se habrán de desarrollar para promover la participación y la colaboración conjunta.

Además, es importante destacar el papel de las ideas en la toma de decisiones, pues estas conforman esquemas interpretativos de la realidad y de la visión que se tiene del entorno. Dichos esquemas incorporan juicios de valor y percepciones, los cuales son un aspecto medular para la comprensión de problemas públicos, a la vez que determinan la posición que se tomará sobre el conocimiento científico y las creencias compartidas (Cairney, Paul, 2012). Así, la forma en la que las ideas se difunden y se legitiman, resulta ser un aspecto central en el diseño y la elección de las políticas públicas.

Entonces, la diversidad de ideas y posicionamientos sobre el problema público y las posibilidades de solución puede implicar que surjan desacuerdos en la selección de los instrumentos, o bien, diferencias entre la etapa de implementación y la de diseño, sobre todo cuando es ejecutada por distintos órdenes de gobierno. Por ejemplo, la implementación coordinada entre el orden federal y el estatal puede dispersar la autoridad de las políticas, con variaciones en la coherencia de las intenciones de la política. Por ello, desde el diseño de la política es preciso revisar los incentivos de colaboración con los encargados de la implementación (May, 2018).

Finalmente, las políticas públicas pueden perder fuerza o comprometer sus resultados al fundamentarse en generalizaciones amplias del problema público y de las personas que lo padecen, es decir, sin el adecuado entendimiento de las circunstancias particulares del espacio en el que son implementadas los resultados pueden variar. Bajo este contexto, se considera

pertinente al enfoque territorial en el diseño e instrumentación de las políticas públicas, por lo que, a continuación, se propone una definición adecuada de territorio que permita distinguir y acotar las discusiones teóricas sobre la cohesión territorial.

2. Un acercamiento a las brechas territoriales y a la cohesión territorial

a) Generalidades del enfoque territorial

El concepto de territorio ha sido empleado por diversos campos de estudio, su análisis tiene aspectos relacionados con el espacio planteado por la geografía como los elementos naturales y los artificialmente contruidos, e implica que se relacione la localización con la ocupación. Por su parte el acercamiento político, permite visualizar al territorio desde relaciones de poder que surgen a partir de las pugnas por el dominio sobre este, asimismo, la delimitación del área y el control de los individuos.

Desde la antropología, el espacio implica una construcción sociocultural establecida sobre una base institucional y normativa, en la cual se consolida la imagen simbólica y una identidad compartida entre aquellos que habitan o tienen cierta raíz. Asimismo, otros enfoques que han permitido nutrir esta conceptualización, son la economía que establece la relación que tendrán los recursos y su apropiación entre grupos dominantes, e incorpora elementos de la actividad humana y de la división del trabajo, diferenciando a los dueños del capital y a los trabajadores que explotan dichos territorios (Martínez, Lorenzen, & Salas, 2015).

Para el desarrollo de esta investigación el territorio podrá entenderse *“como el lugar en el cual se desarrollan intercambios, relaciones, comportamientos y actividades que sedimentan las sociedades y le dan una configuración particular al paisaje, a las formas de trabajo y a los productos locales”* (Torres & Ramos, 2008, pág. 85). Además, se afirma que el territorio integra elementos naturales y artificialmente contruidos en función de la localización y aprovechamiento de sus recursos, e incorpora elementos de la actividad humana y de la división del trabajo, que implican la apropiación entre grupos dominantes y las relaciones de poder que se darán mediante pugnas por el dominio sobre el territorio y el control de los individuos que lo habitan.

Gerardo Torres y Héctor Chávez (2008) precisan el salto que va del territorio hacia la territorialización, que implica el proceso identitario y de patrimonio visto desde tres frentes: el primero incluye los recursos dados de forma natural: el agua, suelo, fauna, entre otros; el segundo es cultural e implica las construcciones realizadas en dicho territorio y elementos artísticos); y, el tercero es el inmaterial e incluye tradiciones, festejos y el saber hacer.

Adicionalmente, el proceso de territorialización incluye los movimientos sociales dados por la interacción entre los recursos, su apropiación y defensa, lo queda el sentido de pertenencia de los individuos a su territorio. Bajo esta perspectiva, puede pensarse que, para el caso del campo mexicano históricamente las formas de apropiación y explotación de un territorio pueden estar vinculadas con los movimientos agrarios que tuvieron lugar en el periodo revolucionario de principios de la década de los noventa, así como, con la posterior constitución de ejidos y comunidades agrarias.

Ahora bien, como ya se señaló, los territorios son dinámicos y complejos, por lo que la acción colectiva y las formas de apropiación de los recursos generalmente están en tensión, no obstante, la consolidación de territorialidades arraiga valores, identidades y significados compartidos que se pueden sumar en la búsqueda del desarrollo.

Entonces, el tema territorial es de suma importancia pues da sentido al establecimiento de las políticas públicas en su dimensión espacial, además, tal como lo afirma Luiselli (2017), propuestas más realistas podrían ser construidas cuando se integran elementos naturales, hídricos, edáficos y climatológicos, pero sobre todo, entender al territorio como diverso, complejo y multifuncional permite avanzar hacia el reconocimiento de las diferencias o brechas en el desarrollo logrado y en la forma en la que éste debería promoverse.

b) Brechas territoriales

En esta línea de análisis resulta pertinente revisar el concepto de brechas territoriales, definida como: *las diferencias en la distribución de las actividades y dinámicas económicas en el espacio y es la expresión de la desigualdad que se genera por los procesos de inversión, acumulación y remuneración de los diferentes componentes de la producción* (CEPAL, 2015, 24). Estas diferencias se encuentran influidas por patrones de ubicación de los recursos, o bien de los

mercados de las actividades económicas, dando como resultado elementos de desigualdad en los territorios⁴.

Para entender de forma más puntual la existencia de brechas territoriales, podrían revisarse los aspectos considerados por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp), el cual señala que las brechas influyen de manera importante en lo que son o pueden llegar a ser las personas, respecto al territorio en el que nacen y se desarrollan (RIMISP, 2013).

La competencia económica internacional ha traído mayor exclusión entre países. Para la agricultura la globalización ha significado la configuración de un sistema agroalimentario donde los países desarrollados dominan los mercados. Como resultado, la actividad agrícola en cada país deberá articularse con dicho sistema, lo cual crea nuevas relaciones entre capital y trabajo, mayor importancia de las agroindustrias, especialización en determinados cultivos y la expansión de empresas trasnacionales (Martínez, Lorenzen, & Salas, 2015).

México cuenta con un extenso territorio de variada geografía y climas, lo que genera una diversidad en flora, fauna y ecosistemas, estos se han transformado principalmente por la intervención humana y el cambio climatológico. No obstante, en general el suelo de nuestro país no es tan propicio para el desarrollo de la agricultura, gran parte del territorio es demasiado montañoso, además, cuenta con un clima árido para buena parte del norte y algunas lluvias temporales para el altiplano (Luiselli, 2017).

En ese tema, el libro *Agricultura y alimentación en México: Evolución, desempeño y perspectivas* de Cassio Luiselli (2017), identifica a Michoacán como una zona productiva de frutas principalmente; Chiapas presenta un conjunto de climas distintos que le permite diversificar su producción entre sus sierras y las zonas de agricultura tropical; mientras que Yucatán cuenta con una agricultura modesta. Para la región noreste del país se tienen zonas muy áridas; y en el caso de las zonas áridas del norte del país localizadas en estados como Sonora, Chihuahua, Coahuila y Nuevo León, tenemos que la vegetación es escasa, por lo que la agricultura con la que cuentan se ha extendido a través de sistemas de riego.

4

Esta descripción sirve para ejemplificar la gran diversidad de recursos con que cuenta el territorio, uno de los elementos a considerar dentro de las denominadas brechas territoriales para el logro de la cohesión territorial que defino a continuación.

c) *Cohesión territorial*

El reconocimiento de las brechas territoriales y la necesidad de atenderlas ha sido tema de reflexión dentro de los trabajos realizados por la Asamblea de las Regiones de Europa, la cual propone la introducción del concepto de cohesión territorial en el establecimiento de las políticas públicas. En este tema, la Comisión de las Comunidades Europeas en el año 2008, comenzó a realizar esfuerzos por profundizar en la discusión por medio del *Libro Verde sobre la cohesión territorial*, a partir del cual se establecieron las principales líneas del uso del término y se abrieron espacios para el diálogo de estrategias dirigidas hacia la reducción de las brechas territoriales. De esas reflexiones surge la siguiente definición de cohesión territorial:

... principio para las actuaciones públicas encaminadas al logro de objetivos como crear lazos de unión entre los miembros de una comunidad territorial (cohesión social) y favorecer su acceso equitativo a servicios y equipamientos (equidad/justicia espacial), configurar un auténtico proyecto territorial común (identidad) partiendo del respeto a la diversidad y a las particularidades, articular y comunicar las distintas partes del territorio y romper las actuales tendencias hacia la polarización y desigualdad entre territorios (de la Unión Europea o de España) aprovechando las fortalezas y rasgos inherentes de cada uno de ellos (Fernández, *et al.*, 2009: 159-160).

Dentro de la definición propuesta se destacan tres elementos importantes, los cuales son: cohesión social, justicia espacial e identidad territorial, que serán relevantes para el análisis de las reglas de operación y las evaluaciones de los programas de interés, es importante precisar que para el uso de estos se simplifica la discusión teórica y se propone una definición generalizada para ser rastreada en los documentos referidos.

La *cohesión social* puede ser entendida como los lazos de unión que se desarrollan entre los miembros dentro de una comunidad en concreto, en este tema, Israel Cabeza Morales (2015) apunta que para el desarrollo de cohesión territorial requiere de niveles de cohesión social, misma que posibilita alcanzar mayores niveles de bienestar, a partir de la creación y conformación de vínculos fraternales entre las personas que habitan en un territorio específico.

Ahora bien, se entiende por *justicia territorial* la igualdad de oportunidades para alcanzar el desarrollo de las personas independientemente de su ubicación en el territorio, por ello, las políticas públicas deberán favorecer el acceso equitativo a bienes, servicios y equipamientos entre los territorios. Mientras que, la *identidad territorial* se encuentra relacionada con la identificación de un auténtico proyecto de vida común, contempla las fortalezas y particularidades de la comunidad que lo conforma, es importante decir que, este elemento es el más complicado de cuantificar o medir, pues se introduce en el campo de los sentimientos colectivos e individuales (Fernández, Pedregal, Rofíguez, Pita, & Zoido, 2009).

Desde esta perspectiva se relacionan los apuntes realizados por Israel Cabeza Morales (2015), sobre la forma en la que la cohesión territorial añade la dimensión espacial a otro tipo de conceptos de uso exclusivo del análisis social, lo cual implica que, componentes que por ejemplo visualizan a la igualdad, la solidaridad o la protección social se entiendan desde los territorios.

En este tema, el programa denominado como “Cohesión Territorial para el Desarrollo” del Rimisp, proporciona una mirada más enfocada a la realidad que se vive en países de América Latina, para los cuales se han presentado históricamente niveles altos de desigualdad estructural con brechas territoriales muy amplias, que para reducirlas se requiere no solo aumentar el desarrollo de los territorios rezagados, sino que estos se dinamicen más rápido, y eventualmente, sea menor esa disparidad, donde será decisiva la búsqueda de medidas dirigidas hacia la cohesión territorial, entendida como:

La condición de un país en la cual todas las personas tienen iguales oportunidades de desarrollo y acceso a niveles semejantes de bienestar y de ejercicio de sus derechos, independientemente del lugar donde nacen, crecen o viven, sin que ningún territorio se encuentre en una situación de marginación permanente u ofrezca niveles de vida inferiores a mínimos socialmente garantizados (Cazzuffi, *et al.*, 2013, 1).

Entonces, la conceptualización de la cohesión territorial se encuentra asociada con una dimensión espacial, sociocultural, económica productiva, político–institucional y físico–ambiental, las cuales contemplan alcances y se integran por diversos indicadores que dan luz de la posición que ocupan los territorios. Para el caso de un Estado federal y descentralizado,

la cohesión territorial implica acuerdos entre los territorios que garanticen la sostenibilidad de los intercambios, esto es, que en la búsqueda del desarrollo nadie se quede atrás. Así, para lograr la cohesión territorial no bastarán políticas generales que se diseñen de forma homogénea y sean implementadas como si todo el país tuviera las mismas condiciones.

El camino hacia la cohesión territorial implica admitir las diferencias entre los territorios para contempladas en la aplicación de las políticas públicas, lo que nos lleva a pensar que paquetes de medidas de acción estandarizadas y poco adaptadas a las necesidades de los territorios darán resultados diferenciados y podrían implicar el fracaso de las políticas planteadas (Fernández, Pedregal, Rofíguez, Pita, & Zoido, 2009).

En este sentido, se estima que políticas espacialmente ciegas podrían ampliar las brechas territoriales, lo cual genera mayores niveles de desigualdad entre los territorios (RIMISP, 2013). Para poder revisar dichas brechas territoriales, así como el nivel de cohesión que puede existir al interior de un territorio, será necesario proponer un sistema válido de indicadores, que responda al propósito del análisis.

Entonces, teóricamente los indicadores seleccionados deben considerar la naturaleza multidisciplinaria de la cohesión territorial, que constituye una estrategia hacia la atención y solución de los desequilibrios territoriales, más allá de medidas sectoriales y específicas se persiga una distribución más equilibrada de recursos económicos, se promueva la generación o consolidación de vínculos más solidarios al interior de los territorios, así como, se promueva el uso racional de los recursos naturales.

En este punto es importante reflexionar sobre las limitaciones que han sido identificadas respecto a la cohesión territorial, al ser un concepto acuñado desde la Unión Europea, puede que no visualizar complejidades relacionadas con una mayor variedad de identidades e ideales de desarrollo, por ejemplo, el reconocimiento de distintas identidades étnicas y organizaciones diversas representa mayores inconvenientes en lograr dar sentido colectivo en el diseño y la implementación de políticas.

Adicionalmente, el uso del concepto de cohesión territorial ha sido comúnmente relacionado únicamente como referencia del espacio o de un lugar particular, lo cual deja fuera del análisis elementos cruciales de políticas públicas más robustas, no obstante, los ideales de este concepto son difíciles de alcanzar, ante una centralización de la actividad económica y de la población que habita en los territorios, consecuentemente de la forma en la que se plantean las acciones públicas y la posibilidad de llegar a los territorios más alejados (Gasca, y otros, 2020).

3. Consideraciones teóricas

Con el recorrido conceptual y teórico realizado hasta este momento, es posible visualizar que la elaboración y construcción de políticas públicas implica un conjunto de acciones vistas desde un flujo constante de etapas, así, el análisis de la política pública que se pretende realizar comienza con la revisión conceptual de los factores que intervienen. En este sentido, la política pública se define como el conjunto de acciones o decisiones tomadas por los actores gubernamentales con la finalidad de resolver problemáticas concretas.

La revisión específica de las etapas de diseño y de implementación abre el camino para el análisis del Plan Nacional de Desarrollo, particularmente, sobre la problemática del sector agrícola en México y su relación causal. En este camino, se puede identificar una orientación de tipo “*top- down*”, que implica un diseño de la política pública de arriba hacia abajo, esto es importante porque desde el entendimiento del problema hasta la elección de los instrumentos de política pública, la idea de que el gobierno central conoce la problemática por atender y proponerlas mejores alternativas de solución o atención, dichas propuestas son estandarizadas, generalizadas y hasta homogéneas, bajo una visualización de promedios para todo el territorio.

En este punto, se propone al criterio territorial para poner en evidencia que la actividad agrícola se encuentra definida más allá de un lugar físico dotado por componentes naturales y geográficos, pues se encuentra influida por aspectos políticos y económicos, que llevan a diferentes formas de apropiación e intercambio, con distintas formas de trabajo. Estas diferencias se explican a partir de la existencia de brechas territoriales, entendidas como una

distinta distribución de actividad económica y de desarrollo, que puede ser una expresión de desigualdad.

Estas brechas son importantes a la hora de tomar decisiones de política pública, pues pueden llevar a resultados distintos, particularmente, pueden potenciar o intensificar las diferencias entre los territorios al beneficiar algunos sobre otros. En este tema, se propone a la cohesión territorial como concepto que reconoce que, si bien no todas las regiones son iguales, las políticas públicas deben apuntar para que todas tengan las mismas posibilidades de desarrollo.

En el caso de un Estado federal y descentralizado, la cohesión territorial implica acuerdos entre los territorios con la finalidad de que garanticen la sostenibilidad de los intercambios, para que en la búsqueda del desarrollo nadie se quede atrás. Entonces, para lograr la cohesión territorial no bastarán políticas generales que se diseñen de forma homogénea y sean implementadas bajo los mismos criterios. En este sentido, se estima que políticas espacialmente ciegas podrían ampliar las brechas territoriales, lo cual genera mayores niveles de desigualdad entre los territorios (RIMISP, 2013),

Por ello, la siguiente sección propone el análisis del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas Procampo, PROAGRO y Producción para el Bienestar como instrumentos de la política agrícola, con un particular énfasis en la revisión del diagnóstico de la etapa de diseño y de las evaluaciones realizadas a su propuesta de solución, con la finalidad de buscar elementos relacionados con la identificación de las brechas territoriales.

Capítulo 2. Procampo, PROAGRO y Producción para el Bienestar, como instrumentos de la política agrícola

Este capítulo plantea la revisión de los principales elementos de la política agrícola y un breve recorrido histórico y jurídico del campo mexicano a manera de contexto. Adicionalmente, se propone analizar el Plan Nacional de Desarrollo de los ejercicios del 1995– 2000 hasta el plan vigente de 2018- 2024, con la finalidad de identificar las intervenciones que han sido propuestas en el espacio de la política pública, cuyo origen es el diagnóstico y su relación causal definido en la etapa de diseño.

Para el periodo de interés se revisan los programas de: Procampo, PROAGRO y Producción para el Bienestar, con el fin de definir si se trata de programas conceptualmente distintos, o de una continuidad de los mismos; adicionalmente, para los programas señalados se distinguen los elementos discursivos relacionados con la cohesión social, la justicia espacial, la identidad territorial y con el desarrollo de la productividad, así como, los resultados propuestos por las evaluaciones realizadas por distintas organizaciones nacionales e internacionales.

1. Antecedentes

a) *Principales elementos de la política agrícola*

La política pública dirigida hacia el desarrollo del campo se encuentra dividida entre dos objetivos principales, uno de ellos planteado en términos de justicia agraria se refiere al reparto y dotación de tierras de la “política agraria”; el segundo va dirigido a mejorar las condiciones de vida de la población rural al incrementar la producción y la productividad del campo, este se concentra en la “política agrícola”⁵ (ASF, 2017). En este tema, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)⁶, señala que los principios de las políticas agrícolas deben responder a aspectos relacionados con el desarrollo humano. Entonces, más allá de cubrir solo necesidades cuantitativas de alimentación, deberán garantizar aspectos

⁵ Cabe señalar que este documento centra la atención en la política agrícola en México de 1995 al 2020.

⁶Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO por sus siglas en inglés), es un organismo especializado adscrito a la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

nutrimentales o de calidad para áreas rurales y para zonas urbanas. Además, estas políticas deben promover una adecuada remuneración de las actividades económicas en los entornos rurales que asegure adecuadas condiciones de vida (FAO, 2004).

Así, el planteamiento sobre las tareas de la política agrícola estará encaminada hacia el fortalecimiento de los ingresos reales de la población campesina y a la participación protegida en las dinámicas del mercado de las familias económicamente vulnerables, tomando en cuenta tres factores principales: la producción (superficie cultivada y los rendimientos entendidos como productividad), los precios locales, y los empleos no agrícolas (FAO, 2017).

Ese tipo de objetivos resaltan la importancia de la colaboración interinstitucional y la participación de los gobiernos locales con organizaciones o asociaciones de productores, así como, con la secretaría nacional de agricultura, que considere las particularidades implícitas en el diseño y la implementación de las políticas agrícolas. Particularmente, la política agrícola cuenta con tres instrumentos principales (figura 1.2). El primero es el gasto público que contiene las erogaciones fiscales para distintos propósitos del sector; el segundo se define como los controles principalmente de los precios y de la actividad comercial. Finalmente, el tercer instrumento se relaciona con la gestión directa del mercado y la producción a través de empresas estatales.

Figura 1.2 Instrumentos de la política agrícola

1. Gasto público	<ul style="list-style-type: none">• Inversiones en infraestructura• Crédito a productores y subsidios al crédito privado• Financiación de la investigación• Subvenciones en la compra de insumos
2. Controles	<ul style="list-style-type: none">• Controles de los precios, el comercio, acceso de insumos y de los niveles de producción• Precios de garantía
3. Gestión directa	<ul style="list-style-type: none">• Empresas estatales que promueven la producción colectiva y la comercialización

Fuente: Elaboración propia con base en FAO, (2004), <http://www.fao.org/3/y5673s/y5673s00.htm#Contents>

Para el caso mexicano, los instrumentos de política agrícola más recurrentes son: apoyos directos a los productores; programas para el fomento productivo (como los destinados para la mecanización de cultivos prioritarios); apoyos a la comercialización; y finalmente, pero no menos importantes, apoyos para la inclusión de elementos tecnológicos. Dichos programas han cambiado conforme pasa el tiempo, los distintos gobiernos, las diversas conceptualizaciones del problema público, y la forma en la que se resuelve.

b) Desarrollo histórico y normativo de la política pública agrícola en México

La búsqueda por la propiedad de la tierra dominó el escenario político del México independiente. Desde su conformación como una república representativa, la disputa por la posesión de la tierra trascendió en la toma de decisiones para el ámbito rural. Una de las primeras medidas tomadas en este tema fue la fragmentación de la propiedad de la tierra en posesión de la Iglesia y del ejército, por medio de las Leyes de Reforma, sin embargo, fue hasta el movimiento agrario iniciado en 1910 que se logró empujar la exigencia por la repartición de tierras (Luiselli, 2017).

La Ley Agraria expedida en el año de 1915 por Venustiano Carranza, buscó resolver el tema del despojo de tierras, pero fue hasta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (artículo 27), cuando se concretizaron las medidas para la consolidación del ejido como una institución de control político. Esta legislación colocó en el centro del análisis la política de restitución o dotación de tierras, que implicó el surgimiento de ejidos por todo el país, lo que en términos generales representó *el fin de la hacienda y el arranque de la era ejidal* (Luiselli, 2017, 111).

Desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se establece la rectoría del Estado mexicano en el desarrollo nacional. El artículo 27 establece que la nación tendrá la propiedad de las tierras y aguas, por lo que podrá transmitir el dominio de éstas al establecer distintas modalidades de propiedad privada en términos del bienestar público, con los mecanismos generales para la regulación del pleno derecho sobre la tierra.

Ahora bien, para el sexenio de Lázaro Cárdenas se otorgó gran importancia al establecimiento de apoyos institucionales y financieros para los ejidos consolidados, lo cual permitió que se incrementara la superficie cosechada (Luiselli, 2017). Es decir, durante este

periodo⁷ la participación del Estado mexicano en el subsector agropecuario fue muy activa para toda la cadena productiva y en la comercialización, y también implementó subsidios para la contratación de financiamientos y seguros (FAO, 2012).

No obstante, a mediados de los años sesenta empezó a tensionarse el entorno económico y político a nivel internacional. Para el caso de América Latina la acelerada industrialización implicó una mayor migración de las zonas rurales hacia las urbanas, asimismo, provocó que las políticas públicas agrarias se dedicaran casi exclusivamente a la procuración de precios bajos de los alimentos para las zonas urbanas. Para los años ochenta se identifican modificaciones en las condiciones del intercambio, ante una creciente apertura de los mercados mundiales, así como, una marcada tendencia hacia la industrialización de las economías, en donde los precios internacionales de los alimentos presentaron una fuerte tendencia hacia la baja (Sanderson, 1990).

Consecuentemente, durante la década de los noventa la política de fomento productivo hacia el campo mexicano presentó una reestructuración con el propósito de potenciar al mercado y modificar la intervención del Estado, surgen así nuevas formas de hacer política agrícola y agraria. Dentro de los ajustes más relevantes se ubica la reforma constitucional del artículo 27 en 1992, que tuvo por finalidad dar por concluido el periodo del reparto agrario, y se inició con los mecanismos generales para la regulación del pleno derecho sobre la tierra y de las nuevas formas de trabajo y de asociación agropecuaria a través del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE).

En ese mismo espíritu, se inició la desregulación del sistema financiero por medio de la liberación de las tasas de interés del crédito agropecuario y de la segmentación de los sujetos de crédito, particularmente, Banrural. Esta institución se concentró en brindar apoyo a los productores con potencial productivo, mientras que aquellos con bajo potencial fueron canalizados a programas de desarrollo social. Adicionalmente, en 1992 se privatizó la paraestatal FERTIMEX⁸, se retiraron los subsidios a las cuotas de agua y de energía eléctrica,

⁷ El periodo referido inicia en 1935 con la creación del Banco Nacional de Crédito Ejidal (Banjidal), abarca la intensificación del reparto agrario (1935-1970), el incremento de la superficie agrícola cultivable (1940-1970), y el establecimiento de los precios de garantía (1964 -1970) (ASF, 2017)

⁸FERTIMEX producía y distribuía fertilizante por debajo del precio internacional.

así como, se concluyó con el sistema de precios de garantía, dando lugar a la creación del programa de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) (SAGARPA, 2012).

