

## DESVINCLACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL CAMPO MEXICANO

Julio Baca del Moral\*  
Venancio Cuevas Reyes\*\*

RESUMEN. El objetivo del presente trabajo consiste en analizar los programas y acciones de desarrollo social que han sido aplicados en México durante el periodo 2009 a 2016 con la finalidad de comparar la cantidad de programas y el nivel de vinculación existente con la población objetivo. Se identificó que existe una desvinculación de las políticas públicas orientadas al desarrollo social, fundamentalmente en el tema de exclusión, inequidad y enfoque. Además, algunos programas no cuentan con la focalización de su población. Se debe considerar a la agricultura familiar como eje para la articulación de las políticas públicas, así como incluir todos los tipos de agricultores familiares que existen en el campo mexicano.

PALABRAS CLAVE. Política pública, programas, sector rural, agricultura familiar.

---

\* Profesor investigador, nivel C-2, tiempo completo. Universidad Autónoma de Chapingo. Centro Regional Universitario Península de Yucatán. Dirección electrónica: julio.baca56@gmail.com

\*\* Investigador Titular C. Campo Experimental Valle de México, Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP). Programa de Socioeconomía. Texcoco, Estado de México. Dirección electrónica: cuevas.venancio@inifap.gob.mx

## DEBUTURE OF PUBLIC POLICIES IN THE MEXICAN FIELD

ABSTRACT. The aim of this paper is to analyze the programs and social development actions that have been applied in Mexico during the period 2009 to 2016 with the purpose of comparing the number of programs and the level of existing linkage with the target population. It was identified that there is a decoupling of public policies aimed at social development, mainly on the issue of exclusion, inequity, approach, and some programs do not have the targeting of their target population. Family agriculture should be considered as the axis for the articulation of public policies and should be inclusive of all types of family farmers that exist in the Mexican countryside.

KEY WORDS. Public policy, programs, rural sector, family farming.

### INTRODUCCIÓN

Las proyecciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) señalan que la producción agrícola mundial debería experimentar un crecimiento regular en los próximos diez años, aunque a tasas más lentas que las del decenio precedente. De acuerdo con estas estimaciones, se requiere de un incremento de la producción alimentaria mundial de un 70% para satisfacer las necesidades de largo plazo, hacia el año 2050 (FAO-OCDE, 2010).

Lemos *et al.* (2018, p. 72) señalan que “la seguridad alimentaria en México se ha limitado a políticas sociales de combate a la pobreza, desprovista de reconocimiento como un problema estructural de un desarrollo económico asimétrico, por lo cual, a pesar de los esfuerzos gubernamentales la pobreza e inseguridad alimentaria no han podido revertirse”. Por ejemplo, para el año 2014, de acuerdo a datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

(CONEVAL), 46.2% de la población mexicana vivía en pobreza (CONEVAL, 2016a).

La desigualdad y falta de ingresos económicos suficientes en la población rural y urbana de México es uno de los rasgos actuales que limitan el acceso a los alimentos; de acuerdo al CONEVAL en el 2014 existían “55.3 millones de personas que no contaban con el ingreso suficiente para comprar la canasta alimentaria. Además, 11.4 millones, uno de cada diez mexicanos y mexicanas, vivían en condiciones de pobreza extrema, es decir, todo su ingreso era insuficiente para adquirir la canasta alimentaria y padecía tres o más carencias sociales”. (CONEVAL, 2016a, p. 60)

En México, “las políticas públicas enfocadas a resolver el problema de inseguridad alimentaria han estado enfocadas, bien, a políticas de protección social (operadas por la Secretaría de Desarrollo Social —SEDESOL—), o bien a políticas de fomento productivo (a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación —SAGARPA—)” (Lemos *et al.*, 2018, p. 81). No obstante, “el combate a la exclusión social no puede depender exclusivamente de programas sociales de carácter asistencialista y que tampoco se puede esperar que el crecimiento de la economía por sí mismo resuelva estos problemas sociales, porque los datos históricos contradicen este argumento” (Acosta, 2010, p. 185).

El sector agrícola como proveedor de alimentos justifica la definición e implementación de políticas públicas, pero además, como señalan diversos autores, una gran cantidad de personas en calidad de pobreza viven en el sector rural en este sentido. Consideramos que es necesario y factible que las políticas públicas y sus programas se coordinen y apoyen de forma importante, para que las familias a quienes están destinados puedan establecer las condiciones básicas en su estructura productiva y entren a un proceso que los ayude a salir de la pobreza e inseguridad alimentaria, de forma sostenible y no solo de manera coyuntural. ¿Es el problema del campo mexicano la falta de recursos?, ¿o es la falta de inversión y calidad del gasto público? El objetivo del presente trabajo consiste en analizar los programas y acciones de desarrollo social que han sido aplicados en México durante el periodo 2009 a 2016 con la finalidad de comparar su cantidad y el nivel de vinculación existente con la población objetivo.

