

# DE PROCAMPO A PRODUCCIÓN PARA EL BIENESTAR

de una política para incentivar la  
productividad hacia una  
política del bienestar

AUTORES

Mario Alejandro Hernández Chontal

Nereida Rodríguez Orozco

Felipe Gallardo López

Ariadna Linares Gabriel



# DE PROCAMPO A PRODUCCIÓN PARA EL BIENESTAR

## DE UNA POLÍTICA PARA INCENTIVAR LA PRODUCTIVIDAD HACIA UNA POLÍTICA DEL BIENESTAR

### AUTORES

MARÍO ALEJANDRO HERNÁNDEZ CHONTAL  
NEREIDA RODRÍGUEZ OROZCO  
FELIPE GALLARDO LÓPEZ  
ARIADNA LINARES GABRIEL

### EDITORIAL

©RED IBEROAMERICANA DE ACADEMIAS DE INVESTIGACIÓN A. C.2021



RED IBEROAMERICANA DE ACADEMIAS DE INVESTIGACIÓN A.C  
DUBLÍN 34, FRACCIONAMIENTO MONTE MAGNO  
C.P. 91190. XALAPA, VERACRUZ, MÉXICO.  
CEL 2282386072  
[www.redibai.org](http://www.redibai.org)  
[redibai@hotmail.com](mailto:redibai@hotmail.com)

Sello editorial: Red Iberoamericana de Academias de Investigación, A.C. (978-607-99621)  
Primera Edición, Xalapa, Veracruz, México.  
Presentación en medio electrónico digital: Descargable  
La imagen de portada cuenta con licencia autorizada.  
Formato: PDF 4.5 MB  
Fecha de aparición 16/11/2021  
ISBN 978-607-99563-2-5

Derechos Reservados © Prohibida la reproducción total o parcial de este libro en cualquier forma o medio sin permiso escrito de la editorial o los autores.



ISBN: 978-607-99563-2-5



EDITA: RED IBEROAMERICANA DE ACADEMIAS DE INVESTIGACIÓN A.C. (REDIBAI)

Sello editorial: Red Iberoamericana de Academias de Investigación, A.C. (978-607-99621)

Primera Edición, Xalapa, Veracruz, México.

Presentación en medio electrónico digital: Descargable

La imagen de portada cuenta con licencia autorizada.

Formato PDF 4.5 MB

Fecha de aparición 16/11/2021

ISBN 978-607-99563-2-5



ISBN: 978-607-99563-2-5



Xalapa, Veracruz. México a 10 de septiembre de 2021

## DICTAMEN EDITORIAL

La presente obra fue arbitrada y dictaminada en dos procesos; en el primero, se sometió a los capítulos incluidos en la obra a un proceso de dictaminación a doble ciego para constatar de forma exhaustiva la temática, pertinencia y calidad de los textos en relación a los fines y criterios académicos de la RED IBEROAMERICANA DE ACADEMIAS DE INVESTIGACIÓN A.C., cumpliendo así con la primera etapa del proceso editorial. En el segundo proceso de dictaminación se seleccionaron expertos en el tema para la evaluación de los capítulos de la obra y se procedió con el sistema de dictaminación a doble ciego. Cabe señalar que previo al envío a los dictaminadores, todo trabajo fue sometido a una prueba de detección de plagio. Una vez concluido el arbitraje de forma ética y responsable del Comité Editorial y Científico de la Red Iberoamericana de Academias de Investigación A.C. (REDIBAI), se dictamina que la obra **"De procampo a producción para el bienestar. De una política para incentivar la productividad hacia una política del bienestar"** cumple con la relevancia y originalidad temática, la contribución teórica y aportación científica, rigurosidad y calidad metodológica, rigurosidad y actualidad de las fuentes que emplea, redacción, ortografía y calidad expositiva.

Dr. Daniel Armando Olivera Gómez

Director Editorial

Sello Editorial: Red Iberoamericana de Academias de Investigación, A.C. (978-607-99621)

Dublín 34, Residencial Monte Magno

C.P. 91190. Xalapa, Veracruz, México.

Cel 2282386072



ISBN: 978-607-99563-2-5



Xalapa, Veracruz. México a 16 de noviembre de 2021

## CERTIFICACIÓN EDITORIAL

**RED IBEROAMERICANA DE ACADEMIAS DE INVESTIGACIÓN A.C. (REDIBAI) con sello editorial N° 978-607-99621 otorgado por la Agencia Mexicana de ISBN, hace constar que el libro "DE PROCAMPO A PRODUCCIÓN PARA EL BIENESTAR. DE UNA POLÍTICA PARA INCENTIVAR LA PRODUCTIVIDAD HACIA UNA POLÍTICA DEL BIENESTAR" registrado con el ISBN 978-607-99563-2-5 fue publicado por nuestro sello editorial con fecha de aparición del 16 de noviembre de 2021 cumpliendo con todos los requisitos de calidad científica y normalización que exige nuestra política editorial.**

Fue evaluado por pares académicos externos y aprobado por nuestro Comité Editorial y Científico y pre-dictaminado por el Comité Editorial de la Red Iberoamericana de Académias de Investigación A.C. (REDIBAI)

Todos los soportes concernientes a los procesos editoriales y de evaluación se encuentran bajo el poder y disponibles en Editorial RED IBEROAMERICANA DE ACADEMIAS DE INVESTIGACIÓN A.C. (REDIBAI), los cuales están a disposición de la comunidad académica interna y externa en el momento que se requieran. La normativa editorial y repositorio se encuentran disponibles en la página <http://www.redibai-myd.org>

Doy fe.

Dr. Daniel Armando Olivera Gómez

Director Editorial

Sello Editorial: Red Iberoamericana de Académias de Investigación, A.C. (978-607-99621)

Dublín 34, Residencial Monte Magno

C.P. 91190. Xalapa, Veracruz, México.

Cel 2282386072



ISBN: 978-607-99563-2-5



# PRÓLOGO

**BENITO RAMÍREZ VALVERDE**

Colegio de Postgraduados, Campus Puebla

## **Neoliberalismo, Política Social y Pobreza**

Al inicio de la década de los ochentas, en nuestro país, como en varios países de América Latina, se inició un modelo económico neoliberal, con la consiguiente reducción del Estado, mediante la desaparición y privatización de empresas gubernamentales. Esta política impactó negativamente en el campo mexicano. En este momento, el presidente de la República era el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, emanado de las filas del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que con el esquema neoliberal rompe con una línea política seguida por los gobiernos que lo antecedieron.

En este libro titulado: “De PROCAMPO a Producción para el Bienestar. De una política para incentivar la productividad hacia una política del bienestar” los autores Mario Alejandro Hernández Chontal, Nereida Rodríguez Orozco, Felipe Gallardo López y Ariadna Linares Gabriel presentan los aciertos y problemas de un cuarto de siglo de la política social en México, al analizar un programa que, con modificaciones, logró ser transexenal y continuar a pesar de los cambios políticos. En la obra se estudia el programa de apoyos directos al campo (PROCAMPO) y el cambio hacia el PROAGRO Productivo, que contemplan 24 años de acción de este programa en un análisis a nivel nacional y con referente en el estado de Veracruz, todo esto dentro del esquema neoliberal. Continúan el análisis con el programa Producción para el Bienestar que fue iniciado por el actual régimen. Este estudio es importante porque analiza el desarrollo de los programas, su impacto y propone algunas alternativas para atender uno de los problemas más graves de nuestro país que es la pobreza rural.

Una fecha importante para México fue el primer día del año 1994, cuando entra en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Este fue consecuencia de un viraje en la política iniciada por el gobierno mexicano desde los primeros años de la década de los ochentas. Política que incluyó la privatización de empresas estatales y en el caso del sector rural, la modificación del artículo 27 constitucional, que a decir de Alain Rouquié (2015:436) “ponía fin a la redistribución de tierras, marcaba el fin de la Revolución mexicana y su carácter "agrarista" y comunitario”<sup>1</sup>.

En 1994, justo al inicio del PROCAMPO, las condiciones de pobreza de la población en el país eran devastadoras. Los datos oficiales indicaban que, de acuerdo con la medición usada anteriormente (CONEVAL, 2021a)<sup>2</sup>, el 52.4 % de la población total se encontraba en pobreza de patrimonio y el 21.2 % en su manifestación más deplorable, la pobreza alimenticia. Pero la pobreza en el medio rural fue más acentuada, ya que de acuerdo a esta misma medición el 41.2 % de la población urbana estaba en pobreza de patrimonio mientras que en el medio rural la cifra ascendía a 69.3 % y en el aspecto de pobreza alimentaria la primera era del 10.7 %, mientras que en el medio rural alcanzaba el 37%, por lo que más de la tercera parte de las familias en el medio rural contaban con un ingreso insuficiente para adquirir la canasta básica alimentaria (CONEVAL, 2021a). Este fue el último año del sexenio de Salinas de Gortari y muestra las terribles condiciones en que dejó el país.

---

<sup>1</sup> Rouquié, Alain. (2015). México y el TLCAN, veinte años después. *Foro Internacional*, 55(2), 433-453.

<sup>2</sup> CONEVAL. (2021a). Medición de la pobreza anterior. Medición por ingresos 1990-2012. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/EDP/Paginas/Medicion-por-ingresos-1990-2012.aspx>

El 4 de octubre de 1993, se anunció el inicio del PROCAMPO, donde Carlos Hank González, Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, afirmó que después de la reforma del Artículo 27 Constitucional, el PROCAMPO “es la medida de mayor importancia del gobierno del presidente Salinas de Gortari” (Hank González, 1993:983)<sup>3</sup>. El PROCAMPO surgió, entre otros aspectos, como respuesta ante el ingreso de México al TLCAN y la eliminación de los precios de garantía de algunos productos agrícolas.

El decreto que regula el PROCAMPO, fue publicado el 25 de julio de 1994 y plantea en el artículo primero que el objeto del PROCAMPO es “transferir recursos en apoyo de la economía de los productores rurales” (DOF, 1994)<sup>4</sup>. El programa sería aplicable a los cultivos de maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya, algodón, cártamo y cebada. La superficie atendida por el programa tenía como el único límite el establecido en la Constitución para la pequeña propiedad. Los productores dentro del programa recibirían un pago único por cada una de las hectáreas dentro del programa. Es necesario mencionar que el PROCAMPO otorgaba apoyos tanto la agricultura comercial como la agricultura campesina, sin distinción. Hay que hacer notar que el decreto menciona a los pequeños campesinos, al plantear que el programa tiene como objetivo mejorar los ingresos de 2.2 millones de productores de autoconsumo. Sin embargo, se presentó una disparidad para los pequeños productores; ya que el pago fue en función de la superficie cultivada; así un productor con poca superficie y muchas necesidades recibiría mucho menos que los grandes productores de mayores recursos. De esta forma, con PROCAMPO, los pequeños productores recibieron menos apoyos y los recursos fueron totalmente insuficientes, si bien son paliativos, no lograron abatir la pobreza.

---

<sup>3</sup> Hank González, Carlos. (1993). El Procampo: estrategia de apoyos al productor del agro. *Revista Comercio Exterior*. 43(10), 982-984.

<sup>4</sup> DOF. DECRETO que regula el Programa de Apoyos Directos al Campo denominado PROCAMPO. (1994). [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4719768&fecha=25/07/1994](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4719768&fecha=25/07/1994)

Ante estas condiciones, en 1994 asume la presidencia el doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, también proveniente del Partido Revolucionario Institucional, a quien le estalla una crisis económica de gran magnitud. Aquí nuevamente se incrementa la pobreza en el país. De acuerdo a los datos oficiales de CONEVAL (2021a), para 1996 la pobreza de patrimonio en el país alcanzó el 69%, lo que significó un incremento de 16 puntos porcentuales respecto a los dos años anteriores y para el caso de la pobreza alimentaria el incremento fue un poco mayor, con 16.2 puntos porcentuales, por lo que el 37.4% de la población presentaba carencia respecto a la alimentación. El impacto de la crisis en el medio rural fue devastador, porque en sólo dos años, de 1994 a 1996 la pobreza de patrimonio pasó de 69.3% a 80.7% y la pobreza alimentaria de 37% a 53.5%. En estas condiciones de pobreza del campo mexicano, el programa PROCAMPO se mantuvo durante todo el gobierno del Presidente Zedillo.

En el año 2000, después de varias décadas de predominancia del Partido Revolucionario Institucional, el resultado oficial de las elecciones muestra alternancia en la presidencia, al otorgar el triunfo al Partido Acción Nacional en la persona de Vicente Fox Quesada. Esta alternancia provoca grandes expectativas de cambio en ciertos sectores de la población, sin embargo, en términos generales se mantuvo la misma línea política. Se continuó con el modelo neoliberal y la política económica, social y agropecuaria persistió, afectando a la población con menores recursos, especialmente en el campo. Durante el gobierno de Fox se le dio continuación al PROCAMPO.

El gobierno de Fox, parte con un ligero aumento de 1.2 % en la pobreza patrimonial de la población, resultando que el 53.6 % se encontraba en esta condición, aunque aumentó un poco más en la pobreza alimentaria (2.9 %) por lo que la población con problemas para adquirir la canasta alimentaria era de 24.1 %. En el caso del área rural, la pobreza patrimonial se mantuvo muy similar (69.2 %) pero la pobreza alimentaria se incrementó desde el inicio del PROCAMPO de 21.2 % a 42.4 %. Esto implica que al iniciar el gobierno de Fox cuatro de cada 10 habitantes tenían problemas para tener una alimentación adecuada, lo que da idea del importante que era establecer una política social que atendiera esta población. El PROCAMPO

continuó proporcionando apoyo, pero a todas luces insuficiente para la magnitud del problema de bajas condiciones de vida de la población rural. El sexenio concluyó sin grandes cambios y acabando con las expectativas de un porcentaje importante de la población.

En 2006, continúa el Partido Acción Nacional en el poder al asumir la presidencia el Lic. Felipe Calderón Hinojosa. Se continúa con el esquema neoliberal y consecuentemente se sigue con la política social y especialmente el programa PROCAMPO continúa actuando en el medio rural. Pero la pobreza también se mantenía. El 42.9% de la población se encontraba en pobreza de patrimonio y el 14% en pobreza alimentaria, mientras que, en el medio rural, la pobreza patrimonial alcanzaba a la mayoría de la población (54.6%) y la pobreza alimentaria llegaba hasta casi una cuarta parte de la población (24.4%). Al terminar el sexenio del Lic. Calderón la pobreza se incrementó tanto a nivel general como en el medio rural. El año de 2012 la pobreza patrimonial alcanzó al 52.3% y la pobreza alimentaria a un 19.7%, lo que significó un aumento de 9.4 y de 5.7 puntos porcentuales respectivamente. Para el caso del medio rural se presentó una situación similar al alcanzar un 63.6% de la población en pobreza patrimonial y un 30.9% en pobreza patrimonial, lo que significó un aumento de nueve y 6.5 puntos porcentuales para cada tipo de pobreza.

En el año 2012, nuevamente se presenta un cambio de partido en el poder y toma la presidencia el Lic. Enrique Peña Nieto proveniente del Partido Revolucionario Institucional. El modelo económico y la política social continúan sin grandes cambios. El PROCAMPO se mantiene hasta el año 2014, donde con algunos cambios se propuso el PROAGRO Productivo, que funcionó hasta finalizar el sexenio de Peña Nieto.

Con relación a la medición de la pobreza, el 20 de enero de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Desarrollo Social<sup>5</sup>, donde en el artículo 36 se establece la definición y medición de la pobreza que sería de aplicación obligatoria a las dependencias que participen en la ejecución de programas de desarrollo social y esta medición de la pobreza se estima con al menos nueve indicadores. Esta nueva medición no es comparable con la anterior basada en ingresos, sin embargo, da idea de la magnitud de cambio de la pobreza en nuestro país al comparar con la medición anterior.

Al asumir Peña Nieto la presidencia las condiciones de pobreza, de acuerdo con la medición oficial de CONEVAL (2021b)<sup>6</sup> eran de 48.9% de la población en pobreza y 9.8% en pobreza extrema. Puede observarse que casi la mitad de la población estaba en condiciones de pobreza. Dos años después, cuando inicia el PROAGRO Productivo, la pobreza era de 46.2% y 9.3 por ciento en pobreza extrema. Al finalizar su sexenio, con el desarrollo de su política social incluyendo el PROAGRO Productivo, las condiciones de la población en el país eran de 41.9% en pobreza y 7.4% en pobreza extrema. Estos números señalan que más de 51 millones de habitantes se encontraban en condiciones de pobreza. Los datos mostrados acerca de la pobreza demuestran el rotundo fracaso de la política social durante el periodo neoliberal.

Para 2018, nuevamente se produce un cambio en el partido en el poder, al obtener la presidencia el Lic. Andrés Manuel López Obrador, que fue propuesto por una coalición de partidos encabezados por el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), quien propone la finalización del modelo neoliberal seguido por los gobiernos anteriores.

---

<sup>5</sup> DOF. LEY General de Desarrollo Social. (2004). [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgds/LGDS\\_orig\\_20ene04.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgds/LGDS_orig_20ene04.pdf)

<sup>6</sup> CONEVAL. (2021b). Medición de la pobreza. Resultados de pobreza en México 2018 a nivel nacional y por entidades federativas. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>

Desde su campaña por la presidencia, López Obrador planteó en el Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024<sup>7</sup>, que, aunque se reconocía que en las últimas dos décadas el gobierno federal empleó una gran cantidad de recursos económicos para combatir la pobreza, no se lograron avances significativos por lo que se plantea un cambio en el uso de sus recursos. Se afirmaba que la baja nivel en la calidad de vida de la población rural denotaba la falta de una política pública que contribuye al desarrollo del campo mexicano.

Ante esta situación, el nuevo gobierno plantea el “Programa Producción para el Bienestar” y en el Primer Informe de Gobierno<sup>8</sup>, se hace un reconocimiento a los pequeños productores agrícolas considerándolos el punto de partida para las políticas de seguridad alimentaria, mediante un enfoque territorial y combate a la pobreza. Otro aspecto enunciado en el Primer Informe de Gobierno es que las políticas sociales seguidas por el gobierno en las últimas tres décadas han sido insuficientes para incidir en la disminución de la pobreza y considera que el nuevo gobierno debe dirigir sus programas hacia los grupos históricamente marginados.

Es claro que, durante la presencia del modelo neoliberal, a pesar de la política social y programas como el PROCAMPO y el PROAGRO Productivo, la pobreza persistió y el nuevo gobierno recibe este reto y que se acentúa en 2020 por la pandemia ocasionada por el COVID-19, que estanca la actividad económica, ocasionando problemas de salud y muerte en la población, lo que provocó una crisis económica que incrementa los niveles de pobreza. Para 2020, de acuerdo con los datos oficiales de CONEVAL (2021c)<sup>9</sup>, la pobreza se incrementó respecto a 2018, en dos puntos porcentuales alcanzando la cifra de 43.9% de habitantes en condiciones de pobreza y 8.5% en pobreza extrema.

---

<sup>7</sup> López Obrador A. M. (2017) Proyecto Alternativo de Nación 2018 – 2024. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94367/CG2ex201712-22-rp-5-2-a2.pdf>

<sup>8</sup> López Obrador A. M. (2019) Primer Informe de Gobierno 2018-2019. <https://presidente.gob.mx/wp-content/uploads/2019/09/PRIMER-INFORME-DE-GOBIERNO-2018-2019.pdf>

<sup>9</sup> CONEVAL. (2021c). Medición de la pobreza. Resultados de pobreza en México 2020 a nivel nacional y por entidades federativas. [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2020.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.aspx)

Ante esta situación, el Programa Producción para el Bienestar, tiene como principal reto mostrar resultados en el combate a la pobreza rural, en un contexto de modificaciones estructurales implementadas durante el periodo neoliberal. En este sentido, proponer nuevas medidas al programa que permita mejorar las condiciones de vida de la población rural siempre será un ejercicio fecundo y la presente obra De PROCAMPO a Producción para el Bienestar. De una política para incentivar la productividad hacia una política del bienestar”, es referente obligado.

# INDICE

<b>I.</b>	<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>LOS ALBORES DE UNA POLÍTICA PARA EL CAMPO QUE ENFRENTÓ LOS DESAFÍOS DE LA PRODUCTIVIDAD.....</b>	<b>5</b>
	GÉNESIS DEL PROCAMPO.....	5
	LA EVOLUCIÓN DEL PROCAMPO: ACIERTOS Y DESACIERTOS.....	8
	PRINCIPALES RESULTADOS DE PROCAMPO: IMPACTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS.....	12
<b>III.</b>	<b>LECCIONES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE PROAGRO PRODUCTIVO 2014-2018.....</b>	<b>16</b>
	GENERALIDADES DEL PROGRAMA .....	16
	OBJETIVO DEL PROGRAMA Y ASPECTOS RELEVANTES EN LA IMPLEMENTACIÓN.....	17
	DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIARIOS, APOYOS Y RESULTADOS DEL PROAGRO PRODUCTIVO....	20
	PROAGRO PRODUCTIVO EN EL ESTADO DE VERACRUZ .....	26
	EL CASO DE LOS PRODUCTORES DE CAFÉ Y ORNAMENTALES DE LA REGIÓN MONTAÑA EN VERACRUZ .....	31
<b>IV.</b>	<b>PRODUCCIÓN PARA EL BIENESTAR EN EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y POLÍTICO ACTUAL.....</b>	<b>34</b>
	ANTECEDENTES Y CONSIDERACIONES .....	34
	FUNDAMENTACIÓN DEL PROGRAMA Y CONSIDERACIONES PARA EL LOGRO DE OBJETIVOS .....	36
	EL CONTEXTO POLÍTICO Y SOCIOECONÓMICO .....	41
<b>V.</b>	<b>ELEMENTOS CLAVES DE CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN PRODUCCIÓN PARA EL BIENESTAR.....</b>	<b>44</b>
	EL CAMBIO DE POLÍTICA CON PpB.....	44
	ACOMPAÑAMIENTO TÉCNICO PARA LA TRANSICIÓN AGROECOLÓGICA .....	46
	FINANCIAMIENTO ¿PARA QUÉ Y PARA QUIÉN?.....	50
	CAMBIOS Y CONTINUIDADES RELEVANTES EN PpB.....	53
<b>VI.</b>	<b>AVANCES DEL PROGRAMA PRODUCCIÓN PARA EL BIENESTAR EN VERACRUZ: BENEFICIARIOS, SUPERFICIE Y MONTOS DE APOYO.....</b>	<b>54</b>
	CARACTERÍSTICAS DE LOS BENEFICIARIOS DE PpB .....	54
	BENEFICIARIOS, SUPERFICIE Y MONTOS DE APOYO EN LAS REGIONES DE VERACRUZ.....	56
	PRODUCCIÓN Y VALOR DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA EN VERACRUZ.....	59
	GRUPOS DE MUNICIPIOS EN RELACIÓN CON LOS APOYOS DE PpB.....	61
	SÍNTESIS DE CAMBIOS EN LA APLICACIÓN DE PpB EN EL CASO DE VERACRUZ .....	66

<b>VII.</b>	<b>LA TERRITORIALIZACIÓN DE LA AGROECOLOGÍA PARA LA TRANSICIÓN AGROECOLÓGICA.....</b>	<b>67</b>
<b>VIII.</b>	<b>INQUIETUDES FINALES PARA EL ANÁLISIS Y LA PRAXIS EN EL PPB COMO UNA ESTRATEGIA TERRITORIAL PARA LA TRANSICIÓN AGROECOLÓGICA .....</b>	<b>73</b>

## INDICE DE CUADROS

<b>Cuadro 1.</b> Cuotas otorgadas a los beneficiarios en relación con el estrato de producción en 2014 y 2018.....	19
<b>Cuadro 2.</b> Montos de incentivos por estado en 2014 y su proporción de acuerdo con los estratos de producción.....	24
<b>Cuadro 3.</b> Montos de incentivos por estado en 2018 y su proporción de acuerdo con los estratos de producción.....	25
<b>Cuadro 4.</b> Cambios en el número de beneficiarios, superficie y montos de apoyo de 2014 a 2018.....	30
<b>Cuadro 5.</b> Heterogeneidad productiva de las diez regiones del estado de Veracruz, de acuerdo con los cultivos incentivados por PROAGRO productivo.....	30
<b>Cuadro 6.</b> Estratos de productores y superficie de apoyo de granos, amaranto, chía, caña, café, cacao y miel.....	37
<b>Cuadro 7.</b> Cuotas de apoyo para granos, amaranto, chía, café, caña de azúcar, cacao o miel.....	39
<b>Cuadro 8.</b> Cambios y continuidades identificados desde PROCAMPO hasta PpB.....	53
<b>Cuadro 9.</b> Beneficiarios del PpB 2019-2021 en Veracruz, ciclo primavera-verano (PV) y otoño-invierno (OI).....	54
<b>Cuadro 10.</b> Beneficiarias y beneficiarios de PpB (2019 a 2021).....	55
<b>Cuadro 11.</b> Beneficiarios, superficie y montos de apoyo de 2019 a 2021, en relación con los estratos de producción.....	56
<b>Cuadro 12.</b> Distribución de beneficiarios, superficie y montos de apoyo en las regiones de Veracruz en 2019.....	56
<b>Cuadro 13.</b> Valores de superficie y montos de apoyo en las regiones de Veracruz en 2019...	57
<b>Cuadro 14.</b> Distribución de beneficiarios, superficie y montos de apoyo en las regiones de Veracruz en 2020.....	57
<b>Cuadro 15.</b> Valores de superficie y montos de apoyo en las regiones de Veracruz en 2020...	58
<b>Cuadro 16.</b> Distribución de beneficiarios, superficie y montos de apoyo en las regiones de Veracruz en 2021.....	58
<b>Cuadro 17.</b> Valores de superficie y montos de apoyo en las regiones de Veracruz en 2021...	59
<b>Cuadro 18.</b> Características de los grupos identificados en relación con los estratos de producción y las variables consideradas.....	62
<b>Cuadro 19.</b> Cultivos sembrados en los municipios del estado de Veracruz.....	65

## INDICE DE FIGURAS

<b>Figura 1.</b> Concentración de los subsidios de PROCAMPO (2006-2012).....	11
<b>Figura 2.</b> Porcentaje de hectáreas apoyadas por PROCAMPO en los estados del país del periodo 1994-2012.....	13
<b>Figura 3.</b> Composición del ingreso total por estrato (%) de los beneficiarios en dos municipios de Chihuahua en 2013.....	14
<b>Figura 4.</b> Distribución de beneficiarios en 2014 (A) y 2018 (B).....	21
<b>Figura 5.</b> Distribución de los montos apoyados en 2014 (A) y 2018 (B).....	23
<b>Figura 6.</b> Grupos de municipios y su distribución en las regiones del estado de Veracruz, en 2014.....	28
<b>Figura 7.</b> Grupos de municipios y su distribución en las regiones del estado de Veracruz, para el año 2018.....	29
<b>Figura 8.</b> Estrategias del PpB hacia la autosuficiencia alimentaria nacional.....	38
<b>Figura 9.</b> Distribución de productores, montos y superficie apoyada por PpB.....	40
<b>Figura 10.</b> Regiones del país donde se implementa la estrategia de acompañamiento técnico.....	47
<b>Figura 11.</b> Producción y valor de la producción agrícola en los municipios de Veracruz en 2019 y 2020.....	60
<b>Figura 12.</b> Grupos de municipios y su distribución en las regiones del estado de Veracruz en 2020.....	63

## I. INTRODUCCIÓN

En un análisis del campo mexicano realizado por la FAO en 2018, se mostraron los rostros del medio rural: jóvenes sin acceso a la tierra, mujeres con un rol protagónico para la seguridad alimentaria y nutricional, indígenas --dueños del 15.5% de la superficie rústica--, así como jornaleros agrícolas y sus familias; en un contexto de pobreza extrema (17.4% de la población rural) y en un régimen de minifundio y baja productividad. El informe puntualizó que las políticas públicas implementadas para estos territorios han sido regresivas y orientadas a proveer bienes privados individuales, aumentando las desigualdades regionales y entre productores. Además de marcos legales y diseño de políticas públicas sectoriales desarticuladas, que tienen como consecuencia la aplicación de programas que pulverizan la acción gubernamental (FAO, 2018).