Durante ese periodo, México se integró al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en 1986, y en el año de 1992 al Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN)⁹. En este tema, se destaca que los beneficios obtenidos entre los participantes de este tipo de compromisos internacionales han sido diferenciados, en parte debido a los distintos niveles de desarrollo y rentabilidad de cada país firmante. Para México, estos esquemas de competencia han sido menos provechosos respecto al resto de los países socios¹⁰.

Las sucesivas políticas de ajuste que promovieron la modificación del tipo de intervención del Estado en medio de la crisis económica y financiera que durante la década de los noventa enfrentó el país, significó para el sector agrícola una crisis estructural, que mantuvo como parte de sus principales efectos la desaparición de empresas estatales, con implicaciones en el otorgamiento de subsidios y en la inversión pública, así como, la modificación de su papel en la resolución de conflictos y la regulación de precios (Flores & Martínez, 2014).

En la actualización de la política pública agrícola se establece la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en el año 2001, la cual planteó como tema de interés público la sustentabilidad del desarrollo rural. En el tema presupuestal dicha normatividad dio origen al Programa Especial Concurrente para el desarrollo sustentable en México (PEC), que desde el año 2003 se integra en un anexo específico del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El PEC promovió la integración de un componente social para la atención de la problemática de la pobreza rural (FAO, 2018). No obstante, una de las limitantes que se identifica para esta normatividad, se relaciona con la diversidad de programas y los distintos actores involucrados, que implican mayores retos en la coordinación de los diferentes órganos de gobierno en la armonización de objetivos, reglas, beneficios y evitar una probable duplicación de esfuerzos.

⁹ Cabe señalar que la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) fue el 17 de diciembre de 1992, pero fue hasta el 1 de enero de 1994 que entró en vigor.

¹⁰Las diferencias entre los países firmantes colocan a México con distintas desventajas, pues cuenta con una comercialización de productos de bajo valor agregado, menor calidad de las tierras cultivables, e insuficiente desarrollo tecnológico (García & Martínez, 1992 y Martínez, 2008).

2. El Plan Nacional de Desarrollo como instrumento de la acción pública

La rectoría del desarrollo nacional se encuentra a cargo del Estado mexicano, quien debe promover el crecimiento económico al tiempo que busca una distribución más justa del ingreso y la riqueza. En ese tema, se establece que: *habrá un plan de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal* (CPEUM, artículo 26 inciso A), y para este fin, se cuenta con la Ley de Planeación que enmarca las bases, normas y principios para la integración del Sistema Nacional de Planeación Democrática¹¹.

Este sistema establece el sustento que otorga facultades al poder Ejecutivo para la coordinación de actividades y acciones de planeación nacional, y señala la periodicidad del plan y las responsabilidades institucionales de su ejecución (Ley de Planeación, Artículo 1°). Entonces, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), como el principal instrumento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, enmarca las líneas de política pública, a través del establecimiento de objetivos y estrategias nacionales, asimismo, calcula los recursos necesarios para tales fines.

Ese plan considera el largo plazo de la política nacional, que incluye un diagnóstico de la situación actual y define la problemática por atender, con el diseño de objetivos, estrategias e indicadores para su seguimiento. En el siguiente apartado se visualiza la toma de decisiones de política pública agrícola, sostenida por un robusto marco normativo que se materializa en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

a) *Elementos de la política agrícola dentro del Plan Nacional de Desarrollo*

Este análisis comienza con el **Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000**, el cual surge en un contexto de transición hacia una mayor apertura comercial. En este sentido, las medidas que fueron propuestas mantuvieron como objetivo modificar la tendencia de la intervención estatal en la actividad agropecuaria, lo anterior sostenido por la existencia de altos niveles de subsidios

¹¹ El Sistema Nacional de Planeación Democrática incluye a todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para que, a través de sus unidades administrativas encargadas de la planeación, se diseñe el proceso de planeación nacional.

y por las barreras de protección comercial. En el **diagnóstico** se identifica un serio rezago del campo mexicano, por lo que se visibiliza un alto porcentaje de población que vive en condiciones de pobreza y con limitadas oportunidades de desarrollo. Al mismo tiempo, señala que la actividad agropecuaria se encuentra bajo un contexto de baja productividad, con empleos poco estables y sin acceso a sistemas de protección o de pensión, consecuentemente, persiste una amplia proporción de población que emigró hacia otras regiones o hacia el extranjero.

En el horizonte regional se identifica el nivel macrorregional que reconoció un desarrollo social heterogéneo, con serias desigualdades de las zonas rurales frente a urbanas y por grupos socioeconómicos. Dentro de la relación causal sobresalen las condiciones orográficas poco favorables para el desarrollo de la agricultura; una limitada diversidad de cultivos; y poca capitalización del sector con una infraestructura inadecuada y un reducido acceso a las tecnologías. Adicionalmente, este plan identificó que persiste una insuficiencia del sistema financiero rural, pues para ese momento cerca del 60 por ciento de los municipios en el país carecía de acceso a sucursales bancarias.

Bajo este escenario, la **instrumentación de la política pública** sostuvo que aún no había pasado tiempo suficiente para ver los resultados de la apertura comercial. Así, la acción pública se mantuvo encaminada hacia el establecimiento de mecanismos de focalización y el otorgamiento de apoyos directos. Ahora bien, se estableció como estrategia prioritaria la promoción de la expresión de la identidad pluricultural del país y de la armonización geográfica del ritmo de crecimiento, sin embargo, no se contaba con una estructura regional de mercados que pudiera contribuir a igualar los costos de comercialización entre las diferentes regiones. Así, puede afirmarse que el potencial exportador se desarrolló únicamente en casos muy concretos, por lo que los beneficios no fueron generalizables.

El plan mencionado fue enfático en reducir las desigualdades entre las ciudades y el campo, por medio del incremento del ingreso de los productores ante la caída de los precios agrícolas (ante la inminente apertura comercial y su formalización en el Tratado de Libre Comercio con América del Norte). Para ello, se plantearon instrumentos dirigidos hacia incrementar la productividad de las actividades agrícolas y ganaderas, las cuales fueron

pensadas a partir de mecanismos focalizados por medio de transferencias directas. En este nivel de planeación (PND), se propuso al Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), por lo que puede destacarse su importancia en este periodo.

No obstante, ese tipo de medidas no correspondió con la magnitud del problema definido y con el grado de afectación que la apertura comercial provocó en los productores agropecuarios, más bien se trató de medidas paliativas que no constituyeron soluciones claras. Finalmente, se identifica que este plan es demasiado descriptivo y reiterativo sin un adecuado sistema de evaluación o medición de resultados, además, no cuenta con acciones coordinadas entre los distintos órdenes de gobierno, es decir, sus líneas de política pública carecen de precisión y parecen no ser vinculatorias, y en algunos casos, son hasta confusas.

El **Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006** surge en un escenario de alternancia política de la administración federal, por lo que fue más enfático en condenar las ineficiencias de la aplicación del recurso público de administraciones anteriores. Afirmó que la discrecionalidad en la implementación de las políticas produjo prácticas corporativistas y clientelares bajo una estructura jerárquica centralizada, no obstante, la propuesta que presentó para resolver dichas críticas no fue conceptualmente distinta para el sector agrícola.

En el **diagnóstico** general de la actividad económica identificó pocas oportunidades de aumentar la competitividad productiva, un crecimiento desigual y concentrado para algunos. Particularmente, señala un mayor desarrollo para algunas regiones, en especial para las ubicadas en el norte del país. En ese escenario, se destacó la baja productividad y competitividad del campo mexicano, en parte, debido a la falta de capitalización de las unidades productivas, y a la reducción del financiamiento otorgado por la banca comercial en la década de los noventa, mientras que los recursos financieros de origen público estuvieron desarticulados.

Adicionalmente, se identificó una insuficiente infraestructura productiva, así como, el poco acceso a las técnicas y tecnologías para la producción, lo cual redujo las posibilidades de fortalecer al capital humano. En ese tema, señaló la creciente hegemonía económica y

demográfica de las ciudades, lo que implicaría una brecha más amplia entre lo rural y lo urbano. De esta manera, planteó que persisten mayores oportunidades laborales con mejores condiciones y prestaciones para los entornos urbanos, consecuentemente, la mayor tendencia a la migración para el caso de los jóvenes generó que las mujeres campesinas empezaran a tener mayor peso en la fuerza laboral de los entornos rurales.

La propuesta del plan da cuenta de una mayor claridad en los objetivos y en las líneas estratégicas frente a su antecesor, lo que da más orden a las propuestas de política. Para la **instrumentación de la política pública** se visualizaron medidas de inversión en tecnología y de mayor integración de los productos primarios a las cadenas productivas. Asimismo, se previeron programas de reconversión productiva y de formación de actividades económicas complementarias para mejorar las posibilidades de ingreso y de bienestar. Se propuso ordenar y regularizar la propiedad rural, así como, apoyar a las mujeres que participen en actividades productivas. En este punto es importante señalar que, a diferencia de otros planes de desarrollo, se reconoció, al menos en el papel, la importancia de las mujeres en la población objetivo de las medidas propuestas.

Además, el plan en cuestión reconoció que la nación mexicana es culturalmente heterogénea, entonces, al menos de forma retórica, propuso la difusión del conocimiento de otras culturas, de tradiciones de origen indígena y de distintos estilos de vida de las regiones de México. En este tema, la planeación regional estaría en coordinación entre el gobierno federal y las administraciones estatales y municipales. Adicionalmente, reconoció el desafío del aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y buscó crear conciencia e identidad en armonía con la naturaleza y la protección del suelo fértil. Además, propuso mejorar las relaciones intergubernamentales de vinculación con las autoridades locales, para el diagnóstico, la detección de necesidades y las propuestas de solución específicas por región.

Al incluir temas relacionados con la etnicidad y el rescate cultural, se podrían mostrar indicios de la visualización de aspectos conceptuales del territorio. No obstante, preservó la misma línea de política pública, e incluso conservó muchos de los programas que criticó en el diagnóstico, y aunque se tratara de un plan más claro, la línea de política agrícola fue similar.

El **Plan Nacional de Desarrollo 2007 -2012** mantuvo diversos elementos establecidos por su plan antecesor. Particularmente, el **diagnóstico** continuó con la idea de que el principal problema del sector agropecuario era la baja productividad y la poca competitividad, a causa de una insuficiente infraestructura hidroagrícola y del limitado acceso a los mercados internacionales.

Asimismo, se observó que persistió de forma importante la migración de la población joven de las zonas rurales hacia destinos urbanos dentro del país y hacia otros países, lo que implicó el envejecimiento de los portadores de derechos que permanecieron en sus localidades de origen. En ese sentido, se reconoce que la población que vive dichas zonas tiene pocos incentivos económicos para permanecer en sus comunidades de origen, consecuentemente, la migración de este tipo implica la pérdida de capital humano y social para el campo.

Ahora bien, este plan integra de manera más evidente el deterioro de los suelos y de las aguas dirigidas hacia el desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras, además, se planteó que para ese momento se había reducido la cantidad de tierras con potencial de producción de alimentos, en parte debido al incremento de los incendios forestales y los procesos de deforestación que han llevado hacia la pérdida de gran parte de la biodiversidad.

Gran parte de la **instrumentación de la política** pública resalta la importancia del patrimonio y el legado de la población indígena para México, tal como su plan antecesor. Por lo que buscó integrar la dimensión espacial y las características particulares de cada región en el diseño de los programas y políticas, y si bien, como ya señalamos, este tipo de estrategias podrían referirse a componentes territoriales, no dejó clara la estrategia de difusión, ni tampoco el tipo de atención que daría para esta población.

En ese sentido, se propuso que el Desarrollo Humano Sustentable sería la premisa básica para permitir que generaciones futuras pudieran acceder a los recursos naturales disponibles en ese momento. Así, se propusieron políticas públicas transversales y la coordinación interinstitucional, lo que se tradujo en la búsqueda de la atención de las zonas rurales y costeras de manera prioritaria. Dicha propuesta fue sustentada en el Programa

Especial Concurrente, activo desde el plan anterior, pero con la diferencia de que para este periodo se procuró la revisión de los programas que lo integraron, con el fin de evitar la duplicidad de objetivos y de la población atendida¹².

El plan reflexionó sobre las formas en que la población pueda tener un mayor arraigo por la tierra, sobre todo para el caso de los jóvenes, y la certidumbre jurídica continuó siendo un factor determinante. Por ello, desde este nivel de política, se estableció la necesidad de generar un censo agropecuario que otorgara la información necesaria del estatus de la misma, y también para conocer la situación en la que se encuentra cada región, pues para este plan resultó evidente que no todas las entidades y localidades lograron una misma inserción en los mercados internacionales.

Se insistió en el involucramiento del gobierno federal y de los gobiernos estatales y municipales para permitir atenuar las desigualdades en el nivel regional. Una de sus principales estrategias fue el impulsar de manera prioritaria el desarrollo de los municipios con mayores niveles de pobreza y marginación. Este plan introdujo elementos sobre la responsabilidad compartida y la corresponsabilidad, solidaridad y el trabajo colectivo, y por primera vez elementos de territorialidad aparecieron de forma más explícita.

La segregación de la población continuó a través del condicionamiento rígido de los créditos que serían otorgados para los grandes productores, mientras que para aquellos que no pudieran cumplir con los requisitos establecidos, se propuso continuar con el Procampo para el periodo que abarcó dicho plan. Este asunto es relevante pues la conclusión de este programa había sido fijada desde el 2009 a este nivel de política resalta la importancia que ha tenido para este periodo.

El Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018 planteó de forma clara los retos del sector agroalimentario, entre los que se destacan: la poca capitalización del sector que se visibiliza en la falta de equipamiento e infraestructura, lo que al mismo tiempo limitó la incorporación de

¹² No obstante, esta revisión y ajuste no resultó del todo exitosa, pues los elementos de duplicidad persistieron (ASF, 2017).

nuevas tecnologías en el proceso productivo. Este tema se relacionó con la oportunidad y el costo del financiamiento, por lo que se reconoció que existen fuertes disparidades por tipo de productor. Particularmente, se observó la persistencia de importantes brechas en la productividad de las entidades federativas del país, y se consideró que estas diferencias tienen un componente geográfico, pues para el sur del país la productividad era menor frente a las entidades del norte del país.

Ahora bien, el plan mencionado retomó la problemática de la menor disponibilidad de tierra cultivable que restringió la productividad del sector, y que en este contexto seguía con el proceso de la pulverización de la propiedad y de los conflictos por la posesión de la tierra que afectaron la división del territorio, pues la organización de los minifundios complica la posibilidad de incrementar la productividad. Así, en este plan se afirmó que la persistencia de la exclusión y la desigualdad entre las regiones del país fue lo que erosionó la cohesión social.

Para la **instrumentación de política** se planteó la necesidad de propiciar acciones hacia un desarrollo equilibrado que intentara reducir las desigualdades regionales, particularmente las brechas productivas entre las entidades federativas del norte y centro, frente a las del sur del país, por lo que la propuesta se encaminó hacia el establecimiento de políticas sectoriales y regionales. También se pensó en la necesidad de mejorar la organización y la escala productiva de los minifundios, acompañadas por una política comercial con enfoque de agronegocios y economías de escala. Asimismo, la estrategia procuró diseñar mecanismos integrales para atender los riesgos climáticos y de mercado, e incluyó una estrategia dirigida hacia el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

La estrategia principal propuesta fue dotar al campo de un nuevo rostro productivo, rentable y competitivo, que implicó conectar con la búsqueda de formación de capital humano y la generación de oportunidades para la socialización de la productividad en la atención de brechas de desigualdad y oportunidades de financiamiento. Fue definido como “la democratización de la productividad”; esta estrategia significó que las oportunidades y el desarrollo fueran generalizables para todos los sectores económicos y regiones del país. Como

parte de la propuesta se plantó la importancia del marco institucional para que trabajara en conjunto por estos fines.

Este plan mantuvo como premisa básica dejar de lado el asistencialismo pasado y que se transitara hacia fomentar la productividad, sin embargo, continuó con las mismas medidas de los planes anteriores, particularmente, la propuesta de mejorar el ingreso de los campesinos y pequeños productores agropecuarios de las zonas rurales con un nivel de pobreza elevado. Para ello, se propuso revisar los programas de política pública de fomento agropecuario, en particular, buscó que las reglas de operación fueran más sencillas e incluyentes con la población objetivo, sin embargo, su acceso estuvo sujeto a la red de Internet, además no ofreció procedimientos significativamente más simples.

Por su parte, el **Plan Nacional de Desarrollo 2019- 2024** plantea una crítica sobre el referente teórico¹³ con el que anteriormente fueron definidos los problemas públicos y las propuestas de solución, pues, considera que durante varias décadas el papel del Estado fue visto más desde el punto de vista administrativo y menos como promotor del desarrollo. Particularmente, señala que la acción pública fue orientada hacia el beneficio de los intereses privados y corporativos. En este tema, consideró que los gobiernos anteriores utilizaron la manipulación política, la desinformación y la represión, como elementos de exclusión en la toma de decisiones nacionales y en la planeación participativa.

El **diagnóstico** de la situación del campo retoma la persistencia de la migración de la población de zonas rurales hacia urbanas, reconocida como ya señalamos en los planes anteriores, sin embargo, hace énfasis en las causas profundas que han implicado el abandono forzado de los lugares de origen. Particularmente, hace referencia al desarrollo económico con el que cuenta el país, pues considera que esté se ha dado de forma desigual y se ha concentrado en algunas regiones y sectores.

¹³ Textualmente se refiere a la teoría neoliberal, que para este plan se entiende como la imposición de una menor intervención del Estado en la toma de medidas

Bajo este contexto, plantea que países como Brasil y Chile cuentan con políticas públicas de pequeña agricultura a partir de intervenciones específicas para cada territorio. Este tipo de señalamientos refieren a elementos de la teoría territorial, lo que significa un cambio en la forma de pensar en la política pública, sin embargo, en este plan no se contextualiza cómo las experiencias referidas se relacionan con el territorio nacional (CONEVAL, 2020).

Para la **instrumentación de la política pública** se establece que el crecimiento económico y la búsqueda por el desarrollo de la productividad no debe ser un fin en sí mismo, sino que más bien, deberá ser un medio para lograr un fin superior. En ese sentido, la premisa básica es procurar la atención de las desigualdades y promover la defensa de la diversidad cultural y del medio ambiente, pero, sobre todo, plantea que hay que considerar las singularidades regionales y locales en la formulación de la política pública.

Así, define al desarrollo en términos de justicia, y para ello, el Estado debe recuperar su soberanía en la búsqueda de estabilidad y garantía de derecho, con políticas públicas que sean coherentes con los objetivos nacionales. Particularmente, plantea atender las causas de la emigración a partir del desarrollo regional, por medio de la creación de empleos dignos, con la finalidad última de que nadie deba abandonar su lugar de origen orillado por la falta de oportunidades, condiciones de inseguridad, o bien, por los efectos de la persistencia de la pobreza.

El plan en cuestión señala la búsqueda del desarrollo en términos de corregir las injusticias sociales y afirma que el crecimiento económico debe sustentarse en la solidaridad, la diversidad cultural y el respeto por el entorno. Además, el planteamiento de retomar la diversidad de posturas políticas, condiciones socioeconómicas, culturales, regionales e identitarias de la población mexicana, en el planteamiento discursivo del plan, puede representar una ventana de oportunidad para integrar elementos del territorio. No obstante, el plan no cuenta con una propuesta clara de sus líneas de acción y mecanismos de regulación.

Ahora bien, desde este nivel de política se propuso al Programa Producción para el Bienestar, el cual fue orientado hacia los productores de menor escala, y desde su

planteamiento incluye la cantidad de productores que serán apoyados y el tipo de características que deben cumplir. Asimismo, establece como prioridad el apoyo de los pequeños productores de origen indígena. Este programa será revisado con mayor detenimiento en el siguiente apartado.

c) Síntesis de los ejercicios del Plan Nacional de Desarrollo (1995 -2024)

Al revisar la evolución que ha tenido la política de desarrollo agrícola a partir de 1995, es posible identificar elementos teóricos y aspectos conceptuales que han prevalecido en la búsqueda del crecimiento económico y en la atención de la problemática observada para el sector agrícola.

En el cuadro 2.1 se presenta una síntesis de los problemas identificados y los factores causales identificados en los distintos Planes Nacionales de Desarrollo durante los sexenios del periodo de 1995 a 2024. Se observa que el **problema identificado** coincide para el periodo que va del año de 1995 al 2018, durante este tiempo el Plan Nacional de Desarrollo destacó la falta de productividad del campo como elemento constante del problema identificado. Por su parte, el actual PND 2019 - 2024, visualiza como problemática el descuido y/o abandono del campo y particularmente de los pequeños productores, y destaca la dependencia de las importaciones y de los insumos para la agricultura.

Adicionalmente, se resalta el hecho de que en la mayoría de los ejercicios de este nivel de planeación fueron referidos los programas: Procampo, PROAGRO y Producción para el Bienestar, los cuales pueden ser considerados como los de mayor continuidad. Asimismo, cabe señalar que el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 es el único que incluye una crítica sobre el sustento teórico de las medidas propuestas por sus planes antecesores.

Ahora bien, dentro de los planes de desarrollo se identifican elementos que sustentan de manera discursiva el enfoque territorial. Particularmente con el reconocimiento de las diferencias regionales de crecimiento económico que tienen impacto en la forma en la que se desarrollan las diferentes entidades en el país. Y de ahí, el entendimiento adecuado de la problemática y de las medidas constantes. En este sentido, al revisar los planes de manera

agregada, es posible visualizar la persistencia de ciertas problemáticas y las causas relacionadas con ellas, tal y como se mostró en el cuadro 2.1.

Cuadro 2.1 Relación causal de los problemas identificados en el PND (1995 -2024)

PND	Problema identificado	Factores causales
1995- 2000	<ul style="list-style-type: none"> - Altos niveles de pobreza rural. -Falta de competitividad y rentabilidad - Baja productividad en la actividad agropecuaria - Migración hacia otras regiones o al extranjero 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de inversión, descapitalización, incertidumbre e inseguridad en la tenencia de la tierra, falta de diversidad en los cultivos, bajos ingresos y el limitado acceso al crédito. - Condiciones orográficas poco favorables para el desarrollo de la agricultura. - Baja generación de tecnología - Empleos precarios, sin seguridad social
2001- 2006	<ul style="list-style-type: none"> -Baja productividad y competitividad del sector y pobreza rural - Migración constante y persistente - Deterioro de los suelos 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de capitalización, de infraestructura y de capital humano, y de esquemas de financiamiento y rezago en la regularización de la propiedad rural - Falta de asistencia técnica, falta de una atención adecuada y oportuna al desarrollo del sector - Ausencia de instituciones, falta de atención adecuada y oportuna - Empleos precarios y bajos ingresos
2007- 2012	<ul style="list-style-type: none"> - Baja productividad, competitividad y eficiencia del sector agrícola - Pobreza y marginación en poblaciones dedicadas a actividades primarias - Migración - Deterioro de los suelos 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de infraestructura hidroagrícola, capital humano y social el limitado acceso a mercados internacionales - Rezago en la investigación, transferencia de tecnología e innovación y los bajos ingresos de los productores agrícolas. - Falta de incentivos económicos para permanecer en las zonas rurales, envejecimiento de los titulares de derechos.
2013- 2018	<ul style="list-style-type: none"> - Disminución de la productividad, rentabilidad y competitividad del sector agrícola - Problemas de sustentabilidad - Migración 	<ul style="list-style-type: none"> - Descapitalización de las Unidades Económicas Rurales Agrícolas; agricultura de minifundio; - Falta de inversión en equipamiento e infraestructura; disponibilidad de tierra cultivable; - Falta de acceso al financiamiento, y riesgos climáticos y de mercado - Bajos ingresos de los productores - Falta de certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra
2019- 2024	<ul style="list-style-type: none"> - El descuido y/o abandono del campo y particularmente de los pequeños productores - Discriminación y opresión hacia las comunidades indígenas - Abandono de los ejidatarios, comuneros y pequeños productores -Migración 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de acceso al crédito - Políticas públicas dirigidas hacia la agroindustria y los megaproyectos, así como importación de gran cantidad de alimentos - Falta de atención de la población que emigra hacia Estados Unidos Americanos, que en general no cuenta con la documentación legal necesaria para laborar en aquel país.

Elaboración propia con información de cada Plan Nacional de Desarrollo (1995-2024), publicado en el Diario Oficial de la Federación en las siguientes fechas: .31/05/1995; 30/05/2001, 31/05/2007; 20/05/2013; 12/07/2019.

