



# **COLEGIO DE POSTGRADUADOS**

**INSTITUCIÓN DE ENSEÑANZA E INVESTIGACIÓN EN CIENCIAS  
AGRÍCOLAS**

**CAMPUS MONTECILLO**

**POSTGRADO DE SOCIOECONOMÍA, ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA**

**ECONOMÍA**

**ANÁLISIS DEL EXTENSIONISMO RURAL EN MÉXICO: DE  
UN MODELO CENTRALIZADO A UN MODELO TERCERIZADO  
(1960-2015), CASO PROGRAMA PILOTO TERRITORIOS  
PRODUCTIVOS**

**LEYNER DIDIER ROBLERO ROBLERO**

**T E S I S**

**PRESENTADA COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER EL  
GRADO DE**

**DOCTOR EN CIENCIAS**

**MONTECILLO, TEXCOCO, EDO. DE MEXICO**

**2016**

La presente tesis titulada: **“Análisis del extensionismo rural en México: de un modelo centralizado a un modelo tercerizado (1960-2015), caso Programa Piloto Territorios Productivos”**. Realizada por el alumno **Leyner Didier Roblero Roblero**, bajo la dirección del Consejo Particular indicado, ha sido aprobada por el mismo y aceptada como requisito parcial para obtener el grado de:

DOCTOR EN CIENCIAS  
SOCIOECONOMÍA ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA  
ECONOMÍA

CONSEJO PARTICULAR

CONSEJERO

  
DR. TOMÁS MARTÍNEZ SALDAÑA

