



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO**



**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**TESIS: LOS PROGRAMAS SOCIALES PARA EL CAMPO ¿UNA FUENTE DE  
DESARROLLO RURAL O DE ASISTENCIA A LA POBREZA? CASO ACAMBAY,  
ESTADO DE MEXICO  
2012-2015.**

PRESENTA:

ELEAZAR PÉREZ CASTRO

PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DIRECTOR: MAESTRO EDUARDO RODRIGUEZ MANZANARES

GENERACION: 2013-2017

## ÍNDICE

Introducción.....	3
1. Capítulo 1 Aproximaciones teóricas de la Política Social y la Política Pública...	6
1.1. Definición y teoría de la política social .....	6
1.1.1. Política social en México y sus referentes	
1.1.2. Modelos de política social en los últimos años	
1.1.3. Teoría de la política social	
1.2. El Diseño y la Implementación de las políticas.....	14
1.2.1. Estructura y Diseño de políticas	
1.2.2. Implementación de políticas	
1.2.3. Evaluación de políticas y su seguimiento	
1.3. Conceptos para problematizar y configurar las políticas.....	23
1.3.1. Problemas frecuentes de las políticas sociales	
1.3.2. Las políticas y sus conceptos	
1.3.3. Modelos para evaluar políticas.	
2. Capítulo 2 La historia de la Política Social en México y su transformación en Programas Sociales que atienden el problema.....	26
2.1. Desarrollo histórico de la política social en nuestro País.....	26
2.1.1. El campo agrario de la Revolución al Desarrollo Estabilizador	
2.1.2. El estado Benefactor y sus políticas sociales	
2.1.3. El estado Neoliberal y sus políticas sociales (Solidaridad)	
2.1.4. Medios actuales para resolver los problemas en el campo	
2.2. Problematización del campo, sus necesidades y posibles respuestas en el tiempo.....	36
2.2.1. Principales Problemas del Campo en el tiempo	
2.2.2. El medio rural y sus características	
2.2.3. El desarrollo en el campo en la actualidad	
2.2.4. Competitividad rural nacional e internacional	

2.3. La Formulación de programas Sociales y su desempeño para atender los problemas del maíz en el campo contemporáneo.....	41
2.3.1. Respuestas del estado al campo agrícola	
2.3.2. Competencia internacional	
2.3.3. Programas para el campo	
3. Capítulo 3 Análisis y descripción de los programas Sociales para el campo en Acambay (Procampo y ProAgro).....	50
3.1 Procampo y ProAgro. Su desarrollo y concepción metodológica.....	50
3.1.1 Definición y características de los programas	
3.1.2 Metodología y aplicación de los recursos	
3.1.3 Impacto del programa (beneficiarios y desarrollo)	
3.2 Procampo y ProAgro reestructuración de la política para el campo y su evaluación .....	59
3.2.1 Características positivas del programa bajo la necesidad poblacional	
3.2.2 Criterios a consideración	
3.2.3 Prospectiva del programa (beneficiarios y desarrollo)	
3.2.4 Propuesta de seguimiento y metas	
Conclusiones .....	70
Bibliografía.....	73
Direcciones Electrónicas (Paginas Web).....	73

## INTRODUCCIÓN:

El campo mexicano históricamente ha sido conformado por la sociedad más precaria, primero como medio de subsistencia y segundo como forma de obtener sociedades sedentarias; antes de la colonización de América, los indígenas mesoamericanos cultivaban maíz y otros granos como principal actividad, aunado del cuidado de animales domesticados nativos de la zona, durante la época de la Colonia en la Nueva España, se vivió una transformación radical en las clases sociales y modos de producción y con el paso de los años, la actividad de la revolución industrial trajo los primeros grandes impactos a la producción del campo, transformando el modo de vida rural hacia uno más obrero y ciudadano.

Con el General Porfirio Díaz desde el siglo XIX, se vivió una industrialización del país a niveles fascinantes, fueron las primeras intervenciones de Estado en la economía nacional, fuertemente llevada por la influencia afrancesada del General, para entonces la obra de John Kened Turner, México Bárbaro, narró la explotación indígena en campos algodoneros, misma obra que sigue vigente y sirve de referencia ante el mal desarrollo rural del siglo pasado.

La revolución mexicana auspiciada en el sur por el Caudillo Emiliano Zapata Salazar, bajo el lema “La tierra es de quien la trabaja”, revela la inconformidad social por la explotación de la tierra en manos de caciques y hacendados, dando como resultado el gran primer reclamo social en materia del campo.

Desde entonces el Estado se ha propuesto poner especial atención en dicha materia, llevándonos por todo el siglo XX con promesas de reparto agrario y desarrollo y prosperidad del campo.

Hasta nuestros días, es decir principios del siglo XXI, el panorama del campo no ha cambiado mucho para nuestro país, no es claro, no tiene un respaldo real y mucho menos político orientado al autoconsumo de maíz y granos mexicanos; cabe señalar

que del consumo de granos de maíz es mayor lo que se importa, que lo producido en nuestro territorio.

A raíz del Tratado de Libre Comercio de América del Norte a finales del siglo pasado, el comercio mexicano se desarrolló en industria y mano de obra barata, se migró a las ciudades o áreas conurbadas debido la falta de oportunidades de desarrollo rural, el sector agrario se vio desfavorecido puesto que entró a competencia directa del mercado voraz, con Estados Unidos y Canadá, sin elementos básicos de competitividad.

El Estado como responsable de políticas que atiendan la problemática, ha puesto en marcha diferentes acciones, que hasta el momento no han rendido los frutos esperados, el problema radica en la orientación del gobierno por atender la demanda laboral mediante el sector obrero, ensanchándolo y descuidando actividades del sector primario, como los cultivos de granos y soberanía alimentaria del maíz.

El interés particular y objetivo de esta investigación, es demostrar que las últimas Administraciones Públicas Federales no han tenido la capacidad de resolver el carente desarrollo rural en nuestro país, es decir que sus enfoques macro y micro económicos no han permitido mejorar la calidad de vida en el campo.

El proyecto pretende demostrar que los programas particulares de atención al campo, como Procampo y Pro Agro Productivos, no han mitigado la pobreza y el desarrollo en la ruralidad mexicana se ha visto escueto.

A través de análisis estadístico científico, se estableció la evidencia que sustenta dicha premisa, siendo el presente trabajo una herramienta para los administradores públicos y aquellos del servicio público, horizonte en el problema que aqueja al campo mexicano.

Los capítulos describen desde el primero, una serie de conceptos para comprender el texto, contenido teórico científico que pretende dotar al lector de un cúmulo de preceptos que le permitan, parte por parte, identificar ideas, comprender enfoques y desarrollar una visión cercana a lo científico social y con ello asimilar lo sucesivo del texto.

Nuestro capítulo dos, hace referencia a un recorrido histórico de nuestro País, para una mejor comprensión del contexto, la historia agraria desde los campos algodoneros y las tiendas de Raya en tiempos del General Díaz, hasta los años actuales de abandono del campo por migración y falta de oportunidades en lo rural, ese recorrido agrario pasa por la revolución y demás problemáticas sociales que se vivieron a lo largo del siglo pasado.

Finalmente, una tercera sección, que coloca a los programas para el campo, dentro de un análisis completo y vasto, que pretende comprobar la falta de desarrollo rural y la pobreza en el campo, que se tiene en el País, desde la perspectiva administrativa.

## Capítulo 1 Aproximaciones teóricas de la Política Social y la Política Pública.

### 1.1 Definiciones sobre Estado y la Política Social.

#### 1.1.1 Del Estado, la conformación social y las actividades primarias.

Estado, es un término acuñado desde la antigüedad, con diversos enfoques y entendido desde distintas perspectivas, lo universalmente conocido como la teoría del Estado, surge de los pensadores del contrato social, entre ellos y uno de los principales es Tomas Hobbes en su obra *El Leviatán de 1851*, que relata a través de sus experiencias la conformación de un contrato donde las personas, ceden parte de su soberanía a un ente construido mediante un consenso, llamado Estado, éste a su vez está capacitado y con funciones de ejercer el dominio público, dotar seguridad jurídica de propiedad y de persona, a su vez establecer un régimen propio para controlar a los gobernados.

El contrato social, es el precedente de la creación del Estado moderno o el estado que nosotros conocemos, derivado de ello existen diferentes terminologías que hacen llamar al estado de diferentes formas, ya sea estado de excepción, estado fallido o incluso un estado legítimo.

La definición de estado es comprendida y respaldada desde diferentes ópticas, por ejemplo tenemos el término jurídico del Estado que hace mención de en un ente tripartita conjugado por territorio, población y gobierno que son establecidos en un lugar y tiempo determinados; sin embargo una definición que pertenece más a lo político, parte de la cesión de derechos hacia una representatividad, que está asentada en un territorio estrictamente delimitado, donde se ejerce la soberanía y se nombra periódicamente a través de la participación colectiva a un o unos representantes que se encuentren en ejercicio de sus derechos políticos, además consta dentro de un régimen por el cual se establecen formas de gobierno.

Los pensadores clásicos como Aristóteles, Platón y Políbio, sostenían las tesis sobre formas de gobierno, basados en las formas buenas y malas de los sistemas, así como de sus gobernantes, el pasar de la forma una forma pura a una impura, denotaba la fragilidad de los sistemas de representación y más aún la liquidez de una tesis cíclica (Bobbio, 2006.)

Ahora el Estado moderno se respalda en formas de gobierno que sostengan las constituciones de un país, tenemos por ejemplo repúblicas y monarquías y aún el imperio chino, que funcionan de acuerdo a un régimen, para nuestro caso el régimen mexicano deriva de la constitución de nuestro país, en una república federal, laica y representativa.

La sociedad desde tiempos antiguos se asocia con distintos fines, Aristóteles aseguraba que el hombre es un animal político y que el simple hecho de estar en sociedad lo hace generar política, así mismo dentro de la constitución se asegura que la libertad de participación y asociación sea consagrada para todos cuando se requiera.

Precedente de todo esto y en relación, encontramos la tesis de Karl Marx sobre el capital, donde se asume la propiedad privada como garantía de posesión de algo para su explotación, *usu fructo* y generación de capital, la crítica de Marx y Engels, hacia la burguesía y la lucha de clases provocó una corriente fuertemente sustentada en la explotación. (Marx, Engels, 2007).

El desarrollo de ésta teoría se dio en el clímax de la revolución industrial, para garantizar la producción en serie, pero antes de ello existe una clasificación de las actividades, las actividades primarias son aquellas donde el artesano o agricultor realiza de manera manual y presencial sus artículos para supervivencia y uso diario sin mayor complejidad que el que sirvan a él y su familia, después viene la mecanización y la producción en serie llamada actividad secundaria, donde se realizan artículos de manera programada para un fin distinto al no ser solamente

personal sino de manera colectiva y sacando provecho de ello, Marx y Engels lo llamaron plusvalía.

Nuestro interés radica en definir que la agricultura es una actividad que con anterioridad solía hacerse para satisfacer las necesidades primarias de alimentación, pero después se convirtió en un negocio de los burgueses al explotar la propiedad privada y esclavizar a los de clase baja. (Marx, Engels 2007)

La tipología de las clases sociales consiste en una herramienta que clasifica a las personas según la condición donde se desenvuelvan, para ello Marx y Engels visualizaron que la sociedad era explotada y hasta esclavizada, tratada como máquina de producción en el sector obrero y agrícola. (Marx, Engels 2007)

#### 1.1.2 Desarrollo y concepción de modelos de Política Social en México

Para comprender con exactitud, Roger Bartra especifica en su obra “Estructura agraria y clases sociales en México” que al comprender la política dirigida al campo es necesaria una visión conceptual sobre el salario, ganancia y renta del suelo, como prelude; propias del modelo de Marx, Engels y Lenin, el salario es aquella paga monetaria que se recibe por el uso de la fuerza como individuo, la ganancia es aquel beneficio obtenido por el trabajo y la renta del suelo deriva de la figura de la propiedad privada, todo ello converge para la creación de modelos para poyo al campo, donde la nueva agricultura aún conserva dichos elementos, aunque tecnificada sigue las propiedades de la explotación de la tierra. (Bartra, 1974)

Con el transcurso de la Segunda Guerra mundial, el sexenio del presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946), tenía características que tendían a la innovación, pues el mundo se concentraba en la guerra, el abastecimiento de las tropas y la ingeniería militar significaban prioridad para las potencias, mientras tanto, para el presidente mexicano, el propósito era crear como mandatario, un partido que consolidara y solidificara los ideales revolucionarios, aglutinar en un partido a todos los gremios

posibles y como era de esperarse, el discurso de repartición de las tierras a los campesinos, fue el que abanderó la creación de organismos de ciudadanos que se adhirieran al nuevo Partido Revolucionario Institucional; como sector fundamental, los campesinos fueron partícipes de ello, logrando por muchos años que el PRI se mantuviera en el poder.

Ya en la década de 1950 con Miguel Alemán Valdés (1946-1952) y Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), la transición del gobierno de los generales a los civiles, fue un cambio significativo y radical, sentando las principales bases para la política del "Desarrollo Estabilizador", donde se auguraba un crecimiento e industrialización del país.

Instaurado el Desarrollo Estabilizador, desde la administración, tanta era la importancia del crecimiento e industrialización, que el estado comenzó a crear pequeñas empresas de asistencia federal, la solidez financiera del país propició un crecimiento acelerado en lo industrial, y también en el campo, con el apoyo en fertilización y las semillas subsidiadas en todos los ámbitos, sin embargo el mismo modelo propició que el gobierno se apropiara de elementos del sistema capitalista que no le pertenecían y que por lo tanto desgastaran la administración federal.

Proporcionando desarrollo, entendido éste como ese conjunto de elementos y acciones que mejoran la calidad de vida de la población ya sea en cuanto a infraestructura pública, apoyo directo al hogar, combate a la pobreza alimentaria, etcétera; el gobierno comenzó a crear dependencias autónomas que hacían funciones de empresas, proporcionando bienes y servicios.

Según Max Weber la burocracia no sólo se entiende como los procesos mecánicos que gestionan las personas y que resuelven las problemáticas de una administración, en particular, la burocracia administrativa proporciona un servicio público, debe ir más allá de lo etimológico (buró y cratos); con ésta naturaleza se comenzó a trabajar una administración donde los problemas se acumulaban, no

existía eficiencia y eficacia en procesos, sin describir que las empresas significaban un enorme peso para la administración central.(Weber, 2016).

Con un giro inesperado, el estado al finalizar la década de 1980 se encontraba en una crisis administrativa, una incapacidad financiera y una deuda pública que rebasaba por mucho los estándares contemplados; el campo, también vivía una crisis, ante la disparidad salarial, nulo ingreso del campesinado y la competencia en el mercado, surgió la desintegración familiar, muchas cabezas de familia, intentaban realizar el sueño americano, se estima que entre 2 y 5 millones migraron hacia estados unidos según el Consejo Nacional de Población, y un gran porcentaje eran del sector rural.