3. Diseño e implementación del PROCAMPO, PROAGRO Productivo y Producción para el Bienestar, como instrumentos de la política agrícola

a) Fundamento jurídico y elementos del diseño de los programas elegidos

El Procampo, PROAGRO y Producción para el Bienestar, han formado parte importante de la política agrícola en México, desde su aprobación en el año de 1994, hasta el ejercicio fiscal que revisa este documento (2020). Durante este periodo, las reglas de operación como sustento normativo trazan una línea de política que gira en torno a la estrategia de transferencias monetarias, en la que su padrón de beneficiarios ha integrado a gran parte de los productores de la población campesina, en este tema, el anexo uno recopila de forma cronológica los principales eventos que marcaron la normatividad de estos programas.

El Programa Apoyos Directos al campo (Procampo) tiene como fundamento jurídico el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación a principios de 1994, el cual contó con reglas de operación específicas prácticamente para cada año de implementación. En este tema, la evaluación realizada por ARAPAU y asociados (2011), identifica las principales modificaciones realizadas a su normatividad, y se destaca la que se llevó a cabo en el año de 1995, cuando fue eliminada la restricción de apoyar la producción solo de ciertos granos (maíz, frijoles, arroz, trigo, mijo, cebada, semillas de soja, algodón y cardamomo), para pasar a permitir la participación de cualquier cultivo lícito, al mismo tiempo que se realizaron modificaciones para facilitar la acreditación de los predios susceptibles de recibir apoyos.

Para el año 2001, con la publicación de la Ley Capitalización del Procampo, se comenzaron a utilizar otros medios de pago para realizar las transferencias del programa, y se plantearon disposiciones para el acceso anticipado al recurso monetario; se utilizó preferentemente a las tarjetas electrónicas (Procampo Capitaliza), con el fin de “bancarizar” al programa, lo que permitió identificar productores con más de un registro, así como a aquellos que ya no estaban activos.

En el año 2002 se facilitaron los mecanismos para realizar reinscripciones de los beneficiarios con la formulación de “expedientes únicos completos”, y a partir del año 2003 surge el Procampo Anticipado con la finalidad de hacer llegar el recurso antes de la siembra. Asimismo, con la definición de montos máximos de apoyo, se establece una cuota preferencial a los productores con predios menores a cinco hectáreas, además de que las reglas adquirieron un carácter multianual, con una vigencia hasta el fin del programa, en ese mismo año. Mientras que en el 2004 se habilitó la modalidad de Procampo Continuo, que significó una reinscripción multianual de los beneficiarios.

Para el año 2007 se integró la metodología de la *Matriz de Marco Lógico* en la generación de indicadores de resultados. Para el año 2008 se expandió la duración programada del Procampo hasta el 2012¹⁴, y en el 2010 presentó la modificación de Procampo para Vivir Mejor en alineación con el programa denominado Alianza para el Campo, y para el 2013 se modificó el nombre a Procampo Productivo.

En el año de 2014 se aprobó el Programa de Fomento a la Agricultura (PFA), el cual planteó como problemática la baja productividad de las Unidades Económicas Rurales (UER), que se vincula con la “*disminución de la productividad, rentabilidad y competitividad del sector agrícola*” identificada en el diagnóstico del sector agrícola en el Plan Nacional de Desarrollo 2013– 2018. En este tema, el anexo dos presenta un esquema con la alineación entre la línea de política pública contenida en el PND 2013 – 2018 y lo planteado por el PFA.

A partir de la problemática planteada por la relación causal en el PFA, las reglas de operación del año 2016 establecieron seis objetivos o programas específicos, entre ellos se ubica al PROAGRO- Productivo. En este tema, el anexo tres relaciona dichos componentes, con sus respectivos objetivos y con la causa que en concreto buscan atender. Así, la población objetivo y los procedimientos del PROAGRO Productivo, se encuentran contenidos dentro de la normatividad del PFA.

¹⁴Originalmente Procampo fue planteado como un programa con una duración de 15 años, por lo que su plazo vencía en el año 2009, pero se decidió que continuara dentro del PND 2007 -2012 (revisar anexo uno).

Respecto al Programa Producción para el Bienestar que tiene fundamento normativo en el Plan Nacional de Desarrollo 2019 - 2024, establece, dentro de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública: *garantizar empleo, educación, salud y bienestar*, y dentro de las acciones definidas en el apartado de “Economía”, se ubica el objetivo de *Autosuficiencia alimentaria y rescate al campo*, donde se plantean de forma general las acciones que se determinan como parte del Programa Producción para el Bienestar (DOF, 12/07/2019).

Adicionalmente, el 23 de enero de 2019 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), se publicaron los “Lineamientos para la operación del programa” para el ejercicio de ese mismo año. Estos establecen desde el monto de presupuesto que será asignado para el programa hasta su operación y condicionamiento. En este mismo año se publica el Acuerdo de modificación para dichos lineamientos, con el fin de especificar la integración de los productores que cultiven café y caña al programa, visibilizados desde el objetivo del programa, hasta la consideración de una temporalidad anual y mayores cuotas por hectárea producida. Además, este acuerdo integra a los grandes productores¹⁵ como parte de los estratos a quienes se les dirige el programa (DOF, 15/05/2019).

En las reglas del programa Producción para el Bienestar ejercicio 2020, se definió el término de productividad, con lo que se atiende una de las observaciones contenidas en evaluaciones realizadas al Procampo y PROAGRO. Asimismo, en la definición del padrón de beneficiarios se relacionó con los registrados en el Directorio del Componente PROAGRO Productivo. Adicionalmente, ya no se incluyen a los productores de gran escala dentro de los posibles beneficiarios, aunque se admiten registros hasta de 30 hectáreas de temporal, el apoyo máximo que recibirán es equivalente a un registro de 20 hectáreas.

Finalmente, en esos lineamientos se contempla la automatización de sus pagos, siempre y cuando se tenga un expediente integrado y se hubiere recibido este apoyo el ejercicio anterior, no obstante, esta automatización está sujeta a la suficiencia presupuestaria (DOF, 07/02/2020). Con el recorrido hecho hasta aquí, es posible identificar que existe congruencia

¹⁵ Los grandes productores son definidos como aquellos que presentan una superficie objeto del apoyo de más de 20 hectáreas de temporal y mayor a 5 hectáreas bajo el régimen hídrico de sistema de riego.

entre el diseño de los programas y el planteamiento del problema en los programas revisados, así como, con la propuesta de relación causal de la línea de política pública agrícola. En este punto se puede dar cuenta de que, teóricamente se definió una vinculación entre el ingreso de los productores con la productividad que pueden tener las Unidades Económicas Rurales Agrícolas (UERA), sin embargo, Procampo y PROAGRO carecieron de una definición clara de lo que van a entender por productividad, y fue hasta las reglas de operación del programa Producción para el Bienestar del ejercicio de 2020 que esta fue definida. No obstante, en este programa se identifica un mayor énfasis en ciertos cultivos: café y caña de azúcar.

b) Identificación de los elementos de diseño y su relación con la cohesión territorial

El diseño de los programas revisados tiene sustento principal en la normatividad descrita en la sección anterior, es decir, en las reglas de operación concentran los alcances de los programas revisados y la forma en la que se plantea la operacionalización. En ese sentido, el anexo cuatro presenta un cuadro comparativo de los programas revisados para los diferentes momentos de su operacionalización, que contrasta el objetivo de cada uno, la población objetivo y los mecanismos de acreditación que contemplan dentro de su operacionalización, en esta misma línea a continuación se describen dichas categorías.

El **objetivo** de los programas revisados se encuentra planteado de forma específica para el Procampo y el programa Producción para el Bienestar. Procampo mantuvo como objetivo mejorar y apoyar el ingreso de los productores agrícolas. A principios de 2013, en la etapa de desarrollo del Procampo productivo, se hizo la precisión de que fomentaría apoyos complementarios para la modernización de maquinaria y equipo lo que formaría parte del objetivo del programa.

En el caso del PROAGRO Productivo se trata de un objetivo subordinado al formar parte del Programa Fomento a la Agricultura, que mantuvo como objetivo incrementar la productividad y la producción de las UERA, así como, generar incentivos para la integración de cadenas productivas. No obstante, en el ejercicio de 2016 el Programa Fomento a la Agricultura establece que este objetivo estaría focalizado de forma preferencial en las zonas con medio y

alto potencial productivo, así como en cultivos prioritarios y con potencial de mercado. Esta precisión es importante en el entendimiento de la política pública de este ejercicio, pues se sostenía que el desarrollo de la productividad estaría dirigido a aquellos con mayores posibilidades de desarrollarla.

Particularmente, para ese mismo año el PROAGRO se pensó con el objetivo de dotar de liquidez a los productores con la finalidad de que pudieran invertir en actividades productivas, la focalización de este programa estuvo planteada para aquellos con menores herramientas de desarrollo de la productividad, entonces, esta línea de política discriminó los programas por implementar en relación con las características de la población. Entonces, durante el periodo de 2014-2018 se propuso incrementar la productividad y la producción. Para el caso del Programa Producción para el Bienestar, las reglas de operación del año 2020 establecen como objetivo la búsqueda de la productividad, definida como *la relación de la producción total de un cierto cultivo por hectárea de terreno cosechada, medida en toneladas por hectárea* (DOF; 07/02/20; art. 2; XIII).

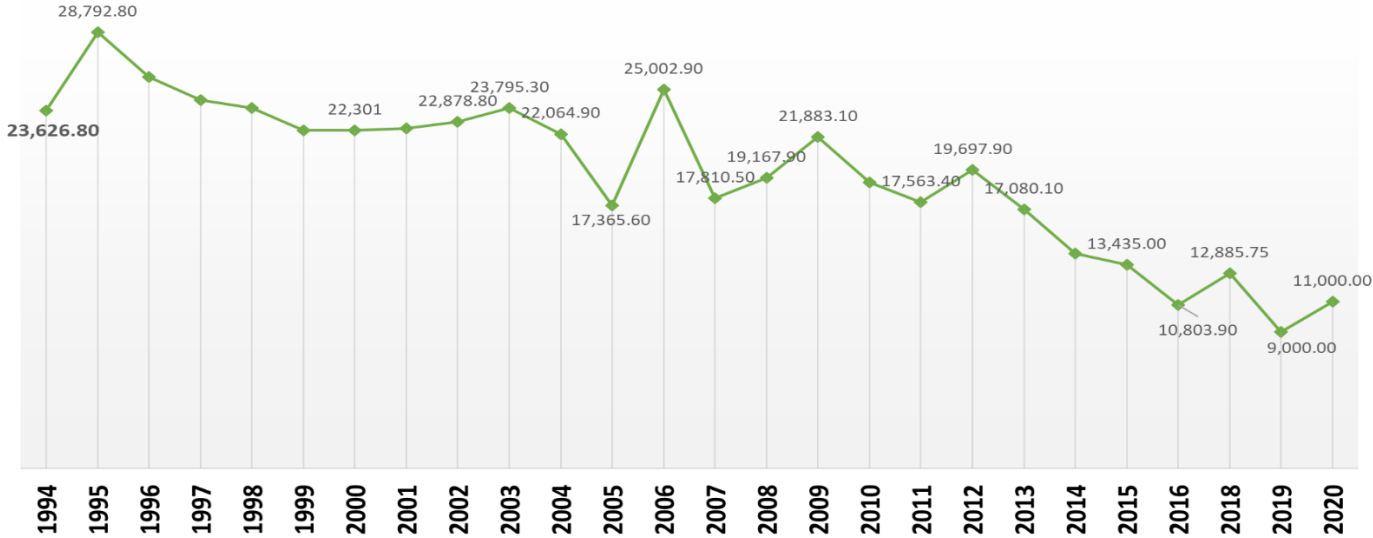
Es importante destacar el énfasis en la producción de café y caña de azúcar y en los cultivos de granos. Este tipo de precisiones pueden dar cuenta de la orientación de la acción pública hacia una región en particular que presente las condiciones para este tipo de producción, sin ser excluyente del resto de los cultivos.

Ahora bien, la definición propuesta de la **población objetivo** es muy parecida para cada programa revisado, aunque se propuso usar distintos términos para referirse a los beneficiarios, tales como: productores, organizaciones, unidades económicas o predios, todas las reglas estipularon que debían estar inscritos en el padrón de beneficiarios¹⁶, y solo hasta el programa Producción para el Bienestares que se abre la posibilidad de integrar nuevos registros.

¹⁶ En este tema, se destaca la vigencia de los Lineamientos por los que se establece el procedimiento administrativo de cancelación del registro de predios en el Directorio del Componente PROAGRO Productivo, del Programa de Fomento a la Agricultura, que deberán observar los servidores públicos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (DOF, 17 /11/ 2017).

Respecto al **presupuesto del programa**, se observa una reducción paulatina en el monto destinado, tal como lo muestra la siguiente gráfica, después de contar con más de 28.7 millones de pesos en 1995, en el 2019 obtuvo un presupuesto de 9 millones de pesos, aunque se recupera para el año 2020 con 11 millones de pesos.

Gráfico 2.1. Presupuesto asignado al Procampo, PROAGO y Producción para el Bienestar Valores nominales (MDP)



Elaboración propia con base en datos tomados de la Auditoría Superior de la Federación, (2017) y Secretaria de Hacienda (2018,2019 y 2020) "Transparencia Presupuestaria" Ramo 08 Agricultura y Desarrollo Rural.

Adicionalmente, al considerar el presupuesto en términos nominales, se observa una reducción paulatina del monto, en términos reales la tasa de inflación ha modificado el valor del apoyo otorgado, aunque se mantengan las cuotas que se reparten o incrementen por debajo del nivel inflacionario, los insumos que se pueden adquirir con el dinero recibido se disminuyen.

En este punto, se retoma la definición del concepto de **cohesión territorial** vista en el primer capítulo, para utilizar varios elementos que sirven en su operacionalización tales como: la *cohesión social*, la *identidad* y la *justicia territorial*, y se revisa el fundamento normativo de los programas elegidos, con la finalidad de identificar la forma en la que su diseño promovió este tipo de aspectos. El Procampo cuenta con una extensa normatividad para el periodo que va del año de 1995 al 2013, y en lo que respecta a la **cohesión social** se visibiliza que fue un programa que admitió la participación colectiva en el registro de beneficiarios, siempre y cuando se

gestionara de manera colectiva y se cumpliera con cierta documentación legal precisa y pasara por la Asamblea Ejidal o Comunal, así, con este tipo de requerimientos se intentaba incentivar ciertos lazos de unión y comunidad en el territorio, pues implicaba la organización y comunicación de los interesados para el establecimiento de acuerdos.

En esa misma lógica, se ubica el procedimiento para registros individuales en el caso de aquellos que en el momento de la convocatoria no contaran con la resolución de sus derechos parcelarios por parte del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, pues el procedimiento de acreditación para el registro del Procampo remite nuevamente a la Asamblea y al Tribunal Agrario como otra forma de acreditación distinta al PROCEDE, que podrían influir con el sentimiento de pertenencia y colaboración de la comunidad.

Adicionalmente, establece como condición que para comprobar el uso de pozos de agua de propiedad privada o de uso común distinto a las boletas de pago, podrían presentar un contrato o constancia de fedatario público local firmada por testigos (vecinos del predio), en este sentido, la coordinación de los beneficiarios para el uso del agua y el apoyo para fungir como testigos promueven la cohesión social.

Respecto a los elementos de **justicia espacial**, el Procampo en su normatividad reconoció las diferencias de desarrollo de la población objetivo, por lo que se establecieron estratos de beneficiarios y se otorgaron un monto de apoyo diferenciado, además de que los esquemas de operación del programa se ajustaron para que aquellos más vulnerables (con un registro menor a 5 hectáreas) recibieran el pago anticipado del recurso. En este mismo sentido, se propuso que para las superficies elegibles menores a una hectárea se redondearían a recibir el apoyo equivalente a una hectárea.

La **identidad territorial** se refiere al proyecto compartido por un territorio en concreto y en ese sentido, Procampo se limita a reconocer la existencia de delegaciones estatales y distritales de desarrollo rural, así como del Consejo Estatal facultado para determinar las prioridades y orientaciones de la política de desarrollo regional y estatal del sector. La

participación colectiva de los beneficiarios se retiró de sus especificaciones de registro, además, se dio por hecho que las certificaciones de derechos parcelarios eran un proceso concluido, por lo que los procesos de acuerdos y colaboración relacionados con la Asamblea Ejidal o Comunal se fueron diluyendo. Los elementos de **identidad territorial** conservaron instancias similares a las consideradas por Procampo, con responsables de las 33 Delegaciones Federales y de los Distritos de Desarrollo Rural, pero sin líneas de acción específicas.

Mientras que para el componente de **justicia espacial** se identifican apoyos diferenciados para aquellos municipios que formaron parte de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, se continuaron con las medidas de redondeo para superficies menores a una hectárea, a las cuales se les otorgó el apoyo del equivalente a una hectárea. Finalmente, se consideró que aspectos climatológicos relacionados con desastres naturales podrían presentarse en las áreas registradas, las cuales quedarían exentas de comprobar la vinculación con la productividad.

En el programa de Producción para el Bienestar, al igual que en el caso de PROAGRO, no se identifican elementos relacionados con la **cohesión social**, ya que se trata de incentivos entregados por productor de acuerdo con la superficie elegible de sus predios por ciclo agrícola. En relación con los elementos de **justicia espacial** se hizo referencia hacia una mayor cuota para los pequeños productores que fueran parte de localidades indígenas de alta y muy alta marginación, y continuaron las acciones de redondeo de superficies menores a una hectárea. Asimismo, se promovió el registro de más predios en el padrón de beneficiarios, lo que, aunado a lo anterior, permitió que productores que antes habían estado excluidos de los beneficios del programa pudieran incluirse. Para el caso de la **identidad territorial**, se ubicó que se hace referencia a la población indígena para que quedaran exentos de ciertos trámites o documentos probatorios.

Si bien podemos afirmar que las acciones propuestas para la colaboración conjunta en la primera parte del Procampo pudieron contribuir con elementos de colectividad o **cohesión social**, a partir del año de 1999 ya no fue reconocida la participación conjunta de productores. Esto puede concluirse del hecho de que Procampo fungió como precursor de la regularización

de la tenencia de la tierra y de la certificación de derechos parcelarios del PROCEDE, y se puede inferir que el avance de esta certificación fue debido, en parte, a la intención de los productores de integrarse como beneficiarios en el Procampo.

Ahora bien, la **identidad** y la **justicia territorial** no son precisamente elementos que se ubiquen en los programas revisados en esta investigación. Aunque se enuncian instituciones locales involucradas en la búsqueda del desarrollo agropecuario, no se distinguen especificaciones o elementos distintivos para cada territorio, sino que tal parece que se trata solamente de estrategias de implementación del programa. Por su parte, en el caso de Producción para el Bienestar, la focalización que se hace en localidades con un mayor nivel de marginación, puede ser referente de justicia territorial, sin embargo, la tarifa otorgada no es considerablemente mayor a la del resto de los beneficiarios, además, debería estar acompañada por otro tipo de medidas y compensaciones, como una capacitación específica e incluso en la lengua natal de las comunidades.

Con la descripción anterior es posible visualizar que lo planteado en la normatividad de los programas revisados en el periodo considerado muestra ciertas similitudes, por ejemplo, el tipo de intervención de transferencias monetarias se mantuvo en los tres programas revisados. Esto es importante pues, significa que comparten la misma idea sobre la relación que existe entre la productividad de la tierra y el ingreso de los productores. Al plantear dicha relación, temas relacionados con la inflación de los precios de mercado (que afecta la relación de costos de producción) y los rendimientos de la tierra podrían dejarse de lado. Adicionalmente, el registro de participación se mantuvo en función de la cantidad de tierra que registra el productor medidas en hectáreas.

d) Revisión de los principales resultados y del contenido territorial de los programas analizados

Por el tiempo que ha transcurrido desde la puesta en marcha de los programas analizados, diversas investigaciones realizaron esfuerzos por evaluar y examinar el desempeño de estos. Esta sección revisa elementos de la implementación y los principales resultados de fuentes

indirectas. En este punto es importante revisar el anexo cinco, en el que se relacionan las investigaciones que fueron consideradas para este ejercicio.

- *Principales resultados de Procampo*

El Procampo se planteó bajo el supuesto de que la sustitución de los subsidios en especie por transferencias monetarias, eliminaría las distorsiones del mercado en este sector, lo que significaría una asignación más eficiente del recurso público, así, esta estrategia se caracterizó por contar con el respaldo y la acreditación internacional (FAO, 2004). No obstante, otorgar un pago fijo por hectárea de tierra elegible, en lugar de hacerlo por las características de los productores, y/o las de la productividad de las unidades de producción, generó importantes diferencias en el cumplimiento del objetivo del programa. De ahí que, las parcelas más grandes fueron las que recibieron mayores montos de transferencias. Además, el no considerar los rendimientos de la producción, generó que productores con mayor capital recibieran el mismo apoyo que aquellos que no contaban con este, lo que para distintas evaluaciones significó un efecto regresivo en su implementación¹⁷.

La evaluación realizada por ARAPU y asociados (2011), señala que Procampo generó distorsiones en la competitividad y la productividad de los productores, lo que significó que la implementación del programa acentuara la brecha productiva entre los que contaron con el recurso y podían destinarlo hacia la cobertura total o parcial de sus costos de producción, así como, los que mantenían una producción de autoconsumo, con respecto a quienes no formaron parte de este programa, pues a pesar de que Procampo incluyó a un buen número de productores y fue ampliamente reconocido por la población campesina, el padrón de beneficiarios estuvo prácticamente cerrado por lo que no fue ampliado durante su implementación, lo cual generó importantes inconformidades entre la población no beneficiada. Un padrón de beneficiarios semi- estático obstaculizó también la formación de un relevo generacional de los productores a cargo de las unidades de producción registradas, por lo que

¹⁷ La regresividad del Procampo es admitida por evaluaciones internas de la Secretaría a cargo de su implementación, así como, por la Auditoría Superior de la Federación y algunas evaluaciones externas realizadas por investigadores nacionales e instituciones internacionales, ejemplo de esto se encuentra en: (SAGARPA, 2012); (ARAPAU y asociados, 2011); (ASF, 2017); (Scott, 2009); (FAO, 2004). Revisar anexo cinco.

parte de la población campesina pensó en el programa como una especie de pensión para adultos mayores (CONEVAL, 2020).

Ahora bien, en el inicio del Procampo, el monto transferido se estableció como equivalencia con la cifra que recibieron en promedio los productores en Estados Unidos de América del Norte (100 dólares). Sin embargo, desde la devaluación de 1995 esa paridad no fue mantenida, pues el monto que entregó Procampo no fue actualizado, así, el incremento en el nivel de precios generó una pérdida del poder adquisitivo de las transferencias recibidas para cubrir los costos de producción, pues en términos reales¹⁸, las transferencias se vieron reducidas.

Por lo que, para ciertas zonas del país donde el temporal no es una opción, cumplir con el requisito de siembra, implicó mayores costos en la tarea de cubrir las necesidades de la tierra y del acceso al agua. En este escenario, para muchos productores, más que un apoyo al ingreso, Procampo se convirtió en un gasto para cumplir con los requisitos y mantenerse como parte del programa, entonces, al hecho de sembrar sin la intención de obtener producción, sino solamente para recibir el recurso se le llamó “*siembras procamperas*” (ARAPAU y asociados, 2011, 128).

Bajo este escenario, el programa tuvo una valoración distinta, por un lado, se consideró que las transferencias monetarias estuvieron orientadas hacia el manejo político y clientelar de la población del campo en lugar de procurar la productividad. Ejemplo de esto fue la producción de cultivos itinerantes, no rentables desde el punto de vista económico, pero que sirvieron de paliativo para manejar el descontento social ante la falta de oportunidades (SAGARPA, 2012). Por otro lado, se considera a aquellos que visualizan al programa como un ingreso constante que redujo la incertidumbre relacionada con dedicarse de forma exclusiva a producir la tierra.

En ese tema, una de las más recientes evaluaciones realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2020), retoma distintas opiniones

¹⁸ El análisis en términos reales considera el efecto causado por el incremento en el nivel de precios en una economía para un periodo dado.

de los beneficiarios del Procampo sobre la implementación de este. Parte de las declaraciones que se recopilaron afirmaron que la implementación del programa es poco satisfactoria, pues llevó un mayor beneficio para los productores con áreas de cultivo más amplias dentro del padrón de beneficiarios, y a pesar de que en muchos casos no se trabajara la totalidad de sus tierras, estas recibieron el apoyo completo. Además, gran parte de la población entrevistada afirmó que el monto económico por hectárea no era suficiente para capitalizar al campesino con menor superficie registrada.

Ahora bien, la propia secretaría a cargo de este programa, admitió que políticas compensatorias de tipo asistencial y productivo se encuentran rebasadas frente a la realidad que buscan atender. Particularmente, el personal encargado de la implementación del Procampo era consciente de que parte de los efectos que traería la automatización del pago y la reinscripción de los beneficiarios, favorecería la dispersión del recurso, así como, reduciría los costos relacionados con la simplificación del trámite, sin embargo, esta modalidad afectó la posibilidad de tener información sobre el uso que los beneficiarios del recurso y se desatendía de las necesidades de la población beneficiada (ARAPAU y asociados, 2011).