El trabajo de investigación se encuentra estructurado de la siguiente forma: se presenta un primer apartado que trata sobre el marco conceptual y de análisis de políticas públicas utilizado, un segundo apartado que trata sobre los programas y acciones de desarrollo social implementados en México entre 2009 y 2016, posteriormente analizamos la normatividad para el acceso a programas de política pública haciendo énfasis en la normatividad que tiene la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y el cuarto apartado hace un análisis de los programas y acciones de política para el desarrollo social en México e identifica aquellas características que hacen que las políticas hacia este sector no creen sinergias, se describe la agricultura familiar y se discute por qué debe ser considerado como eje de política pública.

#### MARCO CONCEPTUAL Y DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

De acuerdo a Meny y Thoenig, el término política tiene varias acepciones:

Política (*politics*) designa los fenómenos de la lucha de poder, la concurrencia entre partidos, grupos de interés, categorías sociales, personas, para el ejercicio de influencia y la ocupación de funciones de autoridad en una colectividad, en un país, en un mercado electoral, en los procesos de decisión. Otro uso del término distingue lo que los ingleses designan con la palabra *policy*, ya sea un marco de orientación para la acción, un programa o una perspectiva de actividad. Es en este sentido que se habla de política(s) pública(s); es decir, de los actos y de los no actos comprometidos de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia. (Meny y Thoenig, 1989, p. 89)

Desde el punto de vista del análisis, una política se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o varios actores públicos. En este sentido, “el epicentro del terreno

que estudia el analista surge de una autoridad o grupo de autoridades públicas. El material empírico que trata se estructura a partir de las prácticas y normas propias de esa autoridad o de ese conjunto de actores públicos” (Meny y Thoenig, 1989, p. 90). En este sentido, ¿qué es una política pública?:

Una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico, a la cual se le atribuyen, generalmente, las siguientes características: 1) un contenido. La actividad pública se identifica bajo la forma de una sustancia, de un contenido. Se movilizan los recursos para generar resultados o productos, 2) un programa. Una política pública no se reduce a un acto concreto considerado aisladamente, 3) una orientación normativa. Se presupone que la actividad pública no es el resultado de respuestas aleatorias sino, al contrario, la expresión de finalidades y de preferencias que el decisor, conscientemente o no, no puede dejar de asumir, y 4) una competencia social. Por último, una política pública se define por su competencia, por los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los administrados. (Meny y Thoenig, 1989, p. 90)

El marco de análisis de políticas públicas incluye diversos enfoques, Meny y Thoenig (1989, p. 85) señalan que “existen unas cincuenta definiciones diferentes de lo que es y de lo que no es el estudio de las políticas públicas”. El presente estudio utiliza el enfoque de políticas públicas comparadas: “las políticas públicas comparadas son, como señala Feldman (1978 citado por Parson, 2007, p. 74), un método para el estudio de las políticas públicas mediante la adopción de un enfoque comparativo del proceso de las políticas públicas, así como de los resultados e impacto”. De tal forma que bajo este enfoque, “las políticas públicas se refieren al estudio de cómo, por qué y para qué los diferentes gobiernos toman determinada medida, incluida la de no hacer nada (Heidenheimer *et al.*, 1990, p. 3).

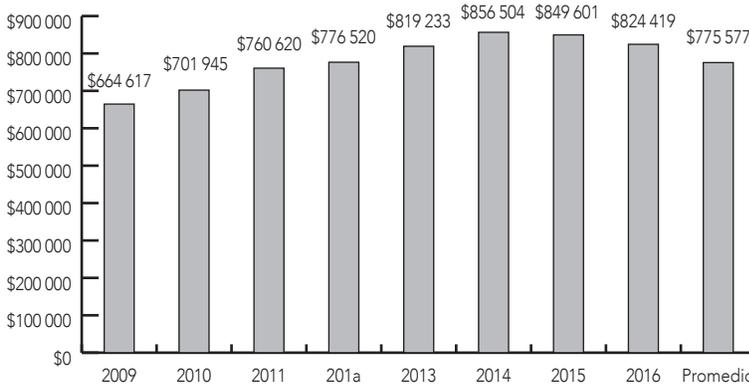
## POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA SOLUCIÓN DE PROBLEMAS SOCIALES

Actualmente en México existen políticas públicas que tratan de resolver problemas sociales como el hambre, la inseguridad alimentaria y la baja producción, así como atender a los diferentes sectores de productores rurales entre ellos los pequeños productores rurales. El objetivo de los programas y las acciones de desarrollo social del gobierno federal es el de “contribuir al bienestar económico y a solucionar los problemas sociales que se presentan en la población y que impiden el goce y disfrute de sus derechos sociales” (CONEVAL, 2017, p. 7).

