

Estudios Sociales

Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional

Volumen 35, Número 66. Julio - Diciembre 2025
Revista Electrónica. ISSN: 2395-9169

Artículo

Desarrollo rural y política pública
análisis crítico al programa Precios de Garantía

Rural development and public policy:
Critical analysis of the Guarantee Prices Program

DOI: <https://doi.org/10.24836/es.v35i66.1605>
e251605

Julieta Martínez-Cuero*

<https://orcid.org/0000-0001-7226-0512>
j.martinezc@correo.ler.uam.mx

Fecha de recepción: 02 de diciembre de 2024.

Fecha de aceptación: 22 de mayo de 2025.

*Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Lerma. México.
Av. de las Garzas #10, El panteón, 52005 Lerma de Villada, México.

Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A. C.
Hermosillo, Sonora, México.



Resumen

Objetivo: argumentar la necesidad de revisar la relación causal entre productividad y bienestar en las políticas públicas orientadas a promover el desarrollo rural, la autosuficiencia y la seguridad alimentaria en México, tomando de referencia al programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos (PGAB). **Metodología:** mediante la consulta de fuentes documentales y bases de datos oficiales, se analiza la coherencia entre los conceptos teóricos citados en la normativa oficial y las acciones de la intervención pública. Además, se contribuye al diagnóstico de las problemáticas que se buscan atender. **Resultados:** las políticas públicas rurales se centran en el incremento de la producción agrícola, definiendo los problemas públicos a través de la relación causal: bajos ingresos conducen al abandono de la producción agrícola y, en consecuencia, a una mayor importación de granos. Esto reduce la complejidad de las problemáticas en los territorios rurales a una visión de rentabilidad. **Limitaciones:** para profundizar en el estudio, se requiere de trabajo de campo de largo alcance que integre diversas dimensiones: económicas, sociales, ambientales y culturales. **Conclusiones:** mejorar el desarrollo rural y la calidad de vida de los campesinos requiere de una perspectiva histórica que aborde causas estructurales de la crisis rural, una visión sistémica que involucre a todos los actores y evitar la instrumentalización de los beneficiarios mediante la construcción de soluciones colectivas.

Palabras clave: desarrollo regional, campesinos, territorio, intervención gubernamental, bienestar, maíz.

Abstract

Objective: To argue for the need to review the causal relationship between productivity and well-being in public policies aimed at promoting rural development, self-sufficiency and food security in Mexico, taking as a reference the Guaranteed Prices for Basic Food Products (PGAB) program. **Methodology:** Through the consultation of documentary sources and official databases, the coherence between the theoretical concepts cited in the official regulations and the actions of public intervention is analyzed. In addition, it contributes to the diagnosis of the problems that are sought to be addressed. **Results:** Rural public policies focus on increasing agricultural production, defining public problems through the causal relationship: low income leads to the abandonment of agricultural production and, consequently, to a greater import of grains. This reduces the complexity of the problems in rural territories to a vision of profitability. **Limitations:** To deepen the study, long-range field work is required that integrates various dimensions: economic, social, environmental and cultural. **Conclusions:** Improving rural development and the quality of life of farmers requires a historical perspective that addresses the structural causes of the rural crisis, a systemic vision that involves all actors and avoiding the instrumentalization of beneficiaries by building collective solutions.

Keywords: regional development, peasants, territory, government intervention, welfare, corn.

Introducción

Los problemas en los territorios rurales no se reducen a la pobreza por ingresos ni a los bajos niveles de productividad agrícola. No obstante, en la historia de México, tales cuestiones han sido nodales en los programas sectoriales de agricultura y desarrollo rural, así como en la directriz de las políticas públicas orientadas a solucionar problemáticas y necesidades del campo mexicano. Recurrentemente, en la acción pública, se ha postulado la idea de que incrementar la producción agrícola supone impulsar el desarrollo de los territorios. Así se establece en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, que prioriza la productividad como medio para lograr el bienestar de las familias que habitan en territorios rurales (Ley de Desarrollo Rural Sustentable, 2021, art.4.)

En este trabajo se argumenta la importancia de replantear la relación causal entre productividad y bienestar en las políticas públicas dirigidas a incentivar el desarrollo rural. Se propone rediseñar las estrategias de los programas sociales partiendo del reconocimiento de las capacidades endógenas y de las causas estructurales que han originado las problemáticas económicas, ambientales y sociales que afectan a los territorios y a la población que los habita. Se enfatiza la necesidad de considerar factores socioculturales que influyen en el proceso de desarrollo, además de colocar en el centro de cualquier intervención a la población local, los pequeños productores y líderes comunitarios. Se sugiere que el acuerdo entre todos los actores puede contribuir a la efectividad de los programas, fortaleciendo el tejido social y valorando los conocimientos locales.

Para ilustrar lo anterior, se analiza el programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos (PGAB),¹ cuyo propósito expreso es brindar atención integral a las problemáticas del

¹ Definido como prioritario en la agenda pública a cargo del Organismo de Seguridad Alimentaria Mexicana, Segalmex y alineado al Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 2020-2024 (Reglas de Operación del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios, 2024).

campo mexicano, incrementando la producción agrícola para lograr autosuficiencia y seguridad alimentaria y, al mismo tiempo, contribuir al bienestar de los pequeños y medianos productores rurales mediante el pago de un precio mínimo garantizado a su producción. El análisis del PGAB comienza identificando lo que Merino (2008) denomina la “teoría de entrada”, develando el “mapa de ruta” que orienta y justifica las acciones del programa. El propósito es discutir la pertinencia de la argumentación contenida en la normativa oficial que vincula las causas del problema con las soluciones propuestas.

El artículo se estructura en tres apartados. En el primero, se describe al programa enunciando sus objetivos generales, población objetivo y mecanismos de elegibilidad; se identifican conceptos de la normativa oficial del programa para clarificar la teoría que sustenta la intervención pública. A continuación, se muestra el panorama nacional de la producción de granos básicos, prestando especial atención al maíz, y se atienden las condiciones de vida de los posibles beneficiarios. Esto contribuye al diagnóstico de las problemáticas que busca atender el PGAB. En el segundo apartado, se abordan los conceptos de políticas públicas, desarrollo rural, autosuficiencia y seguridad alimentaria con el propósito de discutir la coherencia y el sistema de valores adoptados en el programa. Posteriormente, se abordan los desafíos que enfrenta el PGAB para impulsar el desarrollo rural y el alcance de la autosuficiencia y seguridad alimentaria, teniendo en cuenta experiencias previas de su implementación y causas histórico-estructurales que explican la severa crisis rural por la que atraviesa el campo mexicano. Finalmente, en el tercer apartado, se exponen algunas reflexiones en las que se enfatiza la importancia de incorporar a los pequeños productores en todas las fases de las políticas públicas, desde su diseño hasta su evaluación. Se destaca la necesidad de articular horizontalmente a los beneficiarios de los programas, definiendo los problemas públicos y construyendo las posibles soluciones desde la colectividad.

Metodología

Para dar cumplimiento al objetivo de este trabajo, se llevó a cabo una investigación documental en la que se consultaron diversas fuentes bibliográficas, bases de datos oficiales, leyes y normas. En el primer apartado, además de describir el programa, se identificaron los fundamentos teóricos, destacando los conceptos que sustentan la intervención pública. Posteriormente, se realizó un diagnóstico del problema público mediante la consulta de datos estadísticos proporcionados por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) y el Consejo Nacional de Evaluación de Desarrollo Social (Coneval). En el segundo apartado, dedicado al análisis del programa, se articularon los conceptos de políticas públicas, desarrollo rural, autosuficiencia y seguridad alimentaria, con el propósito de discutir la coherencia y el sistema de valores adoptados en el programa. Finalmente, se analizaron experiencias previas relacionadas con la implementación del programa, identificando desafíos y fallas en su ejecución.

Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos (PGAB)

En 2019, se emitieron los lineamientos de operación del PGAB e inicialmente se le asignó un presupuesto de seis mil millones de pesos, la cual se incrementó en el ejercicio fiscal del 2024 a once mil 368 millones de pesos. Con este aumento presupuestal, que casi se ha duplicado en los últimos seis años, se ha destacado que el PGAB es una de las acciones clave, con un enfoque productivo, para rescatar al campo mexicano y promover el desarrollo rural. En la normativa oficial se enuncia que el objetivo general del programa es: aumentar los ingresos de los pequeños y medianos productores agropecuarios mediante la implementación de precios de garantía establecidos según el producto, ciclo agrícola, superficie sembrada, y volumen máximo por

productor. Según la normativa, con el logro de este propósito se busca fomentar la continuidad en la producción de granos básicos y de leche (Reglas de Operación del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, 2024). De lo anterior se deduce que el PGAB busca atender dos problemas públicos: los bajos niveles de ingresos de los pequeños productores agropecuarios y la creciente dependencia alimentaria del país con el exterior.

El programa posee una cobertura nacional focalizada. La población objetivo, cuyo acopio es realizado por Segalmex o Liconsa, se conforma por pequeños productores de maíz, con una superficie de cultivo hasta cinco hectáreas, productores de frijol con hasta treinta hectáreas de temporal o cinco de riego y pequeños y medianos productores de leche con entre una y quinientas vacas en ordeña registrados en el padrón de Liconsa. Mientras que en la población potencial se incluye a los productores que no recurren a Segalmex ni a Liconsa para el acopio de sus productos.

En el caso del maíz se contempla a productores con tierras de temporal o de riego que poseen o usufructúen entre 5.6 y cincuenta hectáreas, y que comercialicen formalmente su producción. Para el arroz se incluyen los productores que destinen su cosecha a la industria nacional, sujetos a límites de volumen por productor. En el caso del trigo se distingue entre el grano panificable destinado a la industria molinera nacional y el cristalino. Los incentivos para el primero son al cien % para el precio de garantía, hasta cien toneladas; por productividad del 50 %, hasta doscientas toneladas adicionales a las primeras cien por productor; mientras que el precio de mercado de referencia es definido para cada región considerando el promedio de los precios del trigo en el Mercado de Físicos de la Bolsa de Comercio de Chicago (CBOT) y el promedio del tipo de cambio, más las bases fijadas por Segalmex, durante los primeros quince días de la cosecha en cada región (Reglas de Operación del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, 2024).

Para los productores de trigo cristalino los apoyos se aplican en Baja California, Sonora y el Bajío; hasta un máximo de cincuenta toneladas por productor, con un incentivo del 40 % del precio de garantía equivalente a la diferencia entre el precio de garantía y el precio de mercado de referencia establecido por Segalmex. Es importante señalar que un productor de trigo puede recibir los dos apoyos de grano panificable y cristalino. En el caso del arroz palay el incentivo del precio de garantía, obtenido del diferencial entre el precio de garantía y el precio de mercado de referencia establecido por Segalmex, es del cien % hasta un tope de 120 toneladas por productor. Mientras que el apoyo para el arroz se define por productividad y cubre el cincuenta % hasta ciento ochenta toneladas adicionales a las primeras ciento veinte. El precio de mercado de referencia se define para arroz grueso y largo, considerando el ciclo agrícola y las regiones productoras. Su cálculo incluye los precios del Mercado de Físicos de la Bolsa de Chicago (CBOT), el promedio del tipo de cambio, y los precios sugeridos por la industria molinera y los productores del Consejo Mexicano del Arroz y el Sistema Producto Arroz. Segalmex es la instancia normativa y ejecutora del programa y está facultada para resolver problemáticas que pudieran surgir en la implementación. Este organismo se encarga de formular la normatividad, mecánica, metodologías, procedimientos, manuales, formatos y reglamentos necesarios para la ejecución del PGAB. Para las labores de acopio y comercialización Segalmex se coordina con la Conasupo a través de Diconsa y Liconsa (Reglas de Operación del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, 2024).

Revisión del uso de los conceptos en la normatividad

El uso de los conceptos en las reglas de operación de los programas para el desarrollo rural permite vislumbrar la teoría de entrada con la que el gobierno sustenta sus acciones y el entorno institucional, organizacional y humano, que definen la acción pública dirigida a solucionar

problemáticas del campo mexicano. El diseño normativo del programa se desprende directamente de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en la que se define al desarrollo rural como:

el mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables; asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio” (Ley de Desarrollo Rural Sustentable, 2021, art.3o).

Según esta ley, el Estado promoverá un proceso de transformación social y económica reconociendo la vulnerabilidad del sector y conduciendo el mejoramiento sostenido y sustentable de las condiciones de vida de la población rural, a través del fomento de actividades productivas (Ley de Desarrollo Rural Sustentable, 2021, art.4o). Esto, mediante el aumento de la productividad, rentabilidad, competitividad, ingresos y empleos en los territorios rurales.

La normativa oficial, respaldada por el artículo veinticinco de la Constitución (CPEUM, 2023), vincula el desarrollo rural con la autosuficiencia alimentaria, objetivo que busca lograrse mediante el aumento de la productividad agrícola y el aprovechamiento de territorios y mercados locales. La Secretaría de Agricultura refuerza esta visión, priorizando la producción de granos básicos y productos de origen animal. Tanto la Constitución como la política agrícola oficial destacan la necesidad de incrementar la productividad mediante insumos clave como semillas, fertilizantes, maquinaria y equipo. Alcanzar la autosuficiencia alimentaria implica un desafío significativo frente a la crisis estructural del campo mexicano.

Otro de los conceptos clave que aparece en la normativa oficial es el de seguridad alimentaria, definida en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable como el abasto oportuno, suficiente

e incluyente de alimentos a la población, favoreciendo a los grupos sociales menos favorecidos y dando prioridad a la producción nacional. En los artículos 178 y 182 se señala que el Estado procurará el abasto de alimentos y productos básicos,² impulsando la integración de las cadenas productivas de alimentos, y otorgando apoyos de comercialización para compensar las desigualdades de los pequeños productores en condiciones de pobreza, impulsando la integración de cadenas productivas de alimentos (Ley de Desarrollo Rural Sustentable, 2021, arts.3º, 178 y 182). En la figura 1 se observa que el uso de los conceptos está orientado a colocar en el centro de las políticas públicas rurales el incremento de la producción agrícola como objetivo principal, dejando en segundo plano la calidad de vida de los habitantes de los territorios. Esto refleja una definición política del problema público basada en relaciones causales, donde la solución se enfoca en el aumento de la productividad y la rentabilidad agrícola, adoptando así una visión reduccionista de los problemas en los territorios rurales.

² En la Ley de Desarrollo Rural Sustentable se establece que los productos básicos son: maíz, caña de azúcar, frijol, trigo, arroz, sorgo, café, huevo, leche, carne de bovinos, porcinos, aves; y pescado (Ley de Desarrollo Rural Sustentable, 2021, art. 179).

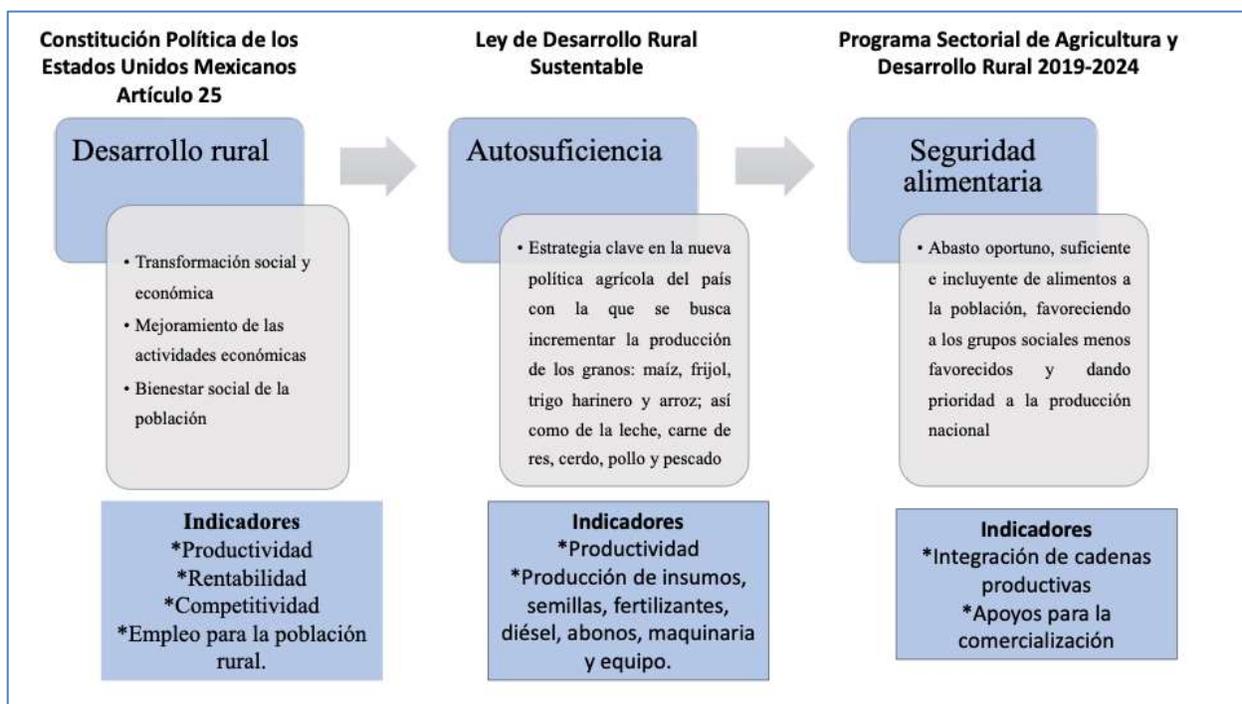


Figura 1. Uso de los conceptos en la normativa oficial. Fuente: elaboración propia.