Asimismo, la bancarización requerida en la dispersión del recurso, implicó el reconocimiento de la existencia de brechas en la inclusión financiera¹⁹; desde la disponibilidad de cajeros automáticos y acceso a servicios bancarios, que colocó a ciertas regiones en desventaja frente a otras y generó complicaciones para corroborar la identidad de la persona que cobraba el apoyo.

En ese contexto, el desarrollo de las regiones del país y su vocación productiva son diversas, y aunque durante el diseño del programa se realizaron encuestas de productividad por regiones del país, porque, en un inicio se había planteado la posibilidad de que el recurso se asignara de manera diferencial por región y por tipo de cultivo, al final se decidió simplificar

¹⁹El Banco Mundial ha definido a la inclusión financiera como el acceso físico o virtual a productos y servicios que garantizan la posibilidad de realizar formalmente transacciones monetarias, como pagos, ahorros, o bien la adquisición de créditos bancarios (BM, 2018).

el proceso a partir de una sola cuota sin importar la región de procedencia del registro (SAGARPA, 2012).

En este tema, John Scott (2009) afirmó que los responsables de la política pública suponen que el sector rural es prácticamente homogéneo, sin embargo, en la realidad local y regional persisten distintos niveles de pobreza, sobre todo cuando se revisa de forma comparada la zona rural del norte con la del sur.

Por ello, como parte de las conclusiones de su trabajo llego a considerar que Procampo se distribuye regresivamente, esto es, la concentración del grueso de los recursos con los que contó este programa para los grandes productores, quienes representan la minoría del total de beneficiarios, mientras que una menor proporción del gasto se distribuye entre muchos campesinos. Dicha situación no sólo ocurría por tipo de productor, sino por entidad federativa, dado el contexto histórico de desigualdad productiva, que ha llevado a la concentración de los recursos para algunos estados del norte del país.

Adicionalmente, ARAPAU y asociados (2011) identifican un fuerte componente de regresividad regional, ya que, al entregar el recurso a partir de la superficie sembrada, el programa otorga mayores recursos en ciertas regiones, así este estudio identifica a los estados con mayor participación en el monto del programa: Tamaulipas, Sinaloa y Jalisco. Mientras que, las entidades con mayor superficie sembrada son Jalisco, Veracruz, Tamaulipas, Chiapas y Oaxaca.

- *Del Procampo al PROAGRO Productivo*

El PROAGRO Productivo ya no fue administrado por Aserca tal como lo fue su programa predecesor Procampo. Para este periodo la estructura de la SAGARPA se hizo cargo del programa y continuó utilizando el mismo directorio de beneficiarios. En este tema, ARAPAU y asociados (2011) determinaron que, con un padrón de beneficiarios cerrado difícilmente podría garantizarse que el programa pudiera llegar a las personas que más lo necesitaban.

Particularmente, la evaluación realizada por la Auditoría Superior de la Federación (2017), estableció que no se realizó un diagnóstico que permitiera una focalización adecuada de la problemática identificada, es decir, no se identificó a la población que tuviera mayor vulnerabilidad con respecto a la baja productividad. Además, señaló que la falta de definición del término de productividad y la limitada identificación georreferenciada de la población potencial y objetivo, tampoco ayudó con la correcta focalización de los productores atendidos, por lo que el cumplimiento del objetivo que se habían planteado no fue atendido adecuadamente.

La discrecionalidad en la aceptación o rechazo del registro en el programa, así como, el diseño metodológico de la atención de la problemática que dejó al criterio de los beneficiarios el uso del recurso sin rendir cuentas de los resultados, generó una relación clientelar con los apoyos del Procampo y después PROAGRO Productivo. Particularmente, los mecanismos de acreditación del recurso fueron de “buena voluntad”, pues para gran parte del periodo fue suficiente integrar una carta bajo protesta de decir verdad que confirmara el correcto uso del apoyo. Fue hasta las reglas de operación del ejercicio de 2016 cuando se solicitó integrar facturas, tickets o pagarés de crédito como forma de acreditación, no obstante, el programa siguió sin algún tipo de esquema de monitoreo o control (ASF, 2017).

Un esfuerzo importante en el seguimiento y evaluación del desarrollo agropecuario fue el realizado por la Estación de Recepción México (Ermex), que fue activada desde el año 2013 y abrió la posibilidad de recibir imágenes satelitales para poder analizar la superficie cultivable casi al momento, lo que posibilitó cierto monitoreo de cultivos, y teóricamente proporcionó información sobre estimación de las áreas sembradas y del área potencial para cultivar.

La idea fue revisar de forma específica las superficies que fueron parte del programa en seguimiento de las siembras registradas, y hacer posible visualizar las obras de infraestructura con las que cuenta el sector (Celis, 2017). No obstante, las evaluaciones revisadas no refieren el uso de esta herramienta por parte de los trabajos de seguimiento de los programas públicos aquí presentados, como sí lo hacen para llevar a cabo estrategias de control y reporte de desastres naturales, por lo que se podría inferir que el uso no ha sido tan extendido, en parte

quizá por las limitantes inherentes al programa, referidas al limitado acceso al Internet o a la falta de capacitación al personal operativo para manejar este tipo de tecnologías.

Ahora bien, con la finalidad de atender la observación de la regresividad del programa realizada por distintas evaluaciones, el PROAGRO modificó la cantidad máxima que podría recibir una unidad productiva, y pasó de poder recibir un máximo de 100 mil pesos por unidad de producción a 80 mil pesos (FAO, 2016). Finalmente, a pesar de los cambios realizados por PROAGRO, para los productores no se trataba de un programa distinto, y fue considerado como una continuación de Procampo, e incluso fue manejado de la misma manera: fue asimilado como una compensación de su ingreso y no precisamente asociado con el incremento de la productividad (CONEVAL, 2020).

- *Producción para el Bienestar (PpB)*

Este programa es relativamente reciente por lo que no cuenta con suficientes elementos para una evaluación de resultados, y desafortunadamente la pandemia de COVID 19, me impidió ir al campo y hacer la evaluación *in situ* como había sido originalmente planteado en el proyecto; no obstante, el diseño y los procesos de operación que lo conforman sí pueden ser revisados, tal como lo hizo el ejercicio de *Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del programa Producción para el Bienestar 2019-2020* realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social que sí incluye trabajo de campo.

Dicho trabajo de campo buscó cubrir a las distintas regiones del país de forma representativa con la visita de tres entidades federativas: Chiapas para la región sur, Chihuahua para la región norte y San Luis Potosí para el centro del país. Adicionalmente, se realizó un ejercicio previo de prueba piloto en los estados de Hidalgo y Morelos, así, el estudio trabajó en total en 10 municipios de esas diferentes entidades en donde operaba ya el programa.

La propuesta del programa Producción para el Bienestar (PpB) comenzó con componentes de PROAGRO Productivo y del Programa Integral de Maíz y Frijol que operaron hasta el ejercicio de 2018. La evaluación antes referida señaló que, el diseño del PpB retomó

parte del PROAGRO para otorgar de manera directa y sin intermediarios transferencias monetarias a los productores registrados, lo que resultó útil para la organización entre el personal operativo y los beneficiarios, pero entorpeció los cambios de conceptualización e intenciones de mejora que trata de organizar esta nueva propuesta.

El PpB propuso la apertura del padrón de beneficiarios, pero los problemas con la identificación de la población objetivo continuaron. Particularmente, no se contaba con mecanismos de priorización de los productores, ya que si bien, teóricamente, el programa continuaría apoyando a los que formaron parte del PROAGRO, la intención era incluir a productores anteriormente excluidos, como los productores de café y caña de azúcar ya mencionados, sin embargo, el margen de presupuesto no permitía incluirlos a todos (CONEVAL, 2020).

Ahora bien, se identificó cierta confusión en torno al proceso de los nuevos registros ante la apertura del padrón de beneficiarios, en parte por la insuficiencia en la cantidad de personal de la secretaría a cargo del programa, y también por la intervención de los denominados “servidores de la nación”²⁰, quienes tienen por función dar a conocer los programas federales en todo el país y están a cargo de la Secretaría de Bienestar (SEBIEN).

Entonces, con la incorporación de estos actores como agentes de difusión y la coordinación de la operación de los programas a cargo de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), el proceso de inscripción de nuevos registros y de recopilación de información de los datos de los productores, desencadenó cierta competencia interinstitucional. Además de generar confusiones, tanto para el personal operativo como para los productores, quienes en ocasiones recibieron información distinta por parte de los “servidores” y de las estructuras operativas del territorio a cargo de SADER.

²⁰ Los Servidores de la Nación son coordinados por la Secretaría de Bienestar, en general, se trata de personas locales, que pertenecen a las comunidades donde trabajan, conocen el territorio, dominan la lengua materna de las comunidades donde se trabaja y tienen como tarea informar de los programas con los que cuenta el gobierno federal y recopilar la información que sirva de base para conocer al territorio y el avance de los programas.

Así, las denuncias de corrupción o quejas entre los entrevistados, se encuentran relacionadas con la confusión de no saber con quién dirigirse para aclarar sus inquietudes respecto del programa, lo que en ocasiones ha sido visto como una doble ventanilla, o doble trámite en las secretarías de SADER y SEBIEN, además, en el tema del registro también se ha visto interrumpido por aspectos de infraestructura técnica e informativa, con información recopilada se visualiza que la cantidad de productores que buscó registrarse rebasó la infraestructura de los Centro de Apoyo para el Desarrollo Rural (CADER), además el deficiente acceso a la conexión de internet disponible, afectó la atención a los productores (CONEVAL, 2020).

Respecto a la comprobación del recurso, en las reglas de operación del programa Producción para el Bienestar se exenta a los productores pertenecientes a localidades indígenas. Por su parte, para los pequeños productores que habitan fuera de esas localidades, es necesario firmar una carta en la que se comprometan a usar el recurso para mejorar la productividad agrícola. Los productores medianos deberán comprobar el uso total del incentivo por medio de documentos probatorios, tales como tickets, recibo o comprobantes de compra, contratos de arrendamiento de maquinaria y equipo, documento de pago de jornaleros, pagaré de crédito, pago de recibo de agua o electricidad, entre otros. Los productores medianos consideraron que la proporción del recurso sobre los costos de la producción era mínima, entonces, comprobar el monto recibido no representaba problema, además de disponer con cierta facilidad para disponer de facturas en sus compras de fertilizante, combustible o semillas (CONEVAL, 2020).

Adicionalmente, en la verificación del programa se continuó con la supervisión operativa de imágenes satelitales de su programa antecesor. En 2019 se firmó convenio de colaboración con el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), el cual dotaría con un reporte completo sobre los predios registrados en el padrón de beneficiarios del PpB que identificaría por imágenes de satélite la superficie que posiblemente llegara a estar “no sembrada”. En esos casos el personal operativo de los CADER revisará de primera mano los predios identificados por el SIAP y verificará la situación en la que se encuentren las superficies y los productores (CONEVAL, 2020).

En ese tema, cabe señalar que en una visita previa al ejido Catarino Rodríguez “El Potosí”²¹ ubicado en el municipio de Galeana Nuevo León, que realicé antes del desarrollo de este proyecto de investigación, pude constatar el “nuevo” requerimiento de proporcionar fotografías georreferenciadas de la superficie sembrada, lo que podría confirmar el uso activo de este tipo de medidas de comprobación y verificación como parte de los cambios que ha traído el programa.

Respecto a los testimonios y percepciones que se lograron captar en la evaluación del CONEVAL (2020), señalaron que gran parte del incentivo fue utilizado para pagar mano de obra, y que en general son ellos mismos o sus familiares los que realizan el trabajo en sus parcelas, pues perciben el recurso como parte de su ingreso que les ayuda a atender las necesidades de su familia. Adicionalmente, en los grupos focales se logró identificar que, específicamente los productores de maíz presentaron la necesidad de un acompañamiento técnico, también se visibilizó un mal manejo de los fertilizantes.

Ahora bien, la principal molestia manifestada por los productores considerados en la evaluación en cuestión, fue la demora que se presenta en el registro y en el pago de los productores recién incorporados. En este tema, se buscó atender las brechas en la cobertura de servicios financieros, por lo que se puso a disposición de los beneficiarios la posibilidad de recibir el recurso a través de órdenes de pago que podrían recoger en los distintos puntos de las CADER o por medio de telégrafos de México, sin embargo, este tipo de opciones de cobro no resultaron más eficientes y hubo testimonios, que afirmaron que el pago recibido por telégrafos resultó ser menor al que les habían dicho, demorando su entrega más de lo que se había pensado (CONEVAL, 2020).

A la luz de lo anterior, se puede concluir que los resultados de los programas revisados fueron distintos por cultivo, por tipo de productor y por entidad federativa, además, en la reflexión

²¹Uno de los ejidos que se integran en el municipio de Galeana es el Ejido Catarino Rodríguez “El Potosí”, el cual cuenta con una población de 1,946 personas que representan al 5 por ciento del total poblacional del municipio de Galeana. En este ejido cerca de 968 son hombres y 978 mujeres (INEGI; ITTER; 2010). Inicialmente el proyecto de investigación planteaba trabajo de campo para este ejido, sin embargo, las condiciones de pandemia y las restricciones sanitarias en las que nos encontramos no permitieron la realización del mismo.

del marco metodológico, del diseño y de la implementación, no se visualiza que incluyan elementos relacionados con la atención de la complejidad de los procesos que persisten al interior de los territorios. Por ejemplo, los productores entrevistados en San Luis Potosí y Chihuahua aseguran que se necesita un mínimo de superficie cultivable y una disponibilidad de agua, para que la unidad de producción sea rentable, sobre todo para territorios donde el temporal no es una opción (CONEVAL, 2020).

En este tema, como parte del trabajo de campo que realicé en una investigación anterior a esta, con entrevistas semi estructuradas y de charlas casuales con algunos de los pobladores del ejido Catarino Rodríguez “El Potosí”, pude identificar que la principal problemática que ellos manifiestan se encuentra relacionada con las dificultades de hacer producir de la tierra, principalmente debido a las condiciones climatológicas y a las dificultades que implícitas en la extracción de agua, que representan la necesidad de hacer uso de bombas de agua y procurar contar con sistemas de riego, lo que incrementa los costos al producir (Valero, 2020).

Entonces, la política pública agrícola, y en particular, los programas revisados, tendrían que considerar las particularidades de los territorios en los que son implementados, sobre todo al tratarse de apoyos diferenciados por régimen hídrico, donde el tipo de temporal ofrece una mayor cuota y cuenta con un trámite más sencillo que el de los del régimen de riego, si bien para la población podría resultarle más conveniente hacer un registro de temporal solo por cumplir criterios, con mayores gastos que el apoyo recibido, la erogación de los recursos del programa no precisamente pueden incrementar la producción o productividad de la tierra.

La operacionalización de la cohesión territorial como referente teórico para el diseño de las políticas públicas, representa un esfuerzo por plantear acciones más aterrizadas a la realidad que se presenta en los territorios, sobre todo, cuando se trata de temas puntuales como el desarrollo de la agricultura. Por ello, con la finalidad de ejemplificar la necesidad de realizar diagnósticos más completos con información territorial, a continuación, se revisa el comportamiento de las regiones de Nuevo León, y a partir del análisis de indicadores ya existentes, se contrasta el grado de desarrollo de manera general en cada una de ellas, y de forma específica, entre la región Citrícola y Sur.

Capítulo 3. Brechas territoriales para el logro de cohesión territorial en las regiones de Nuevo León

Una forma de operacionalizar y llevar a términos prácticos el recorrido teórico y la revisión de los elementos discursivos descritos, es a partir del planteamiento de un ejemplo específico como Nuevo León, en donde convergen territorios con distinto grado de desarrollo, con vocación económica diversa, bajo condiciones geográficas y climatológicas particulares.

Como parte de la revisión del enfoque de cohesión territorial y del cálculo de las brechas territoriales, otras investigaciones²² han manejado tres categorías de análisis: medioambientales, económicas y de bienestar social. Entonces, para la primera categoría se sugiere revisar indicadores como la calidad del aire, superficie ocupada por el ecosistema natural, suelos alterados y modificados. No obstante, para la revisión de Nuevo León estos datos no se encuentran disponibles por municipio, por lo que desafortunadamente no es posible incluirla para realizar una comparación entre sus regiones, entonces, para efectos de este análisis, aún cuando estamos conscientes de su importancia, la categoría ambiental no será incluida en este momento.

Respecto a la categoría económica se considera la revisión de los principales indicadores de dicha actividad en el estado, los cuales incluyen la cantidad de empresas instaladas, el personal ocupado, la producción que generan. Se muestran cifras de empleo y desempleo; elementos de la producción agrícola como las hectáreas cosechadas y el volumen de producción, y son contrastadas con las cifras de PROAGRO con respecto a los productores beneficiados, la superficie apoyada y el monto otorgado.

²² Algunas de las investigaciones que se revisaron son: *Los indicadores de la cohesión territorial en el análisis de la escala supramunicipal o subregional. Policentrismo y áreas funcionales urbanas (FUAS)*, “Cuadro 4. Indicadores de cohesión territorial en el País Vasco” (Pillet, y otros, 2016) y la *Evaluación de la cohesión territorial de Caldas de Indias “Tabla 1. Indicadores para la evaluación de la Cohesión Territorial”* (Cabeza-Morales, 2015), en el que se propone un sistema territorial de indicadores para la clasificación de niveles de incidencia de cohesión territorial por unidad de análisis, en esta evaluación un factor clave fue el establecimiento de criterios de ponderación de cada dimensión revisada, con el establecimiento de mínimos y máximos de cada indicador.

Para la categoría de bienestar social, se incluyen indicadores que calculan la proporción de personas que viven en condiciones de pobreza desde el enfoque multidimensional²³ y por ingresos. Asimismo, se revisa el índice de desarrollo humano y de algunos de sus componentes relativos al acceso a servicios básicos como agua potable, drenaje y luz eléctrica. También se integra el índice de esperanza de vida y de la población que se encuentra afiliada a alguna institución que ofrece servicios de salud. Adicionalmente, se incluye el índice educativo contrastado con los porcentajes de la población analfabeta. Además, se consideran indicadores que miden la movilidad y conectividad de las regiones mediante la revisión de la red de carreteras y caminos y de la población migrante que llegó a cada región.

Ahora bien, el análisis de este capítulo está propuesto en dos etapas. En la primera se revisa el comportamiento de los indicadores por región del estado y se identifican las brechas que encontramos en las categorías propuestas. En la segunda, se expondrá el caso comparativo de los municipios que conforman a las regiones Citrícola y Sur, cuya vocación económica se encuentra relacionada con las actividades agrícolas. Esto con la finalidad de identificar las brechas existentes al interior de ellas y en comparación entre ambas.

Diagrama 3.1 ubicación geográfica del Estado de Nuevo León



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021)

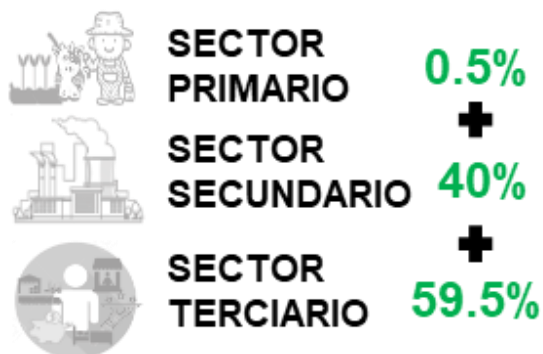
²³La metodología empleada para medir la pobreza en México es multidimensional, la institución a cargo de esta medición es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), quien considera tanto la incapacidad que tiene un individuo de cubrir con su ingreso la canasta alimentaria y no alimentaria y que además presenta alguna de las siguientes carencias: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación. El dato desglosado a nivel municipal más reciente de este indicador es el del año 2015.

a) *Perfil económico y poblacional del estado de Nuevo León*

El estado de Nuevo León genera cerca del 10 por ciento de la producción bruta total del país y, según datos del Censo Económico de 2019, se posiciona como la segunda entidad federativa con mayor participación en el Producto Interno Bruto (PIB) en México (INEGI, 2019). Sobresale el sector terciario, pues participa con el 59.5 por ciento de la producción total del estado; el sector secundario lo hace con el 40 por ciento; mientras que el sector primario genera únicamente el 0.5 por ciento (DATA N.L, 2019).

Con apoyo del diagrama 3.1 es posible visualizar que el buen desempeño económico de Nuevo León frente al de otras entidades federativas, responde principalmente a sus sectores terciario y secundario, con una menor relevancia del sector agropecuario que se encuentra fuera de los conglomerados agroindustriales (Flores, 2018).

Diagrama 3.2 Participación por sector en la Producción bruta total de Nuevo León



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Censos Económicos 2019.

El valor de la producción agropecuaria para el año 2019 se distribuyó de la siguiente manera: el 64.9 por ciento correspondió a la actividad pecuaria; el 34.9 por ciento a la agrícola; y el 0.2 por ciento restante corresponde a la forestal y a la acuicultura. Particularmente, la actividad agrícola concentra su producción en un 40.7 por ciento en la hortaliza; el 30.8 en cultivos frutales; el 16.8 en forraje, y sólo el 10.6 en granos. Ahora bien, en los rankings de la agricultura a nivel nacional, Nuevo León es el primer productor de la planta de nogal; el tercero en la producción de col o repollo; y el sexto en papa. En lo que corresponde a los cítricos, ocupa el tercer lugar en el cultivo de mandarina y el cuarto en los de naranja y toronja; y por último, el sexto lugar de nuez (AGRONL, 2019).

Ahora bien, para el Censo de Población y Vivienda del año 2020, Nuevo León contaba con una población de 5,784 mil personas, distribuidas en una extensión territorial de 64,220 km², por lo que ocupa el séptimo lugar nacional en el número de habitantes, la mitad de los cuales se concentra en cuatro municipios: Monterrey, Apodaca, Guadalupe y General Escobedo. El municipio con una menor población es el de Parás con 946 personas, de las cuales el 22.6 por ciento tiene más de 65 años, por lo que es el municipio menos poblado y con una población más envejecida (INEGI, 2021).

El área metropolitana concentra al 88 por ciento de la población, lo que significa una densidad de población de 605 habitantes por km²; el 12 por ciento de la población se distribuye en los 38 municipios restantes con una densidad poblacional de aproximadamente 10 personas por km² (Fernández, 2015). Esta distribución implica diferencias relacionadas con el crecimiento y el potencial de las regiones del estado, lo que implica que al interior de su territorio se presenten distintas asimetrías en su desarrollo, sobre todo de la zona metropolitana con respecto al resto de las regiones del estado.