Ante esto, el gobierno federal implementa instrumentos de política pública para mejorar las condiciones de la población objetivo, un análisis de la cantidad de programas y acciones realizadas en los últimos diez años nos muestra que el número promedio de programas y acciones de desarrollo social en la administración federal 2007-2012 fue de 241 (CONEVAL, 2012, p. 7), mientras que para el periodo 2013-2015 el promedio fue de 243 en 13 dependencias o entidades del gobierno federal. Es decir, existe una relativa estabilidad a nivel federal en cuanto al número promedio de programas y acciones, no obstante el presupuesto destinado a su implementación ha tenido incrementos promedio superiores al 3%, es decir, el problema de la falta de resultados no ha sido la falta de recursos públicos destinados a los programas (véase figura 1). El CONEVAL reconoce que:

Las intervenciones gubernamentales son heterogéneas en cuanto al monto del presupuesto que se les asigna en cada ejercicio fiscal, el tamaño y distribución geográfica de su población atendida, entre otras características y, con frecuencia, cambian año con año dependiendo de elementos de coyuntura económica o de las prioridades de política pública, una de las consecuencias de este escenario institucional complejo es que el proceso integral de planeación, elaboración, gestión y evaluación del conjunto de las políticas públicas en materia de desarrollo social del Gobierno Federal se vuelve complicado (CONEVAL, 2017, p. 7).

FIGURA 1. PRESUPUESTO EJERCIDO POR LOS PROGRAMAS Y ACCIONES FEDERALES DE DESARROLLO SOCIAL, 2009-2016, (MILLONES DE PESOS DE 2012).



Fuente: elaborado con base a CONEVAL (2016b).

Aunada a la amplia heterogeneidad, también se identifica una gran cantidad de programas para el desarrollo social en el ámbito nacional: cuando se revisan las cifras del inventario a nivel estatal, por ejemplo, en el año 2012 en el país se superó la barrera de tres mil programas y acciones de desarrollo social.<sup>1</sup> Un estudio realizado sobre los programas y acciones para el desarrollo social en México, señala que éstos no han tenido un impacto en la solución de la problemática de la población:<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Los datos del Inventario Estatal 2013-2014 muestran que en 2013 hubo una disminución importante en el número de programas y acciones de desarrollo social respecto al año anterior, ya que pasó de tres mil 788 en 2012 a dos mil 260, lo que representó una disminución de 67%.<sup>3</sup> El año siguiente, en 2014, el número de acciones y programas de desarrollo social incrementó 11%, al pasar de dos mil 260 a dos mil 528 (CONEVAL, 2016, p. 8).

<sup>2</sup> La desigualdad en el ingreso es uno de los rasgos generalizados de la economía mexicana; ésta persiste entre el medio rural y urbano, y también al interior de la sociedad rural. Como consecuencia, la pobreza se reproduce a pesar de que la política social de los últimos años ha destinado mayores cantidades de recursos (dentro del total del gasto público) e introducido nuevas técnicas de atención a la población pobre, como la focalización (Gómez y Tacuba, 2017, p. 97).

La política social tiene una amplia trayectoria en nuestro país, tanto por la diversidad de programas como por el volumen de los recursos asignados. Los programas y estrategias para combatir la pobreza, la desigualdad y la marginación social han sido diversos en sus enfoques y en sus alcances. El abordaje de la problemática social ha incluido los ámbitos federal, estatal y local; los enfoques de los programas han sido integrales, parciales o sectoriales; los alcances han ido de lo universal a lo focalizado, pasando por lo regional, y las orientaciones han sido rurales o urbanas. Por supuesto que no han faltado las perspectivas étnicas o de género en algunos de estos programas. La política social en México, además de ser incapaz de aminorar las diferencias económicas y sociales, tampoco ha reducido de manera sustancial los altos niveles de pobreza (Narro *et al.*, 2013, pp. 12-15).

La tradición en las políticas públicas en México es la *impermeabilidad* a las demandas ciudadanas, es decir, cada administración establece “sus problemas” prioritarios y fija su agenda de trabajo, estableciendo así su Plan de Gobierno sexenal, el cual llega a cambiar tan pronto arriba una nueva administración. Así, para el presente sexenio un estudio reciente señala que se ha seguido un enfoque asistencialista de políticas públicas:

El enfoque que ha seguido la política social en nuestro país, ha sido su carácter asistencial. Con más gasto público en programas sociales sólo se dota de productos de beneficencia (alimentos, efectivo) a la población pobre; pero no se le ofrece la oportunidad de salir de su condición de pobreza. En tanto la política de fomento productivo se ha enfocado a ofrecer apoyos puntuales, los subsidios y apoyos por los requisitos y nivel de recursos (superficie, uso de insumos, ventas, entre otros), son captados por productores con mayores superficies y nivel de recursos. (Gómez y Tacuba, 2017, p. 98).

## NORMATIVIDAD PARA EL ACCESO A PROGRAMAS

Aunado a la amplia oferta de programas y acciones, la estructura para su operación sigue una clasificación de acuerdo a la modalidad del presupuesto destinado para la operación de los programas y acciones sociales.