Este escenario fue el resultado en gran parte, del tránsito de políticas gubernamentales orientadas hacia la liberación económica durante los años 70 y 80 y del proceso de cambio estructural y la negociación del Tratado de Libre Comercio de América de Norte (TLCAN) en los años 90 (Yúnez, 2010); lo que desencadenó la implementación de programas en el sector con una lógica de liberación económica y de mercado y un gasto público que favoreció principalmente a los productores medianos y grandes (Fox & Haight, 2010). En este contexto, surgió la estrategia de política pública más importante para el campo mexicano, por el número de beneficiarios y presupuesto asignado, el programa PROCAMPO que operó durante 20 años (1993-2013) y que posteriormente se convirtió en PROAGRO productivo (2014-2018). Estos dos programas generaron que la agricultura se polarizara, propiciando un marco institucional y socioeconómico que estimuló el desarrollo y afianzamiento de la agricultura comercial y la exportación, así como un mayor rezago en la agricultura de pequeña escala (Gómez Oliver & Tacuba Santos, 2017).

Esta lógica de mercado dentro de los programas implementados con un aparato administrativo al servicio de las grandes corporaciones, fue un instrumento que no favoreció al sector más vulnerable. Esto se tradujo en una concentración de los productores de gran escala con mayor productividad en el centro y norte del país y agricultores de pequeña escala con menor productividad en el sureste (Hernández Chontal, 2020). Este proceso sociohistórico en la interfaz del ocaso del siglo XX y el albor del XXI del campo mexicano, ejemplifica lo que el sociólogo Boaventura de Sousa menciona de la lógica productivista, como una de las lógicas de no existencia, la cual se asienta en la monocultura de los criterios de productividad capitalista --el crecimiento económico es un objetivo racional incuestionable y, como tal, es incuestionable el criterio de productividad que mejor sirve a ese objetivo--. Lo improductivo es una forma social de inexistencia porque la realidad que conforma aparece como obstáculo con respecto a la realidad que cuenta como importante --lo productivo-- (de Sousa Santos, 2009).

Esta lógica de no existencia y de monocultura productivista, tuvo como instrumento para su instauración el modelo productivo de revolución verde, basado en el diseño y aplicación de paquetes tecnológicos y utilización de grandes cantidades de insumos agrotóxicos y fertilizantes. Esto tuvo como consecuencia que el sistema alimentario tuviera de base el monocultivo con grandes áreas plantadas, uso intensivo de productos químicos, sistemas alimentarios y agrícolas bajo el control corporativo, pérdida de pequeñas y medianas unidades de producción, aumento de los problemas de salud relacionados con la mala alimentación y políticas que apoyan las operaciones a gran escala (Gliessman, 2020), por mencionar algunas. En contraparte a esta monocultura productivista y de no existencia y por lo tanto, con poca visibilización, se gestan y confluyen movimientos sociales de agricultoras, agricultores, campesinas y campesinos que practican la agroecología como formas activas y creativas de resistencia contra el modelo agroindustrial, los agronegocios y las políticas agrarias neoliberales implementadas durante más de tres décadas por el gobierno mexicano (Toledo & Barrera-Bassols, 2017); las cuales empiezan a ser más visibles institucionalmente en los últimos tres años --al menos en el discurso-- en el marco de un cambio de timón de la política mexicana, ya que el país

se encuentra en un proceso de transformación en el que el discurso político anuncia el final del periodo neoliberal, es así que desde el 2018 y con el inicio del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, el sector agropecuario cuenta con una nueva estructura programática, dando pie a un cambio de PROAGRO productivo al programa *Producción para el Bienestar* (PpB).

PpB, intenta afrontar los diversos retos que tiene el campo mexicano ya que a diferencia de los programas que le antecedieron y en general de la política del sector, busca contribuir en el logro de la autosuficiencia alimentaria y el rescate al Campo como una estrategia dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. También se enfoca esencialmente en los productores de pequeña y mediana escala y se orienta la producción de alimentos con prácticas agroecológicas y sustentables, mediante tres estrategias centrales en el contexto del Programa Nacional de Transición Agroecológica: dotación de liquidez, acceso a financiamiento y acompañamiento técnico (DOF, 2020a).

En este marco, esta obra busca analizar el proceso de transformación del campo mexicano a través del programa PpB e identificar elementos a considerar en la consolidación del programa, con base en nuestra experiencia académica y el análisis de los datos de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader), en este viaje llamado “De PROCAMPO a Producción para el Bienestar. De una política para incentivar la productividad hacia una política del bienestar”.

Se inicia con la recapitulación de algunos elementos del programa PROCAMPO, como parteaguas de una política para el campo que enfrentó los desafíos de la productividad. Posteriormente, se analizan los principales resultados del programa PROAGRO productivo, con un recorrido en las escalas local, estatal y nacional. Se aborda el caso de Veracruz, por su heterogeneidad socioeconómica y agroecológica, para comprender en la medida de su pertinencia, lo que actualmente representa el PpB a todo el país. En este orden de ideas, se plantean los elementos centrales del PpB, enfoques, objetivos, alcances y se sitúa en el contexto económico y político actual. Se describen algunos elementos que fundamentan la importancia del cambio de política que representa el PpB y se analizan sus elementos centrales: financiamiento y acompañamiento técnico. Finalmente, se plantea que el enfoque

de la territorialidad agroecológica es de gran relevancia para consolidar el programa, presentando el caso del estado de Veracruz, en términos de la distribución de beneficiarios, montos y superficie apoyada y cultivos, en relación con los estratos de producción a nivel municipal y regional como elementos claves para territorializar PpB y la agroecología.

## II. LOS ALBORES DE UNA POLÍTICA PARA EL CAMPO QUE ENFRENTÓ LOS DESAFÍOS DE LA PRODUCTIVIDAD

Analizar y discutir los resultados de las políticas públicas aplicadas al sector agropecuario y que estos sirvan para replantearlas de una forma más eficiente y eficaz, no es tarea ociosa y sencilla. Es aún más retadora, para el contexto particular mexicano por su peculiar característica, en relación a la paradoja de ser uno de los países de América Latina y el Caribe con mayor inversión del gasto público (López *et al.*, 2017), pero con menos resultados (Gómez Oliver, 2009). Por lo que, en esta sección, se tuvo como planteamiento, contestar para el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) las siguientes interrogantes –considerando que fue el instrumento de política pública más importante por la cantidad de beneficiarios y presupuesto asignado durante 20 años--: ¿En qué contexto surgió el programa y cómo evolucionó? ¿Cuáles fueron los principales aciertos y desaciertos en términos de su pertinencia? ¿Cuáles fueron sus principales resultados e impactos, considerando sus objetivos?

### GÉNESIS DEL PROCAMPO

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid en 1982, se suscitó una de las crisis económicas más importantes de México. En respuesta, se optó por el modelo neoliberal. Se esperaba que a partir de la liberalización comercial, la economía del país aprovecharía su ventaja comparativa, con respecto a la economía norteamericana y, que el crecimiento del sector exportador reestablecería la economía que se había fracturado por la crisis (Orihuela & Sánchez, 2014). Por supuesto que esto permeó en el sector rural y una pregunta central fue ¿Cómo apoyó el gobierno mexicano al campo tras la crisis económica?

En este periodo de ajustes y desajustes, la política agrícola sufrió cambios estructurales en el intento de concertar un modelo de desarrollo agrícola alineado con la nueva política macroeconómica en ese momento; este esfuerzo se orientó hacia la *“competitividad, las ventajas comparativas y la inserción de México en el proceso de internacionalización de la agricultura”*. En respuesta, se logró la

expansión del sector de frutas y hortalizas --productos de gran demanda en Estados Unidos-- pero no se priorizó al sector de los cultivos básicos (Jiménez, 2005).

Como consecuencia, se disminuyó la inversión económica y se eliminó parte de los subsidios (Juárez-Sánchez & Ramírez-Valverde, 2006). El Estado impulsó programas de ajuste estructural, en los que el mercado tuvo un papel relevante en la distribución de los recursos, restauró desajustes económicos e impulsó la inversión productiva y el desarrollo económico --todo lo que generara riqueza fue primordial--pero los aspectos sociales quedaron en segundo plano (Calva & Rinderman, 2003).

Durante el periodo 1980-1992 la situación del campo se tornó compleja, la pérdida en el valor de producción de granos durante el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari fue de 1N\$10,890 anuales, por lo que fue necesario buscar soluciones (Gómez Cruz *et al.*, 1993). En 1991, el gobierno de Salinas de Gortari presentó dos programas de apoyo al campo; "*Diez puntos para la reactivación y la justicia en el campo*"<sup>2</sup> y "*Seis puntos para la capitalización del campo*". En este mismo año el presidente se dirigió a los luchadores agrarios y dirigentes campesinos para escuchar sus anhelos por una transformación del campo mexicano. Al respecto mencionó:

*"el campo ya no puede seguir como está; tiene que haber cambios en el campo."*

Se resaltó, que el campo necesitaba un cambio integral que brindara apoyos, recursos e inversión en infraestructura y profundizó en la falta de justicia y pobreza (Salinas de Gortari, 1991).

Como una respuesta estratégica de políticas públicas para el sector agropecuario, considerando las condiciones económicas, sociales, medioambientales y aunado a una polarización productiva, por una parte los grandes productores y por otra

---

<sup>1</sup> Nuevos Pesos. Véase "DECRETO por el que se crea una nueva unidad del Sistema Monetario de los Estados Unidos Mexicanos" <https://www.banxico.org.mx/marco-normativo/normativa-emitada-por-el-banco-de-mexico/circular-2024-95/%7B352DB47F-DE93-12F3-C7A3-73B25F52724A%7D.pdf>

<sup>2</sup> <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/276/9/RCE9.pdf>

aquellos pequeños productores que se encontraban en pobreza (FAO, 2015), surgió el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), durante el ciclo agrícola otoño-invierno de 1993, bajo la idea de modernizar al campo mexicano. Este programa estuvo a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) por medio de la agencia de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) y sus delegaciones, las cuales se coordinaron con los gobiernos de las entidades federativas para su operación, a través de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) (Schwentesi Rindermann *et al.*, 2007).

La estructura de los apoyos brindó subsidios directos a los productores rurales de escasos recursos, inicialmente estuvo limitado a la producción de once granos: maíz, frijol, arroz, trigo, sorgo, soya, cártamo, algodón, girasol, ajonjolí y cebada, que cubrían el 70% de la superficie agrícola nacional (Torres-Oregón, 2006).

En 1994, México negoció el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Estados Unidos y Canadá, que implicó la liberalización externa del mercado de maíz y una transición de las políticas públicas, de eliminación de los precios de garantía y el retiro de otros subsidios indirectos que recibían los productores (Maximiliano-Martínez *et al.*, 2011). El TLCAN no contempló constituirse en una unión económica, no dispuso de instituciones supranacionales tendientes para unir los asuntos jurídicos, políticos y sociales, así como la generación de apoyos a los países con menos desarrollo; sólo apoyó el libre intercambio de mercancías, servicios y capitales (Delgado, 2003). En el campo, el tratado comercial llevó a la modificación de la estructura agrícola para la producción de cultivos más competitivos y exportables como frutas y hortalizas y, se dejó de producir cultivos menos competitivos como granos y oleaginosas (García-Salazar & Ramírez-Jaspeado, 2015).

En el contexto de la implementación del PROCAMPO y TLCAN el costo de la canasta de productos básicos disminuyó al pasar los años. De acuerdo con Hernández y Martínez (2009) el tipo de política que manejó PROCAMPO resultó beneficioso para los compradores de los cultivos de arroz, frijol, maíz, trigo y sorgo a nivel productor, pero las importaciones tuvieron un impacto negativo en los precios

de estos productos. En 1995 cambió la normativa del programa y se permitió la siembra de cualquier cultivo lícito como una estrategia para estimular la transformación de la actividad económica (García-Salazar *et al.*, 2011a). Es importante destacar que la génesis del programa fue el apoyo a la producción de cultivos básicos.

### **LA EVOLUCIÓN DEL PROCAMPO: ACIERTOS Y DESACIERTOS**

PROCAMPO fue estructurado por el gobierno de México como un apoyo directo de carácter temporal, para que los productores beneficiarios se adaptaran a la nueva apertura comercial aumentando sus niveles de producción, para ser competitivos sin los apoyos y subsidios gubernamentales (Torres-Oregón, 2006); sin embargo, la operación del programa se extendió hasta el año 2013. Durante 20 años, se acentuaron nuevos problemas y se presentaron nuevos retos a los que tuvo que responder la política pública agrícola mexicana.

Los aspectos centrales que le quitaron su carácter temporal y estimularon su extensión, fueron el ser un programa totalmente ajeno a toda política de fomento, manejo de programas de mejoramiento productivo y de transferencia de tecnología; además de que por su diseño quedó desligado de estrategias de combate contra la pobreza (Moguel, 1994). En este contexto, el programa tampoco consideró la gestión del conocimiento productivo y la adopción de innovaciones tecnológicas, organizativas y de gestión (Zarazúa-Escobar *et al.*, 2011). Pero sin duda significó una gran estrategia de política pública sectorial para la población del medio rural, ya que apoyó el 60.9% de la superficie total sembrada de México y concentró una buena parte del presupuesto ejercido por la SAGARPA hasta en 30% (Carrera Chávez & Carrillo Carrera, 2016).

En el periodo de 1994-1996 (sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León 1994-2000), el programa apoyó una superficie promedio anual de 13,751 mil de hectáreas y entregó a los productores de 330 pesos ha<sup>-1</sup> en el ciclo otoño invierno (O-I) y 350 pesos ha<sup>-1</sup> en el ciclo primavera-verano (PV) (García-Salazar *et al.*, 2011a). En este periodo se instrumentó el Programa Nacional Agropecuario y de Desarrollo Rural (1995-2000) y en 1996 surgió la “*Alianza para el Campo*”, ambos en el sentido de

promover el desarrollo del campo al instrumentar programas de apoyo para aumentar la productividad, reducir el déficit comercial y fomentar la participación de los productores (Herrera Tapia, 2009).

La Alianza para el Campo incluyó un decidido impulso al fortalecimiento del federalismo a partir de una eficiente y clara distribución de responsabilidades a las entidades federativas y municipios, además, fomentó la participación de los productores y sus organizaciones como base del desarrollo rural. En este contexto se reafirmó el impulso del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) como parte medular del apoyo federal destinado al desarrollo del sector agropecuario; visualizado como *“un sistema de apoyos para fomentar una mayor participación de los sectores social y privado a fin de mejorar la competitividad interna y externa, elevar el nivel de vida de las familias rurales y modernizar los procesos de comercialización, a efecto de incrementar la capacidad de capitalización de las unidades de producción rural”* (DOF, 1998).

Es importante acotar, que a inicios de la década de los 2000 surge la puesta en marcha del enfoque territorial en el país, con la finalidad de articular competitiva y sustentable a las zonas rurales con mercados dinámicos; así como la transformación institucional para estimular la asociación y concertación entre actores locales y externos; el sector agrícola pasó de sólo inducir la productividad hacia otras actividades por la vía del multiplicador del empleo, el ingreso, la innovación y el intercambio con las zonas urbanas (Gómez Oliver & Tacuba Santos, 2017).

El enfoque fue bien aceptado en un entorno de retos y necesidad de soluciones y se acompañó de la normatividad de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2001. Esta estrategia contempló la participación de la población rural en la planeación democrática del desarrollo. Como objetivos se planteó; a) promover el bienestar social y económico de la sociedad rural, b) atender a las regiones de mayor rezago, c) contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria, d) conservar la biodiversidad y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales y e) valorar las funciones

económicas, ambientales, sociales y culturales de la agricultura nacional (DOF, 2001).

La LDRS también buscó la más amplia participación de las organizaciones y demás agentes y sujetos del sector, como bases de una acción descentralizada en la planeación, seguimiento, actualización y evaluación de los programas de fomento agropecuario y de desarrollo rural sustentable; estos programas se incluyeron en el Proyecto de Presupuesto de Egresos. A su vez, previó los mecanismos institucionales de planeación y gestión para la mayor concurrencia y sinergia de las distintas intervenciones que el Estado realizaría para el desarrollo rural y, el Programa Especial Concurrente (PEC) constituyó un instrumento de planeación donde se expresaban las acciones en concurrencia de las dependencias federales con injerencia en el territorio rural (Santoyo-Cortés *et al.*, 2017). Por consiguiente, el PROCAMPO continuó operando bajo la normativa de la LDRS.

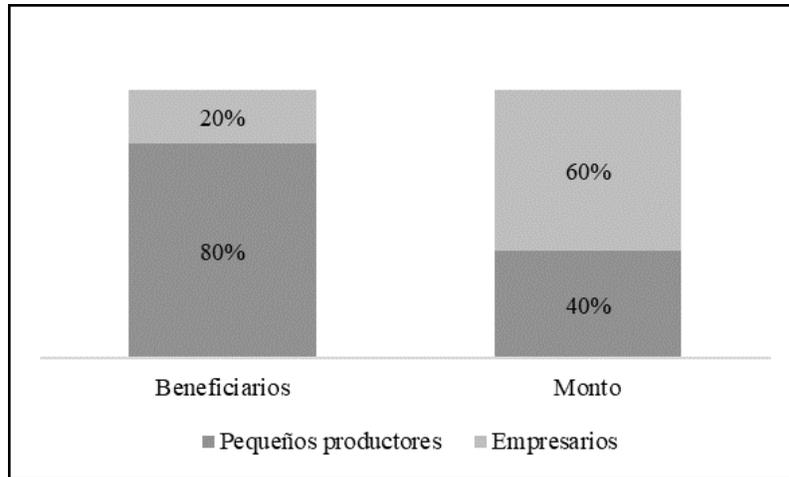
Para 2002, el apoyo de PROCAMPO fue de 829 pesos/ha (otoño-invierno) y 873 pesos/ha (primavera-verano). Los cambios iniciaron en 2003 cuando el pago se volvió igualitario en ambos ciclos y en 2005-2009 durante los periodos presidenciales de Vicente Fox Quezada (2000-2006) y Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) el incentivo fue de 963 pesos/ton y la cuota preferencial de 1,160 pesos/ton; fue durante este periodo cuando la superficie se redujo a 11,860 miles de hectáreas (García-Salazar *et al.*, 2011a).

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 del sexenio del presidente Calderón, en la estrategia 9.10, estableció la continuación del programa de apoyos directos, denominado PROCAMPO, mejorando su operación y eficiencia. En este periodo se denominó Programa de apoyo al Ingreso Agropecuario PROCAMPO para Vivir Mejor<sup>3</sup>. Pero fue también un periodo que generó desventajas para los pequeños productores, permitiendo beneficios a los empresarios con la adquisición de infraestructura y tecnología para incrementar la productividad; el programa concentró una mayor cantidad de recursos en un porcentaje reducido del padrón de beneficiarios y una menor cantidad se distribuyó en un porcentaje mayor del padrón

---

<sup>3</sup> Véase. ACUERDO por el que se modifican y adicionan diversas disposiciones de las Reglas de Operación del Programa de Apoyos Directos al Campo, actualmente denominado componente PROCAMPO Para Vivir Mejor. [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5183861](http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5183861)

de beneficiarios (Acosta *et al.*, 2020), en otras palabras los recursos se concentraron en los empresarios dejando a los pequeños productores desprotegidos (Figura 1). Ambos tipos de productores, aunque recibieron el apoyo, es evidente que el impacto no fue igual (Fetzner, 2019). En síntesis, esta desigualdad, limitó a los campesinos y campesinas de nuestro país a mejorar su producción, productividad y condiciones de vida (Espinosa Trujillo *et al.*, 2015).



**Figura 1.** Concentración de los subsidios de PROCAMPO (2006-2012).

Fuente: tomada de Acosta *et al.* (2020).

### **PRINCIPALES RESULTADOS DE PROCAMPO: IMPACTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS**

Al recibir el apoyo, los agricultores beneficiarios de PROCAMPO obtuvieron liquidez, Winters y Davis (2009), mencionan que el programa generó mejoras significativas en el bienestar de los hogares e indujo la inversión en actividades productivas y la posible inversión a largo plazo en activos productivos como la sanidad, ganadería y a los efectos multiplicadores entre hogares, que condujeron a una mayor demanda agregada en una región determinada; asimismo, enfatizan que los hogares agrícolas del sector ejidal tenían graves limitaciones de efectivo y no podían invertir en actividades productivas, por lo que el programa creó efectos indirectos a través de la multiplicación de la liquidez recibida.

El multiplicador para todos los hogares estuvo en el rango de 1.5 a 2.6 --los multiplicadores fueron mayores para los hogares con explotaciones medianas y grandes, número de adultos en el hogar de origen no indígena y ubicados en las regiones Centro y Golfo— los multiplicadores reflejaron las oportunidades de

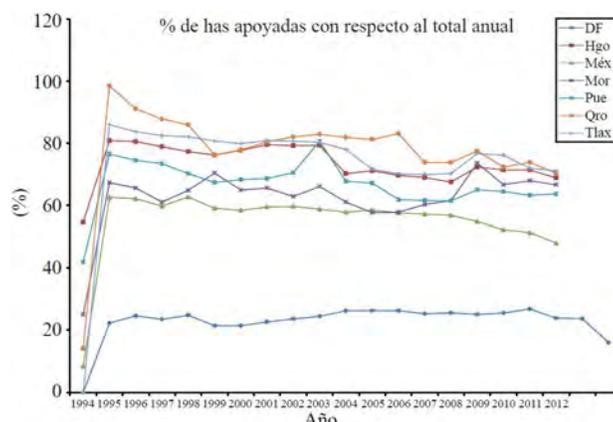
ingresos marginales no aprovechados debido a las restricciones de liquidez que se aliviaron con las transferencias del programa (Sadoulet *et al.*, 2001). De acuerdo a García-Salazar *et al.* (2011b), el programa estimuló el empleo de mano de obra y la producción de maíz y se evitó una mayor dependencia alimentaria por las importaciones; sin embargo, de acuerdo al análisis que realizaron los autores recomendaron que el programa debía aumentar los apoyos que se otorgaban.

Como se ha mencionado a lo largo del texto, en términos generales el PROCAMPO estimuló una agricultura polarizada. Por un lado, el fortalecimiento de las cadenas productivas y de la agricultura por contrato en las áreas agrícolas más productivas y en las empresas más eficientes, capaces de incrementar su productividad para contrarrestar los efectos del incremento de los costos de los insumos mientras los precios de los productos agrícolas disminuyen y, por otro lado, la exclusión de unidades de producción, principalmente pequeñas, que no pueden competir en el mercado y que propicia la concentración de la producción. En otras palabras, lo primero se basa en que la concentración de la producción es indispensable para ser competitivo en el mercado internacional y lo segundo defiende a la pequeña producción familiar y el fomento del mercado interno para lograr un crecimiento con equidad y desarrollo sustentable (De Grammont, 2010; González-Estrada, 2016). En efecto y bajo esta lógica el programa generó resultados e impactos diferenciados, considerando que esta polarización está dada por la heterogeneidad socioeconómica, productiva y territorial del país.

Al analizar la operación del programa en los estados de Morelos, Estado de México, Hidalgo, Puebla, Querétaro, Tlaxcala y el D. F. (ahora Ciudad de México), Piñera Barajas *et al.* (2016), encontraron que el programa fue bien aceptado por los productores rurales, pero no cumplió con uno de sus objetivos, el apoyar a los productores pequeños que no podían alcanzar los precios de garantía. En estados con muchos pequeños productores el apoyo fue menor, mientras que, en estados con pocos productores, pero con mayores hectáreas de cultivo, se apoyaron en mayor medida (Figura 2).

## DE PROCAMPO A PRODUCCIÓN PARA EL BIENESTAR

DE UNA POLÍTICA PARA INCENTIVAR LA PRODUCTIVIDAD HACIA UNA POLÍTICA DEL BIENESTAR



**Figura 2.** Porcentaje de hectáreas apoyadas por PROCAMPO en los estados del país del periodo 1994-2012.

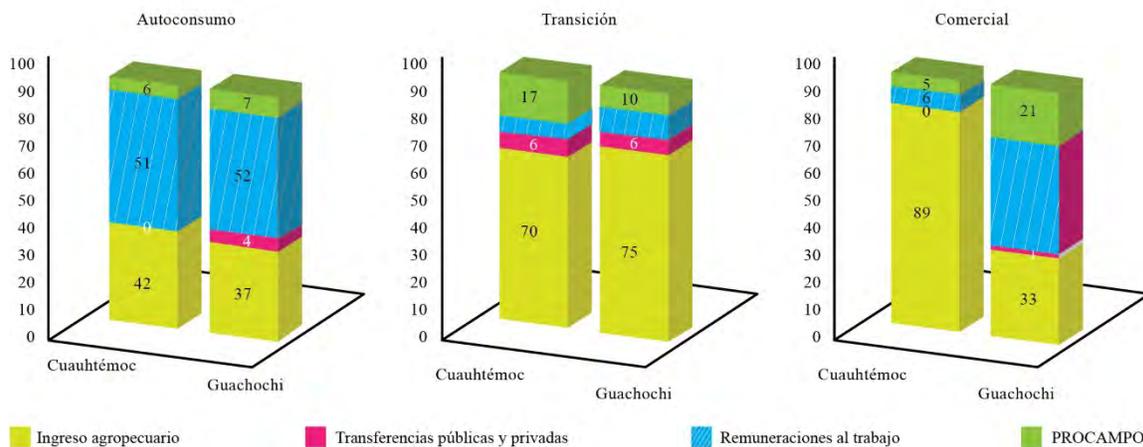
Fuente: tomada de Piñera Barajas *et al.* (2016).