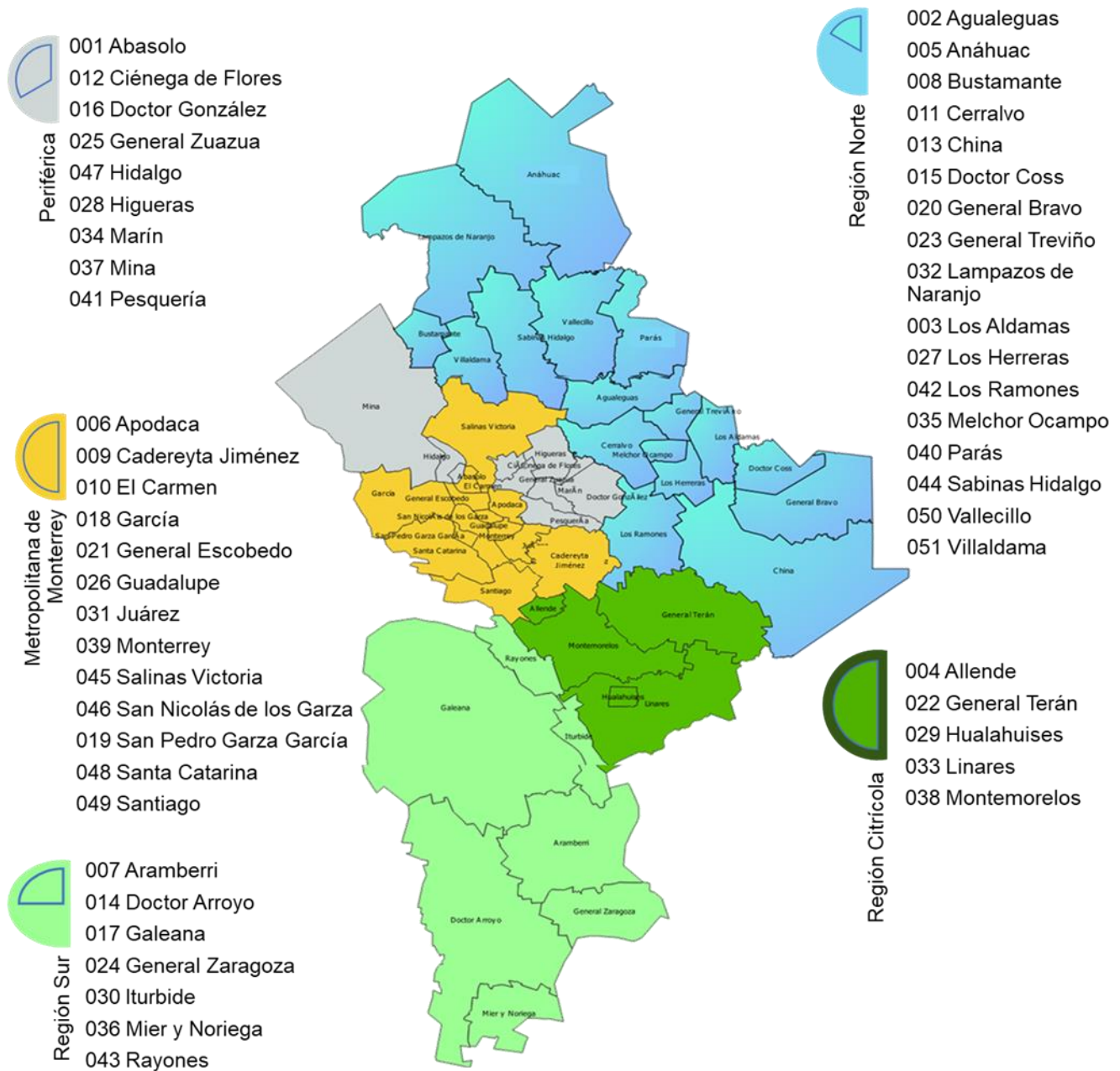
b) Identificación de brechas territoriales entre las regiones de Nuevo León

El gobierno del estado de Nuevo León (2016) propuso la distribución de sus municipios en cinco regiones. Esta regionalización teóricamente responde a la cercanía geográfica y a la vocación económica de sus 51 municipios. Dicha división es útil para este análisis, pues ayuda a ilustrar la diversidad que persiste en el estado, así como, las notables diferencias en cuanto a desarrollo económico y en el bienestar social. Diferencias que se diluyen o dispersan cuando se revisa el promedio estatal en el posicionamiento de la entidad federativa a nivel nacional, es decir, no obstante, que Nuevo León presenta un lugar destacado en los rubros de desarrollo económico y de bienestar social, al interior de su territorio se vislumbran brechas importantes.

A partir de la distribución de los municipios en las regiones reconocidas por la administración del estado y por su población (tal como lo muestra el diagrama 3.3), se revisan las cifras más recientes y disponibles de los indicadores económicos y de bienestar social, con

la finalidad de visualizar las brechas que existen entre sus regiones, y de esta manera, dar pie a la discusión sobre la toma de las decisiones en materia de política pública.

Diagrama 3.3. Distribución municipal por regiones del estado de Nuevo León



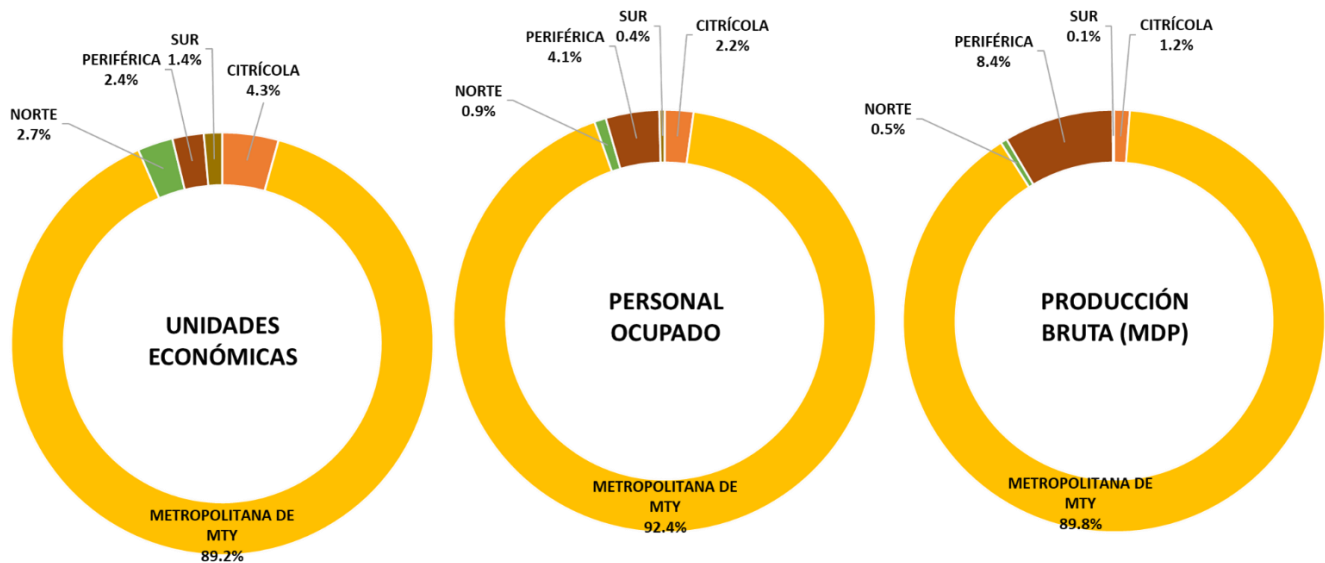
Fuente: Elaboración propia con datos de la división propuesta regional propuesta por el (Gobierno del Estado de Nuevo León, 2016).

1. Indicadores económicos por regiones del estado de Nuevo León

Los indicadores económicos revisados se dividen en cuatro secciones. La primera de ellas refiere elementos de la actividad económica, tales como las unidades económicas, el personal ocupado, la población bruta total y la producción por personal ocupado. Estos indicadores tienen sustento en el más reciente Censo Económico (2019) elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Con apoyo del diagrama 3.3 es posible distinguir la participación de la región del área metropolitana de Monterrey, pues concentra el 89.1 por ciento del total de las unidades económicas del estado y emplea al 92.5 por ciento del personal ocupado, además, esta región genera el 89.8 por ciento del total de la producción bruta total reportada para este periodo.

Diagrama 3.4 Actividad económica por regiones del estado de Nuevo León



Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados de INEGI. Censos Económicos 2019.

También, es posible visualizar el contraste de la región Metropolitana de Monterrey con el resto de las regiones, pues los mayores indicadores de la actividad económica se concentran en esta región. La menor participación en esta sección se visualiza en la región sur, pues concentra solamente el 1.4 por ciento de las unidades económicas, el 0.4 por ciento del personal ocupado y el 0.1 por ciento de la producción bruta total. Estos resultados guardan relación con

la concentración poblacional referida en la sección anterior y con la vocación productiva centrada en actividades industriales de materiales pesados y de manufacturas que se ubican en la región metropolitana de Monterrey.

En lo que respecta al empleo, los indicadores tienen un comportamiento similar en las regiones revisadas. Destaca que la Población Económicamente Activa (PEA) representa una mayor proporción de las personas en edad de trabajar que viven en la región Metropolitana de Monterrey con el 62 por ciento, lo que significa una mayor concentración de la fuerza de trabajo. La región Sur presenta una PEA menor al promedio estatal: 48.6 por ciento; y la región Norte ascendió a 48.3 por ciento. De esta población, aquella que reportó realizar una actividad económica remunerada de al menos una hora o un día, es mayor en la región Citrícola, donde el 98.7 por ciento de la PEA es Población Ocupada.

Cuadro 3.1 Indicadores de empleo por regiones del estado de Nuevo León

REGIÓN	PARTICIPACIÓN PORCENTUAL			
	PEA	PEI	PO	POB. DESOCUPADA
CITRÍCOLA	55.2%	44.6%	98.7%	1.3%
METROPOLITANA DE MTY	62.0%	37.6%	98.2%	1.8%
NORTE	48.3%	51.4%	<u>97.8%</u>	2.2%
PERIFÉRICA	56.4%	43.4%	<u>97.9%</u>	2.1%
SUR	48.6	51.1%	<u>97.3%</u>	2.7%
Total ESTATAL	53.9%	45.8%	97.9%	2.1%

Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados de INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020.

Por otra parte, la Población Desocupada de la región Sur fue de 2.7 por ciento, mientras que para la región Citrícola fue de 1.3 por ciento. La contraparte de la PEA es la Población Económicamente Inactiva (PEI) que corresponde a la población que no realiza alguna actividad económica, ni buscaron hacerlo en los dos meses previos a la recopilación de la información. Este indicador mostró el mayor porcentaje para la región Norte con 51.4 por ciento, y en la región Sur con 51.1 por ciento, frente al 37.6 por ciento de la región metropolitana de Monterrey.

Respecto a la actividad agrícola se visualiza cierta concentración en algunas regiones del estado²⁴. La región Norte concentra al 42 por ciento de la superficie cosechada con el 47 por ciento del volumen producido. En la región Citrícola se encuentra el 25 por ciento de las hectáreas cosechadas y el 23 por ciento del volumen de la producción. Por otro lado, para las regiones Periférica y la Metropolitana de Monterrey, sus niveles de participación son bajos. Lo anterior debido a su vocación productiva ya que, como se señaló, concentran actividades del sector industrial y financiero.

En este tema, los subsidios que se otorgan a la actividad agrícola conforman un componente relevante en su desarrollo. Particularmente, uno de los programas más notables para la política agrícola en México es el PROAGRO antes Procampo, pues con las cifras reportadas se estima que cerca del 46 por ciento del total de la superficie sembrada del estado de Nuevo León recibió apoyo por parte de este programa²⁵.

Hay que señalar que, para la región Sur es de mayor relevancia ya que, la superficie apoyada por dicho programa representó el 79.7 por ciento de las hectáreas sembradas en la región, aunque es la que presenta una mayor superficie siniestrada (con más de 26 mil hectáreas perdidas), por lo que la participación en el total de las hectáreas cosechadas fue de apenas 16 por ciento, lo que ascendió sólo al 15 por ciento del volumen de producción total estatal.

Además, en la región Sur se localiza el 69 por ciento de los productores beneficiados por el PROAGRO y representan el 45 por ciento del monto pagado por el programa. No obstante, la superficie apoyada es del 38 por ciento del total, muy cercana a la que se reporta para la región Norte: 32 por ciento y que obtuvo el 26 por ciento del monto total reportado, aunque sus productores solo representan el 11 por ciento de los beneficiarios en el estado.

²⁴ La periodicidad de estos indicadores coincide con el ciclo agrícola 2016, debido a la disponibilidad por municipio de la información considerada. Esto implica revisar al PROAGRO en lugar del programa Producción para el Bienestar, no obstante, debido a que en las reglas de operación de Producción para el Bienestar ejercicio 2019, se planteó que retomaría el padrón de beneficiados de PROAGRO (tal como se señala en el capítulo anterior) los datos pueden ser aplicables para el contexto de Producción para el Bienestar.

²⁵ Para realizar esta afirmación se consideró la sumatoria de las hectáreas sembradas reportadas por el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera y la superficie apoyada por el PROAGRO reportada por el INEGI en el Anuario estadístico y geográfico de Nuevo León en 2017.

Cuadro 3.2 Indicadores de producción agrícola por regiones del estado de Nuevo León

REGIÓN	PRODUCCIÓN AGRÍCOLA				CIFRAS PROAGRO					
	SUPERFICIE EN HECTÁREAS		VOLUMEN PRODUCCIÓN (TONELADA)		PRODUCTOR BENEFICIADO O PROAGRO		SUPERFICIE APOYADA (HECTÁREA)		MONTO PAGADO (MILES DE PESOS)	
	SIEMBRA	COSECHA	NOMINAL	%	NOMINAL	%	NOMINAL	%	NOMINAL	%
CITRÍCOLA	80,747.8	79,558.5	835,704.8	23	2,433	13	32,278.4	20	26,508.8	19
METROPOLITANA DE MTY	35,247.1	34,951.1	352,814.3	10	825	4	10,573.3	7	8,575.9	6
NORTE	137,500.6	133,582.5	1,718,194.6	47	2,007	11	50,557.7	32	37,231.6	26
PERIFÉRICA	17,616.3	17,366.3	180,240.8	5	483	3	5,367.0	3	4,412.7	3
SUR	76,871.5	50,453.5	558,511.5	15	12,647	69	61,270.6	38	63,902.2	45
Total ESTATAL	347,983.3	315,911.9	3,645,466.0	100	18,395	100	160,046.9	100	140,631.2	100

Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados de SIAP. Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera Información Datos Abiertos. INEGI. Anuario estadístico y geográfico de Nuevo León 2017. Revisar anexo 6 cuadro 1

Esa misma situación se encuentra en la región Citrícola, cuyos beneficiados representan el 13 por ciento del total de productores, concentran el 20 por ciento de la superficie apoyada por el programa y les corresponde el 19 por ciento del monto total otorgado. Esta situación puede dar lugar a inferir que los productores de la región Norte y Citrícola pudieron registrar una mayor extensión de superficie al programa, lo que significaría un apoyo mayor por productor, lo que les permitió generar un mayor volumen de producción por hectárea cosechada.

2. Indicadores de bienestar social por regiones del estado Nuevo León

Los indicadores de bienestar social se clasifican en cinco componentes. El primero de ellos integra el porcentaje de personas que viven en condiciones de pobreza; para el año 2015 el 29.6 por ciento de la población que vive en Nuevo León se encuentra en esa situación, mientras que la cifra reportada para la región Sur supera a este promedio, ya que asciende a 65.2, en caso opuesto se encuentra la región Metropolitana de Monterrey, pues la cifra baja al 17.9 por ciento.

Ahora bien, un indicador que se encuentra muy relacionado con lo anterior, es el porcentaje de personas se encuentran en situación de pobreza por ingresos, lo que significa

que su ingreso no es suficiente para cubrir el valor de la canasta básica. En este tema, las regiones presentan la misma tendencia que las cifras de pobreza mostradas, pues, el 67.3 por ciento de la población que vive en la región Sur tiene un ingreso insuficiente, frente al 27.6 por ciento de las personas que habitan en la región metropolitana de Monterrey.

Por su parte, el índice de desarrollo humano incluye parámetros sobre el acceso a servicios básicos tales como: agua entubada, drenaje y electricidad, y revisa también los temas relacionados con salud y educación de las personas. Así, el promedio estatal del índice de desarrollo humano fue de 0.89, mientras que para la región Sur fue de 0.84 y en la región metropolitana de Monterrey fue de 0.90.

El acceso a servicios de energía eléctrica está prácticamente garantizado en el estado con un índice de electricidad del 0.99; la región Sur es en donde se presenta el menor índice: 0.97. Para el caso del acceso al agua entubada tenemos que en la región metropolitana de Monterrey es de 0.99, mientras que en la región Sur es de 0.84, y es la que presenta también el menor índice de acceso a drenaje con sólo 0.69.

Cuadro 3.3 Indicadores de bienestar social (primera parte)

REGIÓN	BIENESTAR			SERVICIOS BÁSICOS		
	% POBREZA	% POB. CON INGRESO INFERIOR LÍNEA DE BIENESTAR	ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO	ÍNDICE DE AGUA ENTUBADA	ÍNDICE DE DRENAJE	ÍNDICE DE ELECTRICIDAD
CITRÍCOLA	30.44	41.52	0.89	0.97	0.91	0.99
METROPOLITANA DE MTY	17.93	27.60	0.90	0.99	0.98	1.00
NORTE	28.86	34.13	0.89	0.97	0.93	0.99
PERIFÉRICA	19.44	29.75	0.89	0.97	0.96	0.99
SUR	65.21	67.31	0.84	0.84	0.69	0.97
Total ESTATAL	29.56	36.97	0.89	0.96	0.91	0.99

Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados del CONEVAL. Monitoreo y Estados. Entidades Federativas. Anexo estadístico Nuevo León. INEGI. Anuario estadístico y geográfico de Nuevo León 2017.

Esa tendencia se revierte cuando se considera el índice de esperanza de vida. El cuadro 3.4 muestra que la población que vive en la región Sur tiene un mayor índice y porcentaje de población afiliada a alguna institución que ofrezca servicios de salud. Por otra parte, es la región

con un menor índice educativo y con el mayor porcentaje de población analfabeta (8 por ciento), más del doble del total estatal que asciende a 3.41 por ciento.

El menor índice de esperanza de vida se ubica en las regiones Periférica y Citrícola con 0.77; mientras que el menor porcentaje de población afiliada a alguna institución que ofrezca servicios de salud se presenta en la región metropolitana de Monterrey. Sin embargo, es en esta, junto con la Citrícola, en donde se presenta el mayor índice educativo con 0.94 para ambas, y es en la región metropolitana de Monterrey donde habita el menor porcentaje de población analfabeta 1.31.

La conectividad de las regiones hace referencia a la infraestructura de carretera y caminos con la que cuenta cada región, acompañada por la población migrante que recibieron desde marzo 2015 hasta el mismo mes del 2020. Estos indicadores dan cuenta de que el desarrollo de las regiones atrae a un mayor número de personas hacia sus territorios, y también de que la accesibilidad de sus caminos les permite contar con una fluidez vial que facilita el tránsito.

En el cuadro 3.4 se visualiza que la región metropolitana de Monterrey cuenta con una mayor proporción de población migrante, en marzo de 2015 cerca del 82 por ciento de la población residía en algún otro municipio, entidad federativa o país diferente a esta región con respecto a marzo 2020. En contraparte, menos de cuatro mil personas cambiaron su residencia hacia la región Sur, lo que representa sólo el 0.6 por ciento del total de la población que migró durante ese periodo.

La región Norte concentró el 61.3 por ciento (8,893.8 Km) del total de la red carretera y de caminos de Nuevo León, lo que incluye carreteras de tipo troncal federal, alimentadoras estatales y caminos que pueden ser pavimentados, revestidos o de terracería. Mientras que en la región Periférica se encuentra sólo el 3.7 por ciento del total de esta red. En este punto es importante reconocer que este indicador se encuentra relacionado con la cantidad de municipios y con la extensión territorial que conforman a las regiones revisadas, no obstante, la disponibilidad de la red carretera representa la posibilidad de conectar a las regiones entre sí.

Cuadro 3.4 Indicadores de bienestar social (segunda parte)

REGIÓN	SALUD		EDUCACIÓN		CONECTIVIDAD			
	ÍNDICE DE ESPERANZA DE VIDA	POB. AFILIADA SERV. SALUD	ÍNDICE EDUCATIVO	% POB. ANALFABETA	POBLACIÓN DE 5 AÑOS Y MÁS MIGRANTE		RED CARRETERA Y DE CAMINOS (KM)	
CITRÍCOLA	<u>0.77</u>	87%	0.94	2.50%	9,410	1.5%	1,191.4	8.2%
METROPOLITANA MTY	0.78	<u>81%</u>	0.94	1.31%	512,360	82.1%	1,272.5	8.8%
NORTE	0.78	86%	0.93	3.69%	4,994	0.8%	8,893.8	61.3%
PERIFÉRICA	<u>0.77</u>	86%	0.92	2.81%	93,920	15.0%	<u>539.8</u>	3.7%
SUR	0.80	91%	<u>0.90</u>	<u>8.04%</u>	<u>3,677</u>	0.6%	2,611.7	18.0%
Total ESTATAL	0.78	85%	0.93	3.41%	624,361	100.0%	14,509.2	100.0%

Fuente: Elaboración propia con base en datos tomados del CONEVAL. Monitoreo y Estados. Entidades Federativas. Anexo estadístico Nuevo León. INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020. Fecha de elaboración: 25/01/2021 y el Anuario estadístico y geográfico de Nuevo León 2017.

Una visión generalizada coloca a la región Sur como el territorio con el peor desempeño de los indicadores de la actividad económica y del empleo. Asimismo, es en esta región donde los indicadores de bienestar social y los de acceso a servicios básicos y educativos tienen las cifras más preocupantes. En este tema, el anexo seis presenta en dos cuadros los indicadores económicos y los de bienestar social, la parte baja de la brecha se resalta en rojo y subrayado, pues de todas las regiones es la Sur la que se encuentra en mayor desventaja.

La excepción de ese comportamiento se ubica en los indicadores de producción agrícola y en las cifras presentadas por PROAGRO, lo que nos permite inferir sobre la vocación productiva de los municipios que la conforman. Particularmente, se destaca que es la región que mayor superficie siniestrada tuvo en el ciclo agrícola revisado (la diferencia entre la superficie sembrada y cosechada), asimismo, es la región que sobresale en el número de productores asentados por PROAGRO, sí como en la superficie apoyada y en el monto pagado por el programa, pero como ya fue señalado, la participación de la región Norte en la superficie registrada y en el monto pagado, permite visualizar la tendencia que el programa ha presentado en cuanto a concentrar el recurso en un menor número de beneficiarios.

Así, con este ejercicio es posible reconocer, que si bien es cierto que la actividad agrícola se desarrolla bajo condiciones específicas de disponibilidad de tierra y de características del territorio, que en parte explica la menor participación de la región Periférica y de la metropolitana de Monterrey en el sector primario, no debería ser una razón para que eso se traduzca en un mal desempeño en los indicadores de bienestar social para aquellas regiones que sí tengan

una mayor participación en las actividades agropecuarias, como es el caso en el estado de Nuevo León, y en general en los demás estados del país. Una vocación productiva centrada en las actividades primarias, no debiese ser sinónimo de atraso o de marginación, sino solamente de otra forma diferente de desarrollo, en donde las oportunidades de alcanzar una vida plena pudiesen encontrarse disponibles para toda la población, independientemente de la actividad que realicen.

En ese sentido, a continuación, se hará la revisión de dos regiones y de sus municipios que comparten la característica de centrar su actividad en la agricultura, esto con la finalidad de visualizar que a pesar de que se trata de actividades similares, las brechas entre los municipios que conforman dichas regiones son distintas.

c) Análisis de la actividad agrícola de los municipios en la región citrícola y la región sur

La revisión inicial de las regiones del estado de Nuevo León permitió identificar las brechas existentes en el desempeño económico y en el bienestar social a partir de los indicadores revisados, sin embargo, la vocación productiva, la concentración poblacional (mayor densidad poblacional de la zona metropolitana) y el número de municipios que integran cada región del estado, complica el hacer comparaciones entre regiones, por lo que, se propone una segunda revisión de las brechas territoriales en los indicadores elegidos para aquellas que compartan en promedio una misma vocación agropecuaria y cuyas características sean equiparables, esta revisión incluye el nivel municipal para el mismo periodo de tiempo.

En este punto, es importante señalar que la selección de las regiones responde a dos criterios principales. El primero es la incidencia de la vocación agropecuaria como parte de la actividad económica; y el segundo, es el número de municipios que integran las regiones elegidas. En este sentido, aunque la región Norte cuenta con una actividad agrícola importante (a partir de los indicadores revisados), se encuentra integrada por un mayor número de municipios, por lo que, se decidió dejarla fuera y elegir en su lugar a la región Citrícola, para poder contrastar el resultado de los municipios con la región Sur.

1. Indicadores económicos por municipio de la región Citrícola y la región Sur²⁶

Los indicadores considerados dentro de la actividad económica muestran un mejor desempeño en la región Citrícola frente a la región Sur. Un análisis que, como señalamos, deje fuera los resultados de la región metropolitana de Monterrey, permite visualizar que la primera concentra el 39 por ciento de las unidades económicas, frente al 13 por ciento de las que se ubican en segunda. En este mismo ejercicio, la región Citrícola emplea al 29 por ciento de la población ocupada y genera el 12 por ciento de la producción bruta total, frente a la región Sur que emplea solamente al 5 por ciento del personal ocupado y genera únicamente el uno por ciento de la producción total del estado.

Al interior de la región Citrícola se visualiza que el valor de la producción bruta es principalmente generado por los municipios de Montemorelos y Allende, mientras que, las unidades económicas se concentran en Linares, las cuales emplean el 43 por ciento del personal ocupado de la región. Allende destaca en la proporción de la Población Económicamente Activa (PEA) al contar con una fuerza laboral del 60.1 por ciento del total de su población en edad de trabajar, que junto con el municipio de General Terán cuenta con el menor porcentaje de población desocupada.

En la región Sur los indicadores de la actividad económica se generan principalmente en Doctor Arroyo, Aramberri y Galeana, siendo el primero el que presenta el mayor porcentaje de fuerza de trabajo ocupada, con una PEA de 54.6 por ciento y de 51.9 por ciento para los otros dos municipios, mientras que la menor proporción de la Población Económicamente Activa se encuentra en el municipio de Mier y Noriega con 41.6 por ciento.

Ahora bien, respecto a los municipios con una menor participación en la actividad económica de la región Sur tenemos a Rayones, el cual sobresale porque cuenta con la menor cantidad de empresas instaladas en su territorio y emplea a un menor número de la población ocupada y, por lo tanto, su aportación a la producción bruta total es menor. Respecto a las cifras de empleo se visualiza que la mayor proporción de personas no económicamente activas se

²⁶ Revisar el cuadro 1 del anexo 7.

registran en el municipio de Mier y Noriega, y el mayor porcentaje de población desocupada pero que se encuentra buscando trabajo activamente se presenta en Iturbide: 7.9 por ciento de la PEA (revisar el cuadro 1 del anexo siete).