En este sentido, los instrumentos de política pública existentes para los programas y acciones de desarrollo social en México se agrupan en cuatro modalidades presupuestarias: 1) la modalidad presupuestal “S” corresponde a las intervenciones o subsidios cuya normatividad son las reglas de operación, 2) los programas “U” están sujetos a otra normatividad como lineamientos, 3) las acciones correspondientes a la prestación de servicios públicos tienen la modalidad presupuestal “E”, y 4) las acciones referidas a la provisión de bienes públicos se identifican bajo la modalidad “B”. Es decir, existen dos vertientes: los programas de desarrollo social (modalidad S y U), y las acciones de desarrollo social (modalidad “E” y “B”) (CONEVAL, 2012, p. 8).

Durante las últimas dos administraciones federales se ha tenido un mantenimiento en la proporción de programas y acciones para el desarrollo social en México. Entre 2009 y 2011 se tuvieron 272 intervenciones promedio anual, de las cuales los programas sociales (modalidad S y U) representaron 181 (38% modalidad S y 28% modalidad U), mientras que las acciones sociales (modalidad E y B) fueron 91 (32% modalidad E y 2% modalidad B). Estos mismos porcentajes se mantienen para el periodo 2012-2015. Durante este periodo se tuvieron 252 intervenciones en promedio, los programas sociales representaron 166 (37% modalidad S y 29% modalidad U), en tanto las acciones sociales fueron en promedio 86 (32% modalidad E y 2% modalidad B).

En el periodo 2012-2015, el 66% de los programas y acciones de desarrollo social en México correspondieron a la modalidad de reglas de operación (ROF) (modalidad S y U), no obstante resulta relevante señalar que aunque existe una mayor cantidad de programas versus acciones, el presupuesto promedio ha sido de 775 mil 577 millones de pesos en promedio, y en este aunque el mayor porcentaje está destinado a la modalidad S y U (55.8%), las acciones de desarrollo social disponen en promedio de 345 mil 647 millones de pesos, lo que representa 44.2% del presupuesto federal para desarrollo social en México.

Las reglas de operación (ROP) se definen como “el conjunto de disposiciones que precisan la forma de operar un programa, con el propósito de lograr los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia” (CONEVAL, 2017, p. 6). Es decir, son lineamientos jurídicos o normatividad, los cuales tienen que ser publicados año con año en el *Diario Oficial de la Federación*. Dos de las secretarías más importantes para el desarrollo social y el fomento productivo en nuestro país son la SEDESOL y la SAGARPA. Ambas tienen programas que deben cumplir bajo el esquema de ROP. En el caso de la SAGARPA se reconoce que:

Todos los programas de la SAGARPA se dirigen a una población objetivo que, salvo particularidades en actividades productivas específicas, prácticamente comprende a toda la población rural mexicana. Esta delimitación tiene implicaciones importantes, porque son reglas que deben conocer y aplicar hombres y mujeres de condiciones socioeconómicas muy heterogéneas en el sector rural mexicano, que deseen acceder a los programas públicos y que para tal fin deben cumplir con los requisitos estipulados y hacer los trámites como se especifican en las ROP la normativa plasmada en las ROP, además de establecer los criterios de elegibilidad y requisitos generales para poder acceder a los Programas de SAGARPA, indica los plazos establecidos y condiciones específicas a los Programas que los solicitantes deben cumplir, así como la documentación que debe integrarse en cada expediente a fin de poder acceder a los programas (SAGARPA, 2012, p. 5).

Para poder beneficiarse de los programas de SAGARPA, el solicitante debe ser considerado elegible, para lo cual el solicitante debe cumplir con lo siguiente: 1) solicitud, 2) estar al corriente en sus obligaciones con la Secretaría, 3) no haber recibido o estar recibiendo apoyo por el mismo concepto del Programa, 4) cumplir con los criterios y requisitos establecidos en el Programa. Adicionalmente, deben ubicarse como personas físicas, personas morales, grupos de personas. Si es persona física debe ser mayor de edad y presentar original con fines de cotejo y copia simple de: a) Identificación oficial, en la que el nombre coincida con el registrado en la CURP; b) Clave Única de Registro de la Población

(CURP), en caso de que la persona cuente con registro federal de causantes (RFC) podrá anexar copia de este, y c) comprobante de domicilio del solicitante. Adicionalmente, dependiendo del componente dentro del cual está inserto el apoyo que se quiere obtener, el solicitante debe cumplir con requisitos específicos por tipo de apoyo y programa. Existen también requisitos particularidades de acuerdo al origen de los apoyos (SAGARPA, 2012, pp. 15-19).<sup>3</sup>

Un análisis realizado en 2012 sobre la accesibilidad a la normatividad de los programas de la SAGARPA concluye que “dadas las condiciones sociales y económicas de la población objetivo de los programas, se pueden constatar limitaciones para el acceso de la normativa, lo cual confiere un carácter excluyente a las mismas (SAGARPA-FAO, 2012, p. 35). Esto ocasiona que los programas sean utilizados por aquellos productores con mayor nivel de información y recursos en contraste con los pequeños productores, productores de comunidades indígenas y productores que habitan en zonas de alta marginación de nuestro país. Al respecto, la evaluación del programa PROCAMPO (hoy PROAGRO) del 2010 realizada por el CONEVAL señala:

El programa (PROCAMPO) cumple con el objetivo fundamental de aumentar el ingreso de los productores, no sólo por el subsidio directo sino porque genera un mayor valor de la producción de los beneficiados en comparación con un estado en el que no lo recibieran. Sin embargo, se identifica una distribución inequitativa de los recursos debido a que el esquema de apoyos

---

<sup>3</sup> Para el caso de la SEDESOL los requisitos varían de acuerdo a programa, un ejemplo es el Programa de Apoyo a Jornales Agrícolas, cuyos requisitos son: a) ser integrante de un hogar jornalero, b) comprobar su identidad y edad con credencial para votar, pasaporte o credencial del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), entre otras opciones, c) proporcionar la información que el personal del programa solicite para el llenado del Cuestionario Único de Información Socioeconómica (CUIS) y el Cuestionario Complementario, d) para la ejecución de proyectos cuya finalidad sea mejorar los servicios básicos, es necesario que se entregue una propuesta por escrito en las oficinas de las delegaciones de la SEDESOL en el país, e) los solicitantes que radiquen en localidades de hasta 10,000 habitantes, podrán presentar constancia de identidad, edad y residencia con fotografía, expedida por la autoridad municipal (SEDESOL, 2016: 19)

implícitamente beneficia más a quien más extensión de tierra posee. (CONEVAL, 2012, p. 1)

Lo anterior demuestra que, fundamentalmente, la política de fomento productivo rural, impulsada fundamentalmente por la SAGARPA, está condicionada al cumplimiento de requisitos para ser sujeto de apoyo.

MÁS POLÍTICAS O FOCALIZACIÓN DE POBLACIÓN OBJETIVO:  
LA AGRICULTURA FAMILIAR COMO EJE DE POLÍTICA

Como se ha mostrado, existe una enorme cantidad de programas para el desarrollo social en México, todos ellos incluyen diversos tipos de apoyos y subsidios en los cuales no se tiene (en al menos el 50% de los programas) identificados los beneficiarios directos. Asimismo, existen también diversos estudios que señalan que, en el caso de los estímulos productivos, estos son discriminatorios entre los tipos de productores, por lo que se benefician los productores con mayor cantidad de recursos. Los resultados aquí mostrados dan pie a que los programas y acciones de política pública para el desarrollo social en México presentan una serie de limitantes respecto al impacto final con los beneficiarios de los programas, es decir, los elementos mostrados parecen mostrar una gran desvinculación de las políticas públicas en el campo mexicano, lo cual se manifiesta en:

- a) Exclusión. Dada la normativa para operar los programas para el campo mexicano, existe una alta exclusión de productores indígenas y pequeños productores rurales de zonas marginadas de los programas de SAGARPA. Esta exclusión es básicamente por la complejidad de las reglas de operación y la alta cantidad de requisitos que se necesitan.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> “Se pueden constatar limitaciones para el acceso de la normativa, lo cual confiere un carácter excluyente a las mismas. Tres aspectos relevantes al respecto son los siguientes: i) en la normativa no se consideran los bajos niveles de escolaridad o inclusive de su ausencia total en grupos considerables de la población objetivo; ii) no existe una atención explícita a los grupos dentro de la población objetivo que son bilingües o monolingües y donde predomina la lengua indígena y iii) no se consideran las limitaciones

- b) Inequidad. Los productores de mayor escala productiva obtienen más apoyos y beneficios de los programas.<sup>5</sup>
- c) Enfoque asistencial. Existe una priorización de acciones asistencia- listas vía subsidios versus acciones de fomento productivo.<sup>6</sup>
- d) No focalización. Para algunos programas aún existen problemas para identificar a su población objetivo, lo cual dificulta evaluar el impacto del programa o acción de desarrollo social implementada.<sup>7</sup>

---

que existen en zonas con altos niveles de marginalidad donde existen problemas de infraestructura y comunicaciones” (SAGARPA, 2012, p. 35).

<sup>5</sup> “La actual política de fomento productivo solamente ofrece apoyos puntuales, casi exclusivamente agrícolas, los que son captados por los agricultores más solventes, incluso, a veces, sustituyendo su propia inversión. Los subsidios y apoyos a la agricultura, en función de la superficie, del uso de insumos, de la producción o de las ventas, son captados preferentemente por aquellos agricultores que disponen de mayor superficie, utilizan más insumos, producen mayor cantidad o participan con el mayor porcentaje de las ventas. Se favorecen las ganancias de los productores más grandes, pero no se incrementa la productividad en la economía rural. Los campesinos y la gran mayoría de la agricultura familiar solamente reciben apoyos sociales, incapaces de cambiar las condiciones de baja productividad. Los programas de estímulos productivos son discriminatorios entre los tipos de productor y regionalmente; favorecen preferentemente a la agricultura empresarial del norte del país, en detrimento de la agricultura familiar, especialmente en el sur, donde el rezago es mucho mayor” (Gómez y Tacuba, 2017, p. 100).

<sup>6</sup> El estudio, realizado por el CONEVAL, *¿Qué resultados buscan lograr los programas sociales en México?* concluye que “en 2017, más de la mitad de los programas y las acciones sociales (52%) tienen como resultados principales únicamente la entrega de bienes y servicios (CONEVAL, 2017b, p. 42). Por entidades se señala que los resultados de gestión o entrega de bienes o servicios se encuentran principalmente en la SEP, la SAGARPA, la SEDESOL, la Secretaría de Salud (Salud) y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) (CONEVAL, 2017b, p. 20).

<sup>7</sup> Para que un programa cuente con enfoque de resultados es necesario que en su objetivo principal (propósito) identifique a su población objetivo y el cambio que espera lograr en ella, que tenga indicadores que midan los resultados del programa, y que sus entregables guarden una fuerte relación con el objetivo que persigue. En 2017 fueron analizados 149 programas y acciones sociales, de los cuales 41% (61) cuentan con enfoque de resultados en su objetivo principal; es decir, identifican a su población objetivo y el cambio que esperan generar en ella; 44% (66) tienen identificada a su población objetivo, pero no el cambio que esperan; y 15% (22) no identifican a su población objetivo ni el cambio que buscan (CONEVAL, 2017b, p. 20).

El ejercicio más importante para el diseño y la implementación de las políticas públicas es la etapa en el que se define el problema y su complejo causal. De este ejercicio depende el resto del proceso de las políticas, la definición y elaboración de estrategias de intervención, ya que:

una política pública implica el establecimiento de una o más estrategias orientadas a la resolución de problemas públicos así como a la obtención de mayores niveles de bienestar social resultantes de procesos decisionales tomados a través de la coparticipación de gobierno y sociedad civil, en donde se establecen medios, agentes y fines de las acciones a seguir para la obtención de los objetivos señalados. (González, 2005, p. 110)

Aunado a los problemas de vinculación de las políticas públicas en el campo mexicano, ya señalados, existen características de los pequeños productores agrícolas (alta población indígena, ubicación de las unidades de producción en zonas de alta y muy alta marginación, alta diversificación de actividades productivas —no solo referidas al sector agropecuario, sino de servicios—, contratación como jornal o asalariado) que los hacen difíciles de identificar como población objetivo, y posiblemente su vinculación como objeto de una política pública. El tema de pobreza está ya en la agenda política, sin embargo, los resultados presentados en este estudio siguen mostrando un bajo impacto de los programas y acciones sociales implementadas.

En el caso del sector rural, consideramos que las políticas públicas de apoyo a pequeños productores rurales deben ser específicas, únicas e implementadas bajo el enfoque de agricultura familiar diversificada, para lograr un mayor bienestar en las familias del campo mexicano. A continuación se define el concepto y características de este enfoque, y se presentan elementos para sustentar este tipo de focalización de la política orientada a pequeños productores rurales en México. En este sentido, Sabourin señala que

La categoría “agricultura familiar” es una construcción histórica, social, política y cultural, que responde a contextos y procesos diferenciados, tanto en el ámbito económico-social como en el

de las políticas públicas. Como toda política pública, una política de apoyo a la agricultura familiar comporta un perímetro de intervención (con una definición de su población meta), dispositivos de prestación de servicios (crédito, capacitación, asistencia técnica, proyectos participativos, etc.), una burocracia dedicada y presupuestos públicos. El surgimiento de la agricultura familiar como objeto de política pública corresponde a una evolución desde una categoría llamada “pequeña agricultura”, “agricultura campesina” o “agricultura de subsistencia”, pasando por la identificación de sistemas de producción basados en el núcleo familiar y diferenciados de la agricultura empresarial, hasta desembocar finalmente en la categoría de política pública enfocada en la “agricultura familiar”. (Sabourin *et al.*, 2015, pp. 6-7)

Definir políticas públicas para un sector en específico demanda el conocimiento detallado de sus características, en el caso de la “pequeña agricultura”, “agricultura familiar”, “economía campesina”, “agricultura familiar diversificada”. Todas ellas pueden pertenecer al concepto de agricultura familiar. El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), define las siguientes características de este tipo de agricultura:

La agricultura familiar en América Latina presenta las siguientes características: a) la familia es directamente responsable de la producción y la gestión de las actividades agropecuarias en una unidad productiva, b) los agricultores familiares residen en un predio rural o cerca de él, cualquiera sea su régimen de tenencia, c) la mano de obra familiar está directa y altamente ocupada en las dinámicas productivas de la unidad familiar y en su gestión, incluso en muchos casos de manera exclusiva, ya que dada la cantidad de los recursos productivos y económicos de dicha unidad, tendiente a ser limitada, la mano de obra familiar cubre todas (o casi todas) las necesidades laborales de la producción, d) la mano de obra familiar es complementada con el uso del empleo ocasional, principalmente en periodos de intenso cultivo y cosecha, e) el ingreso familiar se compone por la suma de los

ingresos originados en la actividad agropecuaria, de las agroindustrias familiares y de otras actividades no agrícolas, f) es por naturaleza multifuncional (IICA, 2016, p. 7).

Para garantizar el objetivo de la agricultura familiar como eje de política pública, de combatir la pobreza y la inseguridad alimentaria, es necesario que las explotaciones familiares lleguen a ser más productivas y sostenibles. Dejando de lado los enfoques conceptuales y las controversias como, por ejemplo, ¿si la economía campesina y la agricultura familiar son una misma cosa?, a lo cual respondemos positivamente, sí estamos hablando de una categoría económica que se refiere a un sistema de producción agropecuario en el cual parte de la mano de obra utilizada la aporta la familia y posee una escala tal que los procesos de producción son controlados directamente por la familia misma.

Los enfoques de política deben de considerar la “amplia diversificación” de actividades económicas que dan sustento a la agricultura familiar, así como el nivel de recursos productivos, naturales, sociales y culturales bajo los cuales se encuentran “los diferentes tipos de agricultura familiar en México”. Diferencias que se originan a partir del contexto geográfico, productivo, social y cultural en los cuales se ubican los pequeños productores con agricultura familiar diversificada en nuestro país. Resulta absurdo que millones de mexicanos presenten inseguridad alimentaria o se encuentren en algún tipo de pobreza; que no existan programas ex profeso dirigidos a la pequeña agricultura y que sobre todo no haya políticas públicas dirigidas a la producción y sustentabilidad de estos pequeños productores. Y más inadmisibile es aún que los pobres sean precisamente los productores de alimentos de las zonas rurales de México.

#### REFLEXIONES FINALES E IMPLICACIONES

Como puede observarse en este trabajo, existe una desvinculación de las políticas públicas orientadas al desarrollo social (exclusión, inequidad, enfoque asistencialista y no focalización en algunos programas) y un gran número de tomadores de decisión, programas y reglas de

operación y requisitos solicitados a los campesinos para la obtención de recursos y ejecución de los programas. Ante esto coincidimos en que el problema del campo mexicano no es por falta de recursos, sino por la falta de inversión y calidad del gasto público. No se invierte en bienes públicos, sino se prioriza el gasto en bienes privados y en la “entrega de apoyos”, favoreciendo más una política asistencialista que una de fomento productivo.

Hace falta una estrategia como eje que permita el desarrollo sustentable de las zonas rurales marginadas. Esta estrategia debe ser la agricultura familiar diversificada. Muchos de los principales retos actuales, como la reducción de la pobreza rural, la mitigación del cambio climático, la conservación de la agrobiodiversidad y la lucha contra la desertificación, están estrechamente relacionados con la alimentación y la actividad agrícola, por lo que hay una urgente necesidad de que el tema de pobreza e inseguridad alimentaria, ya considerado en la agenda del gobierno, se focaliza en una política dirigida al sector de agricultura familiar diversificada. Además de realizar investigación, desarrollo, y educación en estas áreas, para formar la próxima generación de líderes y profesionales bajo un nuevo paradigma para atender estos complejos desafíos.

Se debe considerar la agricultura familiar como eje para la articulación de las políticas públicas, que den coherencia al gasto público con mejor calidad, deben ser incluyentes de todos los tipos de agricultores familiares que existen en el campo mexicano. Una agricultura familiar diversificada y amigable con el medio ambiente, que procure restaurar la degradación de los agroecosistemas. Trabajar por cambios estructurales de la pobreza y no solo apoyos asistenciales, promover unidades de producción familiar campesinas productivas e insertadas al mercado, con un enfoque de desarrollo territorial sustentable de las zonas marginadas, el reto es eliminar la pobreza y mitigar la emigración. Por ello debe establecerse el alineamiento de políticas, programas y estrategias nacionales, regionales y estatales.

Se debe trabajar para la definición de una política que integre diversos programas que existen en la actualidad para apoyar a pequeños productores rurales bajo el enfoque de agricultura familiar diversificada con miras a un mayor bienestar en las familias del campo

mexicano. El reto es urgente ya que enfrentamos desafíos como el cambio climático, el uso de alimentos para la producción de bio-combustibles (maíz, caña de azúcar, sorgo, jatropha, palma de aceite, etc.); competencia por alimentos, suelo y agua; y los organismos genéticamente modificados.