Producción nacional de granos básicos y calidad de vida de los posibles beneficiarios

En este apartado, siguiendo a Parsons (2007) respecto a que las políticas públicas tienen un carácter contextual, se presenta el panorama nacional de la producción de granos básicos, prestando especial atención al maíz, y se describen las condiciones actuales de la calidad de vida de los pequeños productores, lo cual abona al diagnóstico del problema público que se busca atender con la implementación del PGAB. El cultivo de maíz en México es de gran relevancia debido a su importancia en los ámbitos alimentario, cultural y social. Con una producción de veinticinco millones y medio de toneladas en sus variedades blanco y amarillo, representa 74.43 % del total de cereales producidos a nivel nacional y 14.47 % del PIB agrícola. No obstante, esta producción es insuficiente para atender la demanda nacional, siendo el maíz blanco el más demandado por la población con un consumo promedio per cápita al año de ciento noventa y seis kilogramos (Sagarpa, 2017). La enorme disparidad entre la producción y la demanda ha generado una gran dependencia hacia el exterior, principalmente a Estados

Unidos. De enero a noviembre del 2023 las importaciones de maíz fueron de dieciocho punto dos millones de toneladas, un punto porcentual por arriba de lo reportado en el 2022.

Las crecientes importaciones del sector agropecuario ilustran no solo el grado de dependencia, sino también la inseguridad alimentaria de México. Mientras que Estados Unidos ha mantenido su posición como el principal productor de maíz durante más de cincuenta años, con una producción promedio anual de 412 millones de toneladas, lo que equivale al 45 % del total mundial, México contribuye con apenas el 2.9 % del total cultivado a nivel mundial y 6.5 % de la producción estadounidense. Aquí es necesario mencionar que en el diseño del programa se relaciona la dependencia de las importaciones de granos básicos y la disminución de la superficie sembrada con los bajos niveles de ingresos de los pequeños productores. La cadena causal establecida es: bajos ingresos llevan al abandono de la actividad agrícola de productos alimentarios básicos, lo que resulta en una menor producción y, por tanto, en una mayor importación de granos.

Los bajos niveles de producción en México se deben a diversas causas, como la vulnerabilidad de los cultivos ante los riesgos de las siembras de temporal, la insuficiente tecnificación en los ciclos productivos, el agotamiento de las tierras debido al uso excesivo de fertilizantes y herbicidas, la falta de créditos productivos y las limitaciones en el acceso al mercado. Según datos del Censo Agropecuario, de octubre de 2021 a septiembre de 2022 se cosecharon 34.6 millones de toneladas de los principales granos; es el maíz (en sus variedades blanco y amarillo) el más importante con el 74 % del total cosechado. En el siguiente cuadro se puede observar el aporte a la producción total de otros granos considerados en el programa: trigo 9.2 %, frijol 2.8 % y sorgo 12.9 % (INEGI, 2022).

Tabla 1.
Principales cultivos. Octubre 2021 a septiembre 2022

Cultivo	Superficie sembrada (ha)	Producción (tn)	T / ha	Aporte a la producción total	
Maíz grano blanco	6077029	59%	21926226	3.61	64.5%
Maíz grano amarillo	1472605	14%	3476543	2.36	10.2%
Trigo grano	710273	7%	3123284	4.40	9.2%
Frijol	56089	1%	967403	17.25	2.8%
Sorgo grano	1909374	19%	4393719	2.30	12.9%
Otros cultivos	56089	1%	112825	2.01	0.3%
Total	10281459	100%	34000000		100.0%

Fuente: elaboración propia a partir de INEGI. Censo Agropecuario, 2022. Inegi. <https://acortar.link/71AKCk>

De la superficie agrícola en el país, 74 % se cultiva en condiciones de temporal, y 34 % de las unidades de producción hacen uso solo de herramientas manuales en su actividad productiva (Inegi, 2022). Otro dato importante es que 54 % de la producción de maíz en México se efectúa bajo condiciones de temporal, lo que evidencia la falta de infraestructura necesaria para incrementar los rendimientos productivos del cultivo.³ Esto es relevante considerando lo constatado por Moreno-Saenz (2014) para el período de 1980 a 2012, en el que la producción bajo la modalidad de riego presentó una mayor tasa de crecimiento media anual de 3.46 %, mientras que la producción de temporal apenas alcanzó el 0.94 %. En cuanto a la tecnología y herramientas de trabajo, 92.4 % de las unidades de producción activas declararon no tener tractor propio y más del 70 % realizar su labor con herramientas manuales (Inegi, 2022).

Se debe señalar que, en el diagnóstico del problema público que se busca atender con la implementación del PGAB, se destaca que el abandono del cultivo de granos básicos es uno de los efectos de los bajos incentivos para permanecer en la actividad agrícola, especialmente para los pequeños productores. No obstante, en el informe del último Censo Agropecuario se menciona

³ De la superficie que se siembra en la modalidad de riego, 3.55 % se efectúa por gravedad, 0.19 % por bombeo y 45.25 % por otro tipo de riego no registrado por el SIAP (Siacon-SIAP, 2020).

que una de las causas principales para no cultivar es el limitado acceso al crédito productivo, que sigue siendo muy bajo en comparación con lo reportado en 2007, pasando de 0.6 % a 1.9 %. Asimismo, se señala el porcentaje de unidades de producción que reportaron tener problemas para realizar su actividad productiva: altos costos de los insumos y servicios, 88.8 %; pérdidas por factores climáticos, 61 %; bajos precios o disminución de ventas a causa de la pandemia del Covid-19, 40.2 %; pérdida de fertilidad del suelo, 29.9 %; inseguridad, 22.8 %; dificultades para la transportación, 21.8 %; escasez de mano de obra, 17.6 %; y la edad avanzada de las y los productores, 16.5 por ciento.

¿Quiénes son los posibles beneficiarios del programa y cuáles son sus condiciones de vida? Se trata de campesinos, indígenas, trabajadores agrícolas y /o empresarios. Sin embargo, en las políticas públicas orientadas al desarrollo de las localidades rurales se fija la mirada en los pequeños productores, los más vulnerables que viven en condiciones de pobreza con ingresos menores a la media nacional y que presentan rezago educativo formal. De acuerdo a datos de Coneval (2022), 21 % de los mexicanos vive en localidades rurales en las que se concentra la pobreza, afectando a 53 % del total de la población rural. En cuanto a las carencias sociales, en el ámbito rural la población presenta mayores rezagos que la que reside en localidades urbanas, destacando que la principal afectación es la falta de seguridad social, 77 %, y las carencias por acceso a los servicios básicos en la vivienda, 25.8 por ciento.

El sector agrícola es clave en la economía de las unidades de producción que se localizan en entidades con una estructura productiva limitada, escaso desarrollo industrial y de servicios. De acuerdo con datos del Censo Agrícola y Ganadero del 2007, 81 % de las unidades productivas declararon que la principal fuente de sus ingresos provenía de realizar actividades agrícolas, 27 %

de otras, que bien podrían ser complementarias pues los datos no permiten saber a detalle a qué se refieren, 9 % de apoyos gubernamentales, y 4 % de remesas (Inegi, 2007).

Respecto a las características de sus viviendas y los servicios de los que disponen los datos develan que 70 % de sus viviendas no contaban con drenaje conectado a la red pública o a una fosa séptica. Además de que 40 % no accedía a servicio de gas para cocinar, lo que indica que tienen que recurrir a otras fuentes de energía para preparar sus alimentos. Un foco rojo en cuestiones de salud y vulnerabilidad es que 30 % de las viviendas declararon no disponer de una toma de agua potable y más del 20 % a no tener piso de concreto. Contrario a estas carencias más del 90 % de las viviendas habitadas por las unidades de producción tenían energía eléctrica (Inegi, 2007).

Una vez reconocidas las condiciones de vida de los pequeños productores que habitan los territorios rurales, es importante puntualizar que su bienestar económico se encuentra afectado por una limitada disposición de recursos productivos y por un acceso limitado a los mercados, a los que acuden en condiciones de intercambio desigual. Además, la implementación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte contribuyó en la intensificación de la pobreza rural y desigualdad en el campo mexicano, debido a que indujo a una reconversión productiva que ha significado el desmantelamiento del campo en ciertas regiones del territorio nacional y la orientación de otras hacia el mercado externo. Esto ha agudizado la dependencia de granos básicos de México hacia el exterior.

Una mirada crítica al programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos (PGAB)

Esta segunda parte del artículo está dedicada al análisis del programa, que de acuerdo con la normatividad oficial es la principal estrategia de Segalmex, orientado a lograr autosuficiencia alimentaria y a contribuir al bienestar de la población rural. Para ello, primeramente, se evalúa la

coherencia entre el instrumental teórico y la racionalidad adoptada en el PGAB; presentando los referentes conceptuales que sustentan la intervención del gobierno. Esto con el propósito de atender lo que Merino (2008, 2013) señala respecto a que el proceso de las políticas públicas inicia con la selección de una perspectiva teórica que da sentido a la intervención del gobierno en la solución de ciertas problemáticas, y que a su vez reclama un método y una racionalidad previamente adaptadas.

Teoría de entrada: políticas públicas, desarrollo rural, autosuficiencia y seguridad alimentaria

De acuerdo con Aguilar Villanueva (1992), las políticas públicas son las decisiones de una autoridad legítima, tomadas dentro de un ámbito de competencia y un marco legal, que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los ciudadanos, en su calidad de electores y contribuyentes. Por su parte, Bardach (2001) y Canto (2002) las describen como un conjunto de acciones diseñadas y calculadas en función de determinados objetivos orientados a atender problemas y necesidades, implicando la actuación de diversos actores sociales en un campo complejo de interacciones sociales y relaciones de poder. También, las políticas públicas tienen un carácter institucional y parten de una noción de Estado, como lo sostiene Merino (2013), quien las define como la intervención del Estado para modificar el *statu quo* en un sentido determinado, influenciado y condicionado por: el entorno institucional, las capacidades y los intereses de los responsables de implementarlas. En este sentido, es crucial destacar que las acciones gubernamentales que buscan resolver problemáticas de interés público no deben ser acciones fragmentadas, aisladas y/ o coyunturales, sino más bien propuestas de acción integral y de largo plazo, que involucren a múltiples actores.

Formalmente, las políticas públicas siguen un ciclo en constante retroalimentación que, de acuerdo con Parsons (2007),⁴ se conforma de seis fases: i) definición del problema, ii) identificación de respuestas y /o soluciones alternativas, iii) evaluación de opciones, iv) selección de acciones, v) implementación y vi) evaluación. Aludir a etapas no debiera conducir a mecanizar la dinámica de las políticas públicas, sino más bien a reflexionar sobre la multiplicidad de procesos y actores que están presentes en su diseño, implementación y evaluación. Es decir, más allá de la técnica y de la administración, las intervenciones del gobierno deben ser en todo momento el resultado de una compleja interconexión de hechos y negociaciones, influenciadas por factores políticos, culturales, sociales y económicos.

A la luz de que el objetivo del PGB es procurar la solución de problemáticas económicas y sociales en el medio rural (Gómez Oliver y Tacuba, 2017), buscando alternativas de acción en congruencia con las capacidades estatales es conveniente clarificar los conceptos de desarrollo rural abordando el debate sobre las dimensiones: rural, sustentable, local y territorial. Además de enfatizar que en la primera fase del ciclo dedicada a la definición del problema público se sugiere avanzar en su solución articulando de forma integral a todos los involucrados, en este caso a los que habitan los territorios rurales.

Desarrollo rural: ¿productividad o bienestar? El desarrollo rural es más que el crecimiento de la producción agrícola logrado a través del uso de tecnologías que mejoran los rendimientos productivos. La idea de concebir al desarrollo como consecuencia natural del crecimiento económico deviene de los preceptos de la economía neoclásica, en la cual la unidad de análisis es el individuo racional, y no la colectividad, que busca en todo momento satisfacer sus necesidades y maximizar sus medios escasos, aun por encima de la naturaleza (Molina y Valenzuela-García,

⁴ De acuerdo con Parsons (2007) a pesar de las críticas realizadas al enfoque por etapas del ciclo de políticas públicas resulta ser una herramienta fundamental tanto para analizar el proceso de formulación como el mismo proceso.

2006). Estos supuestos han sido adoptados en las teorías modernizadoras de lo rural y en el diseño de las políticas públicas, en las que se postula que la solución al atraso económico requiere de la expansión del sector industrial hacia el polo atrasado, absorbiendo el excedente de fuerza de trabajo proveniente del sector de subsistencia (Lewis, 1954).⁵ Bajo esta lógica, el desarrollo rural se mide en términos de indicadores económicos como la formación de capital, la producción, y de los niveles de productividad y consumo, dejando de lado el bienestar integral de la población.

Contrario a lo anterior, Núñez (2000), Barkin (2000 y 2002), Appendini y Torres-Mazuera (2008) y Herrera Tapia (2012), entre otros autores, advierten que detrás de la postura de modernizar los territorios rurales bajo los supuestos de eficiencia económica y racionalidad maximizadora se esconden las causas estructurales de los problemas que afectan al campo mexicano. Enfatizan que el incremento de la productividad agrícola no es suficiente para erradicar la pobreza e incidir positivamente en la calidad de vida de los habitantes rurales, sino que también es esencial el fortalecimiento de las capacidades locales, inversión en infraestructura e inclusión social y política de todos los habitantes. En esta misma dirección, académicos que conforman el grupo de Agenda Rural señalan que el desarrollo rural debe centrarse en el bienestar de la población, expresado en el acceso a servicios básicos como salud y educación, así como en la inclusión productiva de las y los pequeños productores (RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2018). Por tanto, el desarrollo rural exige una acción multistitucional colectiva y una plena satisfacción de las necesidades básicas de la población (Herrera Tapia, 2012).

La premisa de lograr el bienestar para los habitantes rurales conlleva precisar qué se entiende por lo rural más allá de la definición censal dada por el Instituto Nacional de Estadística y

⁵ Desde la economía se ha intentado explicar el rezago económico del sector rural a partir de concepciones tóricas como la de dualismo, que de acuerdo con Lewis (1954) se basa en la asimetría de dos sectores de la economía nacional: un sector capitalista, moderno y dinámico; y otro, no capitalista, atrasado y estancado. En el sentido neoclásico, el sector atrasado corresponde al sector de subsistencia, el campo, y el adelantado al capitalista industrializado.

Geografía (Inegi).⁶ En primer lugar, es importante no simplificar a lo rural como la mera oposición de lo urbano; caracterizándolo como un espacio atrasado, rústico y resistente a los cambios (Romero 2012), pero tampoco a imaginarlo como un lugar idílico para vivir en armonía con la naturaleza. Como menciona Herrera Tapia (2012), lo rural toma sentido a partir de la manera en cómo se habita el espacio, la cultura y las formas que toma la relación entre el hombre y la naturaleza.

En segundo lugar, es importante reconocer el dinamismo de las sociedades y, por tanto, de los territorios que habitan. Al respecto, Appendini y Verduzco (2002) y Appendini y De Luca (2005) subrayan la complejidad de los territorios rurales, los cuales a lo largo de su historia han experimentado profundos cambios y grandes retos. Por ello, es importante considerar las transformaciones que apuntan hacia una nueva ruralidad, donde predomina una mayor diversificación de las actividades productivas y diversos vínculos con los centros urbanos. Al mismo tiempo de reflexionar acerca de las repercusiones de la economía mundial en el campo mexicano. En este sentido, González y Larralde Corona (2013) destacan que las transformaciones del sistema económico hacia la reestructuración neoliberal y la globalización también han repercutido en los territorios rurales a través de: una mayor presión para producir granos destinados a la industria en lugar de la alimentación local, la expansión de la agricultura de exportación, cambios en los patrones de consumo y grandes transformaciones en los mercados rurales.

Dicho lo anterior, es fundamental enfatizar la especificidad histórica de la construcción del concepto de desarrollo rural, reconociendo sus dimensiones políticas y culturales. En México su

⁶ En el plano académico no existe un consenso sobre qué es lo rural. Sin embargo, sí se vislumbra un acuerdo a no acotar a lo rural al tamaño de la población que habita ciertos territorios. Mientras que en el campo de las políticas públicas se ha buscado operacionalizar la definición de lo rural, reconociendo la necesidad de focalizar de manera diferenciada los programas sociales entre los territorios urbanos y rurales (FAO, 2006a).

conceptualización ha estado ligada a importantes hechos históricos: la consolidación del Estado Nación y la adopción del proyecto modernizador, así como a importantes movimientos sociales, como la reforma agraria y la revolución mexicana; y, a la instauración de las políticas neoliberales a lo largo y ancho del territorio. Aludir a la construcción histórica de la noción de desarrollo rural conduce a comprender lo que acertadamente Herrera (2012) señala respecto a la institucionalización del concepto y a sus distintas adopciones como teoría de entrada en las políticas públicas. Es decir, de acuerdo con el momento y a las tareas que el Estado ha reconocido como propias se han creado estrategias de intervención pública en el campo mexicano, determinadas en gran medida por las capacidades institucionales y la dinámica del mercado mundial.

De la discusión acerca de qué debe implicar el bienestar en los territorios rurales, han surgido otros enfoques vinculados al de desarrollo rural que resultan de gran importancia al momento de concebir estrategias de bienestar para la población que habita estos territorios. Entre ellos se encuentran: el carácter sustentable del desarrollo rural, el planteamiento de pensar al desarrollo desde lo local y la óptica territorial del desarrollo. En su perspectiva sobre el desarrollo rural sustentable, autores como Ben Abdallah y Engelhard destacan la importancia de recuperar las capacidades organizativas y creativas intrínsecas a los territorios. Además, enfatizan la prioridad de adoptar prácticas agroecológicas que consideren la estrecha interrelación entre el ser humano y la naturaleza (Abdallah y Engelhard, 1993, citados en Barkin, 2001). En esta concepción de lo sustentable, se señala la necesaria convergencia entre crecimiento económico y redistribución de los medios de producción en los territorios rurales.

Por su parte, Enríquez (2006) advierte que la concepción de desarrollo local exige considerar múltiples dimensiones interactuando en un mismo territorio: económicas, sociales, políticas,

institucionales y culturales identitarias. No acotar el desarrollo a la dimensión económica, determinada por el mercado, abre la posibilidad de pensar en un proceso multidimensional y territorial, incluyendo todos los aspectos de la vida local. En este planteamiento, la dimensión económica se articula con la cohesión y la integración social, con la protección de los recursos naturales y con el mantenimiento y desarrollo de un referente identitario que estructure y dé sentido a la vida y al proyecto de cierto territorio específico. Por ello, en esta línea de pensamiento, la dimensión económica no tiene sentido sin los ámbitos social, cultural y político.

Desde el enfoque territorial, se enfatiza la necesidad de una planeación rural participativa que fortalezca el tejido institucional, mediante verdaderas prácticas de gobernanza, y visibilice los vínculos urbano-rurales. Reconocer al territorio más allá de lo físico conduce a comprender su construcción social y cultural. En definitiva, el territorio es el espacio donde se materializan prácticas, normas y valores pertenecientes a un fondo cultural que constituye la memoria colectiva de los actores ligados a él. Bajo esta perspectiva, el territorio deja de ser un espacio pasivo y estático para ser pensado en términos de un actor del desarrollo. Como señala Veltz (1999): “los territorios no se reducen a campos de maniobras” (Veltz, 1999:18 en Enríquez, 2008, p.16). Por lo tanto, es importante conceptualizar al territorio como el espacio donde surgen e interactúan diversas relaciones sociales y económicas, y donde aspectos culturales y simbólicos cobran importancia en las múltiples relaciones de los individuos.

Por otro lado, y en virtud de que en el PGAB se relaciona al incremento de la producción agrícola con la autosuficiencia y seguridad alimentaria, a continuación, se abordan estos conceptos. Flores et al. (2012) definen a la autosuficiencia alimentaria como la capacidad que se tiene para satisfacer las necesidades alimenticias mediante la producción local. Por su cuenta, Thomson y Metz (1998) colocan el acento en la producción doméstica como el medio para disponer de

alimentos, mientras que Castro et al. (2020) aluden a la eficiencia por regiones. En este caso, la autosuficiencia alimentaria implica un incremento en la producción de los granos básicos a nivel local, fortaleciendo los lazos entre las comunidades debido a que la producción de los hogares más pobres no cubre la demanda familiar.

Mientras que el concepto de seguridad alimentaria se refiere a que la población debe contar con el alimento necesario para cada día, implicando el cumplimiento de las siguientes condiciones: una oferta y disponibilidad de alimentos adecuados; la estabilidad de la oferta sin fluctuaciones ni escasez en función de la estación del año; el acceso a alimentos o la capacidad para adquirirlos y, por último, la buena calidad e inocuidad de los alimentos (Flores et al., 2012). Por su cuenta, Rosset (2007) señala que la alimentación de un pueblo es un tema de seguridad nacional y que un país no tiene seguridad alimentaria cuando depende de otras naciones para satisfacer la demanda de consumo de su población. Por último, la FAO (2006b) asegura que existe seguridad alimentaria cuando las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos, para satisfacer sus necesidades alimentarias.

Una vez que se han abordado los conceptos centrales en lo que aparentemente es la teoría de entrada del programa a continuación se presenta el esquema 1, en el que se relacionan analíticamente las nociones de desarrollo rural con sus acepciones de sustentable, local y territorial, y su articulación con las definiciones de autosuficiencia y seguridad alimentaria. Integrar estos enfoques desde una perspectiva sistémica implica razonar al desarrollo rural más allá del incremento de la productividad agrícola y a considerar a los habitantes de los territorios como actores clave en todas las fases de los programas sociales (ver figura 2).

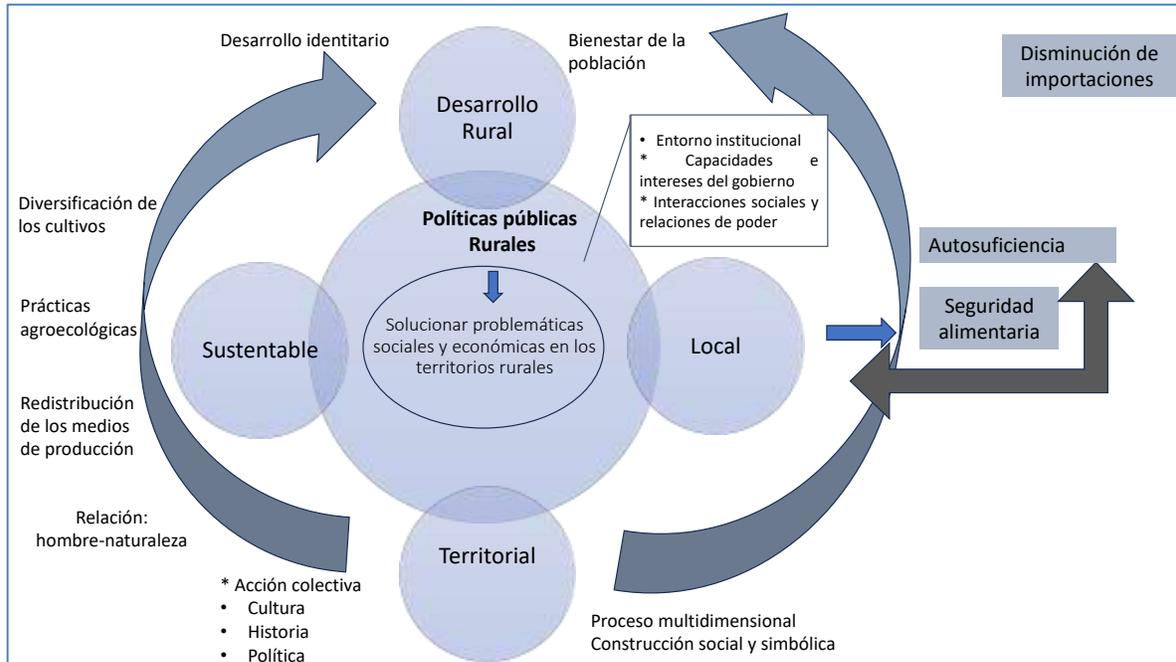


Figura 2. Hacia una visión integral del Desarrollo Rural. Fuente: elaboración propia.

La generación de políticas públicas debe partir del reconocimiento de problemáticas estructurales que requieren cambios importantes en concordancia con el modelo de desarrollo al que se aspire. Además de la valoración de factores socioculturales, capacidades y saberes locales, necesarios para la concertación entre distintos actores vinculados a un territorio, orientado a la generación de estrategias para asegurar las condiciones de vida de la población (Enríquez, 2006, en Morales, 2008). Hablar del territorio más allá de un simple espacio receptor de la acción pública es hacer notar los retos para el diseño e implementación de políticas públicas efectivas, considerando que el pacto social entre el Estado y los que habitan los espacios rurales obliga a no instrumentalizar las relaciones sociales entre los actores y a construir colectivamente las posibles soluciones.

Resultados y discusión

En este apartado se discuten algunos de los desafíos a los que se enfrenta el programa para aportar a la autosuficiencia y seguridad alimentaria, pilares del desarrollo rural del país; haciendo un recorrido por experiencias previas de su implementación y considerando que hasta el momento no se ha puesto atención a las particularidades y capacidades locales de los territorios rurales en México. Asimismo, se realiza un análisis crítico basado en experiencias previas, destacando limitaciones estructurales que han influido en la implementación del programa.

Históricamente, el Estado mexicano ha establecido precios de garantía a productos agrícolas con dos propósitos: incrementar los ingresos monetarios de los campesinos más pobres del país y asegurar, al mismo tiempo, la producción de granos básicos y materias primas para la población y la industria.⁷ Por ejemplo, durante el llamado Milagro Mexicano (1934-1970), el modelo de desarrollo adoptado priorizó la industrialización, subordinando la agricultura a las necesidades del sector industrial. Esto generó desigualdades profundas, favoreciendo a los grandes productores y desplazando a los campesinos menos protegidos hacia otras actividades económicas. Este fenómeno resalta los retos históricos de integrar a los pequeños productores en los beneficios de estas políticas.⁸

⁷ La intervención del gobierno en la producción agrícola del país mediante la regulación de precios a granos básicos data desde el periodo posrevolucionario (Barkin y Esteva 1981).

⁸ La primera vez que se fijaron precios máximos y mínimos a granos básicos fue durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, quien determinó la creación de organismos encargados de comprar y vender: trigo, maíz, sorgo y frijol, a precios que favorecieran a los campesinos y al mismo tiempo aseguraran la alimentación de la población más pobre del país. Con estos propósitos, en 1938 se decretó la creación del Comité Regulador del Mercado de Subsistencias Populares, sustituido en 1941 por la Nacional Distribuidora y Reguladora. S.A de CV (Nardysa). En 1943 el Banco Nacional de Crédito Agrícola, el Banco de Crédito Ejidal, el Comité de Aforos y la Nacional Distribuidora y Reguladora, conformaron un consorcio con el objetivo de incentivar la producción y comercialización en el sector mediante el otorgamiento de créditos agrícolas (Maximiliano-Martínez et al, 2011).

En 1965 se constituyó como empresa paraestatal descentralizada la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) con el propósito expreso de lograr autosuficiencia alimentaria en el país, mediante el control del comercio exterior y la regulación de los precios de garantía. Con la intervención de este organismo en la producción, acopio, transformación y distribución de granos básicos se buscaba cumplir dos tareas fundamentales: regular y proteger. De acuerdo con Lustig y Del Campo (1985) la regulación se enfocó en los mercados de granos básicos: maíz, trigo, frijol y arroz; y la protección se orientó a los campesinos pertenecientes al área de la agricultura de subsistencia y a los

De acuerdo con Barkin y Esteva (1981) la intervención por parte del gobierno en el sector agrícola ha priorizado cinco aspectos: i) regular la cantidad y precios de los granos de consumo básico mediante un organismo oficial encargado de adquirirlos a un precio fijo y de venderlos en el mercado nacional bajo ciertas condiciones. Todo ello, con el fin de estimular la producción; ii) ejercer control monopólico y /o regular el comercio exterior de dichos productos como función complementaria del primer punto, debido a que un déficit en la producción nacional respecto a la demanda efectiva podía causar un incremento sustancial de las importaciones y una cosecha abundante, mayor a la demanda interna, provocaría presiones a la baja del precio; iii) mejorar los ingresos de los campesinos de tal manera que se vieran incentivados a producir los productos básicos demandados por el grueso de la población y no se desplazaran a otras ramas productivas; iv) regular el incremento de los costos de producción considerando el grado de heterogeneidad en el campo mexicano; y v) controlar los precios de los principales bienes, que formaban en ese momento el presupuesto familiar, al grado de estabilizar los salarios urbanos.

Dicho lo anterior es importante mencionar que en cierta medida la implementación de estas políticas ha impactado positivamente en el incremento de la producción nacional. Sin embargo, el establecimiento de precios de garantía a granos básicos ha sido desigual y contradictorio para algunas regiones del territorio y sectores de la población, en cuanto al cumplimiento de sus objetivos se refiere. Las condiciones económicas y políticas del momento han determinado sus limitaciones y retos, considerando que el sector agrícola y los que lo conforman, campesinos, han ocupado un lugar secundario en el modelo de desarrollo adoptado por los distintos gobiernos.

consumidores de bajos recursos (González; 1979 citado en Maximiliano-Martínez et al, 2011). Desde entonces y hasta su desmantelamiento, en 1999, la Conasupo fue el organismo encargado de llevar a la práctica la política de precios de garantía a productos básicos, teniendo como directriz la autosuficiencia en la producción nacional de alimentos.

Por ejemplo, en el llamado *Milagro mexicano*, de 1934 a 1970, la intervención del gobierno en el sector estuvo orientada a un modelo de desarrollo enfocado a industrializar algunas regiones del territorio nacional. Según Appendini y Salles (1978) en ese período no solo se reconoció ampliamente la interrelación entre agricultura e industria, sino que se subordinó al campo mexicano a las necesidades del sector industrial. A partir de los años 40 la política de los precios de garantía fue una herramienta clave de política pública orientada a la obtención de divisas, necesarias para el proceso de industrialización del país. Y también fue una medida que implicó una fuerte polarización entre los productores del campo favoreciendo la consolidación de un grupo de empresarios capitalistas.

Durante este periodo y dadas las condiciones de subsistencia y de producción, el grueso del campesinado no pudo competir con las empresas agrícolas, que debido al uso de insumos y técnicas industriales obtenían mayores rendimientos productivos y por tanto eran los principales beneficiarios del pago de precios de garantía. Fue de tal magnitud el grado de desigualdad que se generó que durante este período los campesinos más desprotegidos buscaron otras fuentes de trabajo. De este modo y en consideración de las experiencias previas, es discutible que a través de esta política pública se impacte positivamente la calidad de vida del campesinado.

En cuanto al objetivo de lograr autosuficiencia alimentaria es importante mencionar que la aprobación del PGAB se dio en un contexto en el que de acuerdo con la FAO (2019), la producción de alimentos en México está altamente concentrada en grandes productores, excluyendo a las pequeñas unidades campesinas, las cuales enfrentan problemas como: la falta de acceso al mercado, al transporte y/o al almacenamiento de sus productos; además de la falta de información sobre los precios. Esto apunta que romper el círculo vicioso entre el rezago del campo mexicano y la creciente dependencia alimentaria del país implica también la regulación estatal de grandes

empresas transnacionales que controlan la producción y sobre todo la distribución de granos básicos.

La producción nacional de maíz no satisface la demanda doméstica. El grado de insuficiencia alimentaria se hace más evidente en la producción de maíz amarillo, variedad usada en los sectores pecuario e industrial, debido a que solo abastece 24 % de los requerimientos nacionales (Sagarpa, 2017). El principal vendedor de maíz, blanco y amarillo es Estados Unidos a través de las empresas Cargill, Archer Daniels Midland (ADM), Bartlett Grain y Scoular, coloca una oferta de alrededor de 13.75 miles de millones de toneladas anuales. Según palabras de Carlos Anaya, director general de Grupo Consultor de Mercados Agrícolas (GCMA) México es el primer comprador a nivel internacional, rebasando a la Unión Europea y a Japón (Espinosa Calderón y Tadeo Robledo, 2018). Del mismo modo, la FAO señala una probabilidad de que en los próximos años las importaciones puedan alcanzar 17.4 millones de toneladas, 400 mil más que las efectuadas en 2018-2019.

De acuerdo con Moreno-Saenz et al. (2016), hasta 1997 la producción nacional de maíz cubría el 86% de la demanda interna; reduciéndose de 1998 a 2010 a una cobertura del 77 %. Entre las causas que se mencionan para explicar el incremento en la demanda nacional es la expansión del consumo pecuario y de la industria almidonera. En el caso del frijol, trigo y arroz ocurre algo similar. A partir de la entrada en vigor del TLCAN, en 1994, las importaciones de estos cereales se han incrementado drásticamente. Considerando el índice de dependencia a las importaciones de cereales, calculado cada tres años por la FAO, es correcto afirmar que la seguridad alimentaria de México está en riesgo debido a que no se cubre el 75 % de la demanda doméstica.

En este punto es importante destacar que la crisis económica y social por la que atraviesa el campo mexicano desde la década de los setenta se ha profundizado con las medidas adoptadas a

partir de la apertura comercial en 1994. La abrupta apertura comercial concretada con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) actualmente llamado Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) ha significado una mayor polarización en el campo mexicano. Esto debido a que desde su puesta en marcha se ha favorecido a entidades del norte focalizando fuertes inversiones en infraestructura de riego y tecnologías aplicadas a cultivos orientados a satisfacer la demanda externa. Mientras que se ha afectado gravemente al sector especializado en granos básicos a través de la reducción de subsidios, falta de apoyos a la comercialización y mecanismos de competencia desleal frente a los grandes productores.

En síntesis, los precios de garantía solo pueden tener un impacto positivo en la producción de granos básicos si inciden en los elementos estructurales que explican la crisis rural por la que atraviesa el país: a) aumento de la superficie agrícola solo en las regiones que esto es posible a través de la incorporación de nuevas tierras, latifundios, considerando que en el sureste del país la frontera agrícola ya ha llegado a su límite; b) incremento en los rendimientos productivos mediante la incorporación de técnicas y herramientas que respeten las particularidades del territorio y reconozcan los conocimientos locales, por ejemplo prácticas agroecológicas; c) no apostarle a la agricultura de monocultivo a través de la rotación de granos; d) diferenciar entre autosuficiencia y soberanía alimentaria con el fin de proponer acciones que protejan a los pequeños productores; y e) incluir a los pequeños productores a las cadenas de comercialización.

Limitaciones

Para profundizar en el estudio, se requiere de trabajo de campo de largo alcance que integre diversas dimensiones: económicas, sociales, ambientales y culturales.

Conclusiones

La intención de este trabajo fue reflexionar acerca de los desafíos que enfrentan las políticas públicas encaminadas al impulso del desarrollo rural en México, tomando de referencia al programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos. El objetivo central fue argumentar que incentivar la producción de granos básicos y mejorar la calidad de vida de los campesinos requiere por lo menos de dos aspectos centrales: i) mantener una perspectiva histórica a fin de identificar causas estructurales que explican la severa crisis económica y social por la que atraviesa el campo mexicano, y ii) tener una mirada sistémica, que atienda a todos los actores, instituciones y hechos que afectan las condiciones de vida de los pequeños productores.

La revisión de experiencias anteriores de intervenciones gubernamentales en los territorios rurales ayudó a comprender que la definición de los problemas, objetivos y la elección de los beneficiarios, ha respondido a momentos específicos de la política económica y social de México y a las transformaciones del capitalismo global, que no siempre han incidido favorablemente en el desarrollo de los territorios rurales. En el caso de la implementación del programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, orientado a incrementar la productividad y el pago de precios justos, no ha favorecido a los actores más pobres. Al contrario, ha provocado una fuerte polarización en el campo agravando los niveles de desigualdad económica y favoreciendo a empresarios agrícolas.

De igual forma, la historia ha demostrado que mejorar los ingresos de los campesinos para incentivarlos a producir no es la solución. Más bien es imperante incorporarlos a procesos participativos orientados a la producción, acopio, transformación y distribución de sus cultivos. En la Ley de Desarrollo rural se menciona el impulso a la integración de cadenas productivas de alimentos otorgando apoyos de comercialización para compensar desigualdades. En este sentido

es importante mencionar que el fortalecimiento debe iniciar en sus localidades y con una perspectiva territorial.

Por otro lado, y con la intención de hacer propuestas encaminadas a mejorar el programa, se parte de la idea de que las políticas públicas deben contextualizarse en procesos sociales complejos, considerando factores tanto nacionales como internacionales (políticos, sociales, económicos y culturales) que pueden influir en el cumplimiento de los objetivos planteados en las intervenciones gubernamentales. Un ejemplo de ello es la especulación en los mercados internacionales de granos básicos, que impacta directamente en su precio.

Finalmente, el mejoramiento de la calidad de vida de los campesinos y lograr autosuficiencia alimentaria va más allá de la relación causal productividad-mayores ingresos-calidad de vida. Más bien, se requiere de una serie de políticas públicas que centren su atención en los factores que provocan los problemas y que coloquen en el centro de cualquier estrategia a los actores sociales: pequeños productores, campesinos e indígenas. Es importante corregir los programas sociales enfocados al campo, considerando en el diagnóstico de las problemáticas elementos que explican los nuevos escenarios en los territorios rurales: flujos migratorios, violencia y la expansión de los agronegocios. Asimismo, se debe recalcar que el campo mexicano es altamente heterogéneo. Por ello, cualquier acción encaminada a detonar desarrollo debe partir de un enfoque en el que se reconozcan las particularidades y capacidades de los territorios más allá de los aspectos físicos, valorando saberes locales y alentando al fortalecimiento del tejido social. Esto a través de criterios de elegibilidad que reconozcan la posesión colectiva de tierras y no que incentiven la individualización de los recursos. El desarrollo rural es más que el impulso económico a un sector y rebasa la planeación a corto plazo de indicadores de productividad agrícola. El bienestar de los

actores sociales que habitan los territorios rurales es una tarea que desborda los límites del conocimiento técnico y más bien exige un enfoque multidisciplinario.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L F. (1992). *El estudio de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa. Recuperado de <https://acortar.link/ZZ4mBk>
- Appendini, K. y De Luca, L. M. (2005). Cambios agrarios, estrategias de sobrevivencia y género en zonas rurales del centro de México: notas metodológicas. *Estudios Sociológicos*, 23(69), 913-930. Recuperado de <https://acortar.link/12lfd5>
- Appendini, K. y Salles, V. A. (1980). Precios de garantía y crisis agrícola. *Nueva Antropología*, 4(14), 187-218. Recuperado de <https://acortar.link/S1WTuE>
- Appendini, K. y Salles, V. A. (1978). Algunas consideraciones sobre los precios de garantía y la crisis de producción de los alimentos básicos. *Foro Internacional*, 19(3,75), 403-428.
- Appendini, K. y Torres-Mazuera, G. (2008). *¿Ruralidad sin agricultura? Perspectivas multidisciplinares de una realidad fragmentada*. México: El Colegio de México.
- Appendini, K. y Verduzco, G. F. (2002). La transformación de la ruralidad mexicana: modos de vida y respuestas locales y regionales. *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, 20(59), 469-474. Recuperado de <https://acortar.link/2aN590>
- Bardach, E. (2001). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*. Recuperado de <https://acortar.link/yfzj8O>
- Barkin, D. (2000). The economic impacts of ecotourism: conflicts and solutions in highland Mexico. En P. Godde, M. Price y F. Zimmermann (Eds.), *Tourism and Development in Mountain Regions* (pp. 157-171). CAB International. Recuperado de <https://acortar.link/9iQqUw>
- Barkin, D. (2001). Superando el paradigma neoliberal: desarrollo popular sustentable. En Norma Giarracca (Comp.), *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* (pp. 81-99). Recuperado de <https://acortar.link/Mfs8zE>
- Barkin, D. (2002). El desarrollo autónomo: un camino a la sostenibilidad. En H. Alimonda (Comp.), *Ecología política. Naturaleza, sociedad y utopía* (pp.169-202). Recuperado de <https://acortar.link/kvAAeh>
- Barkin, D. y Esteve, G. (1981). Papel del sector público en la comercialización y la fijación de precios de los productos agrícolas básicos en México. (CEPAL/MEX/1051). Naciones Unidas-Comisión Económica para América Latina-Consejo Económico y social. Recuperado de <https://acortar.link/7sYOU0>
- Canto, M. (2002). Introducción a las políticas públicas. En M. Canto y O. Castro (Coords.), *Participación ciudadana y políticas públicas en el municipio* (pp. 59-77). México: Ediciones del Movimiento Ciudadano por la Democracia.
- Castro Murillo, C. R., Morales, M., Pacheco Fera, U. y Castellanos, R. (2020). Autosuficiencia alimentaria: un enfoque desde la eficiencia en la provincia de Esmeraldas, República del Ecuador. *Estudios de economía aplicada*, 38(3), 1-21. Recuperado de <https://doi.org/10.25115/eea.v38i3.3196>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2022). *Medición de la pobreza. Anexo estadístico de pobreza en México*. Recuperado de <https://acortar.link/kqt8DI>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (COEUM, 2023). *Diario Oficial de la Federación*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Recuperado de <https://acortar.link/48Va8y>
- Enríquez, A (2006). Desarrollo local y descentralización del Estado, retos y perspectivas en Centroamérica. Una agenda de discusión. *Revista Pueblos y fronteras digital*, 1(1), 1-28, doi: <https://doi.org/10.22201/cimsur.18704115e.2006.1.260>
- Enríquez, A. (2008). Desarrollo local: hacia nuevas rutas de desarrollo. En A. Abardía y F. Morales (Coords.), *Desarrollo regional. Reflexiones para la gestión de los territorios* (pp. 11-36). Mc editores. Recuperado de <https://acortar.link/jqVdlj>
- Espinosa Calderón, A. y Tadeo Robledo, M. (2018). Importación récord de maíz, una afrenta para México. *La Jornada*. Economía. Recuperado de <https://acortar.link/q5zNHk>

- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2006a). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. ¿permite la ayuda alimentaria conseguir la seguridad?* FAO. Recuperado de <https://acortar.link/DFt5nr>
- FAO (2006b). *Seguridad alimentaria. Informe de políticas, número 2*. Recuperado de <https://acortar.link/krdqkX>
- FAO (2019). *El sistema alimentario en México. Oportunidades para el campo mexicano en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible*. FAO. Recuperado de <https://acortar.link/soQ33K>
- Flores, J., Vázquez, B. y Quintero, M. L. (2012). ¿Soberanía, seguridad, autosuficiencia o crisis alimentaria? Caso de México y la región Este de África. Problema básico en salud y calidad de vida. *Revista Digital Universitaria*, 13(8), 1-19. Recuperado de <https://acortar.link/5BLyYC>
- Gómez Oliver, L. y Tacuba, A. (2017). La política de desarrollo en México. ¿Existe correspondencia entre lo formal y lo real?, *Economíaunam*, 14(42), 93-117. Recuperado de <https://acortar.link/B7RGyX>
- González, S. y Larralde Corona, A. H. (2013). Conceptualización y medición de lo rural. Una propuesta para clasificar el espacio rural en México. En Consejo Nacional de Población, *La situación demográfica de México* (pp. 141-157). Conapo. Recuperado de <https://acortar.link/oZfBNB>
- Herrera Tapia, F. (2012). *Desarrollo rural en México. Políticas y perspectivas*. MNEMOSYNE. Recuperado de <https://acortar.link/CL5rPQ>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2007). *Censo Agrícola y Ganadero: 2007: Chiapas Inegi*. Recuperado de <https://acortar.link/pEaJAW>
- Inegi (2022). *Censo Agrícola y Ganadero: 2022*. Inegi. Recuperado de <https://acortar.link/71AKCK>
- Lasswell, H. (1991). La orientación hacia las políticas. En L. F. Aguilar (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, (pp. 79-103). México: Miguel Ángel Porrúa. Recuperado de <https://acortar.link/TXyWCo>
- Lewis, W. A. (1954) Economic development with unlimited supplies of labour. *The Manchester School of Economic and Social Studies*, 22(2), 139-191. Recuperado de <https://doi.org/10.1111/j.1467-9957.1954.tb00021.x>
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable (2021). *Diario Oficial de la Federación*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México. Recuperado de <https://acortar.link/RFHIZp>
- Lustig, N. y Del Campo, A. M. (1985). Descripción del funcionamiento del sistema Conasupo. *Investigación Económica*, 44(173), 215-243.
- Maximiliano-Martínez, G., Rivera-Herrejón, M., Franco-Malvaiz, A. y Soria-Ruiz, J. (2011). La comercialización de maíz después de Conasupo en dos comunidades del norte del Estado de México. *Economía, Sociedad y Territorio*, 11(35), 197-224, doi: <https://doi.org/10.22136/est002011124>
- Merino, M. (2008). La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 41. Recuperado de <https://acortar.link/NKY1rw>
- Merino, M. (2013). *Políticas Públicas. Ensayo de la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: CIDE.
- Molina, J. L. y Valenzuela-García, H. (2006). *Invitación a la antropología económica*. Bellaterra. Recuperado de <https://acortar.link/b6iC95>
- Morales, F. (2008). Redes de políticas públicas para la planificación territorial. En A. Abarde y F. Morales (Coords.), *Desarrollo regional, Reflexiones para la gestión de los territorios*. (pp. 101-122) México: Alternativas y Capacidades A. C
- Moreno-Saenz, L. (2014). Dependencia de México a las importaciones de maíz en la era del TLCAN. (Tesis de maestría en Economía Aplicada). El Colegio de la Frontera Norte. Repositorio Institucional. Recuperado de <https://acortar.link/Dg37pr>
- Moreno-Saenz, L. I., González-Andrade, S. y Matus-Gardea, J. A. (2016). Dependencia de México a las importaciones de maíz en la era del TLCAN. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, 7(1), 115-126. Recuperado de <https://acortar.link/5FJGTR>
- Núñez, M. A. (2000). *Manual de técnicas agroecológicas*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://acortar.link/m90WvD>
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas* (traducción de Atenea Acevedo, 3.ª ed.). México: FLACSO-México y Miño y Dávila srl.
- Reglas de Operación del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos (2024) *Diario Oficial de la Federación*. Secretaría de Gobernación. Recuperado de <https://acortar.link/PRfrhV>
- RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP, 2018). *La nueva Sociedad Rural. Grupo de Agenda Rural*. RIMISP. Recuperado de <https://acortar.link/KODcSU>
- Romero, J. (2012). Lo rural y la ruralidad en América Latina: categorías conceptuales en debate. *Psicoperspectivas. Individuo y sociedad*, 11(1), 8-31, doi: <https://dx.doi.org/10.5027/psicoperspectivas-Vol11-Issue1-fulltext-176>

Rosset, P. (2007). Mirando hacia el futuro: la Reforma Agraria y la Soberanía Alimentaria. *Áreas. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, (26), 167-182. Recuperado de <https://acortar.link/u9l2Y9>

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa, 2017). *Planeación Agrícola Nacional: 2017-2030. Maíz grano, blanco y amarillo mexicano*. Recuperado de <https://acortar.link/Ym9lx>

Thomson, A. y Metz, M. (1998). *Implications of Economic Policy for Food Security: A Training Manual*. Agricultural Policy Support Service Policy Assistance Division-FAO. Recuperado de <https://acortar.link/lyYWhR>

LuiVeltz, P. (1999). *Mundialización, ciudades y territorio*. Barcelona: Ariel.