Para este ejercicio de contraste de indicadores, la actividad agrícola es de especial interés, en ese sentido, el cuadro 3.5 contiene información relativa a la producción agrícola por municipio de las dos regiones, así como, se propone la revisión de las cifras de PROAGRO. En este cuadro se resalta en rojo a los municipios que presentan el límite inferior del indicador propuesto, mientras que en verde se marca al municipio con el límite superior del indicador propuesto. De manera general, se observa que el municipio de Galeana es el que presenta el límite superior de todos los indicadores propuestos en la región Sur.

La primera parte del cuadro 3.5 muestra la producción agrícola que en cada región se generó, la superficie sembrada es superior en cuatro por ciento en la región Citrícola respecto a la Sur. Esta diferencia se hace más importante al observar la superficie cosechada, ya que en esta fue menor en 37 por ciento con respecto a aquella, con un volumen de producción también menor en 33 por ciento. Esta proporción es importante pues da cuenta de la pérdida que se da entre la superficie sembrada y la cosechada, siendo que en la región Sur se presenta una mayor proporción de la superficie siniestrada: poco más de 26 mil hectáreas perdidas, frente a las 1,189 hectáreas siniestradas en la región Citrícola.

En este tema, se señala que el 76 por ciento de la superficie siniestrada de la región Sur corresponde al municipio de Doctor Arroyo, con una pérdida de 20,165 hectáreas. Aquí sería importante revisar las razones por las que se perdió el 68 por ciento de la siembra de este municipio, ahora bien, en el municipio de Rayones se perdió la totalidad de la superficie que fue sembrada y representó el 15 por ciento de la superficie total perdida en la región. Para el caso de la región Citrícola la superficie siniestrada representó el 1.47 por ciento de la superficie sembrada, siendo Linares el municipio que concentró el 45.2 por ciento de dicha superficie.

Respecto a las cifras de PROAGRO estas se encuentran más concentradas en la región Sur, particularmente, en los municipios de Galeana y Doctor Arroyo que concentran al 39 y 38 por ciento de los productores registrados en la región, y presentan el 44 y 39 por ciento de la

superficie registrada y del monto otorgado por el programa. Para la región Citrícola tenemos que el 61 por ciento de los productores registrados se ubicaron en Linares, sin embargo, la mayor proporción de superficie registrada corresponde al municipio de General Terán, mientras que el monto otorgado presentó la misma proporción para estos dos municipios: 43 por ciento, por lo que para esta región podemos inferir que la cantidad de productores no precisamente se encuentra relacionada con la superficie registrada ni con el monto pagado.

Cuadro 3.5 Indicadores de producción agrícola por municipio de la región Citrícola y la región Sur

REGIÓN	MUNICIPIOS	PRODUCCIÓN AGRÍCOLA			CIFRAS PROAGRO		
		SUPERFICIE SEMBRADA (HA)	SUPERFICIE COSECHADA (HA)	VOLUMEN PRODUCCIÓN (TONELADA)	PRODUCTOR BENEFICIADO PROAGRO	SUPERFICIE APOYADA (HECTÁREA)	MONTO PAGADO (MILES DE PESOS)
CITRÍCOLA	Allende	<u>2,392.2</u>	<u>2,383.4</u>	<u>24,268.6</u>	<u>3</u>	<u>8.0</u>	<u>11.2</u>
	General Terán	27,733.6	27,385.1	220,147.3	573	15,614.3	11,393.1
	Hualahuises	5,174.5	4,880.5	64,441.3	35	351.4	297.5
	Linares	<u>29,466.9</u>	<u>28,928.9</u>	<u>344,919.7</u>	<u>1,476</u>	12,198.4	<u>11,440.2</u>
	Montemorelos	15,980.7	15,980.7	181,928.0	346	4,106.3	3,366.8
	Total general	80,747.8	79,558.5	835,704.8	2,433	32,278.4	26,508.8
SUR	Aramberri	6,806.0	6,806.0	122,716.7	1,412	4,857.9	5,686.8
	Doctor Arroyo	29,558.0	9,393.0	29,168.5	<u>4,783</u>	23,977.8	<u>25,093.2</u>
	Galeana	<u>33,909.2</u>	<u>31,656.2</u>	<u>397,617.9</u>	<u>4,896</u>	<u>26,713.1</u>	<u>26,593.8</u>
	Gral. Zaragoza	1,050.5	1,050.5	7,613.2	532	1,490.4	1,866.5
	Iturbide	<u>140.0</u>	140.0	489.0	156	365.6	507.0
	Mier y Noriega	4,000.0	<u>0.0</u>	<u>0.0</u>	824	3,725.2	3,978.4
	Rayones	1,408.0	1,408.0	906.2	<u>44</u>	<u>140.6</u>	<u>176.5</u>
Total general	76,871.5	50,453.5	558,511.5	12,647	61,270.6	63,902.2	

Fuente: SIAP. Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera Información Datos Abiertos, INEGI. Anuario estadístico y geográfico de Nuevo León 2017

2. Indicadores de bienestar social por municipio de la región Citrícola y la región Sur²⁷

En el análisis regional visto en la sección anterior, destacan los resultados reportados para la región Sur, pues dentro de los componentes que agrupan a los indicadores de bienestar social se encuentra el límite inferior de la brecha por componente revisado (exceptuando el de salud), por lo que podría considerarse como la más vulnerable del estado

²⁷ Revisar el cuadro 2 del anexo 7

de Nuevo León. Con la revisión municipal es posible distinguir aquellos indicadores que se encuentran en mayor riesgo.

El porcentaje de la población que se encuentra en condiciones de pobreza en la región Sur es de 65.2 por ciento, en Mier y Noriega fue de 75.68 y para Rayones fue de 71 por ciento, muy por arriba del 41 por ciento que presenta el municipio de Hualahuises que pertenece a la región Citrícola. En la región Sur el municipio que presenta una menor proporción de población en situación de pobreza es Iturbide con 56.6 por ciento y en la región Citrícola es Allende con 18.5.

Este contraste permite visualizar que aún en el municipio con menor grado de población en situación en pobreza, la proporción es considerablemente mayor en la región Sur. Este mismo comportamiento se ubica en los indicadores del porcentaje de población con un ingreso inferior a la línea de bienestar y del índice de desarrollo humano, por lo que para el primer componente es el municipio de Mier y Noriega el que presenta el límite inferior de la brecha para ambas regiones, mientras que el límite superior se ubica en Allende perteneciente a la región Citrícola.

Respecto al índice de desarrollo humano es la región Citrícola la que presenta un mejor desempeño frente a la del Sur, donde el municipio de Hualahuises reporta el límite superior de la brecha con 0.90, mientras que en el de Noriega el límite inferior es de 0.78. Ahora bien, el acceso a los servicios básicos como agua entubada y drenaje no se encuentran plenamente garantizados para la región Sur, donde el municipio de Doctor Arroyo presenta un índice de 0.66 para agua entubada y el municipio de Mier y Noriega un índice de 0.33 para servicio de drenaje. Estos porcentajes son considerablemente bajos si se contrastan con los resultados de la región Citrícola con un índice de agua entubada de 0.98 para Hualahuises y Linares, así como 0.98 para el de drenaje en el municipio de Allende.

Ahora bien, para el componente de salud se presenta un mejor desempeño en la región Sur, donde el municipio de Aramberri tiene el índice de esperanza de vida más alto (0.82). Asimismo, el porcentaje de población afiliada a alguna institución de salud es superior para los

municipios de Iturbide, Rayones y Mier y Noriega con un 93 por ciento, frente al 84 por ciento que presenta el municipio de General Terán en la región Citrícola.

Cuadro 3.6. Indicadores de bienestar social por municipio de la región Citrícola y la región Sur (Primera parte)

REGIÓN	MUNICIPIOS	BIENESTAR			SERVICIOS BÁSICOS			
		% POBREZA	% POB. CON INGRESO INFERIOR A LA LÍNEA DE BIENESTAR	ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO	ÍNDICE DE AGUA ENTUBADA	ÍNDICE DE DRENAJE	ÍNDICE DE ELECTRICIDAD	
CITRÍCOLA	Allende	18.55	27.30	0.89	0.97	0.98	1.00	
	General Terán	35.93	43.52	0.88	0.95	0.84	0.99	
	Hualahuises	41.08	52.20	0.90	0.98	0.92	1.00	
	Linares	32.78	50.87	0.89	0.98	0.91	0.99	
	Montemorelos	23.86	33.70	0.88	0.96	0.91	1.00	
	Total general	30.44	41.52	0.89	0.97	0.91	0.99	
	SUD	Aramberri	64.12	67.22	0.86	0.88	0.70	0.98
		Doctor Arroyo	67.83	71.25	0.79	0.66	0.43	0.99
Galeana		60.99	64.41	0.87	0.82	0.83	0.99	
Gral. Zaragoza		60.18	61.03	0.85	0.82	0.79	0.93	
Iturbide		56.65	59.14	0.88	0.97	0.93	0.96	
Mier y Noriega		75.68	75.98	0.78	0.77	0.33	0.96	
Rayones		71.02	72.11	0.88	0.96	0.85	0.98	
Total general		65.21	67.31	0.84	0.84	0.69	0.97	

Fuente: CONEVAL. Monitoreo y Estados. Entidades Federativas. Anexo estadístico Nuevo León; INEGI. Anuario estadístico y geográfico de Nuevo León 2017; INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020.

Por su parte, en lo que respecta al componente de educación, es en la región Sur en el municipio de Mier y Noriega en donde se presenta el menor porcentaje de índice educativo: 0.87 por ciento, así como el porcentaje más alto de población analfabeta en el estado con 11.6 por ciento de la población mayor de 15 años registrada en ese mismo municipio. Este porcentaje es alarmante si se considera que en el municipio de Allende de la región Citrícola el porcentaje de población analfabeta fue de 1.7 por ciento.

Finalmente, el componente de conectividad está planteado por las personas que decidieron cambiar su lugar de residencia por alguno de los municipios que se encuentran en las regiones revisadas, donde hay una mayor preferencia por la región Citrícola, especialmente por el municipio de Montemorelos que presenta el 41.6 por ciento del total de la población que migró a esta región. Mientras que la mayor proporción de la red carretera y de caminos se ubica

para la región Sur de forma importante en el municipio de Galeana, pues los kilómetros que conforman su red carretera y de caminos, representan el 39 por ciento del total de la región.

Cuadro 3.6. Indicadores de bienestar social por municipio de la región Citrícola y la región Sur (Segunda parte)

REGIÓN	MUNICIPIOS	SALUD		EDUCACIÓN		CONECTIVIDAD	
		ÍNDICE DE ESPERANZA DE VIDA	POB. AFILIADA SERV. SALUD	ÍNDICE EDUCATIVO	% POBLACIÓN ANALFABETA	POBLACIÓN DE 5 AÑOS Y MÁS MIGRANTE	RED CARRETERA Y DE CAMINOS (KM)
CITRÍCOLA	Allende	0.76	87%	0.94	1.7%	1,619	67
	General Terán	0.77	84%	0.94	3.7%	672	275
	Hualahuises	0.79	88%	0.94	3.1%	344	66
	Linares	0.77	89%	0.93	2.1%	2,857	480
	Montemorelos	0.76	86%	0.94	1.9%	3,918	303
	Total general	0.77	87%	0.94	2.5%	9,410	1,191
SUR	Aramberri	0.82	91%	0.89	8.0%	574	383
	Doctor Arroyo	0.79	90%	0.89	9.1%	1,225	771
	Galeana	0.80	88%	0.92	6.5%	1,246	1,019
	Gral. Zaragoza	0.79	88%	0.91	5.6%	183	175
	Iturbide	0.78	93%	0.92	5.4%	102	60
	Mier y Noriega	0.80	93%	0.87	11.6%	253	117
	Rayones	0.81	93%	0.89	10.2%	94	87
	Total general	0.80	91%	0.90	8.0%	3,677	2,612

Fuente: CONEVAL. Monitoreo y Estados. Entidades Federativas. Anexo estadístico Nuevo León; INEGI. Anuario estadístico y geográfico de Nuevo León 2017; INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020.

La descripción de esta sección permite distinguir los municipios que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad respecto a su desempeño económico e indicadores de bienestar social. El menor dinamismo en la actividad económica y en los indicadores de bienestar social colocan al municipio de Rayones de la región Sur como uno de los más vulnerables, adicionalmente, presenta el menor porcentaje de los productores beneficiados por PROAGRO, con la menor superficie apoyada y el menor monto otorgado.

En ese sentido, sería adecuado que el programa pudiera visualizar de manera integral el potencial efecto que podría tener en localidades con mayor necesidad, es decir, atender a un mayor número de productores con el otorgamiento de un incentivo productivo podría hacer la diferencia en la superación de las brechas económicas y de bienestar social.

d) Líneas de cohesión territorial para el estado de Nuevo León

La existencia de desigualdades territoriales puede influir en el logro de los planes de vida de las personas, es decir, el lugar donde nace y crece la población tiene implicaciones en las posibilidades de desarrollo individual y colectivo. Así, las particularidades territoriales que persisten en las regiones del estado de Nuevo León, se convierten en objeto de interés para el planteamiento de políticas públicas que puedan ir cerrando las brechas territoriales, y sea posible homogenizar las posibilidades de desarrollo de los habitantes de cada una de las regiones.

De manera general se plantean tres líneas de política pública que pueden propiciar la inclusión de elementos de cohesión territorial. La primera está relacionada con la generación de información de indicadores territoriales, con la finalidad de que contribuyan a identificar los principales temas por atender en cuanto a las brechas territoriales, ya que un adecuado diagnóstico permite tomar mejores decisiones en la atención de problemáticas concretas.

La segunda línea se relaciona con la transición de políticas públicas sectorizadas hacia otras que sean integrales, esto es, que desde el entendimiento del problema puedan visualizar la complejidad y la multicausalidad de los problemas públicos que se busca atender. Finalmente, la tercera línea está pensada específicamente para la política agrícola, al visualizar los distintos retos que persisten en la cadena productiva, más allá de los incentivos en la producción, persisten complicaciones en cuanto al acceso a canales de comercialización de los cultivos, disparidades en el conocimiento y el uso de tecnologías en el proceso productivo, lo que repercute en la posibilidad de producir bienes con mayor valor agregado.

En este primer acercamiento de identificación de brechas territoriales en las regiones de Nuevo León, la disponibilidad de información a nivel municipal y el periodo de comparabilidad representó una limitación importante en el desarrollo de dicho análisis. Particularmente, para la dimensión medioambiental los indicadores de interés no estuvieron disponibles a nivel municipal, mientras que para los indicadores sociales el año base de los datos revisados no fue el mismo.

A partir de los datos, la propuesta de un diagnóstico más nutrido y el seguimiento de indicadores territoriales es posible plantear un panorama que identifique los retos de gestión en

los territorios, que mantenga como condición que todas las personas tengan acceso a niveles semejantes de bienestar y oportunidades de desarrollo, independientemente del lugar en donde nacieron, crecieron o residen; la idea es que ningún territorio permanezca en un nivel alto de marginación.

La identificación de dinámicas territoriales debe lidiar con factores estructurales y multicausales, para su atención no bastara con la implementación de políticas sectoriales y metas de gestión acotadas en temáticas separadas. En este punto, un modelo de gestión regional puede representar una alternativa, por medio del reforzamiento de la vinculación de los gobiernos locales con el gobierno central, pero, sobre todo, con los ciudadanos (Frigolett, 2013). Una forma que ha sido probada por el gobierno actual, es la disposición de ventanillas de acceso a todos los programas disponibles, no obstante, es importante transitar hacia la gestión participativa y comunal para conocer las particularidades del territorio en que se quiere intervenir y pueda existir una retroalimentación de las medidas de atención propuestas.

Es decir, la cohesión territorial más allá de integrar territorios tiene la finalidad de reducir disparidades entre estos, por lo tanto, el reconocimiento de la heterogeneidad y diversidad de las regiones de Nuevo León debe orientar a la política pública central y descomponerla en niveles que eviten la formación de monopolios territoriales, tanto en centros de comercialización, así como, en la concentración de bienes y servicios (Cabeza-Morales 2, 2015).

Bajo este contexto, una propuesta de política de desarrollo agrícola que tome como eje la integración de capacidades en el fortalecimiento de la cadena alimentaria, deberá de abarcar desde la siembra hasta la comercialización de productos, con una visión completa de la infraestructura productiva básica (Luiselli, 2017; 255). Un primer paso puede ser evitar que los apoyos otorgados se concentren en los “territorios ganadores” y en los grandes productores, así como, diversificar los programas y apoyos hacia actividades de desarrollo productivo, más allá de las transferencias monetarias.

Este tipo de medidas pueden observarse en algunas de las líneas de política pública planteadas en el más reciente Plan Nacional de Desarrollo 2018- 2024, particularmente en el

Programa Producción para el Bienestar, que propone evitar la concentración de los recursos a manos de los grandes productores, sin embargo, una ventana de oportunidad puede estar relacionada con la generación de una red de cooperación y colaboración conjunta entre la población de las regiones y al interior de los municipios.

Una mayor vinculación de los negocios establecidos en la zona urbana con la zona rural bajo un sentido de pertenencia puede promover encadenamientos productivos, que pueden estar relacionados con la cosecha y los canales de comercialización de los productos, es decir, cadenas cortas que incentiven el consumo de los productos elaborados en la región, por medio de una promoción efectiva del trabajo de los campesinos y el sentimiento de pertenencia regional, la cuales se pueden acompañar por sellos de verificación de calidad de la producción local.

Adicionalmente, los procesos productivos que generen un mayor valor agregado se pueden fortalecer por medio del asesoramiento y capacitación sobre medios de producción y herramientas de tecnología, así como, a través del otorgamiento de apoyos financieros para poder producir. Además, se debe acompañar con el desarrollo de las capacidades de la población, ya que una mayor preparación técnica y profesional amplifica las posibilidades de éxito en esta estrategia.

En ese punto, se destaca que el criterio territorial pone en evidencia que la actividad agrícola es definida más allá de un lugar físico dotado por componentes naturales y geográficos, pues es influida también por aspectos políticos y económicos, que llevan a diferentes formas de apropiación e intercambio, con distintas formas de trabajo. Estas diferencias fueron explicadas a partir de la existencia de brechas territoriales, entendidas como una distinta distribución de la actividad económica y de desarrollo, que pueden ser reflejo de estructuras de desigualdad.

Entonces, la política agrícola puede ser pionera en el entendimiento y la atención de las desigualdades al interior de los territorios. El ejemplo revisado de Nuevo León, permitió visualizar que a pesar de que presenta un buen desempeño en el promedio de los indicadores de desarrollo económico, respecto al resto de los estados que conforman al país, al interior de

la entidad persiste una polarización en su territorio, pues cuenta con municipios altamente desarrollados frente a otros con un desarrollo económico modesto o insuficiente.

Conclusiones

Con el recorrido realizado por esta investigación fue posible visualizar que la política pública agrícola en México se ha caracterizado por la propuesta de medidas estandarizadas, sin líneas de diseño que distingan entre su variada geografía, climas, características demográficas, económicas y sociales, lo que implica un aprovechamiento diferenciado de las acciones de política pública.

En ese tema, el criterio territorial puso en evidencia que la actividad agrícola se encuentra definida más allá de un lugar físico dotado por componentes naturales y geográficos, pues se encuentra influida por aspectos políticos y económicos, que llevan a diferentes formas de apropiación e intercambio, con distintas formas de trabajo. Estas diferencias fueron explicadas a partir de la existencia de brechas territoriales, entendidas como una distinta distribución de actividad económica y de desarrollo, que puede dar lugar a expresiones de desigualdad.

Estas brechas son importantes a la hora de tomar decisiones de política pública, pues pueden potenciar o intensificar las diferencias entre los territorios al beneficiar algunos sobre otros. En este tema, la cohesión territorial como concepto que reconoce que, si bien no todas las regiones son iguales, las políticas públicas deberían apuntar para que todas tengan las mismas posibilidades de desarrollo. No obstante, la tendencia de una orientación de la política pública hacia zonas con mejores condiciones para la instalación de empresas o de nuevas inversiones, puede contribuir a que territorios “ganadores” prevelezcan de ese modo (Cazzuffi, y otros, 2013).

En la revisión del Plan Nacional de Desarrollo en la línea de política agrícola, se identificaron importantes similitudes en la forma de entender a la problemática del sector agropecuario, así como, para los planes que se aprobaron para el periodo de 1995 al 2018, son los mismos elementos teóricos y aspectos conceptuales en la búsqueda del crecimiento económico. Por su parte, el PND de 2019 - 2024, critica el sustento teórico de la planeación nacional de los sexenios anteriores, por lo que la determinación de los factores causales de la problemática del campo se encuentra relacionada con las decisiones del gobierno del periodo anterior.

En este tema, se identifican también importantes similitudes en el entendimiento de la problemática del sector agropecuario, así como, en la determinación de las líneas de política pública para el periodo que va del año de 1995 al 2018, es decir, se trata de los mismos elementos teóricos y aspectos conceptuales en la búsqueda del crecimiento económico. Por su parte, el PND de 2019 - 2024, propone una crítica del sustento teórico de la planeación nacional de los sexenios anteriores, por lo que la determinación de los factores causales de la problemática del campo se encuentra relacionada con las decisiones del gobierno.

Para Procampo, PROAGRO y Producción para el Bienestar se distingue que existe congruencia entre su diseño, planteamiento del problema y relación causal con la línea de política pública agrícola planteada en el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente a cada uno de estos programas revisados. Además, es posible visualizar que en la normatividad de los programas conservan la misma lógica de los apoyos otorgados, me refiero al otorgamiento de apoyos económicos, condicionados a la superficie de tierra registrada, así como, se conservó la idea de promover la productividad por medio del incremento de los ingresos de los beneficiarios.

Ahora bien, en cuanto a los elementos de cohesión territorial en los programas revisados, las acciones emprendidas de colaboración conjunta para la primera parte de Procampo pudieron contribuir a fomentar la cohesión social y la identidad territorial. Sin embargo, al no ser reconocida la participación conjunta de los productores, la comunicación y la relación entre los productores se fracturó. Entonces, promover un registro individual por medio de su certificado ante el PROCEDE, indirectamente promovió la regularización de la tenencia de la tierra y de la certificación de los derechos parcelarios de manera particular y no colectiva.

En el caso de Producción para el Bienestar los elementos de cohesión territorial se encuentran relacionados con la focalización que hacen de localidades con el mayor nivel de marginación, lo que puede ser referente de justicia territorial, sin embargo, en la tarea de reducir las brechas territoriales, una tarifa diferencial muy cercana al resto de los beneficiarios no es suficiente. Así, se puede concluir que los resultados de los programas revisados fueron distintos por cultivo, por tipo de productor y por entidad federativa, pues, la organización y las

particularidades de estos no fueron considerados, por lo que la reflexión del marco metodológico del diseño y los modelos de planificación dominante, no visualizan la complejidad de los procesos que persisten al interior de los territorios.

Ahora bien, la revisión de una entidad federativa como Nuevo León que cuenta con un desempeño destacado a nivel nacional para varios indicadores productivos y de crecimiento económico, donde el promedio le ha brindado un desempeño satisfactorio en la reducción de los niveles de pobreza y marginación, no es ajeno a un proceso de concentración importante en un sector de su actividad económica y en su desarrollo para ciertas regiones.

Con este ejercicio es posible reconocer que, si bien es cierto que para el desarrollo de la actividad agrícola se necesitan condiciones específicas de disponibilidad de tierra y de características del territorio, no hay razón para que trabajar en actividades agropecuarias sea sinónimo de atraso o de marginación, sino otra forma de desarrollo, en donde las oportunidades de alcanzar una vida plena se encuentren disponibles para toda la población, independientemente de la actividad que realicen.

Para la revisión de las dos regiones de Nuevo León que se dedican principalmente al desarrollo de actividades agrícolas, se observó que a pesar de que se trata de actividades similares, las brechas entre los municipios que conforman dichas regiones son distintas, lo que permitió distinguir a los municipios que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad respecto a su desempeño económico e indicadores de bienestar social. Esta identificación podría representar un paso importante en la atención de los productores que deben ser atendidos por programas como Producción para el Bienestar.