En el Estado de México, el 90% de los productores encuestados en un estudio, mencionaron que el maíz fue su cultivo principal, lo que implicó que no hubo reconversión a otros cultivos y el ingreso agrícola por la venta de maíz más el PROCAMPO representó el 14.8%. Los objetivos colaterales del programa no se cumplieron, tanto para productores minifundistas y mesofundistas porque no hubo reconversión productiva hacia actividades de mayor rentabilidad, no se estimuló la organización de los productores, no se incrementó la competitividad de las cadenas productivas ni se frenó la degradación del medio ambiente (Zarazúa-Escobar *et al.*, 2011).

Un análisis a nivel nacional realizado por García-Salazar *et al.* (2011a), evidenció que los principales problemas que limitaron los objetivos del programa fueron los siguientes:

1. El Programa benefició más a los productores que tenían más tierra.
2. La mayoría de los productores recibieron el subsidio después de los ciclos de siembra.
3. La cuota disminuyó en términos reales por efecto de la inflación.
4. Un porcentaje importante de los productores no destinó la cuota a actividades agrícolas (esto representó la opinión de funcionarios y líderes de organizaciones agrícolas).

Por ejemplo, el estado de Chihuahua representó el panorama que se tuvo del programa a nivel nacional. (Carrera Chávez & Carrillo Carrera, 2016) al comparar dos municipios de Chihuahua, indican que el apoyo se concentró en los grandes productores, lo cual ocasionó desigualdades; sin embargo, aunque el apoyo fue mínimo, los productores lo consideraban como un acto de buena voluntad por parte del gobierno, así que no se concibió como un apoyo para mejorar el ingreso de los productores ni la productividad. El apoyo representó el 10% del total del ingreso, incrementó en productores en transición a 17% y 21% para productores en estrato comercial (Figura 3).



**Figura 3.** Composición del ingreso total por estrato (%) de los beneficiarios en dos municipios de Chihuahua en 2013.

Fuente: tomada de Carrera Chávez y Carrillo Carrera (2016).

En el sector campesino los impactos negativos fueron más palpables. Pues se concibió como un programa asistencial para mitigar la pobreza de este tipo de productores, sin incrementar la producción –considerando esto último como el objetivo primordial y finalidad del programa-. Un estudio realizado por Juárez-Sánchez y Ramírez-Valverde (2006) en once municipios del estado de Puebla (Mapaziltepec, Soltepec, San Salvador Seco, San Nicolás Buenos Aires, Aljojuca, San Juan Atenco, Tlachichuca, Chalchicomula de Sesma, Atzitzintla, Esperanza y Cañada Morelos), evidencia que los agricultores sabían del escaso apoyo económico que el programa otorgaba para la producción --pero apoyo al fin--, por lo

que acabaron aceptándolo, aun considerando que el estímulo pudo ser asignado por otros criterios.

Otro hallazgo importante fue que los agricultores no decidieron invertir el dinero del apoyo en la agricultura debido a las necesidades de alimentación o de relaciones sociales que se establecen entre los habitantes de la comunidad. Asimismo, es importante recalcar que el apoyo otorgado disminuyó al pasar los años y eso impactó en los costos de producción. En el sureste, principalmente Oaxaca, Veracruz y Yucatán el apoyo del programa sólo representó el 3.4% de los ingresos de los hogares y aumentó con el tamaño del predio hasta llegar a 6.9% en el caso de los hogares productores propietarios de más de cinco hectáreas (Arellano-González, 2015).

Sin bien, fue notorio que el PROCAMPO contribuyó a aspectos de alimentación y otras necesidades básicas, principalmente en personas con condiciones de algún grado de pobreza. El programa no fue destinado ni diseñado como protección social o como un programa social, sino como un subsidio de producción basado en la superficie de cultivo. En el periodo de operación del programa fue evidente que hubo vinculación de programas, incluso las transferencias de efectivo de programas sociales, subsanaron el apoyo de PROCAMPO (Nehring, 2012).

En 2013, después de 20 años de operación de PROCAMPO y de acuerdo con la estructura programática del gobierno de Enrique Peña Nieto cambió de denominación a PROCAMPO Productivo y para 2014 la SAGARPA, en la definición de su estructura programática, incluyó el Programa de Fomento a la Agricultura, y formalizó la transición del PROCAMPO Productivo, para convertirlo en PROAGRO Productivo<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Véase. Antecedentes. Programa de Apoyos Directos al campo. <http://www.agricultura.gob.mx/proagro/antecedentes>

### III. LECCIONES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE PROAGRO PRODUCTIVO 2014-2018

Como se mencionó en la sección anterior, PROCAMPO continuó operando al iniciar el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018). Fue hasta el 2014 que se anunciaron los principales cambios basados en apoyos diferenciados y vinculados al incremento de la productividad --a diferencia del subsidio por hectárea--. De igual forma, siguió como el programa público más importante en el sector, por la cantidad de beneficiarios y presupuesto asignado, pero ahora con el nombre de PROAGRO productivo. En este contexto de cambios y las continuidades en el programa, en esta sección el objetivo fue contestar las siguientes interrogantes: ¿Cuál fue el objetivo del PROCAMPO y los aspectos más relevantes en su operación e implementación? ¿Cómo fue la distribución de beneficiarios, apoyos y resultados a nivel nacional y en particular en el estado de Veracruz? y finalmente unas interrogantes poco abordadas desde las evaluaciones --oficiales y no oficiales-- por su característica inherente de enfoque tanto en el planteamiento y como en el abordaje. Pero que, sin embargo, resulta de gran interés para todos los actores – presentes y ausentes-- relacionados con el programa. Las interrogantes fueron: ¿Cómo se insertó el programa en una comunidad? ¿Cómo fue el proceso de implementación? ¿Qué impactos tuvo? Y ¿Si cumplió con el objetivo planteado? Para lo cual se describe el caso de los productores de café y ornamentales beneficiarios del programa de un territorio ubicado en la Región Montaña de Veracruz.

#### **GENERALIDADES DEL PROGRAMA**

En enero de 2014 inició operaciones el Programa PROAGRO Productivo en el país, con la finalidad de impulsar la productividad del sector agrícola al condicionar la entrega de recursos a los productores, que con base en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), se dio en el marco de la reforma al campo anunciada por el presidente Enrique Peña Nieto para aumentar la productividad del sector agroalimentario (Romero, 2014). Una reforma

que impulsó la política dirigida a los productores con posibilidades de ser competitivos en los mercados internacionales, lo que significó la exclusión de un gran número de productores del campo mexicano (Appendini, 2020) y aunado a fuertes desatinos sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los pobladores rurales; principalmente porque no se priorizó el fomento productivo de la agricultura pequeña, mediana escala y agricultura familiar, por el contrario incrementó el despojo de los recursos territoriales de los ejidos y comunidades (Súarez Carrera, 2013).

Según la Sagarpa (2014a), a diferencia de PROCAMPO, los incentivos monetarios se dirigieron a mejorar la productividad agrícola y los beneficiados estaban obligados a manifestar y acreditar en los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER), el destino que le darían a los incentivos recibidos; capacitación y asistencia técnica, mecanización, uso de semillas mejoradas o criollas seleccionadas, nutrición vegetal, reconversión productiva, seguro agrícola y cobertura de precios. Este cambio de nombre y enfoque, siguió refrendando el poner en foco de atención analizar su operación, implementación y resultados, además de que siguió el mismo grado de importancia por el presupuesto asignado y una cobertura de alrededor de 2.6 millones de productores al año (Echánove Huacuja, 2015). Más aún que después de dos años del inicio de operación, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en su evaluación hizo la observancia de que dicho programa no contaba con una metodología que permitiera medir y conocer el nivel de productividad del sector y en qué medida era imputable el programa (ASF, 2016). En este sentido, analizar la distancia entre el objetivo y fin para el que se diseñó, es de vital importancia desde el punto de vista de aprendizaje institucional y sirve de base para orientar políticas que subsanen los problemas sociales que persisten en el campo mexicano.

#### **OBJETIVO DEL PROGRAMA Y ASPECTOS RELEVANTES EN LA IMPLEMENTACIÓN**

En el periodo de 2014 a 2018 los objetivos del programa tuvieron diferentes matices. Inicialmente (2014) el objetivo fue promover la producción agrícola e impulsar un campo más productivo, competitivo y justo, además de contribuir con el incremento

de la productividad agrícola y seguridad alimentaria a través de apoyos económicos. En 2015, contribuir a incrementar la producción y productividad de las Unidades Económicas Rurales Agrícolas (UERA<sup>5</sup>) mediante incentivos para la integración de cadenas productivas (sistemas producto), el desarrollo de agrocluster; la inversión en capital físico, humano y tecnológico, la reconversión productiva, la adquisición de agroinsumos, el manejo postcosecha, el uso eficiente de la energía y el uso sustentable de los recursos naturales. En 2016, apoyar a las UERA para que incrementaran su capital de trabajo. En los años 2017 y 2018 estuvo orientado a dar liquidez a las UERA para invertir en actividades productivas. Se puede observar que estos cambios de las narrativas de los objetivos desde el uso de los verbos iniciales del 2014 al 2016 --promover, impulsar, contribuir y apoyar--, son verbos que corresponden a un fin superior de acuerdo a enfoques de gestión por resultados y que en la praxis son menos comprometedores y menos medibles sus alcances; finalizando con uno más medible, que es el de dar liquidez a las UERA, que si bien es más medible y usado en el enfoque productivista empresarial como un indicador financiero que mide la capacidad para cumplir con las obligaciones de inversión en el corto plazo, en la producción familiar representa el acceso a los recursos materiales y económicos para la producción de bienes de autoconsumo o de intercambio comercial a nivel regional.

Los incentivos tuvieron como base las UERA y el monto máximo de incentivo por ciclo agrícola fue el correspondiente a 80 hectáreas por productor, ya sea como persona física o como integrante de una persona moral, conforme a las cuotas por hectárea (Cuadro 1). Los montos para los diferentes estratos disminuyeron de 2014 que inició operaciones el programa a 2018 que llegó a su fin (Sagarpa, 2014b, 2018a).

---

<sup>5</sup> Unidad económica rural agrícola (UERA), conformada por la suma de la superficie de los predios agrícolas que posee o explota un productor y que recibe incentivos de componente PROAGRO productivo, personas físicas o morales legalmente constituidas (ejercen derechos y contraen obligaciones principalmente las que dicta el Servicio de Administración Tributaria (SAT)).

**Cuadro 1.** Cuotas otorgadas a los beneficiarios en relación con el estrato de producción en 2014 y 2018.

Estrato	Cuota por hectárea (temporal)		Cuota por hectárea (riego)	
	2014	2018	2014	2018
Autoconsumo	1500	1500	1300	1300
Transición	1000	750	1000	750
Comercial	963	450	--	180

Fuente: Elaboración propia con datos de SAGARPA.

La estratificación de las unidades económicas emerge de un diagnóstico realizado por la FAO en el año 2012 y se basó esencialmente en el valor de las ventas realizadas por los agricultores. De este diagnóstico, emergieron seis estratos (FAO, 2014). Sin embargo, en la Evaluación de Diseño del Programa de Fomento a la Agricultura (PFA) en 2015 se recomendó que el enfoque debería ser hacia las UER con baja productividad: así como utilizar la tipología de productores que elaboró FAO en 2012: pues ésta permitió identificar, como UER de baja productividad a los tres primeros estratos de los seis que la componen, asimismo que lo más pertinente sería que el PFA construyera una tipología de UER, cuyo principio de distinción/categorización fuese la productividad (Sagarpa, 2016b).

En este sentido PROAGRO productivo consideró los estratos: autoconsumo, transición y empresarial, pero esta estratificación, aunque solo se basó en el valor de las ventas, fue una proterva simplificación de los seis estratos. De acuerdo a FAO (2014), los dos primeros estratos consideraron unidades de producción rural con problemas de capitalización, las cuales debido a sus bajos niveles de ingreso presentaron dificultad para la acumulación de capital, mostrando un nivel de activos por debajo de la media nacional, lo que es considerado como el umbral crítico. Estos estratos se denominaron: familiar de subsistencia sin vinculación al mercado y familiar de subsistencia con vinculación al mercado.

Cuatro estratos más se catalogaron como empresariales. El tercero se denominó estrato en transición. Se consideró en transición debido a que los ingresos que obtienen las UER son suficientes para cubrir las necesidades básicas de una familia, pero enfrentan problemas para mantener y mejorar la rentabilidad de la pequeña empresa. Los ingresos provienen de la explotación de actividades primarias y solo una parte mínima del ingreso es considerado de autoconsumo, en este estrato las

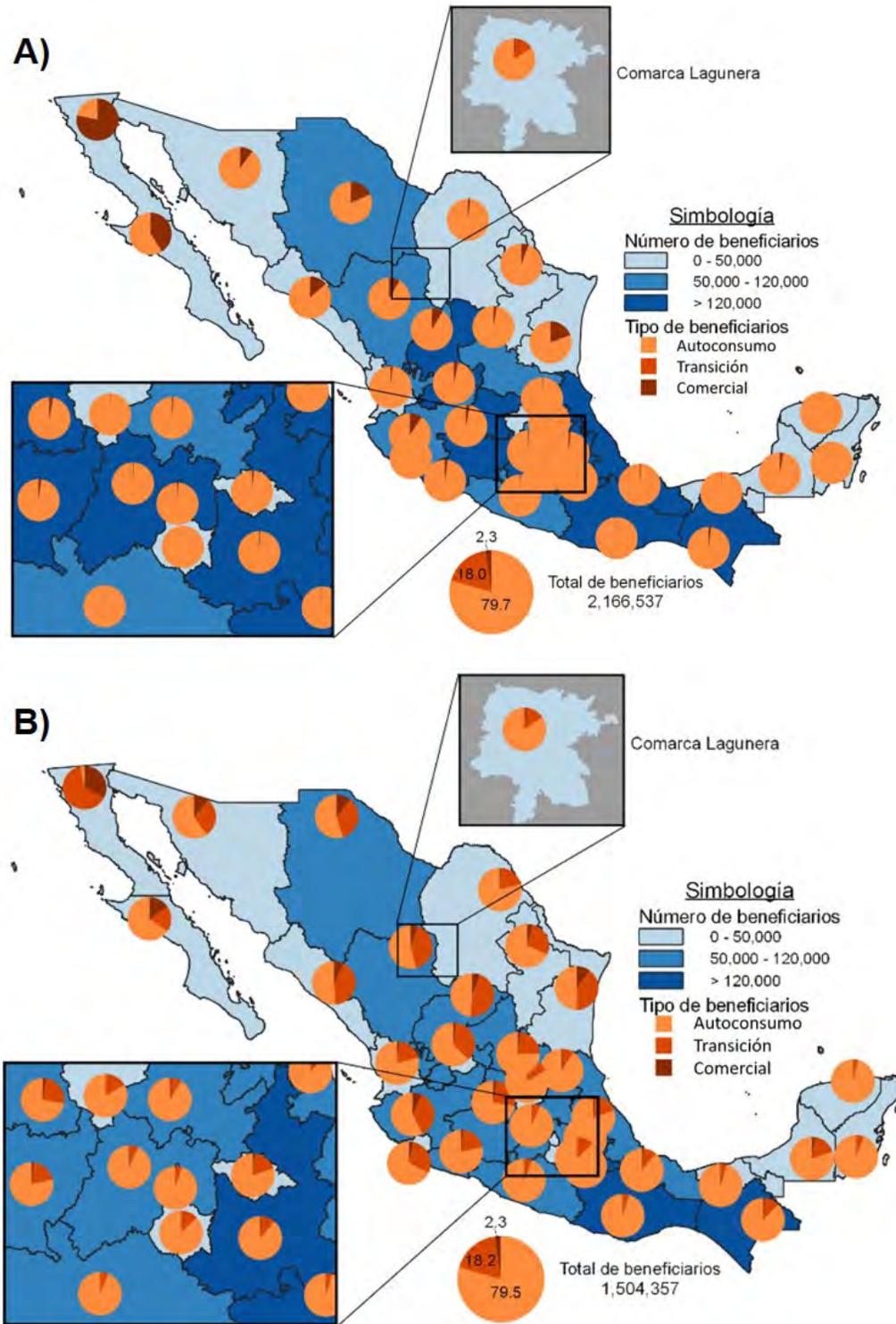
UER ya son consideradas empresas. Los últimos tres estratos se diferencian del de transición y son catalogados como: estrato empresarial con rentabilidad frágil, empresarial pujante y empresarial dinámico (FAO, 2014).

Dependiendo del estrato, la acreditación de los beneficiarios fue distinta, pudiendo comprobar el apoyo a través de factura, contrato de arrendamiento, lista de raya y pagaré de crédito los del estrato Comercial; alguno de los anteriores y ticket para el estrato Transición; y carta bajo protesta de decir verdad para el estrato Autoconsumo. De acuerdo a los informes de resultados emitidos por la SAGARPA (Sagarpa, 2014b, 2015, 2016a, 2017, 2018a) los objetivos planteados por PROAGRO productivo se cumplieron. Los principales impactos que se reportaron fueron en relación con el incremento en los rendimientos y la productividad, el cumplimiento de la responsabilidad normativa (el productor vinculó el apoyo con alguno de los conceptos que marca el programa), los incrementos de la superficie apoyada y la satisfacción o insatisfacción de los beneficiarios (ya sea por el monto de apoyo, la entrega oportuna o no del apoyo y la eficiencia de la gestión).

#### **DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIARIOS, APOYOS Y RESULTADOS DEL PROAGRO PRODUCTIVO**

El número de beneficiarios a nivel nacional, disminuyó de 2014 (cuando inicio el programa) a 2018 (cuando finalizó) en 30% aproximadamente (Figura 4). Esto ocasiono reacomodos en los diferentes estados. Por ejemplo, Zacatecas, Querétaro, Michoacán y Veracruz pasaron de tener más de 120,000 beneficiarios en 2014 a un número menor en 2018. Otros se mantuvieron con un número mayor de beneficiarios, como Chiapas y Oaxaca. Y el resto de los estados también mantuvo el número de beneficiarios, pero en una concentración menor. Además, la distribución de acuerdo con los estratos de producción fue mayor para autoconsumo (más de 79%) en ambos casos (2014 y 2018) y los estados del sureste presentaron esta característica. En el caso del estrato de transición y comercial tuvieron mayor presencia en los estados del norte del país, aunque no rebasó la cantidad de beneficiarios de autoconsumo, con excepción de Baja California (Figura 4).

**DE PROCAMPO A PRODUCCIÓN PARA EL BIENESTAR**  
 DE UNA POLÍTICA PARA INCENTIVAR LA PRODUCTIVIDAD HACIA UNA POLÍTICA DEL BIENESTAR

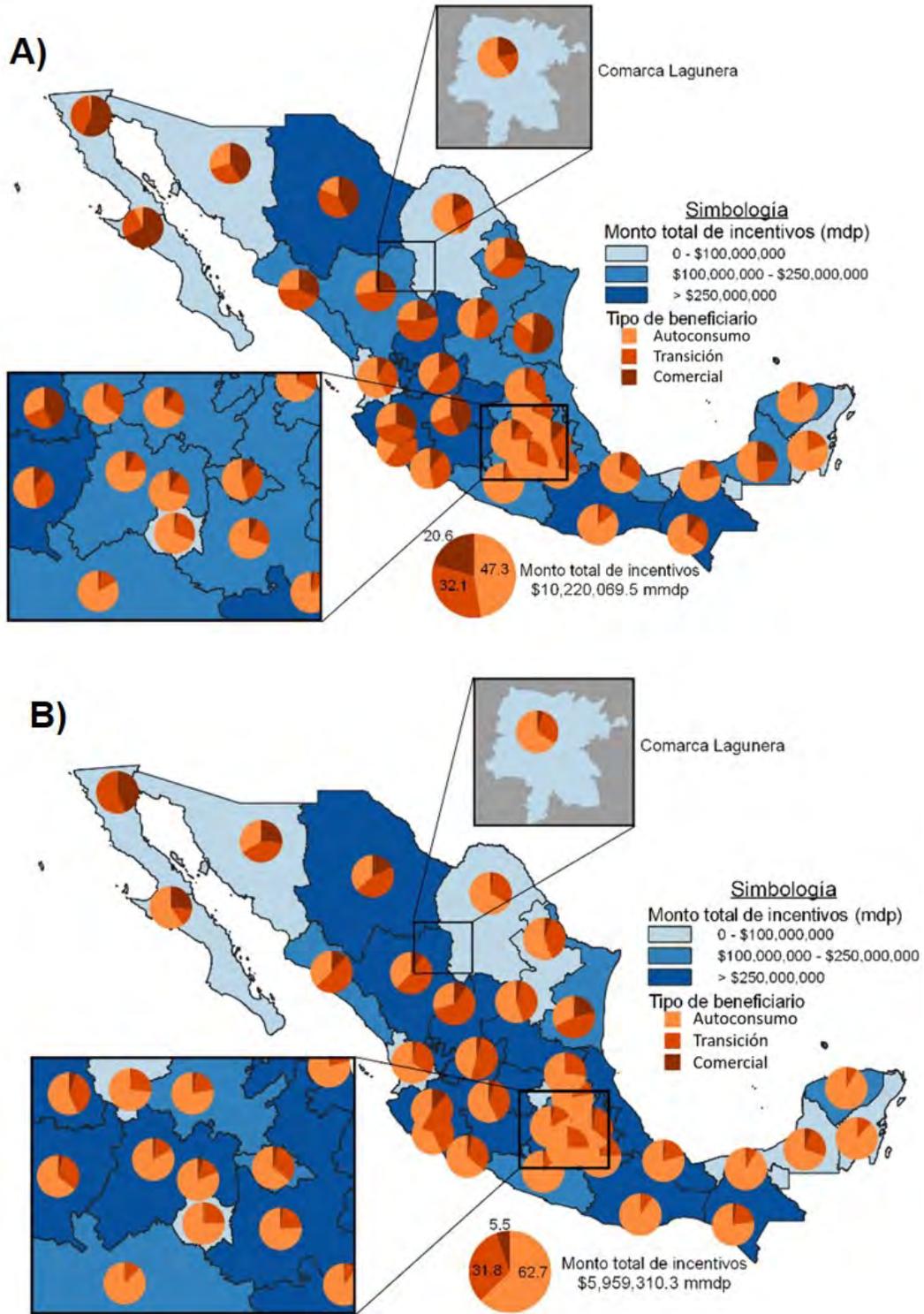


**Figura 4.** Distribución de beneficiarios en 2014 (A) y 2018 (B).  
 Fuente: Tomada de Hernández Chontal (2020).

Un estudio realizado por Hernández Chontal (2020), encontró que el mayor importe de apoyo se orientó a los estratos transición y comercial destinado a un menor número de beneficiarios y el menor importe de apoyo estuvo orientado al estrato de autoconsumo dirigido a un mayor número de beneficiarios, el estrato autoconsumo se ubicó principalmente en los estados del sureste y los estratos transición y comercial en el centro y norte del país (Figura 5). Lo que generó efectos positivos para los estratos transición y comercial quienes con el importe apoyado incrementaron el rendimiento de sus cultivos y la productividad y efectos negativos para el estrato autoconsumo, en los que el importe apoyado no logró incrementar los rendimientos de las actividades productivas, que se caracterizaron por ser de producción familiar.

El monto total en el país disminuyó en 41% de 2014 a 2018. Esto incidió en algunos cambios en relación con los estados y la distribución de los apoyos de acuerdo con los estratos de producción. En el Cuadro 2, se muestra la representación porcentual de los estratos de producción en los estados, considerando el monto apoyado para cada estrato en 2014. En este año los estados que representaron mayor concentración del apoyo en el estrato autoconsumo fueron Oaxaca, Guerrero, Yucatán y Quintana Roo con más de 80%. En transición fue Zacatecas con más del 50% y comercial Tamaulipas y Baja California de igual forma con más de 50%.

**DE PROCAMPO A PRODUCCIÓN PARA EL BIENESTAR**  
 DE UNA POLÍTICA PARA INCENTIVAR LA PRODUCTIVIDAD HACIA UNA POLÍTICA DEL BIENESTAR



**Figura 5.** Distribución de los montos apoyados en 2014 (A) y 2018 (B).  
 Fuente: Tomada de Hernández Chontal (2020).

**DE PROCAMPO A PRODUCCIÓN PARA EL BIENESTAR**  
DE UNA POLÍTICA PARA INCENTIVAR LA PRODUCTIVIDAD HACIA UNA POLÍTICA DEL BIENESTAR

**Cuadro 2.** Montos de incentivos por estado en 2014 y su proporción de acuerdo con los estratos de producción

Estado o Región	Monto total de incentivos (miles de pesos)	%		
		Autoconsumo	Transición	Comercial
Zacatecas	968504547.9	23.57	54.78	21.65
Guanajuato	845467801.8	31.61	25.28	43.11
Chiapas	820342365.6	65.12	24.22	10.66
Jalisco	807006833.3	28.60	40.82	30.58
Chihuahua	700335091.2	18.08	39.66	42.26
Michoacán	566308620.6	52.45	36.31	11.23
Oaxaca	535865980.9	84.96	12.50	2.54
Puebla	493286773	69.86	23.11	7.03
Durango	462285799.7	27.92	49.62	22.46
Veracruz	453147905.6	67.97	24.91	7.12
Tamaulipas	402394943.3	14.27	32.95	52.78
Guerrero	396874714.2	83.20	14.52	2.28
San Luis Potosí	393759136	47.19	38.83	13.98
Estado de México	379646664.2	75.81	16.71	7.48
Sinaloa	345022992.1	24.36	44.21	31.43
Hidalgo	307420943.3	68.29	21.51	10.20
Tlaxcala	172581529.4	54.98	32.80	12.22
Campeche	145175682.9	50.65	25.06	24.29
Nuevo León	124758267.3	37.53	35.80	26.67
Yucatán	124226376.5	86.80	10.03	3.17
Querétaro	108949571.8	64.54	31.36	4.10
Nayarit	97035654.72	57.87	33.63	8.49
Quintana Roo	89802226.5	80.86	17.87	1.27
Región Lagunera	84163201.99	60.07	18.52	21.40
Aguascalientes	83737679.3	40.11	44.66	15.22
Sonora	72133677.77	29.70	29.04	41.25
Coahuila	67049451.24	55.47	28.88	15.64
Morelos	58265875.68	68.96	28.46	2.58
Tabasco	50459353.22	79.13	13.80	7.07
Colima	32752539.78	40.22	41.32	18.46
Baja California	22483314.35	2.00	41.22	56.78
Baja California Sur	6084615.61	7.64	25.23	67.13
Ciudad de México	2739450.78	71.85	19.14	9.02

Fuente: Elaboración propia con datos de SAGARPA.