Las condiciones socioeconómicas para el país eran fatales, Miguel de la Madrid Hurtado, en 1982 recibe un país completamente quebrado, arruinado casi por completo, su sexenio fue el comienzo de un cambio hacia el neoliberalismo, con profundas desigualdades y un rezago estrepitoso en distintas materias.

A él, le tocó realizar las primeras transformaciones y reformas hacia el nuevo modelo, la política social se comienza a transformar, de un modelo "paternalista" a un matiz más asistencial, donde las empresas del estado que brindan bienes dejan de hacerlo, y el estado se dedica a distribuir servicios básicos e infraestructura.

El siguiente y máximo representante del neoliberalismo fue Carlos Salinas de Gortari, quien por completo de 1988 a 1994, deshecho empresas que nada tenían que ver con la administración o al caso con el beneficio social, instaurando a recomendación del Fondo Monetario Internacional, dicho modelo para el acceso a un préstamo y así reestablecer una administración perdida. La devaluación de la moneda y el cambio de asistencia social, modificaron el entorno del país, y en muy poco tiempo pasó de héroe a villano

Con Salinas, el país comenzó un resurgimiento estructurado, grandes logros como el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) o el ingreso al grupo

de los 8 (G 8) determinaron una administración que más ha marcado al país, aunque también existieron medidas no del todo aceptadas, como la devaluación del peso o ciertos recortes administrativos, entre ellos la venta de las empresas del estado en bancarrota.

El campo mexicano fue severamente afectado a raíz de las medidas de la política neoliberal y el nuevo esquema competitivo de mercado; no estábamos preparados, ya que en México no existían las condiciones para que el medio rural detonara producción y excedente de comercialización y si lo hacía, no existían las condiciones en infraestructura y apoyo que se requería para exportar. Y/o comercializar el excedente de producción.

Para el año 2000 llegan esperanzas de políticas que naturalmente se volvieron controversiales, la incertidumbre ciudadana por saber si se continuaría el apoyo de programas establecidos en solidaridad y más aún, el apoyo o desinterés por el campo. Un fenómeno que ayudó sin duda a Vicente Fox, fue su singular atuendo, ya que hacía alusión a gente de campo, las botas y la camisa a cuadros son característicos del típico "vaquero".

En cuanto la Administración Pública, se comenzaron a moldear los actuales programas sociales, con reglas de operación establecidas, y desglosadas por sector, en éste sentido las estructuras administrativas han sido tendientes a la mejora continua de los procesos burocráticos, sin embargo aún falta por trabajar en éste rubro.

Sin dejar a un lado el tema electoral, aunque no es correspondiente al análisis de éste material, es importante referir que siempre y con marcaje en las últimas tres décadas en nuestro país, se han utilizado mucho los programas sociales para fines electorales y cooptación de votos.

### 1.1.3 Bases teóricas para comprender la Política Social.

Para entrar de lleno en materia conceptual, debemos especificar temas de índole básica, como los términos Estado, gobierno, administración pública, entre otros que iremos desarrollando a lo largo de este trabajo.

La concepción de administración pública, presupone la existencia de un estado, aunado con ello un orden jurídico y una constitución, estado de derecho y diversos establecimientos científicos sociales; sin embargo a diferencia de la conceptualización jurídica de estado como unidad de territorio, población y gobierno, la referencia que aporta la ciencia política es la perspectiva sobre un concepto más transversal, es decir que parte de la organización de individuos que bajo el modelo de poder dominante-dominado, se establecen acuerdos mutuos para ceder sus "derechos" a un órgano superior que brindará protección y seguridad, llamado estado, y que comprende características como cultura, superficie o territorio y su organización; todo lo anterior construido tomando la referencia de los pensadores del contrato social como Hobbes, Rousseau y Montesquieu.(Montesquieu, 2002)

Derivado de dicha organización, nace una serie de aspectos relacionados entre sí, puesto que al organizarse se requiere de una representatividad, dando oportunidad de establecer el gobierno; Norberto Bobbio en su obra "La Teoría de las formas de Gobierno en la historia del pensamiento político" describe a los gobiernos clásicos y contemporáneos, en la forma cómo y que, contienen las formas de gobierno; a través de la historia, Platón, Aristóteles, Políbio, Maquiavelo, Bodino, Hobbes, Vico, Montesquieu, Hegel y Marx, son los autores que se analizan y recorren desde los aspectos primitivos de asociación y gobierno, hasta la consolidación y fortalecimiento de las democracias actuales con sus diferentes tipos de representación.(Bobbio, 2006)

Cabe señalar que Sartori, 2007, es uno de los teóricos actuales que nos da un aporte significativo sobre los sistemas democráticos, sistemas de partidos, regímenes y sistema político de nuestro país.

Todo lo que hace referencia a la organización y normatividad de nuestro país se encuentra en nuestra constitución, la carta magna donde se deposita parte de cada individuo en soberanía y representación, dicho documento es parte de la historia de nuestra Nación. Cuando un nuevo país emerge por la razón que fuese, debe regirse bajo una constitución, aporte significativo de los teóricos del renacimiento, quienes rompieron paradigmas en cuanto a la organización y establecimiento del estado.

Nos ocuparemos en definir el sistema político y la forma de organización con la que cuenta nuestro País; los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 2017), establecen en su generalidad la forma de organización, la descripción de la soberanía del pueblo y la manera en cómo estará representado el país; bajo la misma conceptualización, nuestra organización está compuesta por un régimen y un sistema, dos aspectos fundamentales del estado.

El régimen político es aquella forma y estructura mediante la cual se organiza el estado (Sartori, 2007) institucionalmente, tenemos un régimen que a la letra de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos enuncia:

Art. 40 .- “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”(CPEUM, 2017)

Mientras el Sistema (entendido desde el enfoque de Ludwig Von Bertalanffy) es entendido como un todo, concebimos a dicho sistema, como la parte operativa del régimen y en palabras de Woodrow Wilson, diríamos que "Es la parte más visible" de nuestro todo o del propio Estado, es decir la parte física y visible del Estado.

La Administración Pública es parte del régimen y del sistema a la vez, el régimen determina su división contemporánea como lo referenció Montesquieu en "El Espíritu de las Leyes", un poder ejecutivo, un legislativo y un judicial como lo establece la Constitución Federal; el sistema por su parte se encarga de "acomodar" las relaciones sociales que éstos generan, entender y comprender el funcionamiento de los actores sociales y sus conexiones entre sí. (Montesquieu, 2002)

Ahora, con relación en lo anterior, se habla de "niveles de gobierno" o de administración pública, aunque en lo personal, no considero niveles a las diferentes estructuras públicas de la administración, lo son, siempre y cuando se conciben dentro de un régimen centralista y no federalista como es nuestro caso; así los tres diferentes órganos administrativos tienen competencias, atribuciones y responsabilidades dentro de la norma establecida; federal, estatal y municipal son dichos rubros.

Bajo el principio que establece el régimen de ser una república democrática, tenemos la organización de todas estas figuras anteriores, por ello los gobiernos deben atender las demandas ciudadanas como afirma lo subsecuente:

Art. 39. "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este..." (CPEUM, 2017)

Los diferentes tipos de gobierno (federal, estatal y municipal), deben ajustarse a dicho principio, en éste caso quien lleve la titularidad de dichos cargos, está obligado a consultar al pueblo de diferentes formas, llevar sus demandas a la mesa de trabajo administrativo y solucionar las problemáticas sociales de toda índole, siempre y cuando sean de carácter público.

Para el ejercicio de los gobiernos, las consultas populares se hacen de diferentes formas, caso particular, los municipios son el órgano de gobierno más cercano a los ciudadanos y sus autoridades auxiliares, son el enlace que establece la ley orgánica

municipal de cada entidad federativa, así nace un nuevo concepto el de política pública y el de política social.

## 1.2 Del diseño e implementación de las políticas sociales

### 1.2.1 Diseño de políticas sociales

Las políticas son un concepto a menudo ambiguo que hace referencia a muchas cosas, sin embargo la riqueza de nuestro lenguaje, permite un solo nombre a muchas acepciones, mientras en otros idiomas se tienen palabras precisas para cada definición, aquí definiremos lo que universalmente se entienda como políticas. (Corzo, 2013)

Para entender el concepto de política social, es necesario hacer un referente histórico conceptual sobre su origen; dicho esto nos referiremos aclarando que no es hasta el modelo neoliberal y particularmente al sexenio de Carlos Salinas de Gortari, cuando podemos hablar de política social; antes de ello se conocía un modelo de sustitución de importaciones y un modelo de estado benefactor, precisamente con una política asistencial, es por ello la aclaración de términos.

La política asistencial, es aquella que otorga simplemente bienes y servicios básicos o de primera necesidad, como alimentación, salud, educación, etc. a la sociedad sin hacerla participar en conjunto con el gobierno, entre los periodos del modelo de sustitución de importaciones y el modelo benefactor, se otorgó apoyo al campo sin una metodología aplicada de manera correcta, fuga de capital y corrupción en muchos sentidos, derivado de una bonanza en la economía mexicana poco planeada con el nuevo modelo de planeación estratégica en la administración pública.

Ya con el modelo neoliberal, se conjuga como término la política social, que tiene como característica la participación de la ciudadanía en conjunto con el gobierno,

derivado de ello surgen diferentes programas públicos con características de política social, uno de ellos que marcó un precedente en cuanto a política social, fue "Solidaridad", programa social que buscaba incentivar la participación ciudadana para generar el bienestar durante el sexenio de Carlos Salinas.

En el mismo sexenio, uno de los más ricos en la historia en cuanto a cambios trascendentales en materia de política administrativa y macroeconómica, se realizó la venta de empresas públicas y significó, una clara y correcta administración de dicho dinero, mismo que permitió el crecimiento, el desarrollo social y hasta la reducción de la deuda pública.

Las nuevas teorías administrativas apuntaron a nuevos e innovadores sistemas de adelgazamiento de la burocracia, la puesta en marcha de mecanismos que aceleraran la administración y con ello la respuesta del gobierno. (Corzo 2013)

El apoyo al campo como política social, comenzó cuando el Tratado de Libre Comercio de América del Norte se puso en marcha; con:

"El Programa de Apoyos Directos al Campo, mejor conocido como PROCAMPO que surge a finales de 1993, como un apoyo compensatorio ante la apertura comercial derivada del TLCAN, que implicaría una desventaja competitiva para los productores nacionales dados los altos subsidios otorgados a sus contrapartes en los países socios."(Memoria ProCampo, 2015)

Aquí se sugiere leer el libro de Alicia Puyana titulado "A diez años con el TLCAN" el cual parafraseare o citare en algunas ocasiones.

El efecto que generó el TLCAN derivó en políticas y acciones de gobierno que contemplaran a la ciudadanía y su participación de manera directa y sin cansados procesos burocráticos; incluso la aplicación de recursos públicos para distintas obras de infraestructura se realizó desde entonces de manera directa mediante

ramos específicos del presupuesto que atendían los problemas directamente sin una escala jerárquica de aplicación y distribución del recurso.

Otro logro que solidifica la política social como herramienta de apoyo para el gobierno, fue la inclusión y participación ciudadana directa, las múltiples obras "faena" que consistían en participación de mano de obra u otro recurso con que contara la ciudadanía, para hacer calles, parques, centros sociales etc.; de ésta manera el gobierno logró cambiar un modelo paternalista de asistencia a un modelo que aspiraba a la participación e inclusión social. (Puyana, 2005)

El diseño de las políticas sociales corría a cargo de los gobiernos en turno a través de una planeación estratégica a largo plazo, entre 10 y 20 años, con especificaciones técnicas y mucha participación social que coadyuvaba a la reconstrucción del tejido social, el combate a la delincuencia entre otros aspectos fundamentales. (Corzo 2013)

Así el diseño se hacía a partir de las demandas ciudadanas, y ya no sobre lo que se pensaba que era lo correcto, por parte de los gobernantes; ahora se comenzaba a pensar en políticas (públicas, sociales, sectoriales, gubernamentales) desde una perspectiva diferente.

La integración de un correcto diseño afirma Bardach y Aguilar Villanueva, debe comprender ciertamente una estructura cercana a los ciudadanos, muchas de las políticas del modelo benefactor y aún del modelo Neoliberal, tienden a ser políticas diseñadas detrás de un escritorio; atender las necesidades del campo para que fuera competitivo, requería de un apoyo concreto y directo. (Bardach, 1998) (Aguilar 2008)

La ruralidad contemporánea a partir del año 2000 requiere de aspectos tecnológicos y metodológicos, que deben contemplarse en el diseño de una política, dicho diseño de políticas se centra en un aspecto fundamental de las respuestas del gobierno,

éste es concebido de acuerdo a la dinámica social, fundamentalmente en su constante reestructuración y diseño.

La sociedad en su conjunto funciona de maneras distintas, muchas veces impredecible, algunos acercamientos teóricos y metodológicos como son la teoría general de sistemas ( TGS ) Nacida en 1950 con el biólogo austríaco Ludwig von Bertalanffy, nos ofrecen las herramientas necesarias para comprender nuestra sociedad, sin embargo uno de los acercamientos para comprender el correcto diseño de políticas es sin duda la teoría de sistemas sociales de Niklas Luhmann, que nos proporciona un panorama general del funcionamiento de la sociedad.

Otra herramienta imprescindible son los diagnósticos previos, siempre es importante saber cómo se encuentra una sociedad, cómo trabaja y más aún cómo se desarrolla.

Estas herramientas deben ser conocidas para primero, comprender la realidad de la sociedad rural, y segundo para focalizar las respuestas que debe dar la política diseñada.

El diseño de una política no solamente se avoca a aspectos teóricos metodológicos, la constante evolución social y la dinámica del medio rural, exige acercamientos precisos para generar políticas correctas. (Aguilar 2008)

A menudo el diseño de políticas es bastante amplio cuando no se tiene certeza ni un panorama claro de qué es lo que se busca solucionar y hacia dónde se dirige la política, el diseño debe concentrar la mayor participación objetiva de las disciplinas concernientes al tema y junto con ello un objetivo claro y preciso. (Aguilar 2009)

Para la década de 1990 y con la globalización en puerta, la novedosa manera de planear y proyectar obras mediante la planeación estratégica, y los nuevos sistemas administrativos, llevó a un reacomodo del medio rural y a raíz del TLCAN México no diseñó una política eficaz para atender el campo mexicano.

### 1.2.2 De la implementación de políticas.

Una parte sustancial de las políticas es la parte de implementación, pues en variadas ocasiones la mayoría de los errores se cometen aquí, un ejemplo de ello han sido algunos programas fracasados debido a una incorrecta aplicación de los lineamientos establecidos. (Aguilar, 2008)

Dentro de la política social a partir de una preocupación por medir los avances y situaciones de riesgo de los programas sociales y ante una incertidumbre por saber qué es lo que se hacía y hasta dónde se ha avanzado; en el 2005 se crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que mide la pobreza en México y evalúa programas y políticas sociales del gobierno federal, creado con base en la Ley General de Desarrollo Social, nos muestra en datos cuantitativos el panorama mexicano.