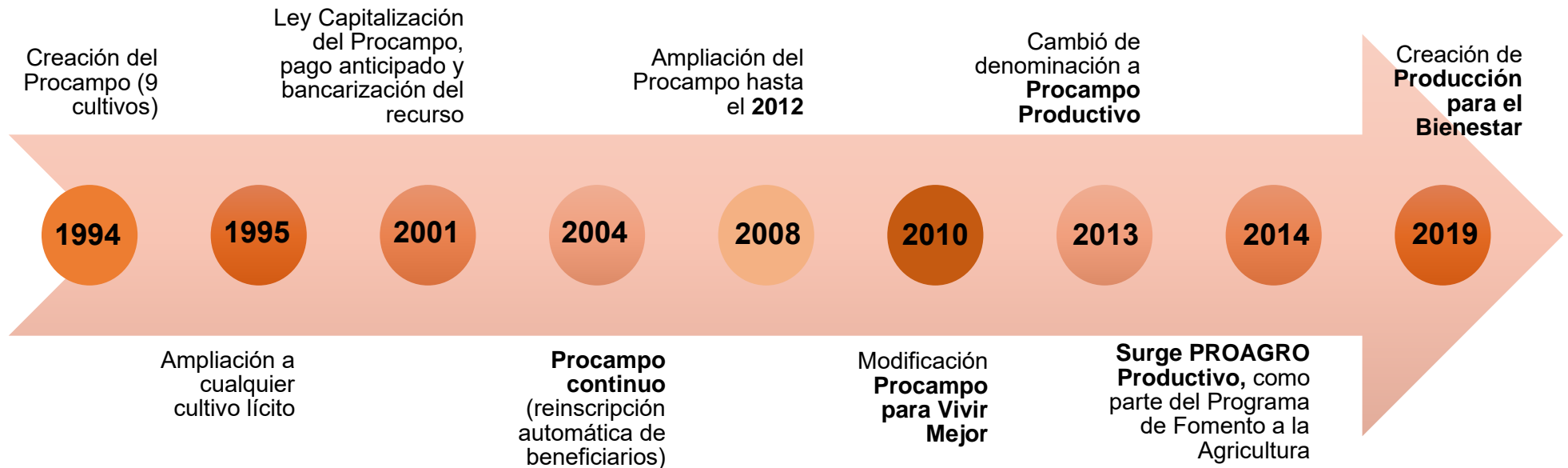
Algunas de las limitaciones de este trabajo estuvieron relacionadas con la disponibilidad de la información, particularmente, no fueron analizados los indicadores de cohesión territorial para la dimensión ambiental, debido a que no se encontraron disponibles por municipio. Adicionalmente, la temporalidad de los datos no fue la misma para algunas comparativas, lo que significa que existe una ventana de oportunidad para programar ejercicios de medición de datos para el mismo periodo.

Otro tipo de limitación se relaciona con el análisis de fuentes secundarias de información, ante la imposibilidad de realizar trabajo de campo, las posibilidades de contar con observaciones a nivel local o ejidal quedaron fuera, no obstante, la visita previa que realice al Ejido Catarino Rodríguez “El Potosí” puede dar cuenta del contexto diverso en el que se desarrolla el campo. En ese sentido, en temas agrícolas influidos por las condiciones de tierra y el tipo de espacio la realización de trabajo de campo puede ser muy enriquecedor.

Esto da cuenta de los aspectos que quedan pendientes por profundizar, así como, las líneas de investigación que se desprenden de esta investigación se encuentran relacionados con el diseño de estrategias que vinculen la revisión de indicadores de cohesión territorial con la forma de plantear un diagnóstico más realista que proporcione líneas de política pública que sean espacialmente conscientes y otorguen elementos más claros para la atención de las necesidades del territorio.

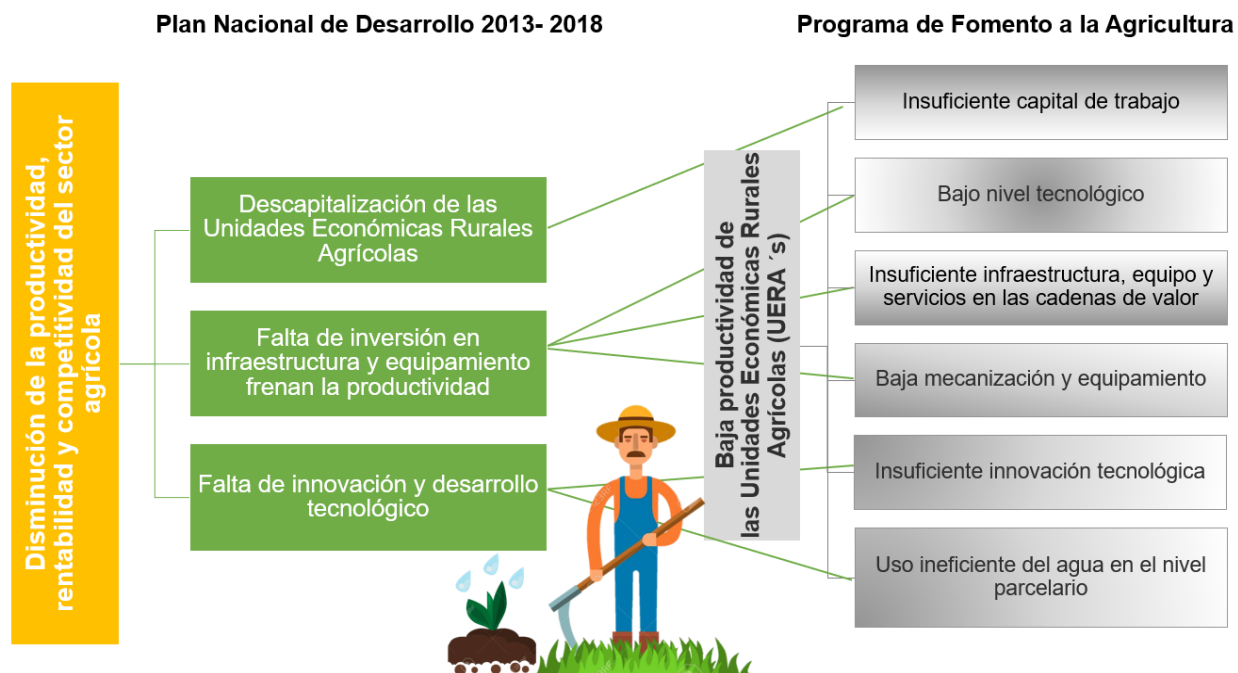
Anexos

Anexo 1. Línea del tiempo de Procampo, PROAGRO y Producción para el Bienestar



Fuente-. Elaboración propia con base en la evaluación estratégica realizada por ARAPU y Asociados del año 2011, así como, de la evaluación núm. 1785-DE POLÍTICA PÚBLICA DE "PROAGRO PRODUCTIVO" de la Auditoría Superior de la Federación, 2017, además de la publicación de las Reglas de Operación del Programa Producción para el Bienestar publicadas el 23 de enero del 2019 en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y del foro temático de los Antecedentes de Procampo publicado en <http://www.agricultura.gob.mx/proagro/antecedentes>.

Anexo 2. Vinculación de la problemática identificada en el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) y el Programa de Fomento a la Agricultura, ejercicio 2016



Fuente: elaboración propia con datos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del PFA, (2016) y la información contenida en la evaluación 1785 realizada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2017).

Anexo 3. Relación causal y objetivos específicos de los componentes del Programa de Fomento a la Agricultura, 2016

Relación causal	Objetivos Específicos	Componentes del programa
<p>1. Insuficiente capital de trabajo. El uso de los insumos (agroquímicos y paquetes tecnológicos) se ve limitado por los costos.</p>	<p>1. Incrementar el capital de trabajo de las Unidades Económicas Rurales Agrícolas (UERA)</p>	<p>PROAGRO- Productivo Apoyar a las Unidades Económicas Rurales Agrícolas (UERA) para incrementar su capital de trabajo</p>
<p>2. Bajo nivel tecnológico. Prácticas tecnológicas insuficientes, algunos cultivos no son aptos al tipo de suelo donde se siembran.</p>	<p>2. El nivel tecnológico se incrementa. Mejoramiento de las practicas tecnológicas</p>	<p>Agroproducción Incentivar económicamente a las Unidades Económicas Rurales Agrícolas para incrementar el nivel tecnológico de los cultivos</p>
<p>3. Insuficiente infraestructura, equipo y servicios en las cadenas de valor. Falta de áreas protegidas para el cultivo de condiciones climáticas extremas, bajo nivel de asociatividad de las cadenas de valor</p>	<p>3. <u>La infraestructura y equipamiento en las cadenas de valor se incrementa.</u> Se reduce la vulnerabilidad que causan las condiciones climáticas, el equipo para la producción y postproducción, incrementa el nivel de asociatividad</p>	<p>Producción Integral Incentivar económicamente a las Unidades Económicas Rurales Agrícolas para el incremento de la infraestructura, equipo y servicio en las cadenas de valor.</p>
<p>4. Uso ineficiente del agua. Es causado por la aplicación de prácticas de riego y de manejo de agua a nivel parcelario.</p>	<p>4. El uso del agua a nivel parcelario se incrementa. Al mejorar las prácticas de riego y manejo de agua</p>	<p>Tecnificación del Riego Mejorar el uso del agua a nivel parcelario en las Unidades Económicas Rurales Agrícolas.</p>
<p>5. Baja mecanización y equipamiento. El equipamiento y maquinaria utilizado es obsoleto.</p>	<p>5. <u>Mecanización y equipamiento</u> Modernización de los equipos y maquinaria de apoyo a la producción</p>	<p>Modernización de Maquinaria y Equipo Incentivar a las Unidades Económicas Rurales Agrícolas para incrementar la mecanización y equipamiento</p>
<p>6. Insuficiente innovación tecnológica. Investigación agrícola está desvinculada de las necesidades de las UERA</p>	<p>6. La innovación tecnológica se incrementa. Por medio de la mayor vinculación de la investigación agrícola con las necesidades de las UERA.</p>	<p>Innovación Agroalimentaria Apoyar a personas morales dedicadas a la investigación y transferencia de tecnología para incrementar la innovación tecnológica en las Unidades Económicas Rurales Agrícolas</p>

Fuente: elaboración propia con datos de la Auditoria Superior de la Federación (2017), Evaluación núm. 1785-DE POLÍTICA PÚBLICA DE "PROAGRO PRODUCTIVO" y el informe S-259 Programa de Fomento a la Agricultura, SAGARPA (2016).

Anexo 4. Decreto de creación, normas y reglas de operación, cuadro comparativo

	PROCAMPO 1994-2010	PROCAMPO productivo	PROAGRO 2014-2015	PROAGRO 2016	Programa Producción para el Bienestar 2019	Programa Producción para el Bienestar 2020
Objetivo del programa	Mejorar el nivel de ingreso de los productores rurales que destinan su producción al autoconsumo, por medio de la transferencia de recursos económicos.	Apoyar el ingreso de los productores agrícolas por medio de apoyos directos, así como apoyos complementarios para la modernización de maquinaria y equipo y adquisición de insumos energéticos.	Apoyar a las Unidades Económicas Rurales Agrícolas para que <u>incrementen su capital de trabajo.</u>	Dar liquidez a las Unidades Económicas Rurales Agrícolas (UERA) para invertir en actividades productivas.	Incrementar la producción y productividad de granos, de café y de caña de azúcar para contribuir al aumento del grado de autosuficiencia alimentaria nacional (de granos) y a la competitividad de esos cultivos.	Incrementar la productividad, principalmente de granos básicos, caña de azúcar y café de productores de pequeña y mediana escala, a través del otorgamiento de apoyo al ingreso de los productores.
Población objetivo	Productores registrados en el directorio sobre productores y superficies sembradas con algún cultivo elegible.	Personas físicas o morales que formen parte del padrón de beneficiarios del PROCAMPO.	Los incentivos serán para todos aquellos productores/as agrícolas, personas físicas o morales, con predios en explotación que se encuentren debidamente inscritos en el Directorio de PROAGRO Productivo que hubiesen recibido incentivos de dicho componente o del PROCAMPO.	Predios inscritos en el Directorio de PROAGRO Productivo, beneficiados a partir de 2014 por este Componente, los operados a partir de 2017 y aquellos para los cuales se concluya con el proceso de incorporación o reincorporación iniciado en este último año; además, que se encuentren en explotación agrícola y para los que se cumpla con la normatividad aplicable.	Predios inscritos en el Padrón del Programa Producción para el Bienestar de pequeños y medianos productores con superficie de hasta 20 hectáreas elegibles que cultiven granos (maíz, frijol, trigo panificable, arroz, entre otros) por ciclo agrícola, así como productores de café y productores de caña de azúcar. Predio Operado. - Aquéllos del Componente PROAGRO Productivo para los que las Representaciones de la SADER hayan solicitado oficialmente el incentivo, a través del sistema informático.	Productores de pequeña y mediana escala con predios inscritos en el Padrón, que cultiven preferentemente granos (maíz, frijol, trigo panificable, arroz, amaranto, chí, y/o sistema milpa, entre otros), café y caña de azúcar, con superficies de hasta 20 hectáreas en tierras de temporal y de hasta cinco hectáreas en riego.

	PROCAMPO 1994-2010	PROCAMPO productivo	PROAGRO 2014-2015	PROAGRO 2016	Programa Producción para el Bienestar 2019	Programa Producción para el Bienestar 2020
Mecanismo de acreditación	Sin mecanismo de acreditación definidos.		Los productores de autoconsumo, transición y comerciales deberán <u>entregar la documentación que acredite la vinculación del Incentivo del componente para contribuir a incrementar la productividad agrícola</u> , siguiente: facturas, tickets, pagarés de crédito y carta bajo protesta de decir verdad.		El productor debe acreditar el uso del incentivo en acciones que mejoren la productividad. <u>Para pequeños productores</u> por medio de la carta de declaración bajo protesta de decir verdad que utilizo el recurso para Contribuir a Mejorar la Productividad Agrícola. Para productores en esquemas de asociatividad lo deberán acreditar por medio de: facturas, ticket, recibo de compa, carta de declaración del productor, contrato de arrendamiento, pagaré de créditos, nota de venta, recibo de pago o de honorarios.	El productor debe acreditar el uso del incentivo en acciones productivas. Para este fin, <u>podrá presentar “carta bajo protesta de decir verdad que utilizó el apoyo en conceptos y/o actividades productivas”</u> , o en sustitución uno o más de los siguientes componentes: factura; ticket; recibo de compra; contrato de arrendamiento de maquinaria y equipo; documento que avale el pago de jornales, sueldos o salarios; nota de venta; recibo de pago de servicios, y recibo de honorarios. También, pagaré, contrato o cesión de derechos para depósito de recursos en instrumentos que las instituciones bancarias o la Banca de Desarrollo establezcan para administrar garantías de crédito

Fuente-. Elaboración propia información de la Evaluación núm. 1785-DE POLÍTICA PÚBLICA DE “PROAGRO PRODUCTIVO”(ASF, 2017), así como de la publicación de las Reglas de Operación del Programa Producción para el Bienestar publicadas el 23 de enero del 2019 (DOF,2019), el ACUERDO por el que se modifica el similar por el que se emiten los Lineamientos para la operación del Programa Producción para el Bienestar para el ejercicio fiscal 2019 (DOF: 15/05/2019), así como, 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 (DOF: 07/02/2020).

Anexo 5. Relación de evaluaciones seleccionadas

DOCUMENTO	DESCRIPCIÓN DEL OBJETIVO
<p><i>CAPÍTULO 3 - Instrumentos políticos innovadores y evaluación en el desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe. FAO (2004)</i></p>	<p>Este análisis incluye la revisión de programas de tipo transferencias condicionadas para el desarrollo rural en América Latina. Para México se revisa al Procampo y al Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), este estudio permite el seguimiento cronológico de los eventos relacionados con estos programas y una comparativa entre estos.</p>
<p><i>Subsidios Agrícolas en México: ¿quién gana, y cuánto?. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Scott, J. (2009).</i></p>	<p>En este documento se relacionan evaluaciones realizadas al Procampo por instituciones como el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), por lo que facilita la revisión al programa. Adicionalmente, proporciona un análisis cuantitativo de la distribución de las fuentes de ingreso en el campo, además de evaluar la distribución de los subsidios agrícolas por beneficiario.</p>
<p><i>Evaluación Estratégica al Programa de Apoyos Directos al Campo "PROCAMPO ARAPAU y asociados (2011)".</i></p>	<p>Es un análisis retrospectivo en coordinación con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en un periodo de análisis amplio desde el surgimiento del programa hasta el 2009, se propuso determinar la validez del Procampo como instrumento de política pública, para lo cual analizó los principales resultados y retos del programa, acompañado por un robusto trabajo de campo con entrevistas a profundidad tanto de la población beneficiada como de autoridades de la implementación del programa.</p>
<p><i>Diagnóstico del Sector rural y pesquero Identificación de la Problemática que atiende PROCAMPO. FAO/ SAGARPA. (2012)</i></p>	<p>Esta evaluación relaciona elementos contextuales de la problemática del sector agropecuario en la que surge y se implementa el Procampo, para determinar su pertinencia de acuerdo con el ámbito de su aplicación. Asimismo, establece un apartado específico sobre las recomendaciones para el fortalecimiento del programa.</p>
<p><i>La articulación entre programas de desarrollo agropecuario y protección social. Estudio de caso en México FAO(2016)</i></p>	<p>Este documento revisa de forma conjunta los vínculos entre la política de desarrollo social y la productiva, bajo elementos de análisis legal, político y administrativo, particularmente, sobre la relación entre el gobierno nacional y local, asimismo, contempla la distribución de los recursos sectoriales y aspectos regionales. Dentro de las conclusiones de este estudio se encuentra la identificación de la regresividad del Procampo, así como, el reconocimiento de la complejidad de la sociedad rural y la necesidad de una acción pública diferenciada.</p>
<p><i>Evaluación núm. 1785-DE POLÍTICA PÚBLICA DE "PROAGRO PRODUCTIVO". Auditoría Superior de la Federación ASF (2017)</i></p>	<p>Esta evaluación centra su atención en el PROAGRO, analiza su marco de referencia, evolución histórica desde el Procampo y revisa a detalle el diagnóstico del problema público como justificación de la acción pública de este programa, en términos del marco institucional, presupuestal y rendición de cuentas, que identificó deficiencias y oportunidades para un análisis prospectivo para 2024.</p>
<p><i>Evaluación de Diseño Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del programa Producción para el Bienestar 2019-2020. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. CONEVAL. (2020).</i></p>	<p>Este ejercicio es relevante pues identifica las principales líneas de política y de las prioridades que impulsará el gobierno entrante, por lo que propone un ejercicio evaluativo de aprendizaje, así como de mejora de los programas propuestos y en particular del "Producción para el Bienestar" que sustituye al PROAGRO productivo. Esta evaluación integra trabajo de campo que inició en abril 2019 y concluye en junio 2020, representando la información más actualizada al momento.</p>

Anexo 6. Indicadores de las categorías de análisis de las brechas territoriales del estado de Nuevo León

Cuadro 1. INDICADORES ECONÓMICOS POR REGIÓN

REGIÓN	ACTIVIDAD ECONÓMICA ^I			EMPLEO ^{II}				PRODUCCIÓN AGRÍCOLA ^{III}			CIFRAS PROAGRO ^{IV}		
	UNIDADES ECONÓMICAS ¹	PERSONAL OCUPADO ²	PRODUCCIÓN BRUTA (MDP) ³	%PEA ⁴	%PEI ⁵	% POB. OCUPADA ⁶	% POB. DESOCUPADA ⁷	SUPERFICIE SEMBRADA (HA)	SUPERFICIE COSECHADA (HA)	VOLUMEN PRODUCCIÓN (TONELADA) ⁸	PRODUCTOR BENEFICIADO PROAGRO	SUPERFICIE APOYADA (HECTÁREA)	MONTO PAGADO (MILES DE PESOS)
CITRÍCOLA	6,498	39,093	26,306.8	55.2%	44.6%	98.7%	1.3%	80,747.8	79,558.5	835,704.8	2,433	32,278.4	26,508.8
METROPOLITANA DE MTY	134,935	1,667,836	1,972,684.1	62.0%	37.6%	98.2%	1.8%	35,247.1	34,951.1	352,814.3	825	10,573.3	8,575.9
NORTE	4,128	15,655	10,611.5	48.3%	51.4%	97.8%	2.2%	137,500.6	133,582.5	1,718,194.6	2,007	50,557.7	37,231.6
PERIFÉRICA	3,705	74,727	184,372.3	56.4%	43.4%	97.9%	2.1%	17,616.3	17,366.3	180,240.8	483	5,367.0	4,412.7
SUR	2,182	6,654	1,688.8	48.6%	51.1%	97.3%	2.7%	76,871.5	50,453.5	558,511.5	12,647	61,270.6	63,902.2
Total ESTATAL	151,448	1,803,965	2,195,663.4	53.9%	45.8%	97.9%	2.1%	347,983.3	315,911.9	3,645,466.0	18,395	160,046.9	140,631.2

Fuente: Elaboración propia con datos de:

- I. **INEGI. Censos Económicos 2019.** Características principales e indicadores económicos de los establecimientos. Cuadro FORINCE19_02. Fecha de elaboración: 11/12/2020. Los Censos Económicos 2019 captaron información correspondiente del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018.
 1. Las unidades económicas cuentan con una ubicación fija para realizar actividades de producción de bienes, compra y/o venta de mercancías o prestación de servicios de los distintos sectores económicos.
 2. El personal ocupado considera a las personas que trabajaron durante el periodo de referencia dependiendo contractualmente o no de la unidad económica.
 3. La producción bruta total contempla el valor monetario de los bienes y servicios comercializados o producidos por las unidades económicas reportadas.
- II. **INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020.** Tabulados del Cuestionario Básico. Características económicas. Población de 12 años y más por municipio, sexo y escolaridad según condición de actividad económica y de ocupación y tasa específica de participación económica. La suma de los totales puede no coincidir por los datos no especificados, elaboración: 25/01/2021
 4. Población Económicamente Activa (PEA) se define como las personas en un margen de edad de 12 y más años que realizaron algún tipo de actividad económica, o que buscaron activamente hacerlo.
 5. La población económicamente inactiva (PEI) la constituyen todas las personas de 12 y más años que no realizaron actividades económicas en la semana de referencia, ni buscaron hacerlo en los dos meses previos.
 6. La Población Ocupada son las personas de 12 y más años que durante la semana de referencia trabajaron al menos una hora o un día para producir bienes y servicios a cambio de una remuneración monetaria o en especie.
 7. La Población Desocupada la integran personas de 12 y más años que no estando ocupadas, buscaron activamente incorporarse a alguna actividad económica.
- III. **SIAP. Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera Información Datos Abiertos.** Cierre de la producción agrícola (1980-2019). Conformación y descripción de la tabla de información estadística de cierre del año agrícola_Cierre_agricola_mun_2016
 8. La superficie cosechada es de la cual se obtuvo producción del cultivo indicado. La unidad de medida son hectáreas.
 9. El volumen de producción de la superficie cosechada cuya unidad de medida son las toneladas, con excepción del maguey pulquero y trigo ornamental, con una métrica de miles de litros y gruesas, respectivamente.
- IV. **INEGI. Anuario estadístico y geográfico de Nuevo León 2017. Cuadro 12.3** Productores y superficie beneficiados, y monto pagado por el PROAGRO en la actividad agrícola por municipio. Año agrícola 2016.

Cuadro 2. INDICADORES DE BIENESTAR SOCIAL POR REGIÓN

REGIÓN	BIENESTAR			SERVICIOS BÁSICOS			SALUD		EDUCACIÓN		CONECTIVIDAD	
	% POBREZA ¹	% POB. CON INGRESO INFERIOR A LA LÍNEA DE BIENESTAR ²	ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO ³	ÍNDICE DE AGUA ENTUBADA ⁴	ÍNDICE DE DRENAJE ⁵	ÍNDICE DE ELECTRICIDAD ⁶	ÍNDICE DE ESPERANZA DE VIDA ⁷	POB. AFILIADA SERV. SALUD ⁸	ÍNDICE EDUCATIVO ⁹	% POBLACIÓN ANALFABETA ¹⁰	POBLACIÓN DE 5 AÑOS Y MÁS MIGRANTE ¹¹	RED CARRETERA Y DE CAMINOS (KM) ¹²
CITRÍCOLA	30.44	41.52	0.89	0.97	0.91	0.99	<u>0.77</u>	87%	0.94	2.50%	9,410	1,191.4
METROPOLITANA DE MTY	17.93	27.60	0.90	0.99	0.98	1.00	0.78	81%	0.94	1.31%	512,360	1,272.5
NORTE	28.86	34.13	0.89	0.97	0.93	0.99	0.78	86%	0.93	3.69%	4,994	8,893.8
PERIFÉRICA	19.44	29.75	0.89	0.97	0.96	0.99	<u>0.77</u>	86%	0.92	2.81%	93,920	<u>539.8</u>
SUR	<u>65.21</u>	<u>67.31</u>	<u>0.84</u>	<u>0.84</u>	<u>0.69</u>	<u>0.97</u>	0.80	91%	<u>0.90</u>	<u>8.04%</u>	<u>3,677</u>	2,611.7
Total ESTATAL	29.56	36.97	0.89	0.96	0.91	0.99	0.78	85%	0.93	3.41%	624,361	14,509.2

Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL. Monitoreo y Estados. Entidades Federativas. Anexo estadístico Nuevo León. Para los indicadores 1 y 2. INEGI. Anuario estadístico y geográfico de Nuevo León 2017. Para los indicadores 3,4,5,6,7 y 9 Cuadro 3.31 Principales indicadores de desarrollo humano en el Estado y municipios Al 15 de marzo de 2015, para el indicador 12 cuadro 22.3 Longitud de la red carretera por municipio según tipo de camino y superficie de rodamiento Al 31 de diciembre de 2016 (Kilómetros). INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020. Fecha de elaboración: 25/01/2021. Tabulados del Cuestionario Básico. Para el indicador 8 Cuadro Población total por municipio, sexo y grupos quinquenales de edad según condición de afiliación a servicios de salud y tipo de institución. Para el indicador 10: Cuadro Población de 15 años y más por municipio, sexo y grupos quinquenales de edad según condición de alfabetismo. Para el indicador 11: Cuadro Población de 5 años y más migrante por municipio de residencia actual, sexo y grupos quinquenales de edad según causa de la migración entre marzo de 2015 y marzo de 2020.