Para 2018, los estados que representaron mayor concentración del apoyo en el estrato autoconsumo fueron Oaxaca, Estado de México, Guerrero, Yucatán y Quintana Roo, Tabasco y Ciudad de México con más de 80%; cabe resaltar que fueron más estados que en el año 2014. Los estados que tuvieron mayor concentración de beneficiarios del estrato transición fueron Zacatecas, Durango, Sinaloa, Aguascalientes y Baja California con más del 50% y en el estrato comercial fueron los estados de Sonora y Baja California Sur con más de 25% (Cuadro 3).

**Cuadro 3.** Montos de incentivos por estado en 2018 y su proporción de acuerdo con los estratos de producción.

Estado o Región	Monto total de incentivos (miles de pesos)	%		
		Autoconsumo	Transición	Comercial
Chiapas	657817502	77.60	19.82	2.58
Zacatecas	591999823	29.45	60.80	9.75
Oaxaca	455373865	90.20	9.09	0.70
Puebla	406495150	76.03	22.03	1.93
Durango	322553131	37.68	53.35	8.97
Jalisco	316521905	41.74	46.43	11.83
Guanajuato	307456741	57.08	37.81	5.11
Estado de México	302459534	83.37	14.85	1.78
Michoacán	302020914	64.22	32.24	3.54
Chihuahua	301775654	36.17	46.38	17.46
Veracruz	258155447	79.11	19.04	1.84
San Luis Potosí	251986944	55.53	39.84	4.63
Guerrero	215211926	87.77	11.58	0.65
Hidalgo	202208318	77.76	19.33	2.90
Sinaloa	188191353	37.14	51.07	11.79
Tlaxcala	127363667	64.19	32.74	3.07
Tamaulipas	123049196	32.45	46.33	21.22
Yucatán	117719929	91.65	7.57	0.78
Quintana Roo	77350932.2	88.21	11.48	0.31
Querétaro	73121100.1	73.54	25.80	0.66
Nuevo León	62541233.5	56.09	38.40	5.51
Nayarit	53730592.7	64.96	32.52	2.52
Campeche	51505859.4	69.67	24.93	5.40
Aguascalientes	43996570.7	45.86	50.06	4.08
Coahuila	39752237.8	66.87	31.03	2.10
Tabasco	38323601.3	91.35	7.61	1.04
Morelos	27418586.3	75.08	24.22	0.71
Región Lagunera	24861306.7	65.72	29.60	4.68
Colima	11524997.7	57.28	37.45	5.28
Sonora	5503565.3	33.55	40.22	26.23
Ciudad de México	740524	81.16	14.95	3.89
Baja California	421649.1	0.47	55.47	44.06
Baja California Sur	156595.8	59.81	13.58	26.61

Fuente: Elaboración propia con datos de SAGARPA.

Los datos de distribución tanto de beneficiarios, montos de apoyo, los estratos y las propias características productivas de los estados en particular, generaron resultados e impactos diferenciados. Por ejemplo, en Sinaloa, la implementación del programa mostró un crecimiento de la producción de frutales y oleaginosas, es decir, los cultivos con vocación para exportación, lo cual creó condiciones favorables para los productores capitalistas (Fiscal *et al.*, 2017). En otros estados como Puebla, un estudio con pequeños productores del municipio de Zacatlán, ubicado en la Sierra Norte, encontró que al llegar los apoyos tardíamente y el bajo monto de apoyo, el programa no tuvo un impacto positivo en lograr incrementos en los rendimientos; además el apoyo fue utilizado para comprar fertilizantes y, en algunos casos, se utilizó para financiar otras actividades productivas no agrícolas o para satisfacer necesidades básicas de la familia (Valentín-Garrido *et al.*, 2016). Otro estudio en los municipios Cuauhtémoc y Guachochi del estado de Chihuahua encontró que el programa tuvo deficiencias desde su diseño, debido a que no se cumplió el objetivo de incrementar el beneficio financiero de los productores, ni englobar en su totalidad la superficie sembrada, en productores pequeños el apoyo representó aproximadamente el 10% del ingreso y fue visto como una dádiva y no como mecanismo que mejorara el beneficio financiero, la producción o la productividad agrícola (Carrera Chávez & Carrillo Carrera, 2016). En el caso de Oaxaca, un estudio en el municipio de Santiago Ihuatlán Plumas encontró que los apoyos de PROAGRO productivo no cubrieron los costos de producción, por lo tanto no tuvo efectos en el incremento de la productividad, sólo ayudó a cubrir parte de los costos de las actividades agropecuarias y los productores recibieron alrededor de 3,584.61 MXN por beneficiario durante un periodo igual o mayor a trece años (Morán Guzmán *et al.*, 2017).

### **PROAGRO PRODUCTIVO EN EL ESTADO DE VERACRUZ**

En este apartado se analizó el caso del estado de Veracruz, para mostrar que los impactos diferenciados que generó el programa también permearon en el interior de los estados. Se fundamenta que Veracruz es un ejemplo de lo que ocurrió con demás estados con características similares. Cuando inició el programa se

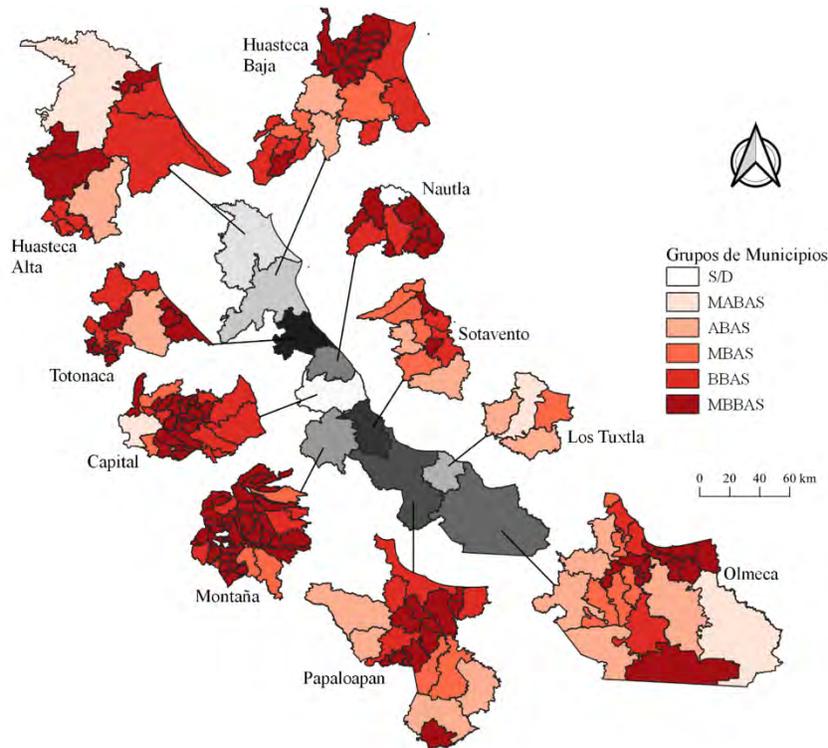
caracterizó por nivel alto de concentración de beneficiarios y un nivel medio de importes de apoyo en relación con el resto de los estados del país. Además, la distribución de los estratos de producción fue principalmente del estrato autoconsumo, seguido de transición y en menor cantidad el estrato comercial y para 2018 se caracterizó por niveles medios tanto para la concentración de beneficiarios y montos de apoyo (Hernández Chontal, 2020). En el ciclo primavera-verano 2014, Veracruz fue el décimo estado con mayor importe apoyado, destinado en mayor proporción al estrato autoconsumo (67.97%), seguido de transición y en menor medida comercial, este representó el 6.37% del total del país.

Para el ciclo primavera-verano 2018, ocupó el onceavo lugar en relación con el monto de apoyo. Pero el monto tuvo una disminución del 56% respecto a 2014. De igual forma la concentración del monto de apoyo fue mayor para el estrato autoconsumo (79.11%) seguido de transición y en menor proporción el estrato comercial y representó el 5.47% en relación con el total a nivel nacional.

Recapitulando el apartado anterior, hay evidencia que los impactos positivos y negativos que tuvo el programa se relacionaron con el tipo de agricultura, beneficiando en mayor medida a la agricultura comercial y con mínimos o nulos efectos en la agricultura campesina o de autoconsumo. Esto se acentúa aún más en el estado de Veracruz, considerando que cuenta con una gran heterogeneidad territorial y productiva por sus condiciones agroecológicas y socioeconómicas, que pueden identificarse en sus diez regiones que lo conforman: región Huasteca Alta, Huasteca Baja, Nautla, Totonaca, Sotavento, Capital, Montaña, Los Tuxtla, Papaloapan y Olmeca (CONABIO, 2011).

Un estudio realizado por Hernández Chontal *et al.* (2020) analizaron la distribución de los beneficiarios, los montos de apoyo, así como la superficie apoyada por el programa PROAGRO Productivo, considerando la heterogeneidad productiva de las diez regiones del estado de Veracruz. En el análisis del año 2014 (cuando inició el programa) se identificaron cinco grupos de municipios (N=205), el primer grupo (MA-BAS) se caracterizó por un nivel muy alto en las tres variables (número de beneficiarios (B), montos de apoyo (A) y superficie apoyada (S), el segundo con un nivel alto (A-BAS), el tercero con un nivel medio (M-BAS), el cuarto con un nivel

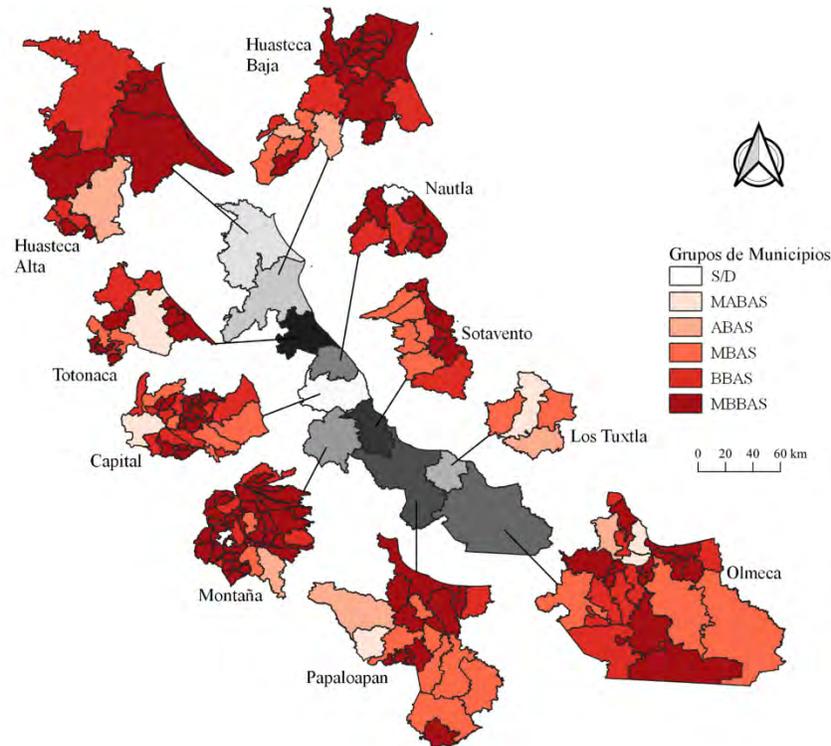
bajo (B-BAS) y el quinto grupo con un nivel muy bajo en estas mismas (MB-BAS). Esto significó que hubo municipios de los distintos grupos en las diferentes regiones del estado y los de superficie territorial menor se asociaron con un número menor en B, A y S. Lo contrario sucedió con los municipios con superficie territorial mayor (Figura 6).



**Figura 6.** Grupos de municipios y su distribución en las regiones del estado de Veracruz, en 2014.  
Fuente: tomado de Hernández Chontal *et al.* (2020).

Para el año 2018, también identificaron cinco grupos (MA-BAS, A-BAS, M-BAS, B-BAS y MB-BAS) de acuerdo con la distribución de B, A y S (N = 204 municipios), los municipios con superficie territorial menor tuvieron un número de B, A y S menor y sucedió lo contrario con los municipios con mayor superficie territorial (Figura 7), al igual que en 2014 (Hernández Chontal *et al.*, 2020).

**DE PROCAMPO A PRODUCCIÓN PARA EL BIENESTAR**  
DE UNA POLÍTICA PARA INCENTIVAR LA PRODUCTIVIDAD HACIA UNA POLÍTICA DEL BIENESTAR



**Figura 7.** Grupos de municipios y su distribución en las regiones del estado de Veracruz, para el año 2018.

Fuente: tomado de Hernández Chontal et al. (2020).

Las principales diferencias entre el año de inicio y final del programa fueron que el monto de apoyo disminuyó de 452, 858,053 a 258, 143,432 miles de pesos (42%). El número de beneficiarios de 127,124 a 88,526 (29%) y la superficie apoyada de 382,230 hectáreas a 269,294 (29%). También, se incrementó el porcentaje de beneficiarios en el estrato de autoconsumo de 68% a 79% y para el caso de los estratos de transición y comercial el comportamiento fue similar para ambos años (Cuadro 4). De acuerdo con Hernández Chontal (2020), estos cambios a nivel nacional y para el estado de Veracruz, implicaron un presupuesto mayor a menor número de productores en 2014 y en caso contrario un menor presupuesto a un mayor número de beneficiarios en 2018.

**Cuadro 4.** Cambios en el número de beneficiarios, superficie y montos de apoyo de 2014 a 2018

Estrato	2014			2018		
	Beneficiarios	Monto	Superficie	Beneficiarios	Monto	Superficie
Autoconsumo	112054	308018916	232010	78537	204238062	167725
Transición	14327	112621669	116767	9520	49252286	80573
Comercial	743	32217468	33453	469	4653084	20995
Total	127124	452858053	382230	88526	258143432	269294

Fuente: Elaboración propia con datos de la SAGARPA.

Como un elemento importante para entender la heterogeneidad productiva del estado, de acuerdo con las bases de datos de beneficiarios de 2018, se encontró que se apoyó la siembra de 115 cultivos diferentes, distribuidos de manera heterogénea en todo el estado. En el Cuadro 5, se muestran los cultivos principales por región, los cuales representaron más del 90% de la superficie sembrada según cada región. Esto quiere decir que hay regiones con mayor diversidad y no depende específicamente de la superficie sembrada. Por ejemplo, la Región Capital sembró alrededor de 61 cultivos en 11.17% de la superficie sembrada apoyada por PROAGRO productivo, respecto al total del estado y la Región Olmeca sembró una cantidad menor de cultivos, pero en mayor superficie.

**Cuadro 5.** Heterogeneidad productiva de las diez regiones del estado de Veracruz, de acuerdo con los cultivos incentivados por PROAGRO productivo.

Región	Número de cultivos	Cultivos principales	Superficie sembrada (% en relación al total del estado)
Montaña	30	Maíz, caña de azúcar, café y pastos perennes	8.26
Papaloapan	22	Caña de azúcar, maíz, pastos perennes y piña	16.29
Capital	61	Maíz, plantaciones forestales, pastos perennes, frijol, café, haba, papa y limón	11.17
Sotavento	39	Maíz, pastos perennes, caña de azúcar y papaya	9.45
Olmeca	32	Maíz, pastos perennes y palma (coco, copra, datil, palmataco)	17.98
Huasteca Baja	31	Maíz, naranja y pastos perennes	9.92
Huasteca Alta	25	Maíz, pastos anuales, soya, sorgo, caña de azúcar y caña de azúcar industrial	11.43
Los Tuxtla	24	Maíz, pastos perennes y caña de azúcar	8.38
Totonaca	27	Maíz, naranja, limón, pastos perennes y plátano	5.60
Nautla	27	Maíz, limón, pastos perennes, café, naranja, caña de azúcar, tangerina y plátano	1.52

Fuente: Elaboración propia con información de Hernández Chontal et al. (2020) y de SAGARPA.

## EL CASO DE LOS PRODUCTORES DE CAFÉ Y ORNAMENTALES DE LA REGIÓN MONTAÑA EN VERACRUZ

De los resultados del PROAGRO productivo, no hay información académica y oficial desde la perspectiva de los agricultores, en el caso de Veracruz. Se argumenta que lo que ocurrió con el programa en algunos contextos locales, puede dar respuesta a los resultados de la política a nivel nacional. En el entendido de que los datos que se presentan a nivel nacional y de Veracruz, son generales y no muestran los efectos reales del programa. Es por esto por lo que se presenta un caso de estudio que muestra cómo se insertó el programa en una comunidad, como fue su proceso de implementación, que impactos tuvo y si cumplió con el objetivo planteado. Este trabajo contempló un abordaje etnográfico y los resultados son contruidos y narrados a partir de entrevistas a profundidad, recorridos de campo y observación participante durante los años 2016 a 2018.

Los agricultores de la comunidad de Coapichapan en el municipio de Fortín, representan lo que es ser beneficiario de los programas de apoyo; participaron en PROCAMPO y PROAGRO productivo (1993-2018). Se dedican al cultivo del café (*Coffea arabica sp.*) desde la época de INMECAFÉ y a partir del año 2000 han incursionado en el cultivo de follajes, flores tropicales y plantas de vivero. Cuando surge el PROCAMPO recibían el apoyo por la siembra del maíz (*Zea mays L.*), al pasar los años dejaron de sembrar el cultivo y se dedicaron al café; siguieron recibiendo el apoyo y reportaban que sembraban maíz, aunque en realidad no lo hacían. Para el cultivo del café existió el programa PROCAFÉ que apoyaba con insumos y un apoyo monetario anual (1500 MXN). Así sucedió en síntesis en la época del PROCAMPO.

*En su momento si se producía en la región maíz, suficiente muchos aplicaban la siembra de maíz si había producción y es que vino ese programa, siguieron en el programa y más adelante les dieron facilidad de hacer un cambio de cultivo, aunque ya no siembren maíz. **Productor, 41 años, carrera técnica***

Con PROAGRO se reconoció la reconversión productiva, para esta ocasión reportaron el cultivo de café, follajes y flores para recibir el apoyo, aunque oficialmente no se consideraba en el programa. La superficie que reportaban en el programa fue de 1 hectárea por lo que recibieron 1500 MXN en el ciclo agrícola primavera-verano. En efecto pertenecieron al estrato de autoconsumo. La producción de café es en cereza y el follaje y flores que cultivan les genera ingresos semanales de aproximadamente 800 MXN que incrementa en temporadas de mayor demanda.

*PROAGRO es una ayuda bien mínima, pero digamos que para fomentar la productividad no, además tiene un mal manejo, porque ya vez que luego le ponen primavera-verano lo dan ya que pasó todo, si dieran ese apoyo cuando se requiere para hacer la actividad, que bueno. **Productor, 66 años, secundaria***

Los productores tienen claro que el programa no mejoró su producción, además de ser un apoyo mínimo que no cubrió los costos de producción y se entregaba desfasado de las épocas de siembra, por lo que se destinaba a subsanar los créditos u otras necesidades que subsanaban en su momento la inversión para producción. Esto muestra que al menor para el caso de los productores con los que se realizó el estudio, el programa no cumplió su objetivo.

*Pues te digo un poco me aliviana porque si me dan 1,000 pesos y eso lo compro en fertilizante, pero cuanto puedo comprar si está en 400-450 pesos la UREA, y si manejo una hectárea o dos. Y luego las demás actividades que son todo el año, pero bueno, quien me iba a regalar tres bultos de fertilizante. **Productor, 56 años, secundaria***

En 2018 termina el sexenio de Enrique Peña Nieto y con ello llega a su fin PROAGRO productivo. El 31 de octubre de ese mismo año, la SAGARPA publica una nota denominada “PROAGRO Productivo, un logro estratégico de

productividad” en la que menciona que el programa se posicionó como el componente estratégico del sector gracias a su visión orientada a incentivar la productividad, lo que se tradujo en mayor superficie nacional cultivable, adquisición de semillas mejoradas, adquisición de fertilizantes, abonos, correctores y sustratos, mano de obra y adquisición de yunta, maquinaria, equipo e implementos agrícolas, que coadyuvaron al logro del objetivo (Sagarpa, 2018b). Cabe resaltar que no se mencionó si estos logros fueron para un estrato en específico. Este posicionamiento es contrastante con los datos analizados y con los resultados de diversas evaluaciones que muestran que el programa no logró su objetivo. Además, la historia de PROAGRO culmina envuelta en casos de corrupción como la conocida “Estafa Maestra<sup>6</sup>”, en la que empresas subcontratadas por universidades firmaron convenio con la SAGARPA; como resultado, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) identificó que no se cumplieron los servicios de ejecución contratados que formaban parte del programa PROAGRO Productivo. Esto fue un parteaguas en el diseño de la nueva estructura programática de los programas en el gobierno entrante de Andrés Manuel López Obrador.

---

<sup>6</sup> Véase. <https://mundo.sputniknews.com/20201117/videgaray-habria-ordenado-la-estafa-maestra-para-ayudar-a-pena-nieto-1093527233.html>

## **IV. PRODUCCIÓN PARA EL BIENESTAR EN EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y POLÍTICO ACTUAL**

En respuesta a la inequidad en términos regionales y entre beneficiarios, generada por los apoyos otorgados de los programas PROCAMPO y PROAGRO productivo. En 2018 con el cambio de gobierno, dejó de operar PROAGRO, ocurriendo una transformación hacia el programa Producción para el Bienestar (PpB). Constituyendo uno de los ocho elementos para generar un escalamiento virtuoso de la agroecología, identificada y denominada por Toledo (2021), como “El big bang de la agroecología en México”. En este sentido el Gobierno de Andrés Manuel López Obrador responde a las consecuencias negativas del neoliberalismo y el desarrollo basado en el mercado y da un giro hacia la concepción de una política centrada en la lucha contra la pobreza y el logro del bienestar social. Ahora, PpB ya no tiene como objetivo primordial el subsidio por hectárea o los apoyos diferenciados y vinculados al incremento de la productividad, sino que, además de dotar de liquidez a los productores principalmente de pequeña y mediana escala, empleará dos estrategias más, focalizadas para inducir productividad, que son: acompañamiento técnico y fomento al acceso al financiamiento. Esto en el marco del desarrollo del Programa Nacional de Transición Agroecológica y Patrimonio Biocultural, en el que la tarea principal del PpB es transitar hacia sistemas agroecológicos que impulsen la autosuficiencia alimentaria. En este sentido, esta sección describe los antecedentes y consideraciones que marcan el inicio del programa, se analiza su fundamentación y consideraciones para el logro de objetivos y finalmente, centrar al PpB en el contexto social y político actual.

### **ANTECEDENTES Y CONSIDERACIONES**

Para el gobierno de “la Cuarta Transformación” el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es un instrumento que enuncia los problemas nacionales y enumera las soluciones en una proyección sexenal. En este, considera que el sector agrario ha sido uno de los más devastados por las políticas neoliberales, argumentando que:

*“Desde 1988 se destruyeron mecanismos que resultaban fundamentales para el desarrollo agrario, se orientó el apoyo público a la manipulación electoral y se propició el vaciamiento poblacional del agro. Las comunidades indígenas, padecieron con particular intensidad esta ofensiva debido a la opresión, el saqueo y la discriminación. Las políticas favorecieron la implantación de las agroindustrias y los megaproyectos y condenaron al abandono a comuneros, ejidatarios y pequeños propietarios. Además, en la actualidad, el país importa casi la mitad de los alimentos que consume, así como la mayor parte de los insumos, maquinaria, equipo y combustibles para la agricultura” (DOF, 2019).*

Además, también se ha identificado una resistencia y oposición de los campesinos y pueblos indígenas a los distintos proyectos empresariales, a los que se suma el crimen organizado como un actor en contra de las comunidades, donde los jóvenes rurales son víctimas de la economía criminal, las desapariciones de jornaleros, migrantes y la violencia en el campo que creció de forma alarmante en los dos sexenios anteriores (de Ita, 2019). Los problemas mencionados se tradujeron en la segregación de medianas y pequeñas empresas, de medianos y pequeños productores que quedaron sujetos a la fragmentación y altos costos de producción, así como al bloqueo en los canales de comercialización.

En este sentido, el gobierno actual, plantea la recuperación de los precios de garantía como instrumento para incentivar las zonas de rezago entre los pequeños productores ejidales, comuneros y pequeños propietarios minifundistas, con lo cual se habrían de sustituir importaciones y aumentar la disponibilidad de granos básicos como el trigo, el arroz, el frijol y el maíz (Haro, 2019).

Como respuesta a lo anterior el poder Ejecutivo Federal ha manifestado que el objetivo principal es que en 2024 la población de México viva en un entorno de bienestar, para lo cual impulsa un modelo en el que la participación de la sociedad es indispensable, principalmente de los más vulnerables y, del Estado mexicano como actor fundamental de impulso el bienestar de la población. Además, dar protección a las personas a lo largo de la vida y acceso a los derechos sociales de

alimentación, trabajo, educación, salud, vivienda y seguridad social (CDRSSA, 2020c).

Proponiendo como soluciones a los problemas sociales enunciados, el logro de la Autosuficiencia Alimentaria y el Rescate al Campo, como una estrategia dentro del PND. Esto implica, lograr la autosuficiencia en los alimentos básicos que consume la población y también la mayor parte de los insumos, maquinaria, equipo y combustibles para la agricultura, sobreponiendo la sustentabilidad, equidad, bienestar y respeto a los derechos de los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y pueblos indígenas (DOF, 2019).

Por su parte el Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 2020- 2024, establece que la política agroalimentaria de la cuarta transformación, sentará las bases para lograr la autosuficiencia alimentaria y rescatar los sectores agrícola, pecuario, pesquero y acuícola de la situación en que se encuentran, de manera esencial promoverá una transición hacia sistemas productivos que consideran la protección y la conservación de los recursos para las generaciones futuras (DOF, 2020b). Por lo anterior el Gobierno de México creó nuevos proyectos y programas para llevar el bienestar a todas las regiones del país.

#### **FUNDAMENTACIÓN DEL PROGRAMA Y CONSIDERACIONES PARA EL LOGRO DE OBJETIVOS**

El programa Producción para el Bienestar (PpB) es uno de los 30 proyectos y programas prioritarios del gobierno de México, diseñados para apoyar a los más necesitados y reactivar la economía nacional desde abajo y para todos; y la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader) se encuentra a cargo. Este programa es una fusión de PROAGRO productivo y el Programa para Pequeños Productores de maíz y frijol-PIMAF (Ramírez Jaspeado *et al.*, 2020). El objetivo general del PpB, se centra en incrementar la productividad de granos (maíz, frijol, trigo harinero y/o arroz, entre otros), amaranto, chía, caña de azúcar, café, cacao, miel y leche. A través de apoyos productivos por hectárea, el impulso de prácticas agroecológicas y sustentables, conservación del suelo, agua y agrobiodiversidad, promoviendo la autosuficiencia en la producción de semillas y otros insumos y la implantación de sistemas de energía renovable. Considera a los productores de

pequeña y mediana escala (aproximadamente 2.8 millones), que conforman el 85 % de las unidades productivas del país (DOF, 2019). Para los diferentes estratos de productores, contempla superficies de apoyo diferentes en relación con el cultivo o actividad que realizan (Cuadro 6).

**Cuadro 6.** Estratos de productores y superficie de apoyo de granos, amaranto, chía, caña, café, cacao y miel

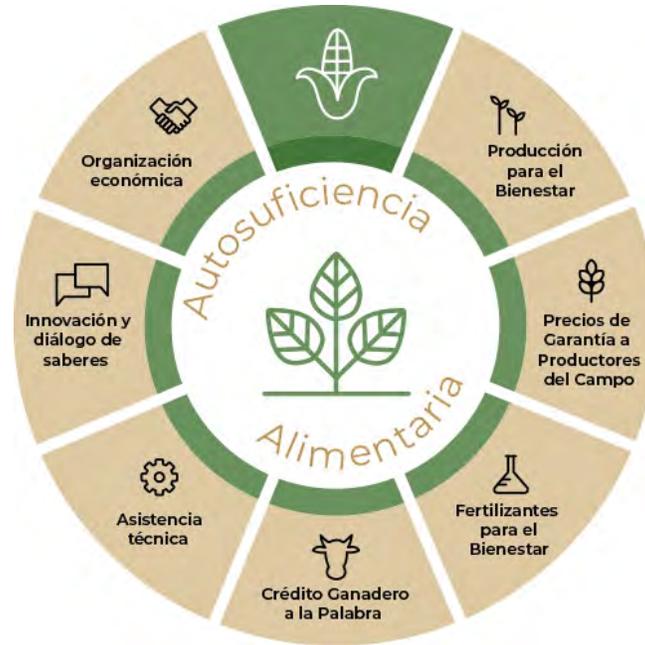
Estratos	Régimen hídrico		Productores de miel
	Temporal	Riego	Número de colmenas
Productor de pequeña escala	Hasta 5 hectáreas.	No aplica	Hasta 35 colmenas
Productor de mediana escala	Mayor de 5 y hasta 20 hectáreas.	Hasta 5 hectáreas.	Mayor de 35 y hasta 100
Productor de gran escala	Más de 20 hectáreas	Más de 5 hectáreas	No aplica

Fuente: Modificado de DOF (2020a).

Lo que busca el programa, es compensar por su esfuerzo a las y los campesinos, entregando apoyos económicos directos, sin intermediarios. Con la finalidad de aumentar la producción, propiciar la inversión y mayor productividad en granos como el maíz, arroz, frijol, trigo harinero, además de sostener el esfuerzo productivo en café y caña de azúcar, con la convicción de que los apoyos del programa llevan bienestar a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios (Sader, 2021b). En la Figura 8 se muestra que estrategias sigue el PpB hacia la autosuficiencia alimentaria nacional, además, con qué programas<sup>7</sup> se vincula y hace sinergia.

<sup>7</sup> <https://www.gob.mx/proyectosyprogramasprioritarios>

Ejemplo: Programa Crédito a la Palabra, Precios de Garantía o el Programa Nacional de Fertilizantes



**Figura 8.** Estrategias del PpB hacia la autosuficiencia alimentaria nacional  
Fuente: Tomada de Sader (2021b).

Si bien la estrategia principal del programa al igual que los que le antecedieron (PROCAMPO y PROAGRO productivo), es dar liquidez a los productores, tiene dos estrategias más, focalizadas para inducir la productividad y que serán complementarias al apoyo que otorga el programa. De acuerdo al DOF (2020a), estas estrategias están sujetas a las siguientes condiciones:

- Acompañamiento técnico  
Se brindará capacitación y/o acompañamiento técnico-organizativo, que facilite la adopción de prácticas agroecológicas y sustentables, para incrementar los rendimientos en predios y unidades de producción, principalmente de maíz, frijol, café, caña de azúcar, cacao, miel o leche, así como para fortalecer la instrumentación de servicios de vinculación productiva.

- **Fomento al acceso al financiamiento**  
Se fomentará el acceso al financiamiento formal, con prioridad a los productores que reciban capacitación y/o acompañamiento técnico-organizativo. Con recursos crediticios complementarán el apoyo otorgado para la producción, adquisición de bienes de capital productivo, cosecha, poscosecha, valor agregado o comercialización.

El programa destina cuotas diferenciadas para los distintos cultivos o actividad que realizan los agricultores (Cuadro 7).

**Cuadro 7.** Cuotas de apoyo para granos, amaranto, chíá, café, caña de azúcar, cacao o miel.

Estratos	Cuotas de granos, amaranto y chíá	Cuotas para productores de café, caña de azúcar, cacao o miel.
Productor de pequeña escala	2,000.00 (Dos mil pesos 00/100 M.N.)	6,200.00 (Seis mil doscientos pesos 00/100 M.N.)
Productor de mediana escala	1,200.00 (Mil doscientos pesos 00/100 M.N.)	7,300.00 (Siete mil trescientos pesos 00/100 M.N.)
Productores de pequeña o de mediana escala de chíá y amaranto	3,000.00 (Tres mil pesos 00/100 M.N.)	No aplica

Fuente: Modificado de DOF (2020a).

Según el buscador de beneficiarios Producción para el Bienestar (Suri<sup>8</sup>), se tiene registro de 1,978,831 beneficiarios únicos, una superficie apoyada de 6,597,460.05 hectáreas y un monto de 11,338,624,436 miles de pesos. Los estados de Veracruz, Chiapas y Oaxaca son los estados con mayor número de beneficiarios, montos de apoyo y superficie apoyada. Veracruz tiene 199,709 beneficiarios únicos, Chiapas 326,141 y Oaxaca 265,740. Los montos para Veracruz ascienden a 1,142,977,869 miles de pesos, 1,902,768,032 para Chiapas y 1,233,982,436 Oaxaca. La superficie apoyada es de 421,910.78 hectáreas en Veracruz, 964,928.75 Chiapas y 646,542.62 Oaxaca (Figura 9).

<sup>8</sup> <https://www.suri.agricultura.gob.mx:8017/buscadorBeneficiario>

Por la alta cantidad de beneficiarios en estos estados, la participación de mujeres beneficiarias en proporción es alta. Para Chiapas 102,964 beneficiarios son mujeres y 223,177 hombres. En Oaxaca 102,843 son mujeres y 162,897 hombres y para Veracruz 65,294 son mujeres y 134,415 hombres. La agricultura en régimen de temporal es la más importante y donde mayormente se destinan los recursos. El maíz es el cultivo que más se apoya, seguido del café y milpa. Este último sistema productivo por primera vez se considera en el esquema de operación de un programa de este tipo.



**Figura 9.** Distribución de productores, montos y superficie apoyada por PpB.  
Fuente: Tomada del Padrón Único de Beneficiarios (Sader, 2021a).

## EL CONTEXTO POLÍTICO Y SOCIOECONÓMICO

El PpB es uno de los programas más importantes de subvenciones a la productividad agrícola, ya que cuenta con un presupuesto anual aproximado de 9 mil millones (de la Barrera *et al.*, 2019). Esto representa la política de austeridad del gobierno de la “Cuarta Transformación” como instrumento de financiamiento, pues se ha aumentado el gasto público en transferencias monetarias directas, para elevar el poder adquisitivo, el consumo de la población que junto con el gasto en obra pública y al aumento de los salarios, se prevé crecimiento económico (Rivero Casas, 2019).

Además, el programa contribuye a los retos de la actual política agropecuaria, que es revertir el impacto de los sistemas agroindustriales de producción de alimentos y en general, muchos de los problemas en los sistemas alimentarios han detonado una necesidad de cambio; *“Desde la creciente dependencia de los alimentos importados, la industrialización y consolidación de los sistemas de producción y comercialización, la pérdida de conocimientos locales e indígenas, la continua degradación del suelo, calidad del agua y del aire, la pérdida acelerada de la biodiversidad natural y agrícola, el envejecimiento de la población agrícola, el abandono de las pequeñas explotaciones y los problemas de salud y nutrición asociados a los alimentos baratos y procesados”* (Gliessman, 2019). En este sentido, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) desarrolla un plan para incentivar la agroecología, el respeto y conservación del patrimonio biocultural del país, para proteger la vida de los mexicanos ante el embate de alimentos producidos con pesticidas y agroquímicos y que contribuya a revertir el modelo agronómico instaurado en los últimos 60 años (SEMARNAT, 2019).

El PpB está considerado dentro de esta iniciativa. Al respecto, Víctor Suárez Carrera, Subsecretario de Alimentación y Competitividad de la Sader<sup>9</sup>, en comparecencia<sup>10</sup> el día 13 de julio de 2021 ante Comisión de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural de la Cámara de Senadores, informó sobre los resultados de los programas del gobierno federal de apoyo al campo mexicano, entre ellos PpB y, comentó, que en el país existe una cultura agrícola milenaria derivada de la diversidad cultural de los pueblos indígenas, riqueza de cultura, agrícola alimentaria y diversidad biológica. Enfatizó, que se debe...

*“lograr impulsar la Transición a sistemas agroecológicos de producción de alimentos. Ya no más sistemas que degradan el suelo, los mantos freáticos y los contaminan, acaban con la diversidad biológica y generan grandes emisiones de gases de efecto invernadero. Tiene que haber una transición del modelo de productividad a toda costa que solo ha beneficiado a grandes agricultores y a los proveedores de semillas, insumos y grandes acopiadores y procesadores, pero ha creado gran desigualdad, deterioro ambiental y afectado la salud pública. Por eso se enfatiza mucho la transición a sistemas agroecológicos e impulsar la autosuficiencia alimentaria sin transgénicos, sin glifosato y otros plaguicidas altamente peligrosos”.*

La orientación agroecológica del PpB implica un cambio importante en las políticas de apoyos directos a los productores que no se había realizado en más de 20 años de otorgar este tipo de apoyo, ya que promoverá entre sus beneficiarios el cambio tecnológico dirigido a aumentar la productividad de forma sostenible, lo que es necesario por los impactos de la crisis de salud por la pandemia de COVID-19 y garantizar la autosuficiencia y seguridad alimentaria de las familias campesinas y de la población en general del país (CDRSSA, 2020b). Además, promueve la agrodiversidad y algunas prácticas agroecológicas, así que puede generar impactos

---

<sup>9</sup> PpB depende de la Subsecretaría de Alimentación y Competitividad.

<sup>10</sup>[https://www.canaldelcongreso.gob.mx/vod/reproducir/1\\_d5tcyxk0/Comisin\\_de\\_Agricultura%2C\\_Ganadera%2C\\_Pesca\\_y\\_Developmento\\_Rural\\_Comparecencia\\_de\\_Vctor\\_Surez\\_Carrera%2C\\_Subsecretario\\_de\\_Alimentacin\\_y\\_Competitividad\\_d](https://www.canaldelcongreso.gob.mx/vod/reproducir/1_d5tcyxk0/Comisin_de_Agricultura%2C_Ganadera%2C_Pesca_y_Developmento_Rural_Comparecencia_de_Vctor_Surez_Carrera%2C_Subsecretario_de_Alimentacin_y_Competitividad_d)

importantes sobre la mejora de la calidad de los suelos, pero aún más importante revertir la herencia del impacto ambiental, económico y social en términos de degradación de suelos, contaminación de cuerpos de agua, pérdida de agrobiodiversidad, emisión de gases de efecto invernadero, pobreza, migración, monopolización del sistema agroalimentario por corporaciones transnacionales, avance de enfermedades crónico-degenerativas, obesidad y desnutrición (Etchevers B *et al.*, 2020).

Para lograr lo anterior, se consideran los retos que tiene el programa y sobre todo las nuevas estrategias que implementa, han surgido preguntas iniciales para otros programas con estrategias similares donde están implicadas la extensión rural (Landini *et al.*, 2021) y por tanto interfaces sociales (Long, 2007). Surgiendo inquietudes e interrogantes como las que planteó Guzmán Luna *et al.* (2019) para el programa Sembrando Vida: ¿Cómo se capacitará y supervisará al personal técnico para garantizar que tengan los conocimientos y la sensibilidad suficientes para comprender y apoyar la práctica y la organización local? ¿Qué estrategias de enseñanza/aprendizaje emplearán los técnicos y cómo se garantizará la gobernanza del programa a escala local y nacional para tomar en cuenta las voces campesinas? También han sido planteadas preocupaciones de tipo normativas y de implementación, serán de relevancia considerar. Por ejemplo, cómo se realizan las verificaciones de los apoyos e incumplimiento, el suministro de insumos, la política de los pesticidas, asistencia técnica y su selección, entre otras (Baca del Moral *et al.*, 2021).

## V. ELEMENTOS CLAVES DE CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN PRODUCCIÓN PARA EL BIENESTAR

Considerando la relevancia del programa Producción para el Bienestar (PpB), es importante analizar si realmente se ha transitado a un nuevo paradigma; considerando que a diferencia de los programas que le antecedieron, el PpB busca contribuir a la autosuficiencia alimentaria. Por lo que en esta sección se analiza si aún hay continuidades e inercia institucional con relación a los programas que le antecedieron, o si en realidad estamos frente a cambios que orientan una nueva política aplicada al campo. En la sección anterior se argumentó que hay nuevos elementos importantes en el PpB que impulsan una política innovadora, como el acompañamiento técnico y el financiamiento en el marco de la transición agroecológica. Por lo que planteamos que una orientación enfocada hacia la territorialidad agroecológica puede contribuir a lograrlo.

### EL CAMBIO DE POLÍTICA CON PPB

En el país, al inicio del proceso de liberación del campo en el marco del periodo neoliberal, la política de autosuficiencia alimentaria se sustituyó por la especialización en cultivos de exportación, con el argumento de la ventaja comparativa en el marco de una mayor integración a los mercados internacionales. En este sentido, como resultado, se generó una desigualdad estructural del sector –entre los grandes y pequeños productores--, restricciones al crecimiento en la estrechez del mercado de crédito y la falta de capacitación y tecnificación de las unidades productivas (Sandoval Cabrera, 2019); resultando como consecuencia el propio reconocimiento de la administración pasada, ya que el titular de la Sagarpa, identificó, lo que llamó la *“bipolaridad del campo mexicano”* argumentando que *“hay productores de clase mundial, que tienen la más alta tecnología y también productores desprovistos de apoyos para producir”*, proponiendo una mejora de los programas que contrarrestaran esta situación (Guardiola, 2014). Por lo que en ese año se modifica el nombre a PROAGRO productivo, pero mantiene las mismas características de apoyo directo al productor, con una relación de cultivos elegibles,

el mismo padrón de beneficiarios y el criterio de apoyo por hectárea; según el discurso desde el ejecutivo, el programa se modernizaba para otorgar apoyos diferenciados y vinculados con la productividad estableciendo nuevas condiciones para recibir el subsidio (Carrillo González & Ramírez Alcántara, 2019). Pero los apoyos diferenciados que otorgó (autoconsumo, transición y comercial) y la búsqueda de una mayor focalización de los apoyos para reducir el monto apoyado, generó condiciones similares al PROCAMPO (Hernández Chontal, 2020; Hernández Chontal *et al.*, 2020). En síntesis, PROCAMPO y PROAGRO productivo representan un ejemplo de un cuarto de siglo de continuidad de las políticas implementadas en el campo mexicano, con una importante contribución a la desigualdad estructural del campo mexicano.

En el caso de la transición de PROAGRO productivo a PpB que se produjo en el actual sexenio, al iniciar en 2019, replica algunas características del anterior programa, como la población objetivo y cultivos elegibles. Sin embargo el rumbo parece tener otra dirección, según la estrategia del gobierno actual o de “la cuarta transformación”, ya que en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural establecen como una de sus estrategias la autosuficiencia alimentaria y el rescate al campo (DOF, 2019, 2020b). Es importante precisar que los cambios importantes que orientan la nueva visión del PpB, ocurren a mitad del presente año, con la comparecencia del Subsecretario de Alimentación y Competitividad de la Sader, ante la Comisión de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural de la Cámara de Senadores, donde informa los avances del programa, sus estrategias a seguir y su impulso hacia la transición a sistemas agroecológicos de producción de alimentos, como se precisó en la sección anterior. Por tanto, si se considera que estamos frente a un cambio de políticas públicas; este se puede vislumbrar en diferentes dimensiones, desde los cambios en los discursos y en las teorías en uso, cambios de actitudes, cambios en los procedimientos, cambios en el contenido de la política, cambios de comportamiento y cambios en los destinatarios (Viñas *et al.*, 2018). Esto quiere decir, cambia la orientación hacia entender el bienestar social y la política económica basada en el regreso de las políticas keynesianas del siglo XX, dando fin al régimen neoliberal (Casas, 2019).

En el sector agrícola, se reconoce el papel preponderante de los campesinos y pequeños productores –que han sido excluidos y vulnerados-- en la producción de alimentos básicos y fomenta que esta pequeña producción pueda mantenerse o recuperarse a través del subsidio, además de apoyar al aumento de la producción nacional (de Ita, 2019). Además, el discurso para lograr la producción de alimentos suficientes y nutritivos con procesos sustentables, se centra en procesos emergentes, necesarios y radicales que implican las prácticas agroecológicas y el menor uso de insumos y equipos –que generalmente son importados-- (Sandoval Cabrera, 2019). A continuación, se abordan y analizan las estrategias de acompañamiento técnico y acceso al financiamiento. Se delimitan algunos elementos que son importantes considerar para lograr consolidar esta nueva política innovadora. Finalmente, se fundamenta nuestro supuesto que la territorialidad agroecológica es elemento clave para el logro de la transición agroecológica y para consolidar y apuntalar el PpB.

#### **ACOMPañAMIENTO TÉCNICO PARA LA TRANSICIÓN AGROECOLÓGICA**

La estrategia de acompañamiento que promueve el PpB, se basa en transición agroecológica y su propósito principal es *“difundir o reforzar prácticas agroecológicas con la promoción de sistemas locales de producción para la mejora de la productividad y así, lograr un consumo de alimentos sanos, nutritivos, resilientes, competitivos y socialmente responsables”* (Sader, 2020a). Esta estrategia tiene una colaboración administrativa y técnica con diversas instituciones tales como: Instituto Nacional de Investigaciones Forestales Agrícolas y Pecuarias (Inifap), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), Secretaría de Bienestar (Sebien), Secretaría de Educación Pública (SEP), Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio) y Seguridad Alimentaria Mexicana (Segalmex).

Su metodología de implementación busca fortalecer y ampliar las capacidades y habilidades de los productores de pequeña y mediana escala, en relación con los procesos organizativos, prácticas agroecológicas, articulación de políticas públicas, biodiversidad y formación y capacitación. Los enfoques que utiliza son los siguientes (DGOP-Sader, 2021):

- a) enfoque territorial con lo que se procura identificar los principales rasgos sociales, económicos, políticos, culturales y ambientales en los que se desenvuelve y relaciona la población
- b) enfoque que reconoce al productor/campesino como sujeto productivo, con derechos y portador de saberes pertinentes
- c) enfoque que reconoce y fomenta la organización económica local
- d) enfoque de sistemas complejos e interrelacionados donde el suelo es un ecosistema vivo en el cual se desarrollan interacciones y procesos dinámicos y permanentes entre materia orgánica, microorganismos y minerales, los cuales se ven afectados por el ambiente y el manejo que el productor realiza.



Figura 10. Regiones del país donde se implementa la estrategia de acompañamiento técnico.

Fuente: tomada de DGOP-Sader (2021).

El acompañamiento técnico se desarrolla en distintos niveles (nacional, regional, local y con el productor) y en los territorios. Involucra a técnicos agroecológicos, técnicos sociales y promotores comunitarios –que son becarios del programa Jóvenes Construyendo el Futuro (JFC). Esta estrategia opera en 34 regiones de 27 estados, que abarca 500 municipios del país y en estos territorios hay 1,424 escuelas de campo donde participan 34,727 productores (Figura 10).

La formación de los técnicos y los promotores comunitarios se centra en diversos temas como: el papel del promotor agroecológico, maíz y frijol: etapas fenológicas y necesidades, caracterización de nutrientes, captación y uso eficiente de agua en el manejo de cultivos, nutrición y salud, cosecha y postcosecha de granos, economía social, manejo de sistemas de información geográfica y energías renovables, a través de cursos de capacitación en las 16 regiones. Esta se basa en el establecimiento de escuelas de campo con la metodología De Campesino a Campesino, que considera el conocimiento de los productores y de las productoras, quienes acumulan sabiduría milenaria y prácticas ancestrales dentro de la lógica de la preservación y cuidado de los recursos naturales. En síntesis estas asambleas o reuniones, conforman módulos de Intercambio de Conocimientos e Innovación (MICI) que se constituyen por 100 productores, 3 productores innovadores, 3 escuelas de campo, técnicos de campo y promotores comunitarios (Sader, 2020b). Es importante rescatar que en estos procesos de enseñanza-aprendizaje, tendrá de base un proceso de certificación y competencias con diferentes instituciones expertas como el Inifap, Colegio de Posgraduados (COLPOS), departamento de Agroecología de la Universidad Autónoma Chapingo, Dirección Regional Centro del Conacyt<sup>11</sup>, Universidad Campesina en Red (UCIRED) y el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural (CESDER), para lograr las siguientes competencias: a) capacitación a productores y productoras para la transición agroecológica, b) la organización de escuelas de campo con enfoque de comunidad de aprendizaje ECA-COM, c) mejoramiento participativo para la conservación del maíz nativo y d) el diseño de proyectos de inversión del sector rural. Para de esta forma, asegurar

---

<sup>11</sup> Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

que el técnico/técnica adquieran un dominio sobre las competencias claves y reciba un reconocimiento por los aprendizajes y dominios técnicos (DGOP-Sader, 2021). Todas las acciones que considera la estrategia de acompañamiento son acordes al logro de los objetivos planteados y por supuesto de gran relevancia en el proceso de transición agroecológica. Además, todo esto es un parteaguas del término de la labor del extensionista, cimentada en el modelo de la revolución verde y que evolucionó a la par de este modelo. Ahora la labor que desempeñará el técnico o extensionista rural se orienta hacia una extensión rural fundada en el diálogo sinérgico entre campesinos y extensionistas rurales, poniendo en diálogo las distintas perspectivas de cómo avanzar hacia el bienestar y mejores condiciones de existencia entre los miembros de las comunidades y sociedades campesinas. Esto permitirá reconocer la coexistencia de diversos sistemas de conocimientos (científico, técnico, campesino, tradicional, local) que pueden complementarse y articularse para la resolución de problemas y el aprovechamiento de oportunidades (Méndez Sastoque, 2020).

Tomando en cuenta que la historia de estos procesos en México, se han sustentado en esfuerzos dispersos y desarticulados de capacitación y asistencia técnica (Rendón Medel *et al.*, 2015). Teniendo como propósito la productividad como meta y las prácticas de asesoría técnica, las parcelas demostrativas y algunos servicios específicos sobre el uso de maquinaria y equipo han considerado al productor como adoptante pasivo de tecnologías, sin promover la participación activa de los productores (Amaro-Rosales & Gortari-Rabiela, 2016). Además, los pequeños productores no han sido población prioritaria (Santos Chávez *et al.*, 2019), sino los agricultores como mayores ingresos, nivel tecnológico alto y activos productivos que les permiten generar mayor capitalización. Es en este contexto que el PpB da respuesta a esa necesidad de cambio y orientación hacia los productores de pequeña y mediana escala que contribuyen de manera relevante en la producción de alimentos y el logro de la autosuficiencia alimentaria.

Finalmente, hay diversos aprendizajes de esta nueva labor que emprenden los extensionistas en el contexto de una extensión rural con base en el diálogo, por lo que resultará relevante comprender los procesos psicosociales en términos de interfaces sociales de múltiples actores y que tienen implícitos procesos y relaciones de poder en las dinámicas de interacción. Debido a que los procesos de co-aprendizaje en el vínculo entre agricultoras/agricultores y técnicos/técnicas son complejos en términos de apropiación, traducción y reconfiguración del conocimiento (Gallardo-López *et al.*, 2021). Un estudio que consideró a los extensionistas rurales en México, encontró que estos se identifican con la opción productiva agroecológica, provienen de áreas educativas relacionadas con la biología o las ciencias ambientales, le dan mayor valor a la conservación del medio ambiente y tienen menos interés por la productividad y la modernización productiva (Landini *et al.*, 2021). Además, los extensionistas de menor edad y experiencia prefieren métodos de trabajo tipo individual y los de mayor edad y experiencia prefieren métodos trabajo tipo grupal (Landini & Gallardo López, 2022). Esto es importante considerarlo ya que los extensionistas rurales tienen potencial como multiplicadores de las prácticas agroecológicas y pueden contribuir en consolidar los procesos de acompañamiento técnico de PpB basados en la agroecología.

### **FINANCIAMIENTO ¿PARA QUÉ Y PARA QUIÉN?**

El insuficiente acceso a financiamiento o su restricción de las unidades de producción rural, puede afectar la disponibilidad de capital de trabajo para la compra de insumos, adquisición de modelos de gestión y producción, adopción de tecnologías y capacidades técnico-productivas; considerando que estos factores contribuyen en una mayor productividad y rentabilidad (de Olloqui & Fernández Díez, 2017). En México, el sector agropecuario se integra por más de 5 millones de productores y sólo 10% tiene acceso al financiamiento, además, aproximadamente el 80% de las unidades de producción son de baja escala (menos de cinco hectáreas) y tienen diversas limitaciones para el desarrollo de sus actividades, como el financiamiento (CDRSSA, 2020a).

Es en este contexto, que una de las estrategias focalizadas de inducción a la productividad del Programa Producción para el Bienestar (PpB), es la Estrategia de Fomento al Acceso al Financiamiento Formal para complementar con recursos crediticios, los apoyos otorgados por el programa; de esta forma, los productores pueden invertir en su actividad y acceder también a la capitalización de las unidades de producción con esquemas de recurso revolvente y reducción de tasa de interés, adaptados a las condiciones de la población del programa y considerando el monto, tasa, plazos, vencimientos y garantías (DGAA-Sader, 2021). Lo anterior, busca contribuir al incremento de la productividad. Adicionalmente, es importante señalar, que este esquema se aplica y tiene prioridad a los beneficiarios del programa que estén incorporados en la Estrategia de Acompañamiento Técnico.

Hay diversas vertientes relacionadas con los recursos crediticios que deben considerarse. Por lo que se refiere a la eficiencia del crédito como instrumento de política pública, esta deriva de la vinculación entre las decisiones de inversión y el costo de oportunidad de los recursos, estimulando inversiones que son rentables en términos económicos (de Olloqui & Fernández Díez, 2017). En este sentido, la estrategia de financiamiento del PpB, partió de un presupuesto de 110 millones de pesos (mdp) en 2020, transferidos a los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), para crear una subcuenta en el Fondo Nacional de Garantías del Sector Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural (FONAGA ProBienestar) la cual garantiza y respalda los créditos (de corto y largo plazo) que los intermediarios financieros otorgan a los productores del Programa.

FIRA y la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND) son los organismos financieros del sector público con mayor presencia en el sector rural y otorgan financiamiento para el desarrollo agropecuario del país. En su cartera manejan los siguientes esquemas de crédito (CDRSSA, 2020a):

- Crédito para conceptos de avío y capital de trabajo: financiamiento que se otorga para cubrir las necesidades de capital de trabajo, como adquisición de insumos, materias primas y materiales, pago de jornales, salarios y otros gastos directos de producción.
- Crédito prendario: se otorga para facilitar la comercialización y la captación de recursos de manera expedita a las empresas con necesidades de capital de trabajo.
- Arrendamiento: financiamiento para la adquisición de bienes de activo fijo susceptibles de arrendamiento, bienes muebles e inmuebles.
- Crédito refaccionario: financiamiento que se destina para realizar inversiones fijas.
- Crédito cuenta corriente: es un crédito sin destino específico, se puede utilizar para cubrir necesidades de financiamiento de corto plazo y de manera inmediata. Por mencionar algunos.

Hay que precisar la orientación de PpB hacia los productores de pequeña y mediana escala. En este sentido, pueden haber algunas restricciones relacionadas con la utilización de los recursos crediticios por los agricultores, tales como: a) elevada dispersión geográfica de las unidades de producción, b) altos riesgos ocasionados por factores climáticos e incidencia de plagas y enfermedades, c) ingresos estacionales con fuertes fluctuaciones y poco predecibles, d) carencia de garantías por parte de los pobladores rurales y bajo acceso a seguros agrícolas para mitigar los riesgos, e) desconocimiento del sector agropecuario-rural por parte de la banca comercial y f) poca experiencia de los productores para tratar con instituciones financieras (De La Vega Mena *et al.*, 2017). En este contexto, debe pensarse en inclusión financiera, más que sólo en el crédito, en el sentido de que los servicios financieros respondan a las estrategias económicas de los hogares rurales (Robles Berlanga, 2016). Conforme avanza esta estrategia de financiamiento del PpB, es un reto que los agricultores aprovechen los recursos otorgados como opciones de liquidez para que puedan acceder al financiamiento y potenciar los apoyos.

### **CAMBIOS Y CONTINUIDADES RELEVANTES EN PpB**

Es evidente que PpB, se fundamenta y está transitando hacia un nuevo paradigma. No solo considera un planteamiento de un nuevo enfoque de política pública, sino también algunos elementos considerados en su proceso de implementación y operación. Algunos de los cambios que consideramos de mayor relevancia se enlistan y sintetizan en el Cuadro 8, como una mirada comparativa respecto con los enfoques y lineamientos de los programas que le antecedieron. Algunas orientaciones se mantienen, sin embargo, hay que considerar que ahora en un marco político distinto.

**Cuadro 8.** Cambios y continuidades identificados desde PROCAMPO hasta PpB

Orientación	PROCAMPO (1993-2013)	PROAGRO productivo (2014-2018)	PpB (2019-2024)
Política económica	Neoliberal	Neoliberal	Keynesiana/Bienestar
Política agroalimentaria	Dependencia	Dependencia	Autosuficiencia
Destino de la producción	Exportación	Exportación	Interna
Entrega del apoyo	Asignación directa	Asignación directa	Asignación directa
Acompañamiento técnico	Ausente	Ausente	Considerado
Financiamiento	Exclusión financiera	Exclusión financiera	Inclusión Financiera
Modelo de producción	Convencional	Convencional	Agroecológico
Tipo de apoyo	Liquidez	Liquidez	Liquidez

## VI. AVANCES DEL PROGRAMA PRODUCCIÓN PARA EL BIENESTAR EN VERACRUZ: BENEFICIARIOS, SUPERFICIE Y MONTOS DE APOYO

El Programa Producción para el Bienestar (PpB), desde que inició su operación, ha entregado apoyos en los ciclos primavera-verano y otoño invierno en los años 2019 y 2020. Para el año 2021, al corte del mes de agosto, ha entregado apoyos para el ciclo primavera-verano, esto de acuerdo con las bases de datos de beneficiarios<sup>12</sup>. En este sentido, esta sección tuvo como objetivo analizar la distribución de los beneficiarios, superficie y montos de apoyo en los municipios y regiones del estado de Veracruz. Además, se analizaron estas variables en relación con los estratos de producción que el programa utiliza: productor de pequeña escala, productor de mediana escala y productor de gran escala.

### CARACTERÍSTICAS DE LOS BENEFICIARIOS DE PPB

El número de beneficiarios aumentó de 2019 a 2020, para 2021 sólo hay registro para el ciclo primavera-verano (PV) y es mayor respecto con 2019. Es importante recalcar que la cantidad de beneficiarios que corresponde al ciclo otoño-invierno (OI), es incipiente en relación con PV. En el Cuadro 9, se muestra los datos de beneficiarios para los tres años y los ciclos agrícolas. La cantidad de beneficiarios es mayor que las beneficiarias para los tres años (Cuadro 10).

**Cuadro 9.** Beneficiarios del PpB 2019-2021 en Veracruz, ciclo primavera-verano (PV) y otoño-invierno (OI).

Ciclo	2019		2020		2021	
	PV	OI	PV	OI	PV	OI
Beneficiarios	163919	11121	208372	5108	191888	--
Total	175040		213480		191888	

Fuente: Elaboración propia con datos de Sader.

<sup>12</sup> Los datos analizados se obtuvieron de las Bases de datos de Beneficiarios del Programa Producción para el Bienestar: <https://datos.gob.mx/busca/organization/sader>

**Cuadro 10.** Beneficiarias y beneficiarios de PpB (2019 a 2021).

	2019		2020		2021	
Beneficiarias	51631	29.5%	67786	31.8%	63541	33.2%
Beneficiarios	123386	70.5%	145712	68.2%	128347	66.8%

Fuente: Elaboración propia con datos de Sader.

La distribución de beneficiarios en relación con los estratos de producción muestra que la mayor cantidad de beneficiarios (B) se concentró en el estrato Productor de Pequeña Escala (PPE), seguido de Productor Mediana Escala (PME) y en menor cantidad en el estrato Productor Gran Escala (PGE) y fue mayor en 2020 y 2021 respecto con 2019. De acuerdo con la superficie (S) también se muestra el mismo comportamiento, la mayor cantidad de superficie apoyada fue para el estrato PPE, seguido de PME y en menor cantidad PGE. De igual forma que los beneficiarios, aumentó en los años 2020 y 2021, respecto con 2019. Para el caso de los montos apoyados (M) la distribución fue igual que para los beneficiarios y superficie apoyada (Cuadro 11). Es importante recalcar que el programa que le antecedió tuvo un padrón de 88, 526 en el ciclo PV 2018, año en el que dejó de operar. De esta forma el PpB incrementa sustancialmente el padrón de beneficiarios, superficie apoyada y montos de apoyo. Además, un cambio importante es que los estratos de producción de autoconsumo, transición y comercial cambian a estratos de productor de pequeña escala, productor de mediana escala y productor de gran escala. Aunque la cantidad de beneficiarios en los estratos de transición y comercial y, actualmente en productor mediana escala y gran escala se comportaron de manera similar. El incremento sustancial ocurre en el estrato de productor de pequeña escala que incrementa en 100%. Esto se sustenta con la iniciativa del programa de apoyar mayormente a los pequeños y medianos productores.

**Cuadro 11.** Beneficiarios, superficie y montos de apoyo de 2019 a 2021, en relación con los estratos de producción

Estratos	2019			2020			2021		
	B	S	M	B	S	M	B	S	M
PPE	162197	269229.83	687813720.2	199949	31024	94860	181202	27050	99465
PME	12693	114711.12	107393896	13455	12543	11104	10212	94004.	91717
PGE	271	9689.23	1882572	76	22244	0	474	26917	00

### **BENEFICIARIOS, SUPERFICIE Y MONTOS DE APOYO EN LAS REGIONES DE VERACRUZ**

La distribución de beneficiarios, superficie y montos tiene diferentes matices en cada una de las regiones que conforman el estado, considerando sus características agroecológicas y socioeconómicas. Por esto, se analizó la distribución para los años 2019, 2020 y 2021.

En 2019, en la mayoría de las regiones la distribución de beneficiarios fue mayormente en el estrato PPE, seguido de PME y con una participación incipiente PGE. Los mismo sucedió para la superficie y montos de apoyo. Sólo una región mostró valores similares en número de beneficiarios, superficie y montos de apoyo en los estratos PPE y PME (Cuadro 12).

**Cuadro 12.** Distribución de beneficiarios, superficie y montos de apoyo en las regiones de Veracruz en 2019

Región	Beneficiarios			Montos			Superficie		
	PPE	PME	PGE	PPE	PME	PGE	PPE	PME	PGE
Nautla	4974	92	1	20855757	672100	0	6435	760	0
Huasteca Alta	17763	19052	87	37673194	18217544	21900	17763	19052	87
Huasteca Baja	27351	398	1	86203535	3465258	31932	53179	3262	22
Totonaca	6454	320	1	24316672	2606020	5000	14025	2618	65
Sotavento	7124	933	4	38312212	7633712	29200	16303	7711	389
Capital	22530	1222	6	89045042	9278300	46420	30644	9480	187
Montaña	41965	2383	173	188667838	17785324	1181020	47596	22172	6595
Los Tuxtlá	8341	667	0	34143631	7821930	0	19745	6911	0
Papaloapan	16868	2252	73	101988801	17986042	511000	23642	20664	2083
Olmeca	15028	2461	0	63947866	22099758	0	38065	22095	0

En todas las regiones, la superficie mínima apoyada corresponde a 0.01 hectáreas, pero la superficie máxima es heterogénea y va desde 20 hasta 1645. En cuanto a los montos mínimos apoyados en las regiones, también son heterogéneos desde 12 hasta 800 MXN y los máximos van de 20,000 hasta 31,932 (Cuadro 13).

**Cuadro 13.** Valores de superficie y montos de apoyo en las regiones de Veracruz en 2019.

Región	Superficie			Monto		
	Mínima	Máxima	Promedio	Mínimo	Máximo	Promedio
Nautla	0.01	87.53	1.7	800	20000	4733
Huasteca Alta	0.01	40.23	2.4	48	20000	4049
Huasteca Baja	0.01	22.02	2	192	31932	3155
Totonaca	0.01	64.91	2.2	600	20000	3859
Sotavento	0.01	275	3	12	20000	5835
Capital	0.01	57.2	1.6	16	21420	3767
Montaña	0.01	1645	1.5	208	21330	4202
Los Tuxtla	0.01	20	2.8	560	20000	4561
Papaloapan	0.01	94.5	2.1	590	20000	6205
Olmeca	0.01	20	3.2	600	20000	4440

En 2020, a diferencia de 2019, la cantidad de beneficiarios del estrato productor de gran escala disminuyó en las regiones. Pero incrementó la cantidad de beneficiarios en los estratos PPE y PME. Esto es congruente con los cambios a nivel Estado. Por lo tanto, la superficie en estos estratos también incrementó, así como los montos de apoyo. En general las regiones son heterogéneas en cuanto a la concentración de beneficiarios, superficie y montos de apoyo de acuerdo con los diferentes estratos (Cuadro 14).

**Cuadro 14.** Distribución de beneficiarios, superficie y montos de apoyo en las regiones de Veracruz en 2020.

Región	Beneficiarios			Montos			Superficie		
	PPE	PME	PGE	PPE	PME	PGE	PPE	PME	PGE
Nautla	5454	111	0	24933332	703020	0	6531	1064	0
Huasteca Alta	8356	1780	5	35959282	15099718	36500	13044	15982	149
Huasteca Baja	28803	476	0	94024792	4775253	0	57526	4676	0
Totonaca	8107	353	0	30318312	3355872	0	16777	8556	0
Sotavento	11230	1212	15	67771232	9966809	94900	24153	10055	1678
Capital	28377	1316	8	128493764.5	10393869	102200	37245	10940	701
Montaña	56692	2926	11	275573766	21767571	105700	62306	26793	17276
Los Tuxtla	8766	622	0	40572759	4925712	0	19044	4844	0
Papaloapan	23794	2671	30	155986982	22867388	189800	27987	25442	2130
Olmeca	36706	3922	12	168944570	34036804	73000	88014	33555	570

En este año, la superficie mínima apoyada fue similar a 2019 y, la superficie máxima disminuyó en las regiones, con excepción de una región. Los montos de apoyo mínimos van desde 16 a 800 MXN y el máximo entre 20, 000 y 40, 000 MXN. En este año se refleja la concentración de beneficiarios, superficie y montos de apoyo en los estratos PPE y PME (Cuadro 15).

**Cuadro 15.** Valores de superficie y montos de apoyo en las regiones de Veracruz en 2020.

Región	Superficie			Monto		
	Mínima	Máxima	Promedio	Mínimo	Máximo	Promedio
Nautla	0.01	20	1.6	800	20000	4600
Huasteca Alta	0.01	37	2.5	576	24000	3912
Huasteca Baja	0.24	20	2.1	384	20000	3228
Totonaca	0.01	20	2.3	500	20000	3933
Sotavento	0.01	625	3.1	300	20000	5998
Capital	0.01	85	1.7	16	20109	4181
Montaña	0.01	16904	1.6	160	40000	4518
Los Tuxtla	0.01	20	2.5	570	20000	4991
Papaloapan	0.01	7300	2.3	800	24000	6580
Olmeca	0.01	85	2.9	500	24000	4413

Para el año 2021, de igual forma la concentración de beneficiarios, superficie y monto de apoyo se centra en el estrato de PPE y nuevamente se muestra participación del estrato PGE, la cual en 2019 había disminuido. Sin embargo, los valores de superficie y montos de apoyo son incipientes en este estrato, respecto con los estratos de PPE y PME. Al igual que los años anteriores, las regiones son heterogéneas en relación con las variables y los estratos (Cuadro 16).

**Cuadro 16.** Distribución de beneficiarios, superficie y montos de apoyo en las regiones de Veracruz en 2021.

Región	Beneficiarios			Montos			Superficie		
	PPE	PME	PGE	PPE	PME	PGE	PPE	PME	PGE
Nautla	6117	186	31	35331940	1273960	192200	7657	2193	1580
Huasteca Alta	7229	646	5	33105720	7253068	31000	11308	6128	310
Huasteca Baja	25972	417	132	104194200	4416040	818400	51543	3984	7964
Totonaca	7288	333	61	34819344	3665884	378200	14821	3160	3984
Sotavento	10243	1011	1	66945812	9116068	6200	21481	8314	30
Capital	27682	1178	124	149192468	10104992	768800	36419	10456	6999
Montaña	54255	2414	28	306836012	19229880	173600	55248	23507	1541
Los Tuxtla	6931	508	6	37378196	4682260	37200	14877	4215	183
Papaloapan	20738	2021	42	144068536	17089208	260400	21699	19153	2270
Olmeca	14397	1496	44	81498784	14859660	272800	34863	12872	2056

Los valores mínimos de superficie apoyada son similares en todas las regiones y la superficie máxima incrementó y es más homogénea. En cuanto a los montos mínimos apoyados varían desde 24 a 1,200 MXN y los máximos son más homogéneos (Cuadro 17).

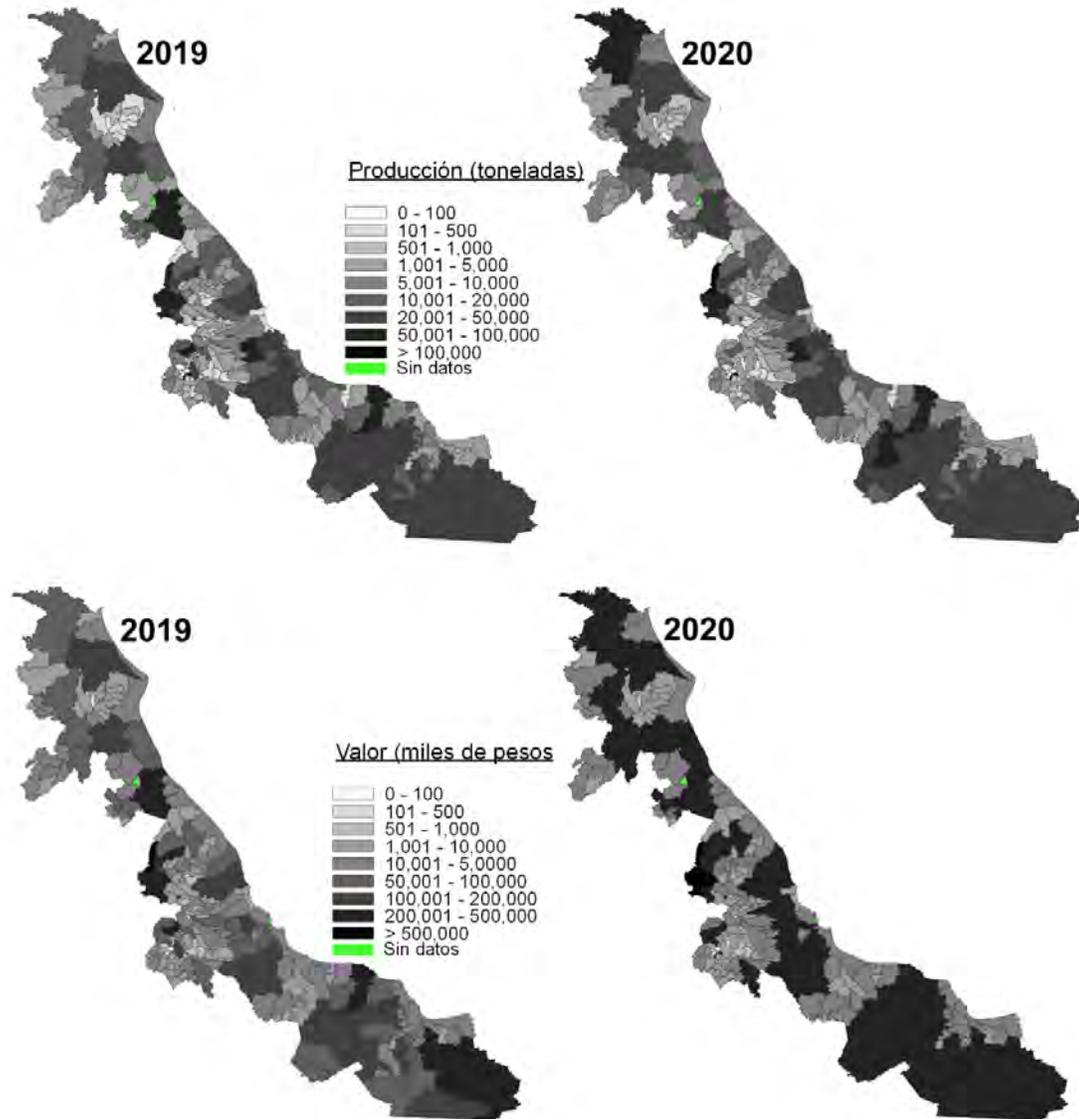
**Cuadro 17.** Valores de superficie y montos de apoyo en las regiones de Veracruz en 2021.

Región	Superficie			Monto		
	Mínima	Máxima	Promedio	Mínimo	Máximo	Promedio
Nautla	0.01	100	1.7	1000	18000	5579
Huasteca Alta	0.01	100	2.2	1200	24000	4644
Huasteca Baja	0.12	100	2.8	200	24000	3955
Totonaca	0.01	100	2.7	600	24000	5023
Sotavento	0.01	30	2.9	56	24000	6666
Capital	0.01	100	1.9	20	23988	5047
Montaña	0.01	100	1.4	120	24000	5223
Los Tuxtla	0.01	35	2.6	40	24000	5844
Papaloapan	0.01	100	2.1	1200	24000	6993
Olmeca	0.01	100	3.2	24	24000	5252

### **PRODUCCIÓN Y VALOR DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA EN VERACRUZ**

La producción agrícola en 2019 fue de 2, 079, 815 toneladas a nivel estatal y en 2020 fue de 2, 227, 937 toneladas. Por lo que incrementó 148, 122 toneladas de 2019 a 2020. La producción fue heterogénea en los municipios que conforman el estado. En 2019 la producción mínima fue de 9 toneladas y la máxima de 147, 199 (Figura 11). Aproximadamente el 50% de la producción se concentró en 25 municipios de los 210 que reportaron información<sup>13</sup> para el año agrícola. Una cantidad importante de municipios produjo menos de 10, 000 toneladas cada uno. En 2020 la producción mínima fue similar a 2019, pero la máxima incrementó a 192, 046 toneladas. Al menos 25 municipios concentraron el 50% de la producción. La mayoría de los municipios producen menos de 10,000 toneladas cada uno (Figura 11). Es importante recalcar que la producción mínima o máxima no es característica de alguna región en específico, si no que su distribución es heterogénea a lo largo del estado y de sus regiones que lo conforman.

<sup>13</sup> Se analizaron los datos de producción y valor de la producción de los municipios del estado. La consulta de los mismos se realizó en el Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta (SIACON NG). <https://www.gob.mx/siap/documentos/siacon-ng-161430>



**Figura 11.** Producción y valor de la producción agrícola en los municipios de Veracruz en 2019 y 2020.

En relación con el valor de la producción en el estado, en 2019 fue de 9, 231, 673 miles de pesos y en 2020 fue de 10, 301, 926. Por lo que incrementó en 1, 070, 253 miles de pesos. Los datos de valor de la producción tienen relación con los datos de producción. Los municipios con menor producción el valor la misma es bajo y sucede lo contrario con los municipios con mayor producción. Esto se puede observar para ambos años (Figura 11).

## GRUPOS DE MUNICIPIOS EN RELACIÓN CON LOS APOYOS DE PPB

De acuerdo con lo analizado, en los años 2019 y 2020 aún son visibles algunos elementos de programa PROAGRO productivo, respecto a la distribución de las variables analizadas y en relación con los estratos, aunque el PpB utiliza una estratificación basada en PPE, PME y PGE. Para 2021 se acentúan estos aspectos de distribución en relación con el objetivo planteado del programa, focalizándose en los productores pequeños y medianos. Esto es congruente con el nuevo rumbo del programa al añadir además del apoyo entregado, las estrategias de acompañamiento técnico y acceso al financiamiento -- en el marco de la transición agroecológica que anunció el subsecretario de Alimentación y Competitividad de la Sader, en julio de 2021--.

En este sentido y considerando que este año marca un cambio importante y replantea la forma en que operará el programa, se analizó la base de datos de beneficiarios del año 2021 y se aplicaron técnicas multivariadas<sup>14</sup> para identificar grupos de municipios, sus miembros y sus características en cuanto a variables número de beneficiarios, superficie apoyada, montos de apoyo y cultivos y su distribución de acuerdo con los estratos de producción (PPE, PME y PGE).

Con base en la distribución y consideración de las variables, se identificaron tres grupos de municipios (N=210) y sus características (Cuadro 18). El primer grupo denominado “*Gran Escala de Producción (GEP)*” con un nivel bajo de superficie apoyada en el estrato de PPE y nivel alto en los estratos PME y PGE. Nivel medio de monto apoyado en el estrato de PPE, nivel bajo en el estrato de PME e incipiente en el estrato PGE. Nivel alto de beneficiarios y nivel bajo de beneficiarias. Nivel medio de beneficiarios en el estrato PPE, nivel medio en el estrato PME e incipiente en el estrato PGE. Además de un mayor número de cultivos sembrados.

---

<sup>14</sup> Para el análisis de los datos se utilizó el programa Statistica ® versión 7. Primero se realizó un análisis exploratorio a las bases de datos. Después se aplicaron dos técnicas multi-variadas: dendrograma y k-medias.

El segundo grupo se denominó “*Mediana Escala de Producción (MEP)*” y se caracteriza por un nivel medio de superficie apoyada en el estrato PPE y nivel medio en los estratos de PME y PGE. Nivel alto de monto apoyado en el estrato PPE e incipiente en los estratos PME y PGE. Nivel medio de beneficiarios y nivel medio de beneficiarias. Nivel alto de beneficiarios en el estrato PPE, nivel muy bajo en el estrato PME e incipiente en el estrato PGE y un número menor de cultivos sembrados respecto al grupo 1.

Finalmente, el tercer grupo denominado “*Pequeña Escala de Producción (PEP)*”, caracterizado por un nivel alto de superficie apoyada en el estrato PPE y nivel bajo en los estratos PME y PGE. Nivel alto de monto apoyado en el estrato PPE, nivel bajo en el estrato PME e incipiente en el estrato PGE. Nivel alto de beneficiarios y nivel bajo de beneficiarias. Nivel alto de beneficiarios en el estrato PPE, nivel bajo en el estrato PME e incipiente en el estrato PGE. Con valores similares al grupo 2 en relación con el número de cultivos sembrados.

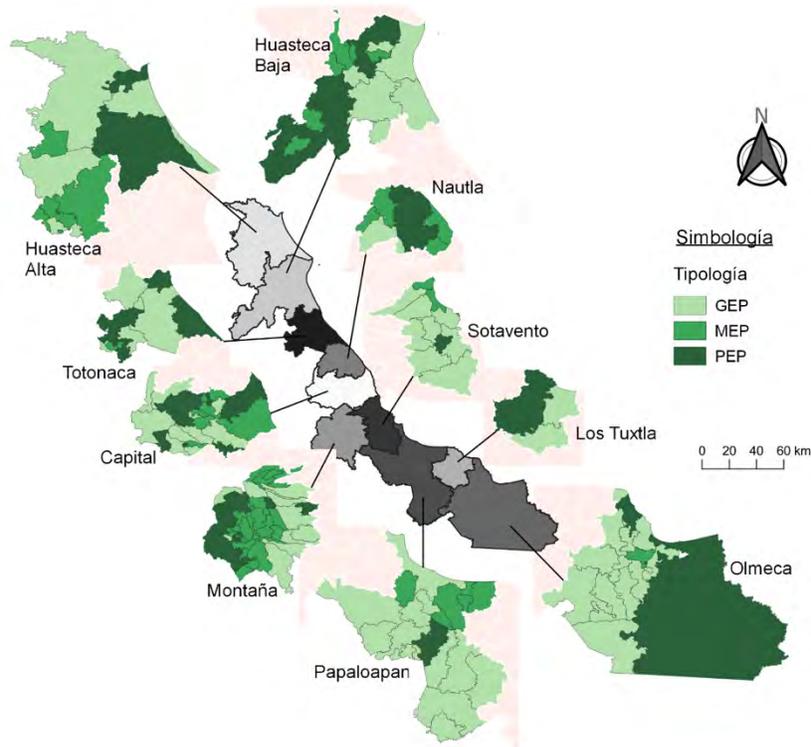
**Cuadro 18.** Características de los grupos identificados en relación con los estratos de producción y las variables consideradas

Grupo	Municipios	S %			M %			B %		B %			C
		PP E	PM E	PG E	PP E	PM E	PG E	Bo	Ba	PP E	PM E	PG E	
GEP	75	53.5	34.6	11.9	83.1	15.9	1.1	70.6	29.4	89.2	9.9	0.9	4.2
MEP	59	86.5	11.4	2.0	98.0	2.0	0.1	58.5	41.5	98.4	1.5	0.1	3.6
PEP	76	90.4	9.0	0.5	95.3	4.7	0.0	76.8	23.2	97.7	2.3	0.0	3.5

Bo= Beneficiarios y Ba= Beneficiarias. C= cultivos. Los datos presentados corresponden a valores de media.

Los miembros del grupo GEP, son los municipios de Acayucan, Acula, Álamo Temapache, Altotonga, Alvarado, Atzalan, Banderilla, Boca del Río, Camarón de Tejeda, Carlos A. Carrillo, Carrillo Puerto, Castillo de Teayo, Chacaltianguis, Chinameca, Coatepec, Comapa, Cosamaloapan, Cosautlán de Carvajal, Cosoleacaque, Cotaxtla, Cuitláhuac, Emiliano Zapata, Espinal, Filomeno Mata, Huatusco, Hueyapan de Ocampo, Isla, Ixhuacán de los Reyes, Ixmattlahuacan, Jalacingo, Jáltipan, Jesús Carranza, José Azueta, Juan Rodríguez Clara, Manlio

Fabio Altamirano, Mecayapan, Medellín, Oluta, Omealca, Otatitlán, Pajapan, Pánuco, Papantla, Paso de Ovejas, Paso del macho, Perote, Playa Vicente, Poza Rica de Hidalgo, Puente Nacional, Rafael Lucio, San Juan Evangelista, Santiago Sochiapan, Sayula de Alemán, Soconusco, Soledad de Doblado, Soteapan, Tamiahua, Tampico Alto, Tempoal, Tenochtitlán, Tepetlán, Tepetzintla, Texistepec, Tezonapa, Tierra Blanca, Tihuatlan, Tlacojalpan, Tlaxiucoyan, Tres Valles, Tuxpan, Tuxtilla, Veracruz, Xico, Zaragoza y Zentla (Figura 15).



**Figura 12.** Grupos de municipios y su distribución en las regiones del estado de Veracruz en 2020

Los municipios que pertenecen al grupo MEP son: Actopan, Amatlán, Amatlan de los Reyes, Ángel R. Cabada, Atoyac, Atzacan, Benito Juárez, Chalma, Chiconamel, Chicontepec, Chontla, Chumatlan, Citlaltépetl, Coetzala, Córdoba, Cuichapa, El higo, Fortín, Huiloapan de Cuauhtémoc, Ignacio de la Llave, Ixcatepec, Ixhuatlán del Café, Ixtaczoquitlán, Jilotepec, Juchique de Ferrer, La Antigua, Lerdo de Tejado, Los Reyes, Magdalena, Martínez de la Torre, Mecatlán, Miahuatlán, Mixtla de Altamirano, Naolinco, Naranjal, Naranjos Amatlán, Orizaba, Platón Sánchez, Río Blanco, Saltabarranca, Sochiapa, Tantoyuca, Tehuipango, Tenampa, Teocelo,

Tequila, Texcatepec, Tlacotalpan, Tlacotepec de Mejía, Tlaltetela, Tlapacoyan, Tlilapan, Tomatlán, Totutla, Úrsulo Galván, Vega de Alatorre, Xalapa, Yanga y Zongolica (Figura 12).

El grupo PEP, está conformado por los municipios de Acajete, Acatlán, Acultzingo, Agua Dulce, Alpatláhuac, Alto Lucero de Gutiérrez Barrios, Apazapan, Aquila, Astacinga, Atlahuilco, Ayahualulco, Calchahualco, Camerino Z. Mendoza, Catemaco, Cazones de Herrera, Cerro azul, Chiconquiaco, Chocamán, Coacoatzintla, Coahuilpan, Coatzacoalcos, Coatzintla, Colipa, Coscomatepec, Coxquihui, Coyutla, Gutiérrez Zamora, Hidalgotitlán, Huayacocotla, Ilatlán, Ixhuatlán de Madero, Ixhuatlán del sureste, Ixhuatlancillo, Jalcomulco, Jamapa, La Perla, Landero y Coss, Las Choapas, Las minas, Las Vigas de Ramírez, Maltrata, Mariano Escobedo, Minatitlán, Misantla, Moloacán, Nautla, Nogales, Oteapan, Ozuluama de Mascareñas, Pueblo Viejo, Rafael Delgado, San Andrés Tenejapan, San Andrés Tuxtla, San Rafael, Santiago Tuxtla, Soledad Atzompa, Tamalín, Tancoco, Tantima, Tatahuicapan de Juárez, Tatatila, Tecolutla, Tepatlaxco, Texhuacan, Tlachichilco, Tlacolulan, Tlalnahuayocan, Tlaquilpa, Tonayán, Uxpanapa, Villa Aldama, Xoxocotla, Yecuatla, Zacualpan, Zontecomatlán de López y Fuentes y Zozocolco de Hidalgo (Figura 12).

Los municipios que conforman los grupos están distribuidos de manera heterogénea en las diferentes regiones del estado de Veracruz (Figura 12) por lo que sus características en relación con las variables exploradas también son heterogéneas. Esto quiere decir que la orientación de los grupos hacia producción de pequeña, mediana o gran escala no depende con el tamaño de la superficie territorial de los municipios. A diferencia de lo que sucedió con PROAGRO productivo, en el que los municipios con superficie territorial menor se asociaron con un número menor de beneficiarios, montos de apoyo y superficie apoyada y sucedió con los municipios con superficie territorial mayor (Hernández Chontal, 2020).

Además, los municipios identificados como gran escala de producción, no necesariamente su producción y valor de la producción es mayor que el resto. De hecho, lo mismo sucede con los municipios identificados como pequeña escala de producción no es característico que su producción sea menor. De acuerdo con lo

explorado, es importante enfatizar que con base en la distribución de beneficiarios (pequeña, mediana y gran escala de producción), la superficie apoyada y los montos, no es posible regionalizar el estado, pues incluso entre las diez regiones, las características de los municipios que las conforman son heterogéneas. La agrupación que se presenta identificó territorios dentro de las mismas regiones, con municipios que comparten características similares. Esto puede servir de base para que el proceso de transición agroecológica del programa considere como una vía importante territorializar la agroecología, tomando en cuenta el potencial de los grupos de municipios identificados.

Si bien, en los grupos se identificaron municipios con un número mayor de cultivos sembrados, es un indicador importante, considerando el rumbo de la actual política agrícola enfocada en el logro de la Autosuficiencia Alimentaria. Esto tiene diferentes matices si se consideran las diferentes regiones y municipios del estado. El programa ha avanzado atinadamente en este sentido, ya que en 2019 el promedio de cultivos sembrados por municipio fue de 1.9, en 2020 fue de 1.4 y en 2021 incrementó a 3.7, sin duda hay una orientación hacia sistemas de producción diversos, en el sentido de la transición a sistemas agroecológicos y aún más relevante que por primera vez en un programa se considera el sistema milpa (Cuadro 19).

**Cuadro 19.** Cultivos sembrados en los municipios del estado de Veracruz.

Año	Promedio de cultivos sembrados	Cultivo o producto
2019	1.9	Maíz, frijol, cacahuete, milpa, alpiste, soya, calabaza (pipián), avena, sorgo, arroz, garbanzo, ajonjolí, arvejón, haba, cebada, trigo, piñón, lenteja, ebo veza (grano).
2020	1.4	Maíz, milpa, haba, trigo, calabaza (pipián), frijol, café, sorgo, caña de azúcar, cacahuete, arroz palay
2021	3.7	Maíz, milpa, café, caña de azúcar, frijol, arroz, cacahuete, calabaza chihua, trigo, haba, cebada, soya, avena, arvejón, lenteja, ajonjolí, sorgo y miel de abeja

Milpa: Sistema de producción agrícola de temporal que incluye diferentes cultivos de manera simultánea en una misma superficie, en donde la especie principal es el maíz asociado con frijol, calabazas, chiles, tomates, entre otras, dependiendo de la región, según DOF (2020a).

### **SÍNTESIS DE CAMBIOS EN LA APLICACIÓN DE PPB EN EL CASO DE VERACRUZ**

Finalmente, retomamos algunas evidencias cuantitativas de este análisis para reforzar una propuesta de cambios para apuntalar el enfoque territorial. En los tres años de operación del programa PpB, la producción incrementó 148, 122 toneladas de 2019 a 2020, asimismo, el valor de la producción incrementó en 1, 070, 253 miles de pesos. A diferencia del programa que le antecedió, PpB incrementó el número de beneficiarios (hombres y mujeres) y la mayor cantidad se concentró en el estrato Productor de Pequeña Escala, mostrando un incremento sustancial en 100%. En las diferentes regiones del estado, la distribución de beneficiarios, superficie y montos se conformar de manera heterogénea en relación con los tipos de estratos (pequeña, mediana y gran escala de producción), considerando sus características agroecológicas y socioeconómicas.

Los municipios que conforman los grupos identificados están distribuidos de manera heterogénea en las diferentes regiones del estado de Veracruz. De forma que, la orientación de los grupos hacia producción de pequeña, mediana o gran escala, no depende con el tamaño de la superficie territorial de los municipios. Esto es relevante para que el proceso de transición agroecológica del programa y la territorialización de la agroecología. Es importante resaltar que hay municipios con un número mayor de cultivos sembrados, es un indicador importante, considerando el rumbo de la actual política agrícola enfocada en el logro de la Autosuficiencia Alimentaria basada en sistemas de producción diversos como el sistema milpa.

## VII. LA TERRITORIALIZACIÓN DE LA AGROECOLOGÍA PARA LA TRANSICIÓN AGROECOLÓGICA

En el sentido hacia la transición agroecología, el PpB busca impulsar la producción y la productividad por la vía de la sustentabilidad como una visión integral que contribuya a producir alimentos saludables para las familias productoras y para toda la población. Además, como se ha acentuado a lo largo del escrito, hay una prioridad hacia los productores campesinos, medianos y pequeños que constituyen 85% de las unidades productivas del país y que históricamente se han menospreciado por otros gobiernos, ignorando que 7 de cada 10, tienen menos de 5 hectáreas y que estas unidades de producción crecieron 709% entre 1930 y 2010; por lo que generan 6 de cada 10 empleos contratados y familiares, producen 40% de los granos básicos y 54% del valor de la producción nacional de los principales 35 cultivos, cuidando la biodiversidad y los recursos naturales (Massieu, 2021).

Esto muestra que este sector de agricultoras, agricultores, campesinas y campesinos que producen en pequeñas porciones de tierra tienen características únicas y diversas que deben considerarse para que el programa logre consolidarse como un cambio de política relevante. Por ejemplo, muchos de ellos realizan prácticas agroecológicas, cuentan con sistemas tradicionales de producción, generan innovaciones dentro de sus unidades productivas y muchas veces sus actividades agrícolas se relacionan con aspectos sociales y culturales.

Si bien el PpB considera aspectos relevantes dentro de sus estrategias para incluir la participación de los beneficiarios con las características señaladas. Es relevante precisar que el PpB se centra en el tránsito de una política de dependencia a una política de autosuficiencia alimentaria y representa una decisión política del cambio de rumbo, del cambio de política y que esa política también está inscrita en una política de transformación de todo el sistema agroalimentario y nutricional del país hacia un sistema que sea justo, saludable, sustentable y competitivo (Hernández García & Pérez, 2021).

Entonces hasta este momento, es relevante contribuir y orientar con propuestas de cómo lograr esa anhelada transición agroecológica y que los agricultores, agricultoras, campesinas y campesinos sean participantes activos en la ampliación de la agroecología como un proyecto político agroecológico en construcción. Tomando como base que la agroecología en México se ha expandido como un movimiento social y político liderado por comunidades campesinas indígenas y mestizas que producen en una proporción considerable de tierras de cultivo en todo el país. Las características de los proyectos agroecológicos que realizan son formas activas y creativas de resistencia contra el modelo agroindustrial, los agronegocios y las políticas agrarias neoliberales implementadas durante más de tres décadas por el gobierno mexicano. Los productores y productoras rurales, sus organizaciones (comunidades, cooperativas, sindicatos, etc.), junto con científicos, técnicos y otros actores coproducen conocimientos alternativos que han contribuido en la construcción de esta iniciativa agroecológica (Toledo & Barrera-Bassols, 2017).

La agroecología promete una forma de reconstruir una agricultura capaz de evitar interrupciones generalizadas del suministro de alimentos en el futuro, territorializando la producción y el consumo de alimentos (Altieri & Nicholls, 2020). En efecto hay argumentos en favor de la transformación agroecológica de los sistemas agrícolas; pero el desafío que la agroecología sea practicada por cada vez más familias en territorios cada vez más amplios (Rosset & Altieri, 2017).

En este sentido, se plantean algunos elementos que se sustentan en la territorialización agroecológica, como una visión para consolidar el proyecto agroecológico que promueve el PpB. Por tanto, territorializar la agroecología implica una organización (sujetos colectivos) de base campesina, que se expande en el territorio y posteriormente se proyecta; esto permite no sólo consolidar territorios materiales, como los procesos productivos, sino también los simbólicos, con la revalorización de sentidos campesinos (Painenao *et al.*, 2020). Aquí cabe aclarar que los movimientos agroecológicos comprometidos, territoriales y de base como medio de la autodeterminación autónoma no pueden remplazarse (Giraldo & McCune, 2019), por lo que son elemento clave de territorialización. Asimismo, es

claro que la agroecología se basa en una epistemología plural, que fomenta el diálogo horizontal entre múltiples corrientes de pensamiento (Ferguson *et al.*, 2019). Pieza clave en los procesos de acompañamiento técnico para la transición y territorialización, tiene que ver con la extensión rural y la labor de los técnicos y extensionistas. Ya que estos disputan simbólicamente los paradigmas dominantes en las instituciones educativas y al formarse con profesionistas son promotores que apoyan la constitución de territorios agroecológicos materiales e inmateriales (Borsatto *et al.*, 2021). Por tanto, un reto fundamental en estos procesos, es la comunicación y enseñanza de la complejidad del manejo agroecológico (Ferguson *et al.*, 2018).

Hay algunos impulsores clave que considerar en estos procesos de ampliación de la agroecología el primero parte del reconocimiento de una crisis que motiva la búsqueda de alternativas, la organización social, los procesos de aprendizaje constructivista, las prácticas agroecológicas efectivas, los discursos movilizadores, los aliados externos, mercados y las políticas favorables. En este marco, la organización y el tejido social son los medios de crecimiento sobre los que avanza la agroecología (Mier y Terán Giménez Cacho *et al.*, 2018).

Una de las herramientas que considera el PpB en los procesos de acompañamiento técnico es la metodología De Campesino a Campesino. Para esto, se debe considerar el *sentipensar* de las personas participantes, no distinguir entre el enseñar y el aprender, compartir sobre la experimentación campesina, destacar el conocimiento ecológico campesino, facilitar el diálogo de saberes, resaltar procesos organizativos e impulsar la ruptura de patrones patriarcales al asegurar la participación y liderazgo femeninos (Luna & Ferguson, 2021).

Un aspecto fundamental a considera es que las soluciones agroecológicas, también implican la transformación de las relaciones sociales asociadas a la tenencia de la tierra y significa la ruptura de las estructuras de poder de los terratenientes, que pueden adoptar formas agrarias, laborales, legales, económicas, políticas o culturales y (Giraldo & McCune (2019). A su vez pensar como el contexto de la globalización neoliberal puede limitar la ampliación de la agroecología (Mier y Terán

et al., 2018), pues esto implica relaciones, procesos, políticas, poder y práctica que nutren la organización social, el aprendizaje y la adaptación (Ferguson, 2019).

Al aplicar el enfoque multidimensional de la agroecología, es indispensable defender la necesidad de articular los enfoques socio-técnicos y de mercado de los sistemas alimentarios locales con otros enfoques como la justicia alimentaria, la equidad, las políticas alimentarias multinivel, la gobernanza y sostenibilidad social; de esta forma, los sistemas alimentarios locales permiten la coordinación de la agroecología escalando y escalando, las dimensiones *upstream* y *downstream* de la cadena alimentaria, así como las perspectivas de gobernanza multiactor y multinivel (López-García & González de Molina, 2021). Por lo que, transitar hacia una producción de alimentos sostenible a través de los principios de la agroecología implica varias transiciones simultáneas, a diferentes escalas, niveles y dimensiones; de índole social, biológica, económica, cultural, institucional y política (Tuttonell, 2019).

Finalmente considerando los cambios y continuidades y la praxis de un territorio del país, que es Veracruz, donde se identifican elementos relevantes para la territorialización agroecológica en las regiones y municipios del estado. A continuación, se presentan algunas recomendaciones:

- La organización o conformación de sujetos colectivos debe emerger de iniciativas locales o conjuntamente con actores del PpB, mediante procesos participativos. Considerando a las campesinas, productoras, campesinos y productores como participantes activos con capacidad de hacer y actuar. Además, no debe asumirse que el mismo proceso puede llevarse a cabo de manera indistinta en todos los estados, por lo que deben considerar las múltiples realidades. La organización puede tener como base los objetivos comunes. En algunos territorios ya existe la organización local por lo que debe respetarse su autonomía.

- El diálogo horizontal será un reto importante. Considerando que, en los procesos de acompañamiento técnico, interactúan diversos sistemas de conocimiento. Por lo que deben considerarse los procesos de aprendizaje dentro del vínculo entre los diversos actores sociales (presentes y ausentes): agricultores con técnicos, diseñadores e implementadores de políticas, investigadores, agencias de desarrollo y una diversidad de otros actores. Tomando en cuenta que no son simples relaciones, sino que involucran interfaces sociales complejas, donde se articulan diferentes marcos de significado y se pueden comprender procesos complejos de apropiación, traducción y reconfiguración del conocimiento.
- Aprender y tomar en cuenta la opinión de las agricultoras, agricultores, campesinas y campesinos. Esto significa que el conocimiento y experiencias (*sentipensante*) de estos actores tienen que ser replicadas y tomadas en cuenta tanto por los investigadores, extensionistas y el Estado. Será primordial que el PpB los revalorice y los promueva ante la sociedad como sujetos importantes para lograr una alimentación más segura.
- Tanto el conocimiento, comunicación, enseñanza y aprendizajes sobre el manejo agroecológico y su complejidad, también será un reto. Esto requerirá que los extensionistas rurales que realizaran las labores de acompañamiento técnico tengan de base un proceso formativo para fortalecer sus conocimientos sobre el manejo, transición y territorialización agroecológica. Por lo que es importante un perfil del profesionalista acorde a estos elementos. Esto conllevará reorientar los esquemas de educación tradicional hacia una educación *sentipensante* (aprender a sentirnos y pensarnos con los otros).
- Si la transición implica la ruptura de las estructuras de poder de los terratenientes (agronegocios). Es importante considerar las múltiples realidades agrícolas donde el estado de Veracruz, es un ejemplo claro, ya que, por las diversas características socioculturales, se obstaculiza la comercialización de los productos. Para esto se debe orientar hacia otro

tipo de economía, como la economía social, solidaria y el comercio justo. Ya que principalmente la agricultura de pequeña escala se basa no sólo en los valores monetarios, sino también sociales y culturales.

- Acercar los consumidores finales a los productores a través de mercados locales donde se incentiven pagos justos, sustentables y saludables, contribuye al logro de la justicia alimentaria.

## VIII. INQUIETUDES FINALES PARA EL ANÁLISIS Y LA *PRAXIS* EN EL PPB COMO UNA ESTRATEGIA TERRITORIAL PARA LA TRANSICIÓN AGROECOLÓGICA

Los resultados de PROCAMPO y PROAGRO productivo dejaron diversos aprendizajes. No solo institucionales, sino también en el proceso de operación e implementación. Entre estos, la estimulación de una agricultura polarizada, fortaleciendo la agricultura comercial del país y excluyendo la agricultura de pequeña escala. Asimismo, siguieron una lógica del mercado apostando a los cultivos considerados como competitivos e incentivando la agroexportación, la diversificación y producción familiar no tuvieron cabida en esta lógica. Esto se tradujo que el apoyo monetario de estos programas se canalizara en mayor cantidad hacia los grandes productores y de manera incipiente a los pequeños. Además, el modelo de producción generó que se acentuaran serios problemas ambientales y de salud de las personas, principalmente por el uso de agrotóxicos.

En respuesta, el programa Producción para el Bienestar (PpB), representa un cambio de política importante, una orientación hacia una política innovadora y un parteaguas en los asuntos de política pública en el sector rural. Ahora se vislumbra una nueva política económica y agroalimentaria, una orientación hacia la producción interna, un esquema de acompañamiento técnico, inclusión financiera y un nuevo modelo de producción –agroecológico–. Esta nueva política pública se orienta a un sector vulnerable principalmente en el sureste del país y considera el rescate del campo y la búsqueda de la soberanía alimentaria en el marco de una transición agroecológica. Por esto, al considerar al estado Veracruz como un ejemplo de diversidad socioeconómica, agroecológica, territorial y productiva, que representa el nuevo rumbo de esta política a tres años de operación y considerando los datos oficiales del programa, se constatan los principales cambios cuantitativos en los que destacan: incremento en la producción y valor de la producción en 7% y 11% respectivamente de 2019 a 2020. Incrementó el número de beneficiarios (hombres y mujeres) en 100% y la mayor cantidad se concentra en el estrato Productor de Pequeña Escala. Los beneficiarios y beneficiarias, superficie y montos se

distribuyen de manera heterogénea en las diferentes regiones del estado y de acuerdo al tipo de estratos (pequeña, mediana y gran escala de producción), considerando sus características agroecológicas y socioeconómicas, acentuando la orientación hacia la diversificación de cultivos y considerando el sistema milpa.

La heterogeneidad por un lado y la agrupación de municipios de acuerdo a sus características en los apoyos y producción, demuestra que la orientación de los grupos hacia producción de pequeña, mediana o gran escala, no depende solo del tamaño de la superficie territorial de los municipios, por lo que para lograr la transición agroecológica una vía es a través de la territorialización de la agroecología.

Si bien, el programa muestra dos estrategias innovadoras: el acceso a financiamiento y acompañamiento técnico. Es importante considerar las realidades múltiples de los diversos territorios y municipios no sólo del estado de Veracruz, sino también del resto del país. Consideramos relevantes los planteamientos que soportan el diseño del programa, por ejemplo, los esquemas de diálogo horizontal y escuelas de campo o la propia inclusión financiera. Pero en la *praxis* es y seguirá siendo un reto las respuestas a las siguientes interrogantes, pero más la consideración de sus respuestas en el re-direccionamiento del programa a las preguntas: ¿Cómo orientará el PpB los procesos de organización o conformación de sujetos colectivos, considerando las iniciativas locales y su autonomía? ¿Cómo se realizará el diálogo horizontal, si además de la interacción técnico-productor (a), están involucrados una diversidad de actores sociales (presentes y ausentes)? ¿Cómo revalorizará el PpB a los actores locales ante la sociedad como sujetos importantes para lograr una alimentación más segura? ¿Cómo el PpB asumirá el reto de la formación de los extensionistas rurales, considerando que deben transitar hacia un enfoque de producción agroecológico? ¿Cómo se incorporarán las diversas economías en los territorios heterogéneos, tomando en cuenta que la agricultura de pequeña escala se basa no sólo en los valores monetarios, sino también sociales y culturales? Y finalmente ¿Cómo el programa acercará los consumidores finales a los productores para lograr una justicia alimentaria? Nos encontramos frente a una oportunidad para que el país transite hacia un sistema

alimentario justo y sostenible, que requerirá voluntad política, compromiso de las instituciones, el trabajo de nuestras campesinas, campesinos, agricultoras y agricultores y el respeto de los derechos humanos.

## IX. REFERENCIAS

- Acosta, R. M., Ponce, J. C. M., y Acolt, R. G. (2020). Distribución de recursos en programas para el Desarrollo Rural en México. *Revista Venezolana de Gerencia*, 25(89), 330-350.
- Altieri, M. A., y Nicholls, C. I. (2020). Agroecology and the reconstruction of a post-COVID-19 agriculture. *The Journal of Peasant Studies*, 47(5), 881-898. <https://doi.org/10.1080/03066150.2020.1782891>
- Amaro-Rosales, M., y Gortari-Rabiela, R. d. (2016). Políticas de transferencia tecnológica e innovación en el sector agrícola mexicano. *Agricultura, sociedad y desarrollo*, 13, 449-471. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-54722016000300449&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-54722016000300449&nrm=iso)
- Appendini, K. (2020). La teoría de los derechos de propiedad y la reforma agraria de 1992 en México En G. Torres-Mazuera & K. Appendini (Eds.), *La regulación imposible: (i)legalidad e (i)legitimidad en los mercados de tierra en México al inicio del siglo xxi* (pp. 69-109). El Colegio de México.
- Arellano-González, J. (2015). Efectos de los cambios en el programa Procampo en la economía rural del sureste mexicano. *Economía, sociedad y territorio*, 15(48), 363-395. <https://doi.org/http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11135371004>
- ASF. (2016). *Evaluación Núm. 1785 de Política Pública de "PROAGRO productivo"*. México Auditoría Superior de la Federación Recuperado de [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016\\_1785\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016_1785_a.pdf)
- Baca del Moral, J., Cuevas-Reyes, V., y Barradas-Miranda, P. (2021). De la dispersión a la centralización de las políticas públicas en el sector rural de México [Desarrollo rural; políticas públicas; planeación participativa.]. 2021, 30(59), 16. <https://doi.org/10.20983/noesis.2021.1.1>
- Borsatto, R. S., Souza-Esquerdo, V. F., Duval, H. C., Franco, F. S., y Grigoletto, F. (2021). Winning hearts and minds through a policy promoting the

- agroecological paradigm in universities. *Agriculture and Human Values*.  
<https://doi.org/10.1007/s10460-021-10223-z>
- Calva, J. L., y Rinderman, R. (2003). La agricultura mexicana frente a la nueva Ley Agrícola Estadounidense y la ronda de liberalizaciones del TLCAN. *El campo aguanta más*, 23-49.
- Carrera Chávez, B., y Carrillo Carrera, J. (2016). Pobreza rural y procampo: un análisis comparativo de dos municipios de Chihuahua. *CIENCIA ergo-sum: revista científica multidisciplinaria de la Universidad Autónoma del Estado de México*, 23(2), 134-144.  
<https://doi.org/https://cienciaergosum.uaemex.mx/article/view/7725>
- Carrillo González, G., y Ramírez Alcántara, H. T. (2019). Evolución de la política agrícola en México y el Proagro Productivo (2014-2018) En C. Rodríguez Wallenius & J. Ruiz Moreno (Eds.), *Plan Nacional de Desarrollo y Políticas Públicas 2012-2018. Evaluación y propuestas para el futuro* (pp. 171-196). Universidad Autónoma Metropolitana.
- Casas, J. R. (2019). La política de austeridad como instrumento para el bienestar y el crecimiento económico en el gobierno de la “cuarta transformación”: lógica y problemas de implementación. *Buen Gobierno*(27), 1-18.
- CDRSSA. (2020a). *La importancia de la banca de desarrollo en el sector agropecuario*. Ciudad de México. Editorial Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.  
[http://www.cedrssa.gob.mx/files/b/13/25BD\\_sector\\_agropecuario.pdf](http://www.cedrssa.gob.mx/files/b/13/25BD_sector_agropecuario.pdf)
- CDRSSA. (2020b). *La orientación agroecológica de los programas Producción para el Bienestar y Sembrando Vida México*. Editorial Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. Recuperado de <http://www.cedrssa.gob.mx/files/b/9/75Agroecologi%CC%81aYPS.pdf>
- CDRSSA. (2020c). *La política de bienestar en México 2020*. Ciudad de México. Editorial Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. Recuperado de <http://www.cedrssa.gob.mx/files/b/13/63La%20pol%C3%ADtica%20del%20Bienestar%20en%20M%C3%A9xico%202020.pdf>

- CONABIO. (2011). *La biodiversidad en Veracruz: Estudio de Estado* (Vol. 1). Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, Gobierno del Estado de Veracruz, Universidad Veracruzana, Instituto de Ecología, A.C. <https://www.biodiversidad.gob.mx/region/EEB/estudios.html>
- De Grammont, H. C. (2010). La evolución de la producción agropecuaria en el campo mexicano: concentración productiva, pobreza y pluriactividad. *Andamios*, 7(13), 85-117.
- de Ita, A. (2019). AMLO: claroscuros de propuestas para el campo. *El Cotidiano*, 34(213), 56-66.
- de la Barrera, E., Villalvazo-Figueroa, E., Díaz-Álvarez, E., Aguirre-Pérez, I., Alcázar-Aragón, A., Alvarado-Rodríguez, Á., . . . Villaseñor-Villanueva, A. (2019). 4T don't stand for tacos: An analysis of food and environmental security considerations in the new Mexican government's agricultural agenda [version 1; peer review: 1 approved with reservations, 1 not approved]. *F1000Research*, 8(1768). <https://doi.org/10.12688/f1000research.20934.1>
- De La Vega Mena, M., Santoyo Cortés, V. H., Muñoz Rodríguez, M., y Altamirano Cárdenas, J. R. (2017). Reducción de costos de transacción e información asimétrica: experiencias de financiamiento rural en México. *Estudios Sociales. Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional*, 27(49), 181-209. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41749480007>
- de Olloqui, F., y Fernández Díez, M. C. (2017). *Financiamiento del sector agroalimentario y desarrollo rural* (División de Conectividad, Mercados y Finanzas). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/financiamiento-del-sector-agroalimentario-y-desarrollo-rural>
- de Sousa Santos, B. (2009). *Una epistemología del sur: la reinención del conocimiento y la emancipación social* (J. P. Gandarillo Salgado, Ed.). Siglo XXI y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Delgado, J. O. (2003). El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la crisis del campo mexicano. *Aportes: Revista de la Facultad de Economía-BUAP*, 7(23), 25-48.

DGAA-Sader. (2021). Disminuir desigualdad a través del acceso al financiamiento. *La Jornada del Campo*.

<https://www.jornada.com.mx/2021/08/21/delcampo/articulos/disminuir-desigualdad.html>

DGOP-Sader. (2021). Acompañamiento Técnico, pilar para la transición agroecológica. *La Jornada del Campo*.

<https://www.jornada.com.mx/2021/08/21/delcampo/articulos/acompanamiento-tecnico.html>

DOF. NORMAS de operación de la Alianza para el Campo 1998, para los Programas de Fomento Agrícola, Ganadero, de Desarrollo Rural y Sanidad Agropecuaria., (1998).

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4881535&fecha=03/06/1998](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4881535&fecha=03/06/1998)

LDRS. LEY de Desarrollo Rural Sustentable (2001).

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=756874&fecha=07/12/2001](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=756874&fecha=07/12/2001)

PND. PLAN Nacional de Desarrollo 2019-2024, (2019).

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019)

DOF. ACUERDO por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Producción para el Bienestar de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio fiscal 2021, (2020a).

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5609033&fecha=28/12/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609033&fecha=28/12/2020)

DOF. PROGRAMA Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural 2020-2024, (2020b).

[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5595549&fecha=25/06/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595549&fecha=25/06/2020)

Echánove Huacuja, F. (2015). Subsidios gubernamentales para riesgos de precios: el caso de los productores de maíz amarillo en México. *Papeles de Geografía*, 61(61), 33-43.

<https://doi.org/http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40743406003>

Espinosa Trujillo, M. A., Reyes de la Cruz, V. G., Torres Sombra, J., y Pérez Vera, F. d. C. (2015). Programas sociales como alternativa para generar la

- redistribución del ingreso: un estudio de caso. *Estudios sociales (Hermosillo, Son.)*, 23(46), 272-288.
- Etchevers B, J. D., Cotler, H., y Hidalgo, C. (2020). Salir de la invisibilidad: nuevos retos para la ciencia del suelo. *Terra Latinoamericana*, 38(4), 931-938. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=57366267020>
- FAO. (2014). *Diagnóstico del sector rural y pesquero de México 2012*. México Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). [www.fao.org/3/a-bc980s.pdf](http://www.fao.org/3/a-bc980s.pdf)
- FAO. (2015). *Evaluación Nacional de Resultados 2013 Componente PROCAMPO*. <https://www.agricultura.gob.mx/sites/default/files/sagarpa/document/2018/11/14/1531/14112018-evaluacion-nacional-de-resultados-procampo.pdf>
- FAO. (2018). *México rural del Siglo XXI* Ciudad de México Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Recuperado de <http://www.fao.org/3/i9548es/I9548ES.pdf>
- Ferguson, B. G., Maya, M. A., Giraldo, O., Terán Giménez Cacho, M. M. y., Morales, H., y Rosset, P. (2019). Special issue editorial: What do we mean by agroecological scaling? *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 43(7-8), 722-723. <https://doi.org/10.1080/21683565.2019.1630908>
- Ferguson, B. G., Morales, H., Nigh, R. B., Chung, K., y Gliessman, S. (2018). Masificación de la agroecología desde el huerto escolar. *Cadernos de Agroecología*, 13(1).
- Fetzner, A. R. (2019). PROCAMPO: field education policy. *Revista Tempos e Espaços em Educação*, 12(30), 189-206.
- Fiscal, C. B., Restrepo B, L. F., y Rodríguez E, H. (2017). Estructura productiva agrícola del estado de Sinaloa, México, y el Tratado de Libre comercio de América del Norte (TLCAN). *Chilean journal of agricultural & animal sciences*, 33, 14-23. [https://doi.org/https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0719-38902017000100102&nrm=iso](https://doi.org/https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-38902017000100102&nrm=iso)
- Fox, J., y Haight, L. (2010). La política agrícola mexicana: metas múltiples e intereses en conflicto. *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas*

*del maíz en México a partir del libre comercio. Dissa Impresores.*  
[https://doi.org/https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Subsidios\\_Cap\\_1\\_Fox%20and%20Haight.pdf](https://doi.org/https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Subsidios_Cap_1_Fox%20and%20Haight.pdf)

- Gallardo-López, F., Linares-Gabriel, A., y Hernández-Chontal, M. A. (2021). Theoretical and Conceptual Considerations for Analyzing Social Interfaces in Agroecosystems [Hypothesis and Theory]. *Frontiers in Sustainable Food Systems*, 5(173). <https://doi.org/10.3389/fsufs.2021.658438>
- García-Salazar, J. A., y Ramírez-Jaspeado, R. (2015). Have NAFTA and PROCAMPO promoted the conversion of agricultural areas in Mexico? *Revista fitotecnia mexicana*, 38(3), 257-264. <https://doi.org/https://www.revistafitotecniamexicana.org/documentos/38-3/3r.pdf>
- García-Salazar, J. A., Skaggs, R., y Crawford, T. L. (2011a). PROCAMPO, the Mexican corn market, and Mexican food security. *Food Security*, 3(3), 383. <https://doi.org/10.1007/s12571-011-0138-z>
- García-Salazar, J. A., Skaggs, R. K., y Crawford, T. L. (2011b). Evaluación de los efectos del Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) en el mercado de maíz en México, 2005-2007. *Economía, Sociedad y Territorio*, 11(36), 487-512.
- Giraldo, O. F., y McCune, N. (2019). Can the state take agroecology to scale? Public policy experiences in agroecological territorialization from Latin America. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 43(7-8), 785-809. <https://doi.org/10.1080/21683565.2019.1585402>
- Gliessman, S. (2019). Advancing agroecology in Mexico. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 43(10), 1075-1076. <https://doi.org/10.1080/21683565.2019.1643063>
- Gliessman, S. R. (2020). Transforming food and agriculture systems with agroecology. *Agriculture and Human Values*, 37(3), 547-548. <https://doi.org/10.1007/s10460-020-10058-0>
- Gómez Cruz, M. Á., Schwentesius Rindermann, R., Muñoz Rodríguez, M., Santoyo Cortés, V. H., y Flores Valdez, C. (1993). *¿Procampo o anticampo?* Reporte

- de investigación No. 20. Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y de la Agricultura Mundial (CIESTAAM). 1-18. [https://ciestaam.edu.mx/reporte\\_investigacion/procampo-o-anticampo/](https://ciestaam.edu.mx/reporte_investigacion/procampo-o-anticampo/)
- Gómez Oliver, L. (2009). Agricultura: México, el país que gasta más y crece menos. *La Jornada del Campo*, (20). <https://www.jornada.com.mx/2009/05/14/agricultura.html>
- Gómez Oliver, L., y Tacuba Santos, A. (2017). La política de desarrollo rural en México. ¿Existe correspondencia entre lo formal y lo real? *Economía UNAM*, 14(42), 93-117. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.eunam.2017.09.004>
- González-Estrada, A. (2016). Industrialización y transnacionalización de la agricultura mexicana. *Revista mexicana de ciencias agrícolas*, 7(3), 693-707.
- Guardiola, M. (2014). Campo padece bipolaridad: Martínez. *El Financiero* <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/campo-padece-bipolaridad-martinez/>
- Guzmán Luna, A., Ferguson, B. G., Giraldo, O., Schmook, B., y Aldasoro Maya, E. M. (2019). Agroecology and restoration ecology: fertile ground for Mexican peasant territoriality? *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 43(10), 1174-1200. <https://doi.org/10.1080/21683565.2019.1624284>
- Haro, E. P. (2019). Prospectiva de la agricultura en México 2018-2024. *El Cotidiano*, 34(213), 37-55.
- Hernández Chontal, M. A. (2020). *Programas de estímulos productivos en México desde una mirada centrada en el actor: resultados intencionados y no intencionados [Tesis de Doctorado, Colegio de Postgraduados] Colegio de Postgraduados* ]. México. <http://www.colpos.mx/wb/index.php/campus-veracruz/educacion/graduados-doctorado-en-ciencias/graduados-2020>
- Hernández Chontal, M. A., Gallardo López, F., Villarreal Martínez, M. M., Landeros Sánchez, C., y López Romero, G. (2020). Resultados del programa proagro productivo en las regiones del estado de Veracruz, México. *Agrociencia*, 54(8), 1091-1107.
- Hernández García, M. G., y Pérez, E. (2021). Productores y comunidades campesinas indígenas: sujetos principales de la transformación

agroalimentaria del país. *La Jornada del Campo*.  
<https://www.jornada.com.mx/2021/08/21/delcampo/articulos/comunidades-campesinas-indigenas.html>

Hernández, O., y Martínez, D. (2009). Effects of the change from support price to PROCAMPO on producer prices, excluding imports effect. *Revista fitotecnia mexicana*, 32(2), 153-159.

<https://doi.org/https://www.revistafitotecniamexicana.org/documentos/32-2/10r.pdf>

Herrera Tapia, F. (2009). Apuntes sobre las instituciones y los programas de desarrollo rural en México: del Estado benefactor al Estado neoliberal. *Estudios sociales (Hermosillo, Son.)*, 17(33), 7-39.

Jiménez, J. J. L. (2005). La reforma económica y la liberalización de la agricultura en México. *México y la Cuenca del Pacífico*(26), 59-78.

Juárez-Sánchez, J. P., y Ramírez-Valverde, B. (2006). El programa de subsidios directos a la agricultura (PROCAMPO) y el incremento de la producción de maíz en una región campesina de México. *Ra Ximhai*, 2(2), 373-391.

Landini, F., y Gallardo López, F. (2022). ¿Qué tipos de métodos de extensión prefieren y usan los extensionistas rurales? Comparación internacional y construcción de una tipología de acuerdo a sus métodos. *Revista de Economía e Sociología Rural [online]*, 60(3), e238534.  
<https://doi.org/10.1590/1806-9479.2021.238534>

Landini, F., Gallardo Lopez, F., Ramirez Valverde, G., Aguilar Calegare, M., y Kellen Onofre Dos Santos, D. (2021). How much do extension agents and advisors value agroecology in different countries? Contributions to the understanding of their potential role in scaling up agroecology. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 1-25. <https://doi.org/10.1080/21683565.2021.1933296>

Long, N. (2007). *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor* (M. Villarreal. y. P. R. Horacia Fajardo, Trads.). Centro de Investigaciones y Estudios Superiores an Antropología Social (CIESAS) y el Colegio de San Luis (COLSAN).

- López-García, D., y González de Molina, M. (2021). An Operational Approach to Agroecology-Based Local Agri-Food Systems. *Sustainability*, 13(15), 8443.
- López, C. A., Salazar, L., y de Salvo, C. P. (2017). *Gasto Público, Evaluaciones de Impacto y Productividad Agrícola. Resumen de Evidencias de América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Gasto-p%C3%BAblico-evaluaciones-de-impacto-y-productividad-agr%C3%ADcola-Resumen-de-evidencias-de-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Luna, A. G., y Ferguson, B. G. (2021). Aprendizaje transformador en la territorialización de la agroecología. *Sociedad y Ambiente*(24), 1-31.
- Massieu, Y. (2021). Producción para el Bienestar: inclusión y soberanía alimentaria. *La Jornada del Campo*. <https://www.jornada.com.mx/2021/08/21/delcampo/articulos/produccion-inclusion-soberania.html>
- Maximiliano-Martínez, G., Rivera-Herrejón, M. G., Franco-Malvaíz, A. L., 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.
- Méndez Sastoque, M. J. (2020). Hacia una extensión rural fundada en el diálogo sinérgico de saberes: campesinos y extensionistas construyendo juntos. *Redes. Revista do Desenvolvimento Regional*, 25(1), 189-210. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552062677009> (IN FILE)
- Mier y Terán Giménez Cacho, M., Giraldo, O. F., Aldasoro, M., Morales, H., Ferguson, B. G., Rosset, P., . . . Campos, C. (2018). Bringing agroecology to scale: key drivers and emblematic cases. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 42(6), 637-665. <https://doi.org/10.1080/21683565.2018.1443313>
- Moguel, J. (1994). La agricultura mexicana en el tiempo de la apertura comercial; un campo sin campesinos? *Innovar* (4), 72-77.
- Morán Guzmán, D., Valtierra Pacheco, E., Vázquez García, V., y Salas González, J. M. (2017). Concurrencia de los programas de la Sagarpa y la Conafor en

- una comunidad rural: el caso de Santiago Ihuitlán Plumas, Oaxaca. *Sociedad y Ambiente*, 15(15), 39-66. <https://doi.org/http://revistas.ecosur.mx/sociedadyambiente/index.php/sya/article/view/1786/1706>
- Nehring, R. (2012). *Linking Social Protection and Agricultural Production: The Case of Mexico*. <https://ipcig.org/pub/IPCPolicyResearchBrief21.pdf>
- Orihuela, D. V., y Sánchez, J. R. V. (2014). El modelo Neoliberal y su efecto en el crecimiento económico: El caso de la economía Mexicana. *Boletín Científico de las Ciencias Económico Administrativas del ICEA*, 3(5).
- Painenao, O. D., Mier, M., Cacho, T. G., Aguirre, F. L., Rosset, P. M., y Natera, M. Á. C. (2020). Construcción territorial de agroecologías situadas: El Maestro Pueblo en Sanare, estado Lara-Venezuela. *Estudios Sociales: Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional*, 30(56), 1.
- Piñera Barajas, A., Martínez Saldaña, T., Jiménez Velázquez, M. A., y García Cue, J. L. (2016). Política pública para el campo: PROCAMPO en el centro del país. *Rev. Mex. Cienc. Agríc.*, 7(1), 147-157. <https://doi.org/https://doi.org/10.29312/remexca.v7i1.379>
- Ramírez Jaspeado, R., García Salazar, J. A., García Mata, R., Garza Bueno, L. E., Escalona-Maurice, M. J., y Portillo Vásquez, M. (2020). Determinación de las regiones más competitivas de maíz en el estado de México en función de la producción potencial. *Interciencia*, 45(3), 150-157. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=33962773005>
- Rendón Medel, R., Roldán Suárez, E., Hernández Hernández, B., & Cadena Íñiguez, P. (2015). Los procesos de extensión rural en México. *Revista mexicana de ciencias agrícolas*, 6(1), 151-161.
- Rivero Casas, J. (2019). La política de austeridad como instrumento para el bienestar y el crecimiento económico en el gobierno de la “cuarta transformación”: lógica y problemas de implementación. *Buen Gobierno* (27), 1-18. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660565002>
- Robles Berlanga, H. (2016). La pequeña agricultura campesina y familiar: construyendo una propuesta desde la sociedad. *EntreDiversidades. Revista*

de *Ciencias Sociales y Humanidades* (7), 46-83.

<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=455949153003>

Romero, A. (2014). Proagro, apuesta del gobierno? en productividad. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Proagro-apuesta-del-gobierno-en-productividad-20140114-0161.html>

Rosset, P. M., y Altieri, M. A. (2017). *Agroecology: science and politics*. Practical Action Publishing.

Sader. (2020a). *Estrategia de Acompañamiento Técnico*. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. Recuperado en agosto 2021 de <https://www.gob.mx/agricultura/articulos/estrategia-de-acompanamiento-tecnico?idiom=es>

Sader. (2020b). *Transitemos hacia Prácticas Agrícolas Sustentables*. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. Recuperado en agosto 2021 de <https://www.gob.mx/agricultura/acciones-y-programas/componente-acompanamiento-tecnico-233999>

Sader. (2021a). *Buscador de Beneficiarios Producción para el Bienestar*. Recuperado en julio 2021 de <https://www.suri.agricultura.gob.mx:8017/buscadorBeneficiario>

Sader. (2021b). *Producción para el Bienestar* Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. Recuperado en julio 2021 de <https://www.gob.mx/produccionparaelbienestar>

Sadoulet, E., De Janvry, A., y Davis, B. (2001). Cash transfer programs with income multipliers: PROCAMPO in Mexico. *World development*, 29(6), 1043-1056.

Sagarpa. (2014a). *Antecedentes* Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Recuperado de <http://www.sagarpa.gob.mx/agricultura/Programas/proagro/Paginas/Antecedentes.aspx>

Sagarpa. (2014b). *Cuarto informe trimestral de resultados México*: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Recuperado de <https://www.sagarpa.gob.mx/proagro/resultados-e-indicadores-0>

- Sagarpa. (2015). *Cuarto informe trimestral de resultados* México Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Recuperado de <https://www.sagarpa.gob.mx/proagro/resultados-e-indicadores-0>
- Sagarpa. (2016a). *Cuarto informe trismestral de resultados* México: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Recuperado de <https://www.sagarpa.gob.mx/proagro/resultados-e-indicadores-0>
- Sagarpa. (2016b). *Evaluación de Diseño Programa de Fomento a la Agricultura*. México Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Recuperado de <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/programas/sed/evaluaciones/2016/08s259pcdi16.pdf>
- Sagarpa. (2017). *Cuarto informe trimestral de resultados*. México Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Recuperado de <https://www.sagarpa.gob.mx/proagro/resultados-e-indicadores-0>
- Sagarpa. (2018a). *Cuarto informe de resultados* México Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Recuperado de <https://www.sagarpa.gob.mx/proagro/resultados-e-indicadores-0>
- Sagarpa. (2018b). *PROAGRO Productivo, un logro estratégico de productividad*. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Recuperado en 25 de noviembre de 2018 de <https://www.gob.mx/agricultura/es/articulos/proagro-productivo-un-logro-estrategico-de-productividad>
- Salinas de Gortari, C. (1991). Diez puntos para la libertad y justicia en el campo mexicano *Comercio Exterior*, 1097-1100. <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/276/9/RCE9.pdf>
- Sandoval Cabrera, S. V. (2019). El campo mexicano: la estrategia neoliberal y la propuesta del nuevo gobierno. *Economía Informa*(415), 107-116.
- Santos Chávez, V. M., Álvarez Macías, A., Pérez Gachuz, F., y Pérez Sosa, L. (2019). El extensionismo rural mexicano: análisis coyuntural con enfoque de políticas públicas. *Revista mexicana de ciencias agrícolas*, 10(1), 63-77.

- Santoyo-Cortés, V. H., Leos-Rodríguez, J. A., Barrera-Rodríguez, A. I., y Palacio-Muñoz, V. H. (2017). Formulación de programas especiales concurrentes de desarrollo rural sustentable: Lecciones para México. *Agricultura, sociedad y desarrollo*, 14(3), 347-365.
- Schwentenius Rindermann, R., Gómez Cruz, M. Á., Trujillo, J. d. D., y Durán Ferman, P. (2007). Metaevaluación de tres evaluaciones oficiales de la SAGARPA del programa de pagos directos (PROCAMPO) a la agricultura mexicana. *Estudios sociales* 15(30), 104-134. <https://doi.org/http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41703004>
- SEMARNAT. (2019). *Presenta Toledo Manzur los lineamientos de la política ambiental del Gobierno de México*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Recuperado en noviembre de 2019 de <https://www.gob.mx/semarnat/prensa/presenta-toledo-manzur-los-lineamientos-de-la-politica-ambiental-del-gobierno-de-mexico-203226>
- Súarez Carrera, V. (2013). El campo en tiempos de Peña Nieto *La Jornada del Campo*, (75). <https://www.jornada.com.mx/2013/12/21/cam-tiempos.html>
- Tittonell, P. (2019). Las transiciones agroecológicas: múltiples escalas, niveles y desafíos. *Revista de la Facultad de Ciencias Agrarias UNCuyo*, 51(1), 231-246.
- Toledo, M. V., y Barrera-Bassols, N. (2017). Political Agroecology in Mexico: A Path toward Sustainability. *Sustainability*, 9(2). <https://doi.org/10.3390/su9020268>
- Toledo, V. (2021). El big bang de la agroecología en México *La Jornada del Campo* <https://www.jornada.com.mx/2021/09/18/delcampo/articulos/big-bang-agroecologia.html>
- Torres-Oregón, F. (2006). El Programa de Apoyos Directos al Campo y su relación con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El caso del maíz. *Quivera Revista de Estudios Territoriales*, 8(1), 213-244.
- Valentín-Garrido, J. M., León-Merino, A., Hernández-Juárez, M., Sangerman-Jarquín, D. M., y Valtierra-Pacheco, E. (2016). Evaluación del programa PROAGRO productivo en comunidades rurales de la sierra norte de Puebla.

*Revista mexicana de ciencias agrícolas*, 7(2), 413-425.  
<https://doi.org/https://doi.org/10.29312/remexca.v7i2.354>

- Viñas, V., Page, A., y Pike, E. (2018). El “cambio de políticas públicas”. ¿ Cuáles son sus dimensiones y cómo se puede medir? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(72), 113-136.
- Winters, P., y Davis, B. (2009). Designing a Programme to Support Smallholder Agriculture in Mexico: Lessons from PROCAMPO and Oportunidades. *Development Policy Review*, 27(5), 617-642. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7679.2009.00462.x>
- Yúnez, A. (2010). Las políticas públicas dirigidas al sector rural: el carácter de las reformas para el cambio estructural. *Economía rural. Los grandes problemas de México*, 11, 24-59.
- Zarazúa-Escobar, J. A., Almaguer-Vargas, G., y Ocampo-Ledesma, J. G. (2011). El programa de apoyos directos al campo (PROCAMPO) y su impacto sobre la gestión del conocimiento productivo y comercial de la agricultura del Estado de México. *Agricultura, sociedad y desarrollo*, 8(1), 89-105.

# DE PROCAMPO A PRODUCCIÓN PARA EL BIENESTAR

de una política para incentivar la  
productividad hacia una  
política del bienestar



ISBN: 978-607-99563-2-5