Por todo lo anterior se requiere revalorizar el papel de la agricultura familiar en el abasto de alimentos. Para ello es necesario políticas focalizadas a este sector social, que les permitan un mejor acceso a recursos productivos, sobre todo tierra y agua; que les brinde acceso a los mercados; desarrollo de capacidades que incidan en cambios de conducta; y apoyos en la adopción de innovaciones tecnológicas; así como una mejor y mayor oferta de servicios financieros (crédito, ahorro, seguro, etc.) adaptadas a sus necesidades y sus recursos.

#### FUENTES CONSULTADAS

- ACOSTA, F. (2010), La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes. *Papeles de Población*, 16(64), 155-188.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL). (2012a, 8 de mayo). *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo social. Presentación y análisis del inventario 2011- 2012*. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>
- CONEVAL (2012b, 8 de mayo). *Evaluación específica de desempeño 2010-2011 de Procampo, México*. Recuperado de <http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Documents/EDD%202010-2011/PROCAMPO%202010-2011/ejecutivo.pdf>
- CONEVAL (2013, 5 de mayo). *Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo social. Presentación y análisis del inventario 2011- 2012*. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>
- CONEVAL (2014, 7 mayo). *Presentación y análisis del inventario 2013-2014*. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>

- CONEVAL, (2015, 8 de mayo). *Presentación y análisis del inventario 2014-2015*. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>
- CONEVAL (2016a, 8 de mayo). *Presentación y Análisis del Inventario Federal de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2015- 2016*. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>
- CONEVAL (2016b, 8 de mayo). *Presentación y análisis del Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social, 2013-2014*. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPE/Paginas/default.aspx>
- CONEVAL (2017). *Presentación y análisis del Inventario Federal de Programas y Acciones de Desarrollo Social 2016- 2017*. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>
- CONEVAL (2017b, 8 de mayo). ¿Qué resultados buscan lograr los programas sociales en México? Informe de enfoque de resultados 2017. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Informes-Publicaciones/Documents/Informe-de-Enfoque-de-Resultados-2017.pdf>
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA-ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS (FAO-OCDE), (2010, 18 de febrero). *Perspectivas agrícolas 2011-2020*. Recuperado de [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/newsroom/docs/OutlookFlyer2011\\_SPANISH\\_PDF\\_1.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/newsroom/docs/OutlookFlyer2011_SPANISH_PDF_1.pdf)
- GÓMEZ, L. Y TACUBA, A. (2017). La política de desarrollo rural en México. ¿Existe correspondencia entre lo formal y lo real? *Economíaunam*, 14(42), 93-117.
- GONZÁLEZ, T.M. (2005, 17 de febrero). *El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina*. Recuperado de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/2/cnt/cnt6.pdf>,
- FELDMAN, E. (1978). Comparative Public Policy: Field or Method? *Comparative Politics*, 10(2), 287-305.
- HEIDENHEIMER, A., HECLO, H. Y TEICH A, C. (1990). *Comparative public policy: the politics of social choice in America, Europe and Japan*. 3a ed. Nueva York: St. Martin's Press.

- INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA (IICA), (2016, 8 de mayo). *Marco de Referencia. La agricultura familiar en las Américas: Principios y conceptos que guían la cooperación técnica del IICA*. San José, Costa Rica. Recuperado de <http://www.iica.int/sites/default/files/publications/files/2017/bve17038696e.pdf>
- LEMONS, F.M., BACA, M.J. Y CUEVAS, R.V. (2018). Poverty and food Insecurity in the Mexican Countryside: An Unsolved Public Policy Issue. *Textual*, 71(1), 71-105.
- MENY, J. Y THOENIG, J.C. (1989). *Las políticas públicas*. Madrid: Ariel.
- NARRO, R.J., MOCTEZUMA, N.D Y FUENTE, S.D. (2013). Descalabros y desafíos de la política social en México. *Revista Problemas del Desarrollo*, 174(44), 9-34.
- PARSONS, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO.
- SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO SOCIAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN-ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN (FAO-SAGARPA). (2012, 7 de mayo). *Accesibilidad a la normatividad de los programas de la SAGARPA de acuerdo a las características socioeconómicas de la población objetivo*. Recuperado de [http://smye.info/cuestionario\\_final/estudios\\_derivados/PDF/Accesibilidad\\_normatividad.pdf](http://smye.info/cuestionario_final/estudios_derivados/PDF/Accesibilidad_normatividad.pdf)
- SABOURIN, E., SAMPER, M., LECOQ, F.J., MASSARDIER, G., SOTOMAYOR, O., MARZIN, J. (2015). Análisis transversal de las políticas sobre agricultura familiar en América Latina. En E. Sabourin, M. Samper y O. Sotomayor, *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas* (pp. 19-48). San José, Costa Rica: IICA.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL), (2016, 8 de mayo). *Guía de Programas Sociales*. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/119689/GPS\\_2016.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/119689/GPS_2016.pdf)

Fecha de recepción: 3 de marzo de 2016

Fecha de aceptación: 31 de julio de 2018