Éste organismo, nos ha proporcionado datos para evaluar los avances y aciertos de las políticas sociales en los años más recientes, sin embargo, ya que fue creado en 2005, aún se cuenta con poca información al respecto y derivado de que se trata de una materia relativamente nueva, la información es muy escasa aún.

Aquí radica la importancia de la implementación, pues los rendimientos obtenidos en las políticas sociales de Salinas, Cedillo, Fox y Calderón no pudieron ser medibles confiablemente hasta creado el CONEVAL.

La implementación al igual que el diseño forma la columna vertebral de cualquier política, para la implementación se sugieren muchas alternativas, pero también se atienden criterios similares a los del diseño, fundamentalmente la correcta aplicación es un problema constante de los programas, ya que la discrecionalidad de las autoridades encargadas de la implementación, a menudo no siguen rigurosos pasos para determinar una decisión, toman a la ligera pasos y procedimientos que debe seguir la implementación. (Corzo 2013)

Todo esto reside en un sistema que exige el constante rediseño y por tanto la modificación de la implementación de las políticas encaminadas al bienestar común, tomando en cuenta actores, elementos como recursos económicos, materiales y humanos. (Bardach, 1998)

La implementación de políticas en el campo para el siglo anterior, es endeble y muy escueta, únicamente el gobierno se había dedicado a repartir elementos que satisfacen al sistema político, y no en realidad a generar un beneficio común, pero hoy pareciera que, en el campo, aún no se implementan de manera correcta los programas del gobierno.

Actualmente cuando hablamos de implementación, hablamos de la parte medular de una política y por tanto de su éxito, las demás partes de una política exitosa también son muy importantes, sin embargo, las decisiones que se toman, ya sea por interés político del sistema o por intereses personales, influyen directamente en el resultado deseado.

Como ya lo comentamos, la parte de la implementación se encuentra desnuda a modificaciones y alteraciones, derivadas de buenas o malas decisiones consecuencia del sistema o de la misma sociedad, no obstante, debemos saber redireccionar y canalizar dichas decisiones para afectar en lo más mínimo los objetivos y con ello alcanzar las metas planeadas.

La implementación de una política no se empezó a tomar en cuenta, hasta los escritores contemporáneos sobre estudios de políticas, ya que derivado de una nula o deficiente planeación de políticas y el continuo o escaso conocimiento técnico sobre políticas por parte de los gobernantes y tomadores de decisiones; por muchos años los países no supieron canalizar en decisiones correctas sus recursos, el poder ayudar a sus sociedades, ató de brazos a los mismos gobiernos; hoy los mecanismos de participación son bajos pero apenas crecen.

Las respuestas de organismos evaluadores como CONEVAL nos acercan a una mayor certeza sobre la aplicabilidad de las políticas y materializar evaluaciones que antes no significaban nada

Nos encontramos ante un nuevo auge sobre política y administración, ahora la moda es aprender nuevas técnicas de administración pública y ponerlas en marcha dentro de las instituciones públicas, por los administradores públicos para generar bienestar y desarrollo desde lo local.

Derivado de múltiples ambiciones y desviaciones que se persiguen en el sector público, tanto el diseño como la implementación son dos partes que se deben evaluar constantemente de manera directa, objetiva y transparente.

### 1.2.3. La evaluación de políticas

La evaluación de políticas es reciente, la historia nos remite solo algunos años atrás de la fecha actual, ya que durante el estado benefactor y otros modelos que generaban política asistencialista, no encontramos evidencia de una evaluación rigurosa, los métodos de evaluación eran bastante simples y monótonos.

Se entiende generalmente por evaluación a un proceso integral de observación, medida, análisis e interpretación que tiene como fin el conocimiento de un objetivo dado, y que dicho conocimiento nos permita hacer un juicio de valor sobre el diseño, la implementación, evolución, resultado e impacto de las políticas. (Corzo, 2013)

Con la llegada del nuevo modelo probablemente ya hoy en crisis, las políticas sufrieron ajustes, que requerían una constante evaluación, los modelos burocráticos empujaban a servidores públicos mejores; nacen diversas formas de evaluar, y evaluar no sólo metodológicamente, sino una evaluación de fondo; así es como ahora debemos evaluar las políticas, basados en resultados obtenidos e indicadores

precisos, una manera de evaluación que precisamente establece CONEVAL a partir del final de la década del 2000, es la Matriz de Indicadores por resultados (MIR).

Múltiples metodologías sugieren evaluar de manera cualitativa, pero la MIR, comprende evaluaciones metodológicas de impacto de las políticas sociales desde diferentes perspectivas, logrando cubrir los aspectos más importantes a evaluar de una política.

Muy a menudo, las políticas solían diseñarse de una manera adecuada e incluso a la hora de implementarlas todos los procesos se realizaban bien, no obstante, no se lograba una evaluación final, ni tampoco una evaluación continua, ejemplo de ello fueron las tiendas CONASUPO, donde los recursos y la estrategia no funcionaron administrativamente, pero si el beneficio social ya que importaba que la sociedad se encontrara satisfecha.

La evaluación es un mecanismo de control de datos para mostrar un mapa general de la política aplicada, y debe ser constante para generar certidumbre de los datos arrojados, la dinámica social cambia drásticamente y una evaluación certera podrá ahorrar recursos al mantener o retirar una política a tiempo, tal es el caso de los lugares donde la migración ha sido un factor decisivo en el campo, las mujeres se quedan solas con hijos que atender y no tienen la capacidad de trabajar el campo, las políticas ahí entonces deberán reflejar que el sector campesino no es el propio para apoyar, más bien sería el generar trabajos con jornadas más cortas y mejor remunerados, todo ello nos lo proporciona una evaluación de impacto y un diagnóstico.(Aguilar, 2008)

La evaluación rigurosa debe ser una base en la toma de decisiones públicas, puesto que no se le otorga la importancia debida y la administración pública debe tener el compromiso de transparentar los resultados, la evaluación son los anteojos para mejorar en lo correspondiente y trabajar en lo deficiente.

Evaluar la productividad y la calidad es el objetivo de una evaluación hacia las políticas, la valoración de los elementos que conforman una política es fundamental para el desarrollo de la misma, establecer elementos que delimiten el valor de los alcances resulta fundamental para la toma de decisiones razonadas y coherentes. El compromiso externo de la evaluación es generar una sociedad más comprometida y participativa, con la transparencia de los resultados se busca acercar y hacer comprensible las acciones y políticas del gobierno encaminadas a un bien común.

### 1.3 Conceptos para comprender y configurar las políticas.

#### 1.3.1 contextualización sobre el origen y diseño de políticas

Como ya sostuvimos en líneas anteriores, el gobierno “parte visible del Estado” según Wilson, es el encargado de generar el bienestar desde un aspecto positivista para la sociedad, en el caso de las políticas que se generan tenemos varios tipos: tenemos las políticas que de manera metodológica se generan desde la sociedad y aquellas que se generan por parte de gobierno; las emanadas de la sociedad presuponen los intereses comunes de la población y la visión técnica de la administración la tienen las políticas de gobierno.

Aguilar (1992) un importante pilar de las políticas, asevera que la configuración de políticas se entiende como una gestión integral hacia las respuestas para toda la sociedad; así, Corzo dice: “Se requieren evaluaciones ex ante en los tres órdenes de gobierno en México para valorar la viabilidad y la pertinencia de los mismos, así evitar que sigan creciendo los programas gubernamentales que no resuelven con eficacia y eficiencia los problemas públicos.” (Corzo, 2013)

De esto entendemos que la administración pública no solamente es la simpleza de la distribución, designación y aplicación de recursos públicos, sino que debe seguirse una metodología para la correcta aplicación y racionalización de los recursos donde deben ser beneficiados la gran mayoría de los ciudadanos.

El problema regular del diseño de una respuesta del gobierno son los sectores, en éste caso abordamos el sector agrario, lleno de prejuicios y desvalorización por la sociedad, visto de manera inferior e incluso catalogado como una actividad en desuso por las sociedades rurales. (Corzo, 2013)

Para la correcta aplicación de recursos tenemos diferentes enfoques, uno de ellos el racional, aplica metodologías de concentración en eficiencia y eficacia, en el contexto actual existen modelos de evaluación eficaces y eficientes que proveen un enfoque mixto sobre lo que el gobierno aplica y lo que la sociedad demanda.

Otro gran teórico de las políticas que es Harold Lasswell, quien nos conduce sobre la idea que “El gobierno requería de mayor conocimiento, de mayores herramientas para mejorar la toma de decisiones” (Corzo.2013), y a su vez “propuso la creación de las polícy sciences... que en la visión de la Lasswell las políticas públicas deberían responder tres preguntas:

- 1) ¿Cómo tomar decisiones de gobierno más inteligentes?
- 2) ¿Cómo generar y mejorar la información para los funcionarios a cargo del diseño de políticas?
- 3) ¿Cómo incorporar en el gobierno mayores niveles, dosis de ciencia y racionalidad?” (Corzo, 2013)

Al tiempo actual las mismas preguntas que Lasswell se hace, tratan de responderse en las administraciones actuales, los problemas ahora son más complejos y requieren ayuda de la ciencia administrativa para solucionarse, gobiernos más eficaces e incluyentes certeramente en sus políticas son necesarios.

Durante el desarrollo de políticas encontramos ciertos pasos, Eugene Bardach un teórico de las políticas públicas, hace alusión de 8 pasos que son una línea para hacerse de una “buena política” y son:

- 1) Definición del problema
- 2) Obtención de información
- 3) Construcción de alternativas
- 4) Selección de criterios
- 5) Proyección de resultados
- 6) Confrontación de costos
- 7) Decidir
- 8) Contar la historia

Sin embargo, en la actualidad algunos de ellos no son necesarios, Corzo.2013 habla solamente sobre tres complejos aspectos para la realización de una política:

- 1) El diseño o formulación
- 2) La implementación o ejecución
- 3) La evaluación de impacto

Éstos tres procesos son indispensables para la generación de una política eficaz, la formulación a su vez debe contener un análisis integral a través de un método específico racional e incluyente para el diseño se considera: “el análisis del problema, las posibles soluciones, la factibilidad, la recomendación de política pública y el plan de acción” (Corzo,2013).

## **Capítulo 2 La historia de la Política Social en México y su transformación en Programas Sociales que atienden el problema**

2.1 El desarrollo histórico de la política social para el campo en nuestro país.

### 2.1.1 El campo agrario de la Revolución al Desarrollo Estabilizador

A través de los años y desde principios del siglo XX, la sociedad mexicana subsistía del campo, una actividad primaria en el ámbito económico, pero también el único recurso como medio de producción; con los ideales revolucionarios frescos, la lucha de Emiliano Zapata Salazar, fiel y digno representante de los campesinos del sur, ante las injusticias vividas en campos aldoneros mexicanos y el esclavismo feudal vivido en las últimas épocas, con la idea de la tierra para quienes la trabajan era lo más justo (Bartra, 1974).

Luchar por establecer el Plan de Ayala, donde Zapata desconoce a Francisco I. Madero por traición a los ideales revolucionarios respecto de la tierra y los campesinos, Zapata crea implícitamente el decreto donde se establece que los cerros, terrenos, montes y aguas fuesen distribuidos a la comunidad y más aún que las tierras se les otorgaran a quienes las trabajaban; así comenzó una lucha constante del campesinado por hacer valer sus derechos y su lugar en un naciente mundo capitalista. (Bartra, 1974)

Las convenciones revolucionarias determinaron que las tierras deberían ser distribuidas a aquellos que trabajan, de ello nacen dos figuras fundamentales que hasta el momento siguen en pie, la propiedad comunal y el ejido, un tanto escuetas y endeble ante los intereses personales pero con representación de los verdaderos campesinos del país (Bartra, 1974) (Casar, 2015)

Los latifundios y demás propiedades extensas fueron desaparecidos, así como el terrible medio de carencia y mala calidad de vida donde vivía el campesino de entonces.

En años subsecuentes, la distribución de la tierra fue utilizada como pretexto de legitimación de los gobiernos en turno, el compromiso era demasiado grande pues los medios no eran los mejores para traslado y establecimiento de regiones y ejidos, tierras comunales y propiedad debían ser establecidas.

Ya en un escenario menos convulso, los gobiernos mexicanos dedicaron esfuerzos inagotables para obtener un campo competitivo, sin embargo, la destrucción de la pasada guerra había significado mucha pérdida; un nuevo México emergía de la revolución, un campesinado agradecido por justicia y tiempos de prosperidad se respiraba.

Las haciendas y los grandes terratenientes habían desaparecido, ahora el campesino era libre de explotar y usufructuar la tierra que originariamente le pertenecía, remontado a los Callpullis tradicionales, emergen figuras comunales de tierra, donde la participación colectiva denota el crecimiento y la colaboración de sociedades rurales; sin embargo durante los primeros años del México pos revolucionario la entrega de tierras y el establecimiento de un sistema político que proporcionara estabilidad al país fueron el pretexto perfecto para utilizar la distribución de la tierra y el campo como principal botín político, bajo la bandera de los generales de la revolución, como Plutarco Elías Calles y su Maximato.

Durante periodo conocido como el Maximato, muchas generaciones esperaban que la convulsión del país fuera en detrimento pero no fue la excepción, Calles estableció para los años veinte y treinta del siglo pasado, un precedente de un sistema corrupto que se figuraba como Porfirio Díaz lo establecía, lleno de compadrazgos y apadrinamientos, tal fue el caso del famoso presidente Pedro

Lascurain, que proporcionó los elementos para que dicho general regresara al poder.

Fueron Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez, quienes fincaron un presidencialismo errante, la figura del sucesor comenzaba a verse y el botín político era lo principal; recuperándose poco a poco después de una guerra que propició la destrucción a grandes magnitudes, nuestro país comenzaba con aires de esperanza, la primera guerra mundial estremeció al mundo entero y México tuvo oportunidad de potencializar un poco su producción agrícola. (Bartra, 1974) (Casar,2015)

La creación de un partido único que aglutinaba las masas de obreros y campesinos, de transportistas y trabajadores, proporcionó al país la estabilidad interna que se necesitaba, bajo la orden del General Calles, Emilio Portes Gil, se encargó de juntar a la representación del campesinado y con el mismo fervor que se tenía durante la guerra, ahora lo condujeron hacia la institucionalización y crearon el Partido Nacional Revolucionario, donde los intereses del campesinado gracias al mencionado plan de Ayala de Zapata, se vieron reflejados en forma institucionalizada y controlada por el mismo Calles. (Bartra, 1974)

La Consolidación del PNR desde 1929, dio forma a un sistema político complejo que dotó en primera instancia de estabilidad y formalidad a un país que salía de una guerra de revolución, solamente que patrones mal formados y la ambición del general Calles hicieron que el partido se tornara elitista y poco cercano; y con Lázaro Cárdenas quien derrocará el imperio de poder que construyó Calles en el PNR y en 1930 volviera a cooptar los poderes del campesinado y los obreros para así hacer nacer el Partido de la Revolución Mexicana. (Casar,2015)

Los sectores del PRM fueron cuatro: obrero, campesino, popular y militar, que, a su vez, aglutinaban distintas organizaciones; la CROM, La Confederación General de Trabajadores, El sindicato de Mineros y El sindicato de Electricistas; El sector

Campesino Integrado por la Confederación Campesina Mexicana, Sindicatos Campesinos y Ligas de comunidades agrarias del sector popular formado por cooperativistas, artesanos, industriales, comerciantes, profesionales, etc.; y El sector Militar en donde participaban miembros del ejército y la marina en forma individual. El PRM sólo participó como tal en las elecciones presidenciales de 1940, apoyando la candidatura de Manuel Ávila Camacho, y las legislativas de 1943 (además de las elecciones estatales y municipales que ocurrieron entre 1938 y 1945), pues el 18 de enero de 1946 Ávila Camacho y el entonces recién nominado candidato presidencial Miguel Alemán Valdés impulsaron su transformación en Partido Revolucionario Institucional. (León, 1987).

Cabe mencionar que uno de los presidentes que más tierra oficialmente repartieron fue el General Lázaro Cárdenas, quien en la tradición oral hasta nuestros días es mencionado como “Tata Cárdenas”, su simpatía con el campesinado y el acercamiento de la tierra a quienes en realidad la trabajaban fue el detonante de tal afecto. (Casar, 2015)

Fue Manuel Ávila Camacho junto con Miguel Alemán Valdés, quienes transforman el legado del PRM hacia una nueva filial, el Partido Revolucionario Institucional, partido que logra colocarse como hegemónico el sistema presidencial mexicano y también le permite controlar el poder legislativo del país, sin duda también compuesto por un gran segmento de campesinado, que por cierto descuidado y con migas de presupuestos y posiciones privilegiadas, se mantenían fieles al nuevo y único partido.

#### 2.1.2. El estado benefactor y sus políticas sociales

Con la llegada de los gobiernos post revolucionarios y la repartición de tierras, la política social o la asistencia, se reservaron a la entrega y distribución de la tierra, no fue hasta el segundo tercio del mismo siglo, que surgió como tal la política social,

reforzada por un modelo de estado capitalista llamado estado benefactor, o estado de bienestar que nace del principio Keynesiano.

México para los años de 1960 y 1970 del modelo benefactor, con un escenario multi diverso en lo social, contaba con aspiraciones de consolidar un estado que proveyera a la sociedad de bienes y servicios de calidad, enfocándose en productos y bienes que la población necesitaba; entendamos éstos como enseres que iban desde lo básico, como alimentos, hasta productos como triciclos o patinetas.

Así la política social se diversificó para encontrar distintos enfoques, hacia el campo, hacia la vivienda, o hacia los alimentos; aunado a ello la política social se vio envuelta en diferentes escenarios complejos, para después a finales del siglo explotar ante la incapacidad del estado de otorgar dichos beneficios, la mayoría de ellos subsidiados.

Cabe rescatar que los estragos de la segunda guerra mundial, provocaron que México tuviera un famoso “boom petrolero” en los años del Presidente López Portillo, y para los 70’s, éste fenómeno otorgó una solidez financiera al país como nunca la había tenido, provocando que el estado contrajera deuda y también financiara programas públicos.

Para éstos años el país se encontraba tan sólido que se comenzaron a crear empresas dependientes del estado a causa del modelo benefactor, muchas de ellas destinadas a subsanar problemas básicos como la vivienda o la alimentación, un ejemplo de ello es La Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) que fue una empresa paraestatal que se dedicó a acciones relacionadas con el sistema de abasto y la seguridad alimentaria principalmente dirigida hacia los rectores rurales y marginados del país, otros temas eran el deficiente sistema de educación o la salud; no se hizo esperar el apoyo al campo, sin embargo siempre se enfocó al desarrollo de las pequeñas y grandes ciudades, la creación de grandes oportunidades de industrializar al país era el tema del día.

Con una administración sumamente obesa, tenemos una incapacidad del estado, una deuda incalculable, y con lo que respecta al campo, un medio trato, a través de simples apoyos en cuanto a abonos o semillas.

Ya en declive del modelo benefactor, surge una estrategia en los 90's, donde el panorama hacia el campo, era sumamente prometedor, el auge de las producciones volteaba la vista hacia el sector primario; Fue Carlos Salinas, quien implantó el nuevo modelo económico, el neoliberalismo, que fue la estrategia sugerida por el Fondo Monetario Internacional; el neoliberalismo consiste en la reducción del aparato burocrático a su mínima expresión y que la administración deje a un lado los procesos del mercado fungiendo solamente como supervisor del mismo.

Con el nuevo modelo y con los comienzos de la tecnocracia (aquellos que tenían formación técnica en otro país) en el gobierno, las políticas cambiaron, el campo recibía más subsidios, pero mal encaminados, poco o nada se hablaba de una estrategia o marco de metodología de política pública o política social, mucho menos planeación de los proyectos o su seguimiento y evaluación dirigidos al campo mexicano.

En esa misma década nace el Tratado de Libre Comercio para América del Norte, TLCAN, que prometía un auge de las producciones y la exportación de productos como jitomate o aguacate por mencionar los más importantes, sin embargo, sujeto nuestro país a las mismas reglas, el mercado pronto comenzó a ser voraz, los productores no podían competir contra grandes empresas estadounidenses que vendían sus productos más baratos y de mejor calidad, las políticas fronterizas comenzaron a endurecerse, puesto que las condiciones para exportar los productos mexicanos no alcanzaban los estándares del país vecino, pero no era un tema de calidad del producto si no de protocolos de sanidad y tratado de las frutas y semillas en el paso de la frontera.

Bajo este esquema la política social se encaminaba a que el gobierno adquiriera grandes producciones de granos y semillas, y dejara a un lado los pequeños productores, con el dólar barato y la producción de calidad, los gobiernos de las fronteras y el gobierno federal consumía semilla y frutos importados; un doble revés para el campo mexicano y para la política social de nuestro país.

El desarrollo rural no ha sido atendido desde entonces con un enfoque claro, que aporte a los ciudadanos un incremento en su calidad de vida, mucho menos la política social ha significado un avance, probablemente en lo académico si y en la realidad no, pues el sector rural sigue siendo marginado y de difícil acceso, las variables a estudiar son bastas, influye decisivamente el tema de la educación y la planeación para el desarrollo, el centralismo y la los programas con fines electorales y de cooptación, entre otros temas que más adelante describiremos.

No obstante de ello durante el transcurso de la Segunda Guerra mundial, el sexenio del presidente Manuel Ávila Camacho (1940-1946), tenía características que tendían a la innovación, pues el mundo se concentraba en la guerra, el abastecimiento de las tropas y la ingeniería militar significaban prioridad para las potencias, mientras tanto, para el presidente mexicano, el propósito era crear como mandatario, un partido que consolidara y solidificara los ideales revolucionarios, aglutinar en un partido a todos los gremios posibles y como era de esperarse, el discurso de repartición de las tierras a los campesinos, fue el que abanderó la creación de organismos de ciudadanos que se adhirieran al nuevo Partido Revolucionario Institucional; como sector fundamental, los campesinos fueron partícipes de ello, logrando por muchos años que el PRI se mantuviera en el poder. (Casar,2015)

Ya en la década de 1950 con Miguel Alemán Valdés (1946-1952) y Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), la transición del gobierno de los generales a los civiles, fue un cambio significativo y radical, sentando las principales bases para la política del

"Desarrollo Estabilizador", donde se auguraba un crecimiento e industrialización del país.

Instaurado el Desarrollo Estabilizador, desde la administración, tanta era la importancia del crecimiento e industrialización, que el estado comenzó a crear pequeñas empresas de asistencia federal, la solidez financiera del país propició un crecimiento acelerado en lo industrial, y también en el campo, con el apoyo en fertilización y las semillas subsidiadas en todos los ámbitos, sin embargo el mismo modelo propició que el gobierno se apropiara de elementos del sistema capitalista que no le pertenecían y que por lo tanto desgastaran la administración federal.

Proporcionando desarrollo, entendido éste como ese conjunto de elementos y acciones que mejoran la calidad de vida de la población ya sea en cuanto a infraestructura pública, apoyo directo al hogar, combate a la pobreza alimentaria, etcétera; el gobierno comenzó a crear dependencias autónomas que hacían funciones de empresas, proporcionando bienes y servicios.

Según Max Weber la burocracia no sólo se entiende como los procesos mecánicos que gestionan las personas y que resuelven las problemáticas de una administración, en particular, la burocracia administrativa proporciona un servicio público, debe ir más allá de lo etimológico (buró y cratos); con ésta naturaleza se comenzó a trabajar una administración donde los problemas se acumulaban, no existía eficiencia y eficacia en procesos, sin describir que las empresas significaban un enorme peso para la administración central. (Weber, 2016)

Con un giro inesperado, el estado al finalizar la década de 1980 se encontraba en una crisis administrativa, una incapacidad financiera y una deuda pública que rebasaba por mucho los estándares contemplados; el campo, también vivía una crisis, ante la disparidad salarial, nulo ingreso del campesinado y la competencia en el mercado, surgió la desintegración familiar, muchas cabezas de familia, intentaban realizar el sueño americano, se estima que entre 2 y 5 millones migraron hacia estados unidos según el Consejo Nacional de Población, y un gran porcentaje eran del sector rural.

Las condiciones socioeconómicas para el país eran fatales, Miguel de la Madrid Hurtado, en 1982 recibe un país completamente quebrado, arruinado casi por completo, su sexenio fue el comienzo de un cambio hacia el neoliberalismo, con profundas desigualdades y un rezago estrepitoso en distintas materias. (Sánchez, 2011)

A él, le tocó realizar las primeras transformaciones y reformas hacia el nuevo modelo, la política social se comienza a transformar, de un modelo "paternalista" a un matiz más asistencial, donde las empresas del estado que brindan bienes, dejan de hacerlo, y el estado se dedica a distribuir servicios básicos e infraestructura.

Ya mencionado el máximo representante del neoliberalismo, Carlos Salinas de Gortari, quien por completo de 1988 a 1994, deshecho empresas que nada tenían que ver con la administración o al caso con el beneficio social, instaurando a recomendación del Fondo Monetario Internacional, para el acceso a un préstamo y así reestablecer una administración perdida; la devaluación de la moneda y el cambio de asistencia social, modificaron el entorno del país, y en muy poco tiempo pasó de héroe a villano

### 2.1.3 El estado neoliberal y sus políticas

Con Salinas, el país comenzó un resurgimiento estructurado, grandes logros como el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) o el ingreso al grupo de los 8 (G 8), que determinaron una administración, seguramente la que más ha marcado al país, aunque también existieron medidas no del todo aceptadas, como la devaluación del peso o ciertos recortes administrativos, entre ellos la venta de las empresas del estado en bancarrota.

El campo mexicano fue severamente afectado a raíz de las medidas de la política neoliberal y el nuevo esquema competitivo de mercado; no estábamos preparados, ya que en México no existían las condiciones para que el medio rural detonara

producción y excedente de comercialización y si lo hacía, no existían las condiciones en infraestructura y apoyo que se requería para exportar. Y/o comercializar el excedente de producción. (Puyana, 2005)

Para el año 2000 llegan esperanzas de políticas que naturalmente se volvieron controversiales, la incertidumbre ciudadana por saber si se continuaría el apoyo de programas establecidos en solidaridad y más aún, el apoyo o desinterés por el campo. Un fenómeno que ayudó sin duda a Vicente Fox, fue su singular atuendo, ya que hacía alusión a gente de campo, las botas y la camisa a cuadros son característicos del típico "vaquero".

En cuanto la Administración Pública, se comenzaron a moldear los actuales programas sociales, con reglas de operación establecidas, y desglosadas por sector, en éste sentido las estructuras administrativas han sido tendientes a la mejora continua de los procesos burocráticos, sin embargo aún falta por trabajar en éste rubro.

Sin dejar a un lado el tema electoral, aunque no es correspondiente al análisis de éste material, es importante referir que siempre y con marcaje en las últimas tres décadas en nuestro país, se han utilizado mucho los programas sociales para fines electorales y cooptación de votos.

#### 2.1.4 Medios actuales para resolver los problemas en el campo

A través de la participación ciudadana durante muchos años, al campo se le han sumado acciones de gobierno que nos permiten generar desarrollo rural, políticas diseñadas a partir de otros modelos, pero no del calado necesario, la política social de apoyo al campo y sus programas más recientes y de mayor importancia a partir del TLCAN fueron Procampo impulsado por gobiernos panistas y priistas; al igual que la última versión de éste, Pro Agro productivo, quienes pretendían resolver los problemas del campo.

La revista Otra Economía del 2010 menciona a grandes rasgos que el gobierno de las últimas dos décadas ha proyectado a un país industrial y no de producción primaria o materia prima, sumándole a ello que la mayoría de la población que se dedica al campo cuenta con primaria o secundaria, lo que nos otorga un sector donde la preparación es muy baja, mientras que en países “Desarrollados” existen grandes agricultores que son muy bien preparados en su ramo para generar productividad necesaria y PIB.

En la actualidad tanto el campo como el mercado en general, está sometido al modelo neoliberal, el cual exige un campo competitivo, los modelos actuales de apoyo al campo son únicamente de asistencia y política social; sin embargo un problema fundamental que determina la productividad, es el agua y su abasto hacia los cultivos.

El Instituto Nacional para el Federalismo (INAFED), proyecta el total de hectáreas que son de cultivo temporal y de riego en la región de los municipios, teniendo mayormente hectáreas de producción temporal; aquí los programas y proyectos se definen por áreas geográficas.

2.2. Problematización del campo, sus necesidades y posibles respuestas en el tiempo.

2.2.1 Principales problemas del campo en el tiempo

Durante los modelos de gobierno que se emplearon después de la revolución hasta nuestros días, el campo y el sector agrícola ha sido factor prioritario para los gobiernos, no obstante, no se ha otorgado a la sociedad Pecuaria, agrícola y ganadera de políticas de prosperidad para el desarrollo rural integral, el entendimiento por parte del sector gubernamental, se finca a partir de lo que los gobiernos creen que es mejor, sin tener una política de seguimiento a los programas

ofertados de manera clara; la alta burocratización y los majestuosos costos para los apoyos al campo deberían haber solucionado el problema del campo desde hace varias décadas; sin embargo las políticas de gobierno no han sido del todo homogéneas para los sectores primarios, secundarios y terciarios, la producción de materia prima y de mano obrera en la industria se ha potencializado para generar mayor productividad, descuidando el área rural de difícil acceso.(Sánchez,2011)

A los gobiernos del siglo pasado, poco les preocupaba el aspecto técnico de la gobernabilidad y las formas de organización tecnificada y estandarizada, la mayoría de los personajes de la vida pública local, poca o nula preparación tenían sobre temas de desarrollo rural, puesto que era normal que hubiese desigualdad, los estudios de pobreza y marginación que aportan investigadores extranjeros en materia sociológica son bastos y ricos para las últimas décadas del siglo anterior.

Fue en el último periodo cuando la visión de tecnificación y especialización surgió para otorgar competitividad al gobierno mexicano en materia federal, surgió el programa de asistencia para el campo Procampo que pretendía incentivar la producción del campo y dirigirlo hacia la competitividad.

### 2.2.2 El medio rural y sus características.

A lo largo de la historia de México, una de las actividades principales, fue la agricultura, tradición y costumbre desde la raíz indígena; México como un país multidiverso y con regiones ricas para la siembra, hace del Maíz su forma y estilo de vida.

El maíz es parte fundamental de indígenas y mestizos, sin embargo, existen y siguen existiendo caracteres raciales, así la sociedad mexicana siempre ha permeado de prejuicios y cargas valorativas asociadas a la pobreza y marginación con el campesinado; lo es, precisamente derivado de una carga cultural y una “antropología de la pobreza” como bien lo menciona Oscar Lewis en su obra del

mismo nombre ya que no podemos desprendernos de una carga valorativa racista y poco positivista. (Lewis, 2010)

Habrá que ir más allá de los prejuicios y cargas valorativas para apreciar el verdadero significado del campesino y más aún la pretensión de éste trabajo radica en vislumbrar un mejor escenario para el desarrollo rural.

El campesino mexicano vive hoy una nueva realidad, Armando Sánchez Albarrán, en su artículo: "Sociología rural: el nuevo campesino entre la globalización y la tierra prometida" (2011) menciona desde el aporte sociológico que:

"El nuevo problema agrario y del campo supone considerar tres contextos que han sufrido enormes cambios y en los que se reproduce la sociedad rural" (Sánchez, 2011)

- El contexto económico, que prioriza los efectos de la inversión del capital en el suelo sobre la base de la aplicación de nuevas tecnologías. El nuevo modelo económico supone el predominio del capital nacional e internacional representado por el dominio de agroindustrias nacionales y transnacionales quienes imponen su lógica excluyendo a los campesinos pobres. Desde la Organización Mundial de Comercio (OMC) y con el condicionamiento del Banco Mundial se impuso el retiro de los subsidios al campo;
- El contexto socio político permite el establecimiento de un marco legal para el ejercicio de los derechos ciudadanos, como nuevo actor político, pero también como nuevo agente económico, como poseedor de tierra y capital; y
- El contexto sociocultural supone la transformación gradual, pero firme, de su cultura, costumbres e ideología promoviendo el surgimiento de nuevas identidades rurales. Los procesos migratorios ocasionan un desarraigo cultural." (Sánchez, 2011)

Temas que hemos estado mencionando con regularidad para definir al campesino de antes y de hoy; todo esto nos permite comprender en tiempo y espacio las necesidades de la ruralidad mexicana, con el paso del tiempo, lo verdaderamente cierto es que nuestros campesinos, cada vez son menos y mal tratados debido al aspecto socio-político del contexto, ante una carencia de subsistencia del campo, las migraciones son innegables.

### 2.2.3 Desarrollo del campo en la actualidad

Hablemos de estado y su evolución, pues éste a lo largo del tiempo se ha ido modificando con los nuevos procesos sociales: en México a partir del proceso de independencia se instaura al principio un imperio, el de Agustín de Iturbide, posteriormente ante la disolución de éste, una República Federal declarada por el constituyente el primero de noviembre de 1823, que duro doce años para después pasar a una forma Central, para 1846 Mariano Salas presidente interino de México, restaura la constitución de 1824 y con ello la república federal. Hasta ahora vivimos en un régimen federal, atravesando el proceso revolucionario en 1910 hasta mitad de este siglo comienza la preocupación por la Política Social. (Casar, 2015)

En nuestro país, con las profundas desigualdades históricas que tenemos desde la colonia, la política social, en forma de asistencia, se convirtió a mitad del siglo pasado, una forma de subsanar los problemas, sin embargo, los enfoques de asistencia se dirigían a sobrellevar los escabrosos problemas de desigualdad, no erradicando la mala alimentación o la falta de educación, por mencionar solo algunas quejas sociales.

La demanda alimentaria en nuestro país ha ido en aumento, como lo hace la población; en México según fuentes extra oficiales, existe un aproximado de 60% o 70% de alimentos importados, y entre comida rápida y cambio de costumbres en la alimentación, nuestro consumo se vuelve cada vez más inestable, las harinas de maíz y trigo actualmente se manejan con empresas internacionales; el principal productor es Grupo Gruma, y Grupo Maseca, ellos compran a su vez al mercado

internacional, dejando de consumir lo local por costos de traslado y procesamiento de la semilla, eso en el caso del maíz y el trigo; así pues los micro y pequeños productores se ven desplazados por la alta competitividad del mercado y en ocasiones son obligados a mal baratear sus cosechas para forraje o maíz para tortillas en lo local.(Bartra, 1974) (Gómez, 2019)

#### 2.2.4 Competitividad rural nacional e internacional

El campo mexicano en años anteriores al modelo neoliberal, se había caracterizado por consumir lo que producía; ahora, si bien el campo no era un campo competitivo internacionalmente, si lo era de manera interna y soberana; por otra parte las costumbres y tradiciones en el sector agrario y en el sector que depende alimentariamente del maíz, prevalecen y se enraízan de manera definitiva en su sociedad.

La idiosincrasia del agricultor mexicano por la influencia de la religión y los antecedentes indígenas, logran posicionar a las asesorías técnicas, como algo distinto a lo aprendido por generaciones anteriores, lo que ocasiona prejuicios y rechazo total o parcial a nuevas maneras de producir en el campo. Visto lo anterior valdrá la pena saber que en 1950, la participación del PIB primario en el PIB nacional, era de 16.1% y en el 2012 del 3.4%. El sector primario de nuestro país, desde mediados de los 80's y 90's, ha enfrentado una economía de apertura a la competencia internacional y al mismo tiempo ha presentado un proceso interno de empresas que se han liquidado y pertenecían al estado; y que le han obligado a enfrentar la competencia en un entorno adverso, bajo el reto de elevar su competitividad sin condiciones propicias para ello. (SAGARPA, 2017)

“En el campo mexicano, existe un segmento comercial altamente competitivo, y en contraste, la gran mayoría de unidades económicas rurales, son de subsistencia o autoconsumo: de 5.3 millones de unidades económicas rurales, 3.9 millones –el

72.6% pertenecen a esta categoría y sólo 448 mil (8.4%) desarrollan actividad empresarial pujante, y 18 mil (0.3%) pertenecen al sector empresarial dinámico.

En México, más del 60% de la superficie es árida o semiárida. El 74% de la superficie agrícola se cultiva en temporal y sólo el 26% de la superficie cultivada cuenta con riego.

Únicamente el 1.5% del financiamiento total de la economía se canaliza al sector rural y sólo el 6% de las unidades de producción agropecuaria, tienen acceso al crédito institucional.” (Gestiopolis, 2018 ).

Una vez verificadas dichas cifras, encontramos una muy baja o nula competitividad internacional, mientras en lo local los factores como tipo cambiario dólar-peso o incluso los combustibles, obligan a los productores a migrar, y en lugar de producir se vuelven revendedores o micro empresarios de forrajes importados, aquí encontramos uno de los principales fenómenos, el abandono del campo; En otras naciones como Suecia o Bélgica, incluso Estados Unidos, los productores cuentan con una alta competitividad nacional e internacional.

### 2.3 La Formulación de programas Sociales y su desempeño para atender los problemas del maíz en el campo contemporáneo.

Los dos últimos sexenios completos del 2000 al 2012 estuvieron a cargo de gobiernos del Partido Acción Nacional, el campo, necesitado de apoyo, vivió un aire de frescura contemporánea, a partir del TLCAN el campo logró consolidarse como sector productivo de consumo y de exportación, a continuación, presentamos tres tablas para indicar el desempeño del maíz a nivel nacional.

Tabla 1.

CULTIVO DE MAÍZ EN EL PAÍS				
SEXENIO VFQ	AÑO 2000	RUBRO	TIPO	
Población	97,925,896	habitantes		
Rendimiento	2.1711	Ton/Ha.		
Superficie	8,641,100	hectáreas	Riego	1,090,015
			Temporal	7,571,363
Producción	18,760,838	toneladas	Riego	5,493,528
			Temporal	13,267,310
POSICIÓN MUNDIAL (prod):4				
<b>Fuente: Estadísticas del sector agropecuario Camara de Dip.</b>				
CULTIVO DE MAÍZ EN EL PAÍS				
VFQ - FCH	AÑO 2006	RUBRO	TIPO	
Población	104,874,282	habitantes		
Rendimiento	3.00.	Ton/Ha.		
Superficie	7,295,000**	hectáreas	Riego	
			Temporal	
Producción	21,893,000 *	toneladas	Riego	
			Temporal	
POSICIÓN MUNDIAL (prod):5-6				
<b>* Promedio Fuente:PSD-USDA.</b>				
** Superficie cosechada				
CULTIVO DE MAÍZ EN EL PAÍS				
SEXENIO FCH	AÑO 2012	RUBRO	TIPO	
Población	110,022,552	habitantes		
Rendimiento	3.19	Ton/Ha.		
Superficie	6,924,000**	hectáreas	Riego	
			Temporal	
Producción	22,069,000 *	toneladas	Riego	
			Temporal	
POSICIÓN MUNDIAL (prod):8				
<b>* Promedio Fuente:PSD-USDA.</b>				
** Superficie cosechada				

Fuente: Tabla de elaboración propia con datos de SAGARPA

Estas tablas muestran el cultivo del Maíz en el País, pasando del cuarto lugar mundial en producción al octavo, siendo que el rendimiento de acuerdo a nivel poblacional, incrementó cerca de 1 Tonelada sobre Hectárea sembrada, es decir

que en un menor espacio, la producción aumentó, sin embargo la mayoría de este campo es cultivo de temporal.

Para el desempeño de los programas es necesario analizar las cifras propuestas por las diferentes dependencias de gobierno; observamos que, si bien los programas del campo han logrado una mejora en la producción, las superficies sembradas, han disminuido considerablemente por distintos factores, el principal, la baja o nula rentabilidad de la siembra de maíz, provoca el abandono de tierras, superficies que antes eran sembradas, ahora son construcciones casa habitación, o tierras en abandono, entre otros.

Los gobiernos de éstos dos sexenios, no enfocaron de manera correcta la política de apoyo al campo, mucho menos el actual a cargo de Enrique Peña Nieto, un esbozo de política de rescate del campo fue “Alianza para el campo” propuesta por Ernesto Zedillo, pero fue más tarde hasta 2003 “la alianza para el campo se reestructuró convirtiéndose en un programa focalizado a cada uno de los rubros desempeñados en áreas rurales... Se formuló en siete programas con algunos subprogramas” (Martínez, Heriberto: 2013, p 17); dejando en claro que, de inicio, el apoyo al campo no había sido bien estructurado.

También en el 2002 nace el Acuerdo Nacional Para el Campo, movimiento que reunió ante la des atención del campo, a las organizaciones de campesinos para exigir la mirada del gobierno a los problemas del campo y del maíz.

Ante la preocupación de campesinos y organizaciones, el gobierno de Felipe Calderón en 2006 lanzó la estrategia “El Presidente del empleo”, ya que la ruralidad ahora se había transformado y había sido abandonada en su mayoría para obtener trabajos industriales o de producción, objeto de abandonar el campo, sin embargo tampoco se dio una respuesta oportuna y crecieron los niveles de desempleo y pobreza.

### 2.3.1. Respuestas del estado a las necesidades de la sociedad rural

Con la llegada del sexenio democrático del 2000 y con el avance en tecnificación del campo y la industria, encontramos un estado inclinado y apostando por la industria, fuentes de empleo cercanas sin desgaste y una forma de atracción de inversión extranjera sólida, es lo que refleja un estado mexicano dentro del neoliberalismo que promueve la industria a las personas de bajos recursos.

Pero ser obrero significa un ingreso neto estable y una tranquilidad familiar donde los representantes de la familia pueden laborar sin complicación alguna, el impulso a las carreras técnicas o la contratación de obreros con nivel secundaria o preparatoria, significa una respuesta rápida a las necesidades de la sociedad rural contemporánea.

Las migraciones y abandono del campo mexicano suelen verse con frecuencia, además de fomentar el nacimiento desde los años ochenta de una sociedad obrera con tendencias y aspiraciones a pertenecer a un estrato bajo en nuestro país.

Con el debilitamiento del campo y sin la presencia física de quién trabaje la tierra, encontramos hoy campo fértil abandonado, los fenómenos migratorios indican que el campo ha sido abandonado por situación de carencia, lo que propicia un cambio sociológico en el funcionamiento y comportamiento de las personas.

La región sur y norte de nuestro Estado de México, es la principal afectada, lugares como Coatepec Harinas, Sultepec, Temascaltepec, Amatepec, Luvianos y Tejupilco en el sur; Aculco, Ixtlahuaca, Temascalcingo y Acambay son los principales afectados según cifras de movilidad; ante éste fenómeno la sociedad funciona con base en el matriarcado, de los cuales se desprenden varios problemas y aquí la razón de éste apartado.(INAFED, 2018)

Los programas sociales contemporáneos como Oportunidades y Progresá en sus respectivos sexenios, muestran la realidad de una sociedad que no le alcanza para

subsistir, Procampo, una medida adoptada para incentivar la producción agrícola, se ve mermada por la falta de personas que trabajen el campo y también por la falta de directrices al aplicar un programa mal ubicado.

Un alcance y respuesta del gobierno federal en 2003 fue la creación de la ley de Desarrollo Rural Sustentable planteada para incrementar los índices de educación y desarrollo de habilidades productivas en el ámbito rural, sin embargo, los marcos de aplicación se ven viciados por cúpulas de élite a diferentes niveles, que condicionan las entregas de apoyos dentro del marco legal.

También Sub programas derivados del Programa de Desarrollo Rural contemplado en los ejes de la Ley de Desarrollo, fueron PAPIR, PRODESCA Y PROMEFOR, Todos inclinados a el desarrollo rural sustentable, tecnificado y asesorado.

Las preguntas serán; ¿Qué atacan estos programas gubernamentales?, ¿Hacia quiénes están dirigidos?

Las respuestas son sencillas, éstos programas sirven bajo dos preceptos: uno servir como fuentes de captación de votación y otro es el hecho de sobre llevar un problema profundo que no se ataca desde la planeación nacional.

Dichos programas no actúan bajo los conceptos rectores de un plan de desarrollo enfocado al campo, sino a la subvaloración del campo para transitar paulatinamente a sociedades de obreros en la industria.

Al concebir éstos programas gubernamentales, la sociedad nunca para de consumir, los programas no fomentaron la industria agrícola a pequeña escala, los productores hacen su trabajo sin encontrar un mercado dónde competir, ante la desilusión encontramos cientos de hectáreas abandonadas por la escasa rentabilidad de producir y el esfuerzo incansable de salir adelante.

Otro problema detectado es el alto costo de la maquinaria e implementos agrícolas, no es rentable la compra de maquinaria muy costosa para tan pocas hectáreas; el Gobernador en turno Enrique Peña Nieto, en el 2006 realizó una entrega de más de

200 tractores en la zona norte del estado, diez años más tarde el gobernador Alfredo del Mazo anuncia en sus propuestas un corredor industrial, ahí denotamos la falta de estrategia y análisis de las regiones del estado.

Pero no todo fue malo, pues en la década del 2000, los programas al campo han permitido la autoayuda de micro productor, con implementos de alta tecnología, que aunque muy costosos fomentan la colaboración del sector agrícola, asociándose para que en préstamo o renta los implementos den utilidad a las tierras de determinada región.

No sólo se vio durante éste periodo sino que también se han propuesto y puesto en marcha cultivos de tras patio y canastas hortofrutícolas, en todo el estado.

Los programas de asistencia social vistos desde la política social, no han sido del todo malos, pero sí han sido bastante deficientes en la forma de planeación e implementación de los mismos.

Gracias a ello el cultivo del maíz, planta originaria con más de 2000 especies en todo el país ha permanecido como la base de la cultura mexicana en la comida en las tradiciones y costumbres.

La desatención al cultivo del maíz en los últimos años se debe a una mala planeación y a que los gobiernos no ponen la atención suficiente con gente capacitada para ello y se vuelven programas de asistencia sin seguimiento o sin cumplir los objetivos planeados.

### 2.3.2. Competitividad:

La competencia del sector agrícola en México es escasa, según datos oficiales de los balances realizados por la SAGARPA los granos consumidos son mayormente importados que producidos en la región incluso, Brasil y Estados Unidos países líderes en producción de maíz nos dejan a un lado.

“La creciente vinculación de las cotizaciones internas con la externas, generó... el deterioro en el precio nacional del maíz y afectó a los productores” (Puyana, Alicia. 2005, p 104) y con ello a partir del TLCAN siempre la semilla mexicana ha carecido de competitividad en el mercado por su bajo precio.

Cifras del (INEGI, 1997) de un escrito titulado “El maíz en el estado de México” del año noventa y siete menciona que el estado de México se fracciona en 8 distritos que comparten características y geografía para el análisis de producción de maíz, siendo la región que más superficie sembrada tiene, la número 5 y comprende los municipio de Acambay, Atlacomulco, Ixtlahuaca, Jiquipilco, Jocotitlán, Morelos, El Oro, San Felipe del Progreso y Temascalcingo.

Aquí el sector agrícola es la principal actividad, la producción del maíz a pequeña y mediana escala, sin embargo la región uno es mucho más productiva que la cinco, teniendo menos territorio y características geográficas más urbanas, en contraste a diez años, la producción poco o mucho ha cambiado, incluso ha disminuido en algunos lugares de manera alarmante.

La competencia se hace a nivel local, consumidores y pequeños comerciantes locales, sacan sus granos para forraje o producción de tortillas muy familiar o comunitaria, lo que provoca una competencia con el sector industrial, revendedores a final de cuentas de las semillas producidas localmente y compradas a un bajo costo, transformadas en harina que los mismos locales consumen.

Empresas como Grupo MASECA han inundado el territorio local con harina de bulto producida industrialmente, contra la cual es difícil competir ya que sus costos de producción al hacerlos en serie, son mucho más baratos.

Productores locales mal baratan su semilla o incluso la dejan de forraje para animales que son utilizados para la producción de carne, leche, huevo o incluso animales para labrar la tierra que es sembrada (Voz Popular)

Los programas del campo se quedan cortos pues el libre mercado de la sociedad capitalista y neoliberal exige mejores precios por los cuales los productores locales no sacan su semilla a la venta, y el estado no se hace responsable de ello.

Así tenemos por un lado el estado que da entrada a inversiones externas y da empleo en industria para producir y transformar la semilla en harina como la de grupo MASECA y por otro lado con la ferviente intención de elevar un campo competitivo y que proporcione soberanía alimentaria a nivel local.

### 2.3.3. Áreas técnicas de apoyo al campo en los tres ámbitos de gobierno

Para la contextualización de éste capitulado, es preciso identificar las áreas responsables por parte del gobierno.

En el ámbito federal al pendiente de las encomiendas del campo tenemos a la Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. La SAGARPA, que responsable del desarrollo rural y la agricultura nos concierne investigar en nuestro capitulado tercero; ésta a su vez cuenta para su funcionamiento con delegaciones, una por estado, para desahogo de los temas correspondientes dictaminados por el Presidente de la República y el congreso de la Unión.

“La SAGARPA es una Dependencia del Poder Ejecutivo Federal, que tiene entre sus objetivos propiciar el ejercicio de una política de apoyo que permita producir mejor, aprovechar mejor las ventajas comparativas de nuestro sector agropecuario, integrar las actividades del medio rural a las cadenas productivas del resto de la economía, y estimular la colaboración de las organizaciones de productores con programas y proyectos propios, así como con las metas y objetivos propuestos, para el sector agropecuario, en el Plan Nacional de Desarrollo”.([SAGARPA, 2017](#))

Sus objetivos son : Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costera; Abastecer el mercado interno

con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares; Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, promoviendo los procesos de agregación de valor y la producción de energéticos; Revertir el deterioro de los ecosistemas, a través de acciones para preservar el agua, el suelo y la biodiversidad; Conducir el desarrollo armónico del medio rural mediante acciones concertadas, tomando acuerdos con todos los actores de la sociedad rural. Además de promover acciones que propicien la certidumbre legal en el medio rural.

La Secretaría de Desarrollo Agropecuario, SEDAGRO en el estado de México, quien funge como responsable del Desarrollo en la entidad en materia Agropecuaria por su parte le corresponde:

- Planear y coordinar las actividades que tienen asignadas los organismos auxiliares adscritos sectorialmente a la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, en los términos de la legislación vigente; así como autorizar sus planes y programas conforme a los objetivos, metas y políticas que determine el Ejecutivo del Estado.
- Someter a la aprobación del Ejecutivo del Estado, los proyectos, planes y programas tendientes a fortalecer e incrementar el desarrollo de las actividades encomendadas a la Secretaría.
- Proponer al Ejecutivo del Estado los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones sobre los asuntos que sean competencia de la Secretaría y de los organismos auxiliares bajo su coordinación.

Teniendo por objetivo promover y regular el desarrollo agropecuario, acuícola, infraestructura hidroagrícola, desarrollo rural e investigación, así como el establecimiento de agroindustrias y la comercialización de la producción, a fin de

coadyuvar en la atención y solución de los problemas del campo en beneficio de los productores en la entidad.

Además de la participación del ramo Federal y Estatal, contamos en el municipio de Acambay con la Dirección de Desarrollo Agropecuario bajo la instrucción del servidor público Arturo Sánchez González, quien será de gran apoyo en éste trabajo, por la información requerida del municipio.

## Capítulo 3 Análisis y descripción de los programas Sociales para el campo en Acambay

### 3.1 ProCampo y ProAgro, su desarrollo y concepción metodológica

#### 3.1.1. Definición y Características



Acambay es un municipio que se encuentra al noroccidente del Estado de México, colinda al norte con el municipio de Aculco y con el Estado de Querétaro; al sur con los municipios de Temascalcingo, Atlacomulco y Timilpan, “tiene una extensión de 465.70 kilómetros cuadrados, lo que representa el 2.21% del territorio estatal.” (INAFED, 2019).

Mapa 1

Fuente: INAFED Enciclopedia de los Municipios 2019

Su hidrografía y orografía son muy peculiares, puesto que buena parte de su territorio esta conformado por cerros y mesetas, además de riachuelos y arroyos de caudal menor, su principal valle es el “Valle de Los Espejos” y el valle de Madó, comunidad que se sitúa al noreste de la cabecera municipal en los límites con Aculco.

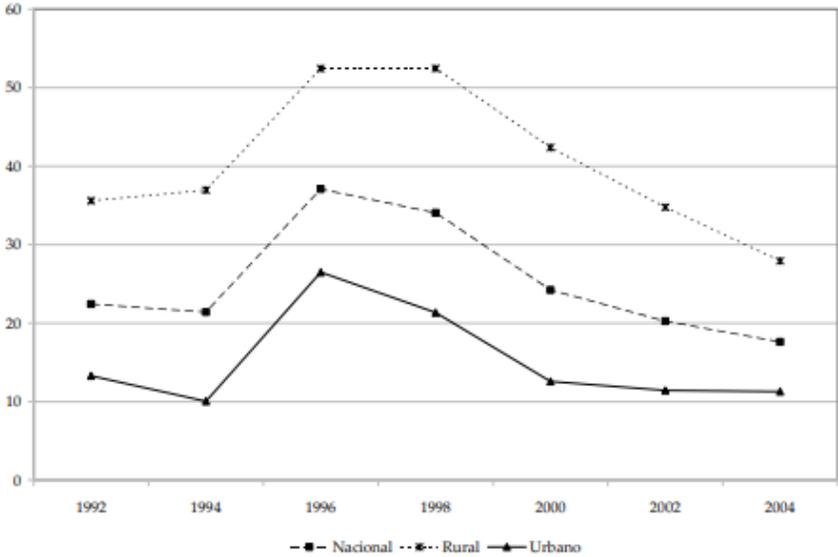
Acambay está catalogado como un Municipio Rural y con zonas de alta marginación, por lo que su población en su mayoría es del campo, es decir campesinos que todos los días trabajan la tierra y el ganado, muy poca de su población es profesionista y la mayoría esta situada en las Localidades de Centro, Cabecera municipal, Pueblo Nuevo y La loma-Agostadero, por lo que las oportunidades de desarrollo profesional se ven mermadas para muchos.

Su suelo es 41% agrícola, 27 % forestal, 15% pecuario, urbano 1% y otros usos 14%, por lo cual su principal actividad económica ha sido el campo, no obstante en los últimos años se ha tornado hacia el comercio.

Acambay desde principios de la década del 2000, fue beneficiado con el programa de procampo, el cual se distribuía entre los pobladores rurales, principalmente ejidatarios y comuneros de los dos ejidos con los que cuenta el Municipio, El ejido de San Miguel, y el ejido de Dongú.

El programa, Procampo Productivo a raíz del Gobierno Federal del presidente Enrique Peña Nieto, en 2013, tuvo una reforma sustancial, asevera el gobierno del Presidente Peña, cambió no solamente de nombre, sino que se propuso modificar la asistencia del campo con ProAgro productivo, en la rama que fundamentalmente nutre el proyecto, el maíz; se registró un ligero incremento de producción para los últimos registros estadísticos.

**Gráfico 1. México: Pobreza extrema rural, urbana y nacional, 1992-2004**



Fuente: Estimaciones del Banco Mundial con base en la ENIGH.

Este gráfico, es tomado de un análisis del Banco Mundial e ilustra el comportamiento de la pobreza en el País de 1992 al 2004 (Banco Mundial, 2019)

El gráfico proporciona una visión de la evolución de la pobreza, en específico de la pobreza rural, que a raíz de su incremento en 1996 se crea "El Programa de Apoyos Directos al Campo PROCAMPO que tiene como objetivo complementar el ingreso económico de los productores del campo mexicano, para contribuir a su crecimiento económico individual y al del país.

Además de incentivar la producción de cultivos lícitos, mediante el otorgamiento de **apoyos monetarios por superficie inscrita al programa**<sup>1</sup>, coadyuvando así a la atención de las necesidades respecto al derecho a la alimentación.

Desde su aparición, ProCampo ha sido una de las principales herramientas de política pública sectorial, debido a sus asignaciones presupuestales y, en la actualidad, es el Programa Federal con mayor población rural atendida." Fuente:- SAGARPA-

No obstante siendo el mayor programa con mayor población rural atendida, quiere decir ello que genere condiciones de desarrollo en la ruralidad, si bien el programa busca ampliarse, muchas veces el dinero no se utiliza conforme a lo establecido para la producción del campo.

Bajo sus lineamientos Procampo, afirma que:

"Serán sujetos del apoyo los productores, personas físicas o morales, con predios registrados en el PROCAMPO, a los que se les haya integrado en el Centro de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) que les corresponda su expediente completo que mantengan el predio en explotación y cumplan la normatividad del Programa. Bajo los siguientes montos de apoyo:

\$1300.00 pesos por ha. Para predios de hasta 5 ha. Elegibles de temporal en el ciclo agrícola Primavera Verano.

---

<sup>1</sup> Programa sujeto a superficie inscrita, el apoyo sólo es monetario y no técnico.

\$963.00 (novecientos sesenta y tres pesos 00/100 M. N.) por hectárea para el resto de los predios registrados en el directorio del PROCAMPO.

A partir del ciclo agrícola PrimaveraVerano/2009, se estableció un límite de apoyo de hasta 100 mil pesos por persona física beneficiaria, por ciclo agrícola."<sup>2</sup>

Para 2011 el campo mexicano registró su producción más baja desde el último sexenio para el maíz, esto por motivos diversos, como el ambiental, el económico y el político, dada la poca rentabilidad del programa para el campo en 2013 se reinventó para llegar a más personas desde una mejor perspectiva.

"El 25 de abril de 2012 se publicó el Reglamento Interior (RI) de la SAGARPA, se derivó principalmente de la necesidad de establecer una diferenciación clara entre las "Unidades Responsables" de la Secretaría (a cargo del diseño, definición e instrumentación de las políticas públicas y de los programas) y las "Instancias Ejecutoras" de dichos programas."<sup>3</sup> Ya que con antelación se descuidaba la parte ejecutora, combinando planeación, diseño y ejecución, bajo una misma unidad administrativa, lo que propiciaba un déficit en la atención del programa.

Por su parte la creación de Pro Agro productivo se finca en el programa de gobierno Federal sobre fomento a la agricultura, como parte de una política de calidad para atender el campo mexicano en sus distintas facetas, Las reglas de operación del programa del 18 de Diciembre de 2013 publicado en el Diario Oficial de la Federación, sobre fomento a la agricultura, contiene diferentes partes, una de ellas específicamente el capítulo IV se centra en el "Componente Pro Agro Productivo" y menciona que "Los incentivos serán para todos aquellos productores agrícolas, personas físicas o morales, con predios en explotación que se encuentren debidamente inscritos en el Padrón de PROAGRO Productivo que hubiesen

---

<sup>2</sup> Fuente: SAGARPA, Descripción PROCAMPO, reglas de operación 21 mayo 2015

<sup>3</sup> Informe Procampo 2012

recibido apoyos del PROCAMPO en alguno de los últimos dos ciclos homólogos anteriores y cumplan con el resto de la normatividad del componente, con el propósito de mejorar la productividad agrícola." (DOF: 18/12/13)

No obstante que los incentivos sean meramente económicos pasaremos al análisis de sus montos y su lógica de distribución del componente.

Los estratos en los que se divide la población objetivo son:

Estrato	Régimen hídrico	
	de Temporal	de Riego
Autoconsumo	Hasta 5 has.	Hasta 0.2 has.
Transición	Mayor de 5 y hasta 20 has.	Mayor de 0.2 y hasta 5 has.
Comercial	Mayor a 20 has.	Mayor a 5 has.

Para efectos de cálculo de los incentivos, se definen las siguientes cuotas por hectárea:

Estrato		Cuota por hectárea elegible o fracción
Autoconsumo	Con predios de hasta 3 hectáreas de temporal ubicados en cualquiera de los 405 municipios del PNMSH	\$1,500.00
	Resto del país	\$1,300.00
Transición		\$963.00
Comercial		\$963.00

Tabla 2 Fuente: (Diario Oficial de la Federación, 2013), Reglas de Operación Pro Agro

Para los rubros que se establecen sobre autoconsumo, transición y comercial, no se encontró metodología que definiera su criterio, pero a lógica empírica sabemos que las hectáreas con las que cuenta el campesino promedio son pocas, únicamente se encontró la leyenda: "se estableció en función de la superficie del régimen hídrico predominante; si la participación fue en porcentaje se determinó temporal".

El programa "Sin Hambre" forma parte de un complemento para la política de apoyo al campo, suena lógico que entre menos hectáreas tengas inscritas puedas recibir más del apoyo, pero ahí no radica el problema del programa, su naturaleza es

otorgar apoyo monetario a aquellos que lo necesiten, no veo la necesidad de apoyar a una persona que tiene más de 20 hectáreas, por que presupone un "nivel poco más alto" socioeconómicamente hablando.

Aquel campesino que tenga más de 15 o 20 hectáreas en el menor de los casos no es estrictamente pobre económicamente, tampoco podemos coartar su derecho a recibir un apoyo o incentivo económico más bien debería de estar inscrito en un programa específico para altos productores.

En términos generales, se quiere establecer que pocas hectáreas significan menores ingresos familiares, en cambio muchas más hectáreas suponen un "mejor nivel económico".

Los criterios de asignación del programa no deberían exceder el promedio de hectáreas por persona, pues es a mi parecer, bastante ilógico que quien tenga tantas hectáreas necesite recibir un apoyo que se enfoca en mitigar la pobreza y la falta de desarrollo

Si se tienen productores con muchas más hectáreas que el promedio, debe existir un programa de producción comercial con más presupuesto para generar una competitividad en el mercado.

Los criterios de definición de autoconsumo, transición y comercialización, deberían ser en sí el punto de partida para generar programas específicos de asistencia al campo sembrado de maíz, sólo una clasificación del programa es para asignación de recursos.



Estrato de UERA		Cuota por hectárea elegible o fracción
<b>Autoconsumo</b>	Productores con UERA de hasta 3 ha de temporal	\$ 1,500.00
	Resto del estrato de autoconsumo	\$ 1,300.00
<b>Transición</b>		\$ 750.00
<b>Comercial</b>	Productores con UERA de 20 ha hasta 50 ha de temporal y de más de 5 ha hasta 12.5 ha de riego	\$ 450.00
	Resto del estrato comercial	\$ 180.00

Tabla 3 Fuente: (Diario Oficial de la Federación, 2013), Reglas de Operación Pro Agro

Ya para 2017 el monto de asignación ha cambiado bastante, de 963 a 450 pesos por hectárea, casi la mitad del monto asignado para productores comerciales, atendiendo al criterio que mencioné con anterioridad, sin embargo las hectáreas ahora redujeron a 80 como tope máximo a registrar para los apoyos.

### 3.1.2. Metodología y aplicación de Recursos

Los marcos de aplicación del programa forman parte de la metodología del propio programa, en éste caso el Artículo 23 de las reglas de operación de Pro Agro (2013) menciona los requisitos específicos de los beneficiarios/as que son:

" I. (...) II. El acreditamiento de la vinculación para mejorar la productividad de alguno de los factores de la producción agrícola, deberá realizarlo el beneficiario en el periodo que establezca la Unidad Responsable. En caso contrario, se suspenderá el incentivo hasta que no se compruebe su aplicación a satisfacción de la SAGARPA. Los tipos de vinculación productiva y las formas de acreditación serán definidos en el Procedimiento General Operativo que será publicado en la página de la Secretaría".

El mismo procedimiento general operativo del componente (2017) establece entre otras cosas que las unidades responsables de asignación de recursos son los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER), por lo cual es la unidad básica, de las cuales, existen 713 en lo largo y ancho del país, 192 (DDR) Distrito de Desarrollo Rural y 33 Delegaciones, la manera organizacional es ésta pero los directamente vinculados son los CADER.

Existe un CADER en Acambay, ubicado sobre la carretera panamericana en Km. 80 aproximadamente, el cual según vecinos y su testimonial levantado, casi siempre se encuentra cerrado en horas hábiles.

En tanto, la correlación establecida para colocar un CADER en Acambay es debido a la distribución del territorio ya que el municipio, con 465.70 kilómetros cuadrados manejando su suelo de la siguiente manera.

Agrícola	41.46 %
Forestal	27.51 %
Pecuario	15.85 %
Urbano	1.05 %
Otros usos	14.13 %

Tabla 4 Fuente: INAFED Enciclopedia de los Municipios 2019

Siendo su perfil sociodemográfico el de una sociedad mayormente rural, es necesaria la aplicación de un programa para el campo como Pro Agro para generar condiciones de desarrollo; en la lógica de los programas de asistencia para el campo Pro Agro y Pro campo se establecen criterios de asignación para los beneficiarios; pero aquí abordare una situación sociológica latente en el municipio.

La narrativa popular de aquellos productores del campo Acambayense, menciona que, con el paso del tiempo, sólo algunos selectos personajes cuentan con el monopolio de los granos en el municipio, dictan los precios locales y compran barato para revender más caro; y más aún, del fertilizante otorgado para el aprovechamiento del cultivo, que “nos lo vende más caro Enrique pero está más cerca que ir a recogerlo al municipio de Atlacomulco” atestigua un vecino productor de Acambay.

Tenemos una sociedad agrícola altamente violentada en términos de mercado, que contrapone la parte voraz del libre mercado, es decir acercar el fertilizante privado a mayor precio, con la parte del progreso del campo y hacer que los precios sean más accesibles.

En el padrón de beneficiarios se encuentra con corte al 2015 con 3663 personas registradas (Listado de beneficiarios) de un total poblacional de 66,034 personas, sólo el 5 por ciento de la población total del municipio, representada en el siguiente gráfico, que ilustra la profunda desigualdad de quien recibe y no, los apoyos.

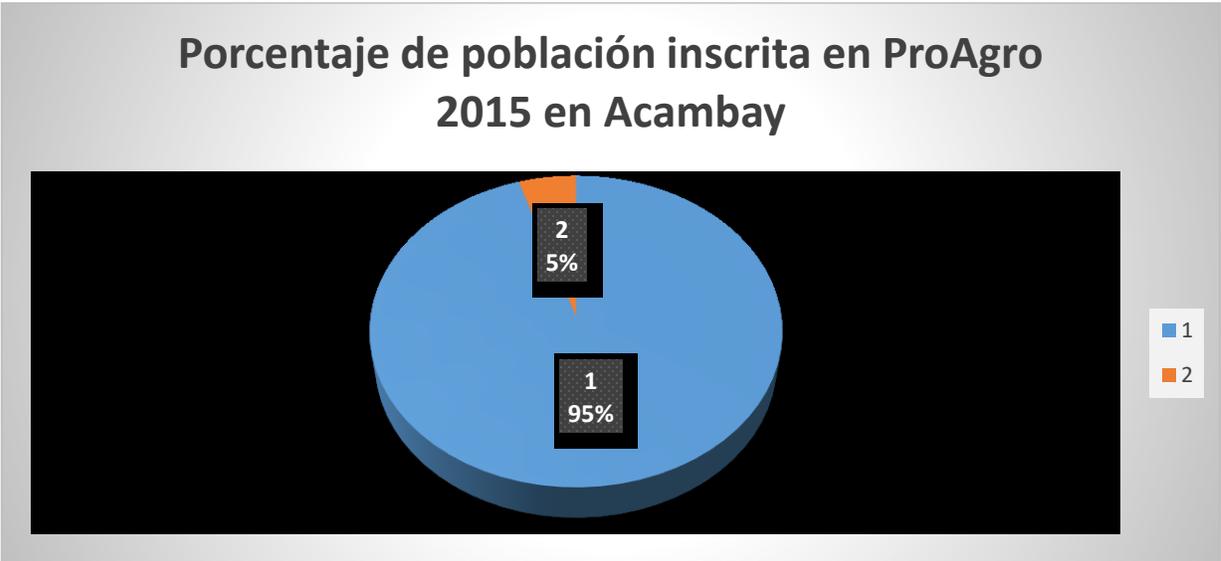


Gráfico 2 Fuente Elaboración Propia

Mismas listas que constan en archivo digital disponible en la página oficial, de las cuales 3483 trabajan la tierra de temporal y 180 de riego, sin embargo, datos de Guadalupe Garduño Castro quien es responsable del CADER Acambay menciona que al 2017 seguramente se encuentran registrados entre 4 y 5 mil beneficiarios sólo del programa Pro Agro productivo, es decir entre el 7 y 8 por ciento de la población total del municipio (INEGI 2015).



Gráfico 3

Fuente Elaboración Propia

En años anteriores el número de personas inscritas al programa de cultivo de riego era menor, ahora se han inscrito más personas, sin embargo, el anterior grafico nos ilustra sobre el 5% de población beneficiada con los programas de apoyo al campo, de ese grafico se subdivide como lo tenemos en el grafico 3, en riego el 5 % y en temporal que es el 95%; es decir, que de los 3663 registros, no obtenemos el mínimo de territorio cultivado por sistema de riego, y la mayor parte sigue la tendencia del cultivo temporal; el principal detalle que se observa es que la mayor parte del terreno de cultivo es terreno de ladera o meseta, muy poco predio de cultivo es valle de riego.

### 3.1.3 Impacto del programa

En entrevista con Guadalupe Garduño Castro Responsable de CADER 08 direccionado al DDR Atlacomulco, menciona que “el CADER únicamente se centra en ser el principal organismo que atiende las necesidades de los productores, desde orientación en la documentación necesaria para la inscripción tanto a Pro Agro, como a los distintos programas que opera el CADER”, hace también alusión a las necesidades de los productores en cuanto a la asesoría, pues la mayor parte de ellos son personas que carecen de estudios profesionales, por lo que menciona: “aquí tratamos de que no den doscientas vueltas, si no traen el CURP, aquí se los buscamos en la computadora y listo, si necesitan algo aquí se lo hacemos; no, antes era muy difícil que uno pudiera hacer esto porque fue hasta el 2012 la última vez que usamos la hoja verde, y era llenada a mano y si te equivocabas teníamos que pedir un paquete nuevo en blanco, por ahí de 2013 cuando cambió al Pro Agro nos llegaron las computadoras, como 3 para trabajar apenas, nos pusieron teléfono y ahora podemos hacer todo más rápido, antes era muy difícil, ahora hasta tenemos que andarles llamando a los productores para que vengan a recoger sus pagos”.

Las personas que laboran en CADER SAGARPA Acambay, son solamente cuatro; un jefe de CADER y 3 técnicos como personal para atender a los productores; a



propósito, menciona que los procedimientos que se utilizaban antes eran muy lentos, “ahora con el internet y las computadoras podemos hacer las cosas más accesibles”

Imagen: 1 CADER Acambay.

Al momento de realizar la entrevista, dos productores llegaron a la oficina de atención y preguntaron por su pago, a lo que se les contesto que ya había llegado, que si traían copia de su identificación, los productores mostraron su identificación

y se les entregó su orden de pago; cuestionando que: “¿Oiga y porque llegó tan poquito?” la persona que le atendió le contestó “lo que pasa es que en años anteriores el presupuesto era mayor, ahora hubo recorte, es decir, si antes se les redondeaba a la hectárea completa, ahora si usted tiene 0.5 se les multiplica por 1300 que es la base por hectárea de temporal.

Dentro de la misma entrevista se comentó que afortunadamente las reglas de operación cada año están cambiando y desde que Pro Agro inició en 2013 se ha renovado constantemente permitiendo que los estímulos a los productores se otorguen con mejor atención.

Cada servidor público que labora en CADER tiene un usuario y una contraseña asignada. Ellos únicamente pueden acceder al SURI, (Sistema Único de Registro de Información), que es donde se registran los productores Pro Agro, pero todas las validaciones las hacen en órgano central, un ejemplo es la verificación del sembradío, que se hace vía satélite.

Algo trascendental que mencionan en CADER, es que el registro que se hace de cada productor, es con base en la buena fé del cultivo que tenga, es decir, si es maíz, avena o trigo, los productores son los que aseguran que se cuenta con ese tipo de cultivo, dando pauta a posibles engaños al momento de registrarse, hasta que se verifique en órgano central, la veracidad de dicho cultivo; caso totalmente contrario si se trata de defunciones, puesto que el programa SURI se tiene vinculado a RENAPO ( Registro Nacional de Población) por lo que si algún productor ya falleció inmediatamente quien pretenda cobrar su apoyo, al momento de la consulta en las oficinas, aparecerá la baja derivada del acta de defunción reportada por RENAPO.

“El Control que se tiene sobre beneficiarios es muy estricto, pues ahora se usa internet y tú no puedes mentirle a la computadora” menciona Guadalupe Garduño,

“los beneficiarios tienen cerca de dos años para poner al corriente su documentación” en tanto el apoyo es pausado.



Imagen: 2, 3 Instalaciones CADER Acambay.

Al preguntarles sobre qué pensaban sobre el componente Pro Agro en el CADER surgieron las ideas, que solamente era un programa asistencialista, y aquí es donde radica el centro de ésta investigación; la tesis que se sostiene es la falta de desarrollo rural que han generado programas como Pro Agro; en palabras de Guadalupe al cuestionarle sobre si hay un seguimiento a lo que se le otorga a los productores menciona que: “no, eso no pasa y nunca lo han hecho, quien sabe en que se gasten el dinero que se les da, o si lo gasten para el cultivo que dicen, muchos salen de aquí y se van a emborrachar”.

El impacto del programa no se conoce en términos de medición de desarrollo rural, más bien se mide en la cantidad de beneficiarios a los que se les otorga el apoyo, “pues la mayoría son pequeños productores que las reglas de operación denomina de auto consumo y de ellos no se les da un seguimiento ni nada” asevera Guadalupe.

El impacto del desarrollo rural no es tangible, mucho menos real, ambas partes están cometiendo errores, tanto los beneficiarios por creer que el “Gobierno” es quien debe otorgarles dicho incentivo y la SAGARPA por otorgar dicho incentivo sin otorgarle un seguimiento.

### 3. 2. Reestructuración de los programas para el campo.

La problemática central del desarrollo del campo no radica en términos administrativos en la estructura o aplicación de la normatividad, pues incluso los procesos de SAGARPA en cuanto transparencia podrían recibir un certificado de calidad; más bien radica en los objetivos y dirección que sustenta, un programa de asistencia que no genera desarrollo rural, porque no se tiene el seguimiento adecuado en materia técnica, mucho menos se conoce el paradero o no existe evaluación al programa, es de especial atención.

La reestructuración que se propone, es en materia técnica y operativa y se conduce mediante los siguientes aspectos:

- Vincular y asesorar de manera integral, a los tres sectores de la cadena productiva (asesor, productor y consumidor):
  - Primero, al productor de maíz con asesoría técnica especializada en cultivo y seguimiento del mismo, para lograr cultivos más grandes y mejor desarrollados.
  - Que los CADER estén facultados para brindar el apoyo técnico especializado y darle seguimiento puntual al desarrollo del cultivo (verificación)
  - Lograr establecer un vínculo entre productor y comprador, a través de una base de datos de los compradores y comercializadores de granos locales y ponderar el consumo local por parte de CADER.
- Diseñar la metodología apropiada para generar un adecuado desarrollo rural:
  - Bajo perspectiva de un estudio socio económico establecer la necesidad poblacional y proponer criterios de asignación de apoyos
  - Capacitar al personal de CADER para lograr los objetivos planteados
  - Capacitar a su vez, al productor en los temas necesarios para aprovechamiento de recursos naturales y no químicos de atención a plagas y mejora del rendimiento con abonos naturales y no artificiales
  - Mantener una campaña permanente de consumo local de granos de maíz.
  - Establecer una programación específica de asesoría y coordinarse de ser posible con el Ayuntamiento para apoyo técnico al productor y comprador

Lo anterior con objeto de hacer llegar un programa específico que mejore las condiciones y calidad de vida de las personas en la ruralidad, principalmente micro productores.

### 3. 2. 1. Características del programa bajo la necesidad poblacional.

El estudio de comportamiento de la sociedad es distinto en cada región de nuestro País, Estado incluso en el Municipio, la etnografía es un método que nos puede describir el comportamiento social de cada región, en este sentido, el trabajo de investigación que se realizó con base en los datos obtenidos del municipio, nos menciona lo que ya en líneas anteriores expresamos.

La sociedad es mayormente rural, con vocación de zona turística, sin embargo, los usos y costumbres permean, aunque en la mayoría de las comunidades se sigue trabajando el campo, pocos son los que tienen oportunidad de salir del contexto para establecer una vida más citadina.

Atendiendo al comportamiento social, es de vital necesidad que se atienda el sector rural, principal actividad de las comunidades.

El programa debe diseñarse con base en la necesidad de la población periférica, hacer llegar los insumos y asesoría, con base en una planeación objetiva para potencializar y aprovechar la geografía del municipio.

La mayoría de hombres y mujeres de las comunidades, han visto la necesidad de migrar y acusan la falta de oportunidades para generar condiciones de mejora; dentro del rediseño del programa dichas variables deben considerarse, atender la población demandante mediante alternativas para autoempleo, como lo es el sector agrario.

### 3. 2. 2. Criterios a consideración.

El impacto del programa y su aceptación por parte de la sociedad tradicional que se encuentra establecida en el campo y que debido a ello pudiera presentar resistencia a los cambios organizacionales del Programa, deben considerarse como criterios sociológicos, de ninguna manera el programa deberá pretender homologar las distintas regiones y culturas del país, mucho menos las de un estado; la antropología social, nos puede presentar un estudio de las zonas y regiones, facilitando el acceso de los técnicos y la misma aplicación del programa para el campo en sus distintas regiones, aunque tampoco pretende sectorizar a la población rural por micro regiones, sino que se haga un estudio donde se puedan considerar todos los factores que tengan influencia en la aplicación de dicho programa.

La fuerte carga del sincretismo religioso, también es un criterio importante en cuanto a la implementación de un programa como éste, se deberá considerar dicho elemento debido a su importancia ya que permea mayormente sobre la sociedad las creencias religiosas y los cultos distintos para con el campo, el respeto a los pueblos originarios, deberá ser prioridad, así como el respeto a sus costumbres y tradiciones.

Los servidores públicos correspondientes del ámbito, deberán también acercarse al tema de manera metodológica, pues no podrán dejar de conocer los elementos con los cuales pretenden laborar y coadyuvar para la mejora del campo mismo, así pues deberán prepararse en la materia, conociendo y haciéndose llegar de los materiales necesarios para comprender los objetivos que se pretenden al implementar una mejora de dichos programas.

Así como los anteriores criterios, deberá considerarse que no será fácil implementar un programa con todos los elementos a favor, sino que debe existir un riesgo que asumir y las consideraciones pertinentes en los casos presentados.

### 3. 2. 3. Prospectiva del Componente Pro Agro con asesoría Técnica.

El proceso de transformación del campo mexicano, apunta siempre a un proyecto nacional, donde de manera integral, se atiendan las diferentes necesidades y perspectivas de los lugares con población rural, en una Política a largo plazo, los programas y componentes dirigidos a la mejora del campo mexicano, deben ser, pilar fundamental de una soberanía alimentaria.

Encontrando una nueva negociación del tratado de Libre Comercio a casi veinte años del anterior, el ahora tratado entre Estados Unidos, Canadá y México en el 2018, (T-MEC) proporciona una nueva esperanza para el sector alimentario y el desarrollo rural, las nuevas políticas del Presidente Andrés Manuel López Obrador refieren un nuevo aliento de perspectivas sobre el campo, aunque el presupuesto de egresos del 2019 ha significado un recorte sustancial a las políticas de apoyo al campo, debemos mantener una perspectiva alta sobre lo que pueda suceder

La propuesta de prospectiva para estos componentes, es una asesoría técnica especializada, para los productores de maíz y otros granos, que incluya estadísticas específicas para cada tipo de cultivo y agricultor, un seguimiento de producción personalizado para cada tipo de suelo, estudios de mercado y vinculación directa entre productor y comprador, o en su defecto un apoyo de comercialización a un precio digno de la labor del campesino.

El componente Pro Agro o su homólogo en la nueva administración, deberá tener las bases suficientes de estadística para que el campo llegue a ser, uno de los sectores más importantes a nivel internacional, seamos los mexicanos quienes alimenten a los propios mexicanos.

También dentro de los componentes en materia de seguimiento específico, deberá haber un registro de cada cultivo con cada productor, con el fin de organizar y llevar un correcto análisis del desarrollo de los pueblos campesinos.

### 3. 2. 4. Seguimiento y metas

Para dicho seguimiento se proponen los siguientes puntos:

1. Realizar una bitácora nacional de seguimiento digital y en línea, donde se empadrene a cada productor con cada tipo de cultivo, así como su estadística de seguimiento la cual deberá incluir:
  - Nombre del agricultor
  - Tipo de cultivo
  - Superficie cultivada
  - Lugar y Mapeo del cultivo (aéreo y plano)
  - Monto del apoyo o subsidio
  - Estatus de la asesoría técnica
  - Estadísticas generales del cultivo
  - Mercado de colocación
  - Estadística de desarrollo rural
2. Para cumplir las metas de dicho seguimiento, el asesor deberá mediante una matriz de resultados, colocar los indicadores pertinentes, objetivos y propios
3. Para evaluar un satisfactorio desarrollo, todo esto deberá ser diseñado bajo un estándar de competitividad, buscando que no solamente se asesore, sino que los propios agricultores aprendan de su cultivo y puedan con el tiempo hacerlo solos, desde subir su información en la bitácora nacional, así como conocer de los riesgos y beneficios de sus cultivos.

Estos puntos, podrán enriquecerse aún más, puesto que la tecnificación del campo en otros países ha llegado a estar estrechamente ligada con la tecnología para potencializar los cultivos, todo ello generaría un desarrollo a mediano plazo, para los pueblos agricultores.

La política social de apoyo al campo debe tener criterios de evaluación, de ahí que la matriz de indicadores que se propone, otorgue la evaluación y el seguimiento

mediante el cumplimiento de metas alcanzadas, definidas por los mismos asesores técnicos del agricultor.

Con esto se deberá cerrar una brecha de desigualdad ante la precariedad del campo, viéndose resultados a mediano y largo plazo.

## CONCLUSIONES

El desarrollo de este trabajo ha sido con el más profundo amor por el campo mismo y mi deseo de que sea tomado en cuenta con la debida profundidad, por ello es que se espera, que sirva de material de apoyo para aquellos del ámbito público que deseen fortalecer las políticas para el campo en las próximas administraciones.

La pobreza sin lugar a dudas está estrechamente ligada al medio rural y aunque no es exclusiva del campo, la mayor parte de pobres se encuentra en lo rural y no en lo urbano, según el Banco Mundial en un estudio realizado menciona que “sólo una cuarta parte de la población mexicana vive en zonas rurales, cerca de dos terceras partes de la población en pobreza extrema habita esas áreas. La pobreza rural difiere de la urbana en muchos aspectos importantes. Existen diferencias en las fuentes de ingreso entre los pobres rurales y los urbanos. La presencia de grupos indígenas es mucho mayor en las zonas rurales y los sistemas de producción, al igual que los riesgos económicos y de otros tipos que enfrentan los habitantes en condiciones de pobreza de las zonas rurales, así como sus estrategias para enfrentarlos difieren de las de aquellos que habitan en las zonas urbanas. Los habitantes en condiciones de pobreza de las zonas urbanas están rodeados de servicios y oportunidades (aunque tengan acceso limitado a ellos) que no están al alcance de aquellos que habitan en las zonas rurales.

Es por ello que se concluye, que el material propuesto en este trabajo, ha proporcionado los elementos básicos para comprender que el problema del campo, es un problema arrastrado desde años atrás y que sin duda, será un hito en su transformación, las distintas administraciones federales, han sembrado un grano de arena en ésta construcción y fortalecimiento del campo mismo, pero aún hay mucho que podemos hacer aún y la historia nos ha marcado como una sociedad de exigencias, qué ésta nueva etapa de nuestro país signifique un avance para los que menos tienen, y lograr así una equidad en cuanto a la calidad de vida y los ingresos que puedan tener las familias del campo.

También concluyo demostrando que no bastan los buenos deseos para hacer política social de calidad y que transforme nuestro contexto rural, sino que es menester de los servidores públicos, recorrer a pie y saber de las necesidades del campo, la precariedad con la que se vive en comunidades alejadas de las grandes ciudades y que su conformación no debe ser estrechamente ligada con la pobreza, los detentadores del poder del pueblo deben tomar cartas en el asunto generando la infraestructura necesaria para un buen desarrollo humano, el goce pleno de los derechos humanos a una vivienda digna y el fortalecimiento de la identidad alimentaria de nuestra gran nación.

Los datos aportados evidentemente reflejan que sólo el 5% de la población total del municipio está inscrita en un programa de política social para el campo, 41.46% del territorio municipal es destinado a la siembra, es decir que de los 3663 registros para una población de 66,034 personas es muy poco, siendo que la Población económicamente activa, está dedicada al comercio, así mismo la principal fuente de ingresos no es el medio local, siendo el campo el ultimo eslabón de esta pirámide laboral; de los 3663 registros el 95% son de temporal mientras que sólo el 5% son de cultivo de riego, es decir gozan de dos periodos agrícolas, presumiblemente esos predios son propiedad de personas muy acaudaladas que están inscritas en el programa de apoyo directo al campo.

También se encontró que si los productores son apoyados, cada vez es menor el monto del apoyo, no existe asesoría técnica ni seguimiento a los cultivos, los técnicos del CADER no se dan abasto para atender a los productores en épocas de registro y actualización del padrón ; cuando la cosecha es vendida al final del ciclo agrícola, los acaparadores pagan muy barato y en lugar de obtener ganancias cultivar es sólo una caja de ahorro pues las ganancias son mínimas, a veces ni sale para pagar tractores, diesel y ayudantes.

El desarrollo rural ha avanzado en cuanto al abasto de los ingresos básicos para la supervivencia, sin embargo los costos y la inflación de los productos e insumos para la tecnificación del campo son altos, por ello es que no se ha logrado combatir la pobreza tanto económica como alimentaria, no obstante esto no quiere decir que orillemos a los gobiernos a destinar más recursos para el campo sino que se reestructure la forma de atender las necesidades de la ruralidad, que implica acercar bienes, servicios, infraestructura, cultura, educación y muchos mas indicadores que generen una adecuada calidad de vida en el campo.

Po ello este trabajo es un aporte a la perspectiva sobre la pobreza del campo y es la voz de quienes no tienen preparación y desean superarse ahí donde nacieron y viven con sus familias, queriendo y amando tanto el campo como su tradición les ha indicado, pero también es un esfuerzo metodológico para proporcionar los elementos que señalan la pobreza y la desigualdad social que se vive en la vida rural mexicana.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. *La Implementación de las Políticas*, Porrúa Editorial 2009
- Aguilar Villanueva, Luis F. *El Estudio de las Políticas Públicas*, Porrúa Editorial 2008
- Bardach, Eugene. *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas* CIDE 1998.
- Bartra, Roger. *Estructura agraria y clases sociales en México* 1974 Ed. Era.
- Bobbio, Norberto, *La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político* 2006 FCE.
- Casar, Maria Amparo. *Sistema político Mexicano 2° Edición* 2015 Oxford.
- Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, consulta diciembre 2017 Página Oficial Cámara de diputados
- Franco Corzo, Julio. *Diseño de Políticas Públicas* Editorial IEXE 2013
- Hobbes, Thomas. *El Leviatán* 1851
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 1997, *El Maíz en el Estado de México*
- Instituto Nacional para el Federalismo, Página oficial consulta Diciembre 2017
- León, Luis L., *Crónica del poder. En los recuerdos de un político en el México revolucionario*, México, FCE, 1987.
- Lewis, Oscar. *Antropología de la Pobreza* FCE 2010
- Luhmann, Niklas . *Sistemas Sociales Lineamientos para una Teoría General* 1998 anthropos editorial.
- Martínez Heriberto *Tesis “Alianza para el Campo”* 2013 *Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UAEM.*
- Marx, Carl y Frederich Engels, *El Capital Critica a la economía política.* 2007 ediciones Akal.
- Montesquieu, Charles Louis. *El espíritu de las leyes*, Edición de Demetrio Castro 2002, editorial Itsmo.

- Puyana, Alicia y José Romero. *A diez años con el TLCAN Las experiencias del Sector Agropecuario mexicano*, Flacso 2005
- Sánchez Albarrán, Armando. Artículo “Sociología rural: el nuevo campesino entre la globalización y la tierra prometida” 2011
- Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* 2007 editorial Taurus.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Página Oficial 2017 consulta
- Weber, Max. *¿Qué es la burocracia?. año 2016* independiente

#### REVISTAS

- Gomez Delgado, Yeniffer, 2019, Salud y cultura alimentaria en México, RDU Revista digital Universitaria UNAM Volumen 20 No. 1.
- Otra Economía, 2010, Revista Latinoamericana de economía social y solidaria, Volumen IV No. 6

#### DIRECCIONES ELECTRÓNICAS

- Gestio Pólis  
[www.gestipolis.com/analisis-y-problematika-actual-del-campo-y-la-agricultura-en-mexico/](http://www.gestipolis.com/analisis-y-problematika-actual-del-campo-y-la-agricultura-en-mexico/)
- Banco Mundial  
[http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICO/Resources/La\\_Pobreza\\_Rural\\_en\\_Mexico.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICO/Resources/La_Pobreza_Rural_en_Mexico.pdf)