1. El porcentaje de población en situación de pobreza corresponde a la proporción de personas con al menos una carencia social (rezago educativo, rezago de acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.
2. Porcentaje de personas con ingreso inferior a la línea de bienestar, es decir, que cuenta con un ingreso menor al valor de la canasta alimentaria.
3. El índice de desarrollo humano considera la parte de calidad de vida dada por el ingreso con la tasa de habitantes que cuentan con drenaje, la tasa de habitantes con agua potable y la tasa de habitantes con electricidad.
4. Es la proporción de la población con vivienda particular que disponen de agua entubada, sin considerar la frecuencia con que se suministra.
5. Corresponde a la proporción de la población con vivienda particular que dispone de algún tipo de drenaje, conectado a la red pública, fosa séptica, con desagüe a grieta o barranca y con desagüe al río, lago o mar.
6. Se refiere a la proporción de la población en viviendas particulares que disponen de electricidad.
7. Índice de esperanza de vida general es una medida de la longevidad de las personas, la cual se traduce como esperanza de vida al nacer.
8. El Porcentaje de la población que se encuentra afiliada en las distintas instituciones de salud respecto a la población total.
9. Índice educativo general expresado por el porcentaje de la población en edad teórica de estudiar o estudiando correspondiente a nivel de enseñanza.
10. Proporción de personas mayores de 15 años que no saben leer y escribir respecto al total de personas en ese margen de edad.
11. Se refiere a la población que en marzo de 2015 residía en un municipio, entidad federativa o país diferente al de su residencia actual en marzo 2020.
12. Corresponde a la suma de la red carretera y de caminos rurales, incluye de tipo troncal federal, alimentadoras estatales y pueden ser pavimentada o revestida y terracería, medida en kilómetros.

Anexo 7. Indicadores de las categorías de análisis de las brechas territoriales por municipio para la región Citrícola y la región Sur

Cuadro 1. INDICADORES ECONÓMICOS POR MUNICIPIO DE LA REGIÓN CITRÍCOLA Y LA REGIÓN SUR

REGIÓN	MUNICIPIOS	ACTIVIDAD ECONÓMICA			EMPLEO				PRODUCCIÓN AGRÍCOLA			CIFRAS PROAGRO		
		UNIDADES ECONÓMICAS	PERSONAL OCUPADO	PRODUCCIÓN BRUTA (MDP)	PEA (%)	PEI (%)	POB. OCUPADA (%)	POB. (%) DESOCUPADA	SUPERFICIE SEMBRADA (HA)	SUPERFICIE COSECHADA (HA)	VOLUMEN PRODUCCIÓN (TONELADA)	PRODUCTOR BENEFICIADO PROAGRO	SUPERFICIE APOYADA (HECTÁREA)	MONTO PAGADO (MILES DE PESOS)
CITRÍCOLA	Allende	1,420	9,954	8,004.42	60.1	39.5	99.2	0.8	2,392.2	2,383.4	24,268.6	3	8.0	11.2
	General Terán	414	1,207	328.33	51.2	48.6	99.2	0.8	27,733.6	27,385.1	220,147.3	573	15,614.3	11,393.1
	Hualahuisés	257	552	124.34	47.8	52.1	98.6	1.4	5,174.5	4,880.5	64,441.3	35	351.4	297.5
	Linares	2,618	16,528	6,997.66	56.7	43.1	97.8	2.2	29,466.9	28,928.9	344,919.7	1,476	12,198.4	11,440.2
	Montemorelos	1,789	10,852	10,852.03	60.1	39.7	98.9	1.1	15,980.7	15,980.7	181,928.0	346	4,106.3	3,366.8
	Total general	6,498	39,093	26,306.78	55.2	44.6	98.7	1.3	80,747.8	79,558.5	835,704.8	2,433	32,278.4	26,508.8
SUR	Aramberri	322	749	184.57	51.9	47.7	98.9	1.1	6,806.0	6,806.0	122,716.7	1,412	4,857.9	5,686.8
	Doctor Arroyo	804	2,393	504.74	54.6	45.2	98.8	1.2	29,558.0	9,393.0	29,168.5	4,783	23,977.8	25,093.2
	Galeana	691	2,724	884.11	51.9	47.8	98.0	2.0	33,909.2	31,656.2	397,617.9	4,896	26,713.1	26,593.8
	Gral. Zaragoza	154	331	42.92	47.6	52.3	99.0	1.0	1,050.5	1,050.5	7,613.2	532	1,490.4	1,866.5
	Iturbide	101	194	36.74	45.1	54.8	92.1	7.9	140.0	140.0	489.0	156	365.6	507.0
	Mier y Noriega	75	153	28.29	41.6	57.9	96.1	3.9	4,000.0	0.0	0.0	824	3,725.2	3,978.4
	Rayones	35	110	7.39	47.9	51.7	98.4	1.6	1,408.0	1,408.0	906.2	44	140.6	176.5
	Total general	2,182	6,654	1,688.76	48.6	51.1	97.3	2.7	76,871.5	50,453.5	558,511.5	12,647	61,270.6	63,902.2

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Censos Económicos 2019. Características principales e indicadores económicos de los establecimientos, INEGI. Censo de Población y Vivienda 2020, SIAP. Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera Información Datos Abiertos, INEGI. Anuario estadístico y geográfico de Nuevo León 2017. Este cuadro coincide con las fuentes, definiciones y referencias del cuadro 1 del anexo 7. Se identifica con sombreado rojo los municipios con el valor más bajo de cada indicador y en verde con el valor más alto, al interior de las regiones

Cuadro 2. INDICADORES DE BIENESTAR SOCIAL POR MUNICIPIO DE LA REGIÓN CITRÍCOLA Y LA REGIÓN SUR

REGIÓN	MUNICIPIOS	BIENESTAR			SERVICIOS BÁSICOS			SALUD		EDUCACIÓN		CONECTIVIDAD	
		% POBREZA	% POB. CON INGRESO INFERIOR A LA LÍNEA DE BIENESTAR	ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO	ÍNDICE DE AGUA ENTUBADA	ÍNDICE DE DRENAJE	ÍNDICE DE ELECTRICIDAD	ÍNDICE DE ESPERANZA DE VIDA	POB. AFILIADA SERV. SALUD	ÍNDICE EDUCATIVO	% POBLACIÓN ANALFABETA	POBLACIÓN DE 5 AÑOS Y MÁS MIGRANTE	RED CARRETERA Y DE CAMINOS (KM)
CITRÍCOLA	Allende	18.55	27.30	0.89	0.97	0.98	1.00	0.76	87%	0.94	1.7%	1,619	67
	General Terán	35.93	43.52	0.88	0.95	0.84	0.99	0.77	84%	0.94	3.7%	672	275
	Hualahuisés	41.08	52.20	0.90	0.98	0.92	1.00	0.79	88%	0.94	3.1%	344	66
	Linares	32.78	50.87	0.89	0.98	0.91	0.99	0.77	89%	0.93	2.1%	2,857	480
	Montemorelos	23.86	33.70	0.88	0.96	0.91	1.00	0.76	86%	0.94	1.9%	3,918	303
	Total general	30.44	41.52	0.89	0.97	0.91	0.99	0.77	87%	0.94	2.5%	9,410	1,191
SUR	Aramberri	64.12	67.22	0.86	0.88	0.70	0.98	0.82	91%	0.89	8.0%	574	383
	Doctor Arroyo	67.83	71.25	0.79	0.66	0.43	0.99	0.79	90%	0.89	9.1%	1,225	771
	Galeana	60.99	64.41	0.87	0.82	0.83	0.99	0.80	88%	0.92	6.5%	1,246	1,019
	Gral. Zaragoza	60.18	61.03	0.85	0.82	0.79	0.93	0.79	88%	0.91	5.6%	183	175
	Iturbide	56.65	59.14	0.88	0.97	0.93	0.96	0.78	93%	0.92	5.4%	102	60
	Mier y Noriega	75.68	75.98	0.78	0.77	0.33	0.96	0.80	93%	0.87	11.6%	253	117
	Rayones	71.02	72.11	0.88	0.96	0.85	0.98	0.81	93%	0.89	10.2%	94	87
	Total general	65.21	67.31	0.84	0.84	0.69	0.97	0.80	91%	0.90	8.0%	3,677	2,612

Fuente: Elaboración propia con datos del **CONEVAL**. Monitoreo y Estados. Entidades Federativas. Anexo estadístico Nuevo León; **INEGI**. Anuario estadístico y geográfico de Nuevo León 2017; **INEGI**. Censo de Población y Vivienda 2020. Este cuadro coincide con las fuentes, definiciones y referencias del cuadro 2 del anexo 7.

Referencias

- AGRONL. (2019). *Ago NL en Cifras*. Obtenido de Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Estado de Nuevo León: <http://campo.nl.gob.mx/>
- Aguilar, V. L. (2006). Marco para el análisis de las políticas públicas”, en *Políticas Públicas. Revista semestral Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C*”(1), 11-33.
- Aguilar, V. L. (1992). Estudio introductorio. En L. F. Villanueva, *La hechura de las políticas* (págs. 15-86). Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- ARAPAU y asociados. (2011). *Evaluación Estratégica al Programa de Apoyos Directos al Campo “PROCAMPO”*. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Obtenido de <https://www.agricultura.gob.mx/sites/default/files/sagarpa/document/2018/11/14/1529/14112018-evaluacion-estrategica-procampo.pdf>
- ASF. (2017). *Evaluación núm. 1785-DE POLÍTICA PÚBLICA DE “PROAGRO PRODUCTIVO”*. Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación. Obtenido de https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016_1785_a.pdf
- Assennatto, B. S., & de León, M. P. (02 de julio de 1996). Procuraduría Agraria. *Estudios agrarios*, 117-132. Obtenido de *La democracia interna en el ejido*: <https://www.pa.gob.mx/publica/pa070408.htm>
- Ayala, E. J. (1999). Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo. En *Importancia de las instituciones en el mundo moderno* (págs. 25-81). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica,.
- BM. (20 de abril de 2018). La inclusión financiera es un factor clave para reducir la pobreza e impulsar la prosperidad. *Inclusión Financiera*. (A. I. Mundial, Ed.) Banco Mundial. Obtenido de <https://www.bancomundial.org/es/topic/financiamiento/overview>
- Cabeza-Morales 2, I. (2015). Cohesión territorial. Organización para reducir los desequilibrios territoriales. . *Bitácora Urbano Territorial*, 25(1), 51-56. Obtenido de <https://doi.org/10.15446/bitacora.v1n25.40147>
- Cabeza-Morales, I. (2015). Evaluación de la cohesión territorial en Cartagena de Indias. *Perspectiva Geográfica*, 20(2), 297 -318. doi:<https://doi.org/10.19053/01233769.4520>
- Cairney, Paul. (2012). The Role of Ideas. En P. Cairney, *Understanding Public Policy. Theories and Issues* (págs. 220-243). Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Cazzuffi, C., Soloaga, I., Berdegué, J., Barrantes, R., Jesico, F., & Lagos, Y. (2013). *Cohesión Territorial e inversión privada agroindustrial*. Santiago, Chile: Centro Larinoamericano

para el Desarrollo Rural (RIMISP). Obtenido de <https://www.rimisp.org/documentos/cohesion-territorial-e-inversion-privada-agroindustrial-2/>

Cejudo, G. (2010). Discurso y Políticas Públicas. Enfoque Constructivista. En M. M. (compiladores), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de Política Pública* (págs. 93 – 125). Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).

Cejudo, G., & Michel, C. (2016). Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y Política Pública*, XXV(1).

Celis, M. R. (2017). Desarrollo Rural en México, a 100 años de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En J. E. Roviroso, & M. R. Velázquez, *Memoria y prospectiva de las Secretarías de Estado* (págs. 119-142). Ciudad de México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Obtenido de <https://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/332>

CEPAL. (2015). *Estrategias y políticas nacionales para la Cohesión Territorial. Estudios de caso latinoamericanos*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37849-estrategias-politicas-nacionales-la-cohesion-territorial-estudios-caso>

CEPAL. (2016). *Productividad y brechas estructurales en México*. Ciudad de México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40165-productividad-brechas-estructurales-mexico>

CONEVAL. (2018). *Diagnóstico de productividad y análisis de los avances del Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018*. Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Obtenido de <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Paginas/%E2%80%8BDiagn%C3%B3stico-de-Productividad-2013-2018.aspx>

CONEVAL. (2020). *Evaluación de Diseño Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo del programa Producción para el Bienestar 2019-2020*. Ciudad de México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/Evaluaciones_Diseño_Desarrollo_Social.aspx

CONEVAL (2016). Monitoreo y Estados. Entidades Federativas. Anexo estadístico Nuevo León. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/NuevoLeon/Paginas/pobreza_municipal2015.aspx

- DATA N.L. (2019). *DATA Nuevo León*. Obtenido de N.L. Participación del PIB por Actividad Económica: <http://datos.nl.gob.mx/n-l-distribucion-porcentual-del-pib-por-actividad-economica/>
- DOF (1995). PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995- 2000. Diario Oficial de la Federación Obtenido de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4874791&fecha=31/05/1995
- DOF (2001). PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001- 2006. Diario Oficial de la Federación Obtenido de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001
- DOF (2007). PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007- 2012. Diario Oficial de la Federación Obtenido de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4989401&fecha=31/05/2007
- DOF (2013). PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013- 2018. Diario Oficial de la Federación Obtenido de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013
- DOF (2019). PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2019- 2024. Diario Oficial de la Federación Obtenido de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019
- FAO. (2004). CAPÍTULO 3 – Instrumentos políticos innovadores y evaluación en el desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe. En B. DAVIS, *Temas Actuales y Emergentes para el Análisis Económico y la Investigación de Políticas (CUREMIS II)*. Roma: (FAO), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Obtenido de <http://www.fao.org/3/y4940s/y4940s08.htm>
- FAO. (2004). *Food and Agriculture Organization of the United Nations*. Obtenido de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura: <http://www.fao.org/3/y5673s/y5673s00.htm#Contents>
- FAO. (2012). *Diagnóstico del Sector rural y pesquero Identificación de la Problemática que atiende PROCAMPO*. Secretaría de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación. Obtenido de <https://www.agricultura.gob.mx/sites/default/files/sagarpa/document/2018/11/14/1529/14112018-procampo-diagnostico-final-2203212.pdf>
- FAO. (2016). *La articulación entre programas de desarrollo agropecuario y protección social. Estudio de caso en México*. Gustavo Gordillo, Obed Méndez, Santiago Ruy Sánchez. Roma: ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. Obtenido de <http://www.fao.org/3/i5524s/i5524s.pdf>

- FAO. (2017). *EL ESTADO MUNDIAL DE LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN*. Roma, Italia: Food and Agriculture Organization of the United Nations. Obtenido de <http://www.fao.org/3/i7658s/i7658s.pdf>
- FAO. (Noviembre de 2018). *Food and Agriculture Organization of the United Nations*. Obtenido de Sistemas Importantes del Patrimonio Agrícola Mundial (SIPAM): <http://www.fao.org/giahs/become-a-giahs/es/>
- FAO. (2018). *México rural del Siglo XXI*. Ciudad de México: Food and Agriculture Organization (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura). Obtenido de <http://www.fao.org/3/i9548es/i9548ES.pdf>
- Fernández, A. T., Pedregal, B. M., Rofíguez, J. M., Pita, M. L., & Zoido, F. N. (2009). *El concepto de cohesión territorial. Escalas de aplicación, sistemas de medición y políticas derivadas*. Universidad de Sevilla. Sevilla: Universidad de Sevilla. Obtenido de <https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/30114/06%20FERNANDEZ.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Fernández, H. M. (2015). *El desorden territorial. Dirección de Población y Estadística del Estado de Nuevo León*. Monterrey, N.L.: Secretaría General del Gobierno de Nuevo León. Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/104954/4._Nuevo_Le_n.pdf
- Flores, B. D. (2018). *Análisis de la sustentabilidad en sistemas agrícolas de pequeños productores en Nuevo León: Una perspectiva agroecológica*. Monterrey, Nuevo León: Universidad Autónoma de Nuevo León- Instituto de investigaciones sociales. Obtenido de <http://eprints.uanl.mx/15994/1/1080291113.pdf>
- Flores, G. L., & Martínez, B. E. (2014). El enfoque territorial y la inclusión en las políticas agrícolas en los Altos de Morelos. En J. D. (coordinadores), *Los retos del desarrollo humano y territorial* (págs. 175-207.). León, Guanajuato: Juan Pablos editor- ENES León UNAM.
- Frigolett, H. (2013). *Economías regionales en Chile: desigualdad y heterogeneidad*. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Santiago, Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Obtenido de https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1372193442DOCUMENTODETRABAJO12FRIGOLETT.pdf
- García, L., & Martínez, E. (Octubre - Diciembre de 1992). Apertura comercial, reformas a la Constitución y movimiento campesino en México. *DEBATE AGRARIO*, 125-143.
- Gasca, Z. J., Martínez, P. S., Sánchez, A. A., Venegas, H. M., Amparo, T. D., & Egurrola, J. (17 de noviembre de 2020). Colección factores críticos y estratégicos en la interacción territorial desafíos actuales y escenarios futuros. Obtenido de <http://ru.iiec.unam.mx/id/eprint/5040>

- Gobierno del Estado de Nuevo León. (2016). *Plan Estatal de Desarrollo 2016 -2021*. Monterrey, Nuevo León: Gobierno del Estado de Nuevo León. Obtenido de <https://www.nl.gob.mx/publicaciones/plan-estatal-de-desarrollo-2016-2021>
- Gómez, L., & Tacuba, A. (Septiembre - Diciembre de 2017). La política de desarrollo rural en México. ¿Existe correspondencia entre lo formal y lo real? *Economía unam*, 14(42), 93 - 117. Obtenido de www.revistas.unam.mx/index.php/ecu/article/view/61739
- Hernández, C. G. (2014). La construcción del Estado y la formación de ejidos en una parte de la huasteca potosina, 1920-1945. *Revista de estudios históricos*, 204-247.
- IICA. (2017). *Evaluación de consistencia y resultados. Programa de Fomento a la Agricultura*. Ciudad de México: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Obtenido de <https://www.agricultura.gob.mx/sites/default/files/sagarpa/document/2018/10/11/1468/11102018-s259-fomento-la-agricultura-ecyr-2017-2018.pdf>
- INEGI. (2015). *Conociendo Nuevo León*. Aguascalientes, Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Obtenido de http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/conociendo/702825213114.pdf
- INEGI (2018). *Anuario estadístico y geográfico de Nuevo León 2017*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Obtenido de http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/anuarios_2017/702825094911.pdf
- INEGI. (2020). *Censos Económicos 2019*. (I. N. Geografía, Editor) Recuperado el 20 de Noviembre de 2020, de Panorama económico de México: <https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2019/tableros/panoramaeco.html>
- INEGI. (2021). *Presentación de Resultados. Nuevo León*. Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Obtenido de https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/cpv2020_pres_res_nl.pdf
- INEGI (2021). *Censo de Población y Vivienda 2020*. Fecha de elaboración: 25/01/2021. Tabulados del Cuestionario Básico. Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Tabulados>
- Luiselli, F. C. (2017). *Agricultura y alimentación en México: Evolución, desempeño y perspectivas*. Ciudad de México: Siglo veintiuno.

- Martínez, B. E., Lorenzen, M. M., & Salas, S. A. (2015). *Reorganización del territorio y transformación socioespacial rural-urbana. Sistema productivo, migración y segregación en Los Altos de Morelos*. (C. E. México, Ed.) Ciudad de México: Bonilla Artigas Editores.
- Martínez, E. (2008). Transformación de las actividades agrícolas y agroindustriales en el marco de los acuerdos del libre comercio. *Revista Debate Agrario*, 43, 155-185.
- Mauricio Merino. (2013). *Políticas públicas Ensayo sobre la interpretación del Estado en la solución de problemas públicos*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- May, P. J. (2018). V. El diseño y la implementación de las políticas públicas. En M. d. Pardo, M. I. Laguna, & G. M. Cejudo, *Implementación de políticas públicas. Una antología* (págs. 149- 174). Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Merino, M. (2010). *Los programas de subsidios al campo: Las razones y las sinrazones de una política mal diseñada*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Morett, J. S., & Cosío, C. R. (2017). Panorama de los ejidos y comunidades agrarias en México. *México. agric. soc. desarro*, 14(1), 125-152. doi:ISSN 1870-5472
- Pillet, F., Cañizares, M., Ruiz, Á., Martínez, H., Plaza, J., & Santos, J. (2016). Los indicadores de la cohesión territorial en el análisis de la escala supramunicipal o subregional. Policentrismo y áreas funcionales urbanas (FUAS). (90), 91-106. doi:ISSN 0211-0563
- PUED. (2018). *Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019- 2024*. Ciudad de México: Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, Universidad Nacional Autónoma de México. Obtenido de https://ceiba.org.mx/publicaciones/Centro_Documentacion/180411_Informe.2017_PUED-isbn.pdf
- Rello, F. (2009). Capítulo 2. Inercia Estructural y Globalización: la agricultura y los campesinos más allá del TLCAN. En *Promesas y peligros de la liberalización del comercio agrícola: lecciones desde América Latina*. Ciudad de México: Instituto del Desarrollo Global y Medioambiente de la Universidad Tufts.
- RIMISP. (2013). *Programa cohesión territorial para el desarrollo. Informe anual 2012-2013*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Obtenido de https://rimisp.org/wp-content/files_mf/1427904155Informe2012_2013CTDrevisado2_editado.pdf
- SAGARPA. (2012). *Diagnóstico del Sector rural y pesquero Identificación de la Problemática que atiende PROCAMPO*. Ciudad de México: Secretaría de agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación. Obtenido de

<https://www.agricultura.gob.mx/sites/default/files/sagarpa/document/2019/01/28/1608/01022019-1-diagnostico-del-sector-rural-y-pesquero.pdf>

Sanderson, S. (1990). *La transformación de la agricultura mexicana estructura internacional y política del cambio rural*. Ciudad de México: Patria, S.A. de C.V.

SHCP (2018,2019 y 2020) *Paquete Económico y Presupuesto. Presupuesto de Egresos de la Federación*. Ramo 08 Agricultura y Desarrollo Rural. Ciudad de México: Secretaria de Hacienda y Crédito Público
https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto

Scott, J. (2009). *Subsidios Agrícolas en México: ¿quién gana, y cuánto?* (J. Romero, Trad.) Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

SIAP. Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera Información Datos Abiertos. Cierre de la producción agrícola (1980-2019). Conformación y descripción de la tabla de información estadística de cierre del año agrícola_Cierre_agricola_mun_2016. Obtenido de: <http://infosiap.siap.gob.mx/gobmx/datosAbiertos.php>

Subirats, J., Knoepfel, P., & Larrue, C. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel, S. A.

Tamayo, S. M. (1997). Capítulo 11, El análisis de las Políticas Públicas. En *La nueva Administración Pública* (págs. 281-312). Madrid: Alianza Editorial, S.A.

Torres, G. S. (2016). *Territorios en movimientos. Sistemas agroalimentarios localizados, innovación y gobernanza*. Ciudad de México: Bonilla Artigas Editores, S.A. de C.V.

Torres, G., & Ramos, H. (2008). Gobernanza y territorios. Notas para la implementación de políticas para el desarrollo. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 50(203), 75-95. Obtenido de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/41994>

Trujillo, J. M. (2009). EL EJIDO, SÍMBOLO DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA. En J. L. Luzón, & M. Cardim, *Problemas Sociales y regionales en América Latina. Estudio de casos* (págs. 101-126). Barcelona: Publicacions i Edicions. Universitat de Barcelona.

Valero, Y. A. (Septiembre de 2020). Efectos generados a partir de la Reforma Constitucional al Artículo 27 de 1992. Ejido Catarino Rodríguez "El Potosí". *El Semestre de las Especializaciones*, II(1), 7-78. Obtenido de https://www.depfe.unam.mx/especializaciones/revista/2-1-2020/01_DS_Valero-Rodriguez_2020.pdf

Yannick, G. (2019). *Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y Caribe. La nueva ruralidad: conceptos y medición*. Ciudad de México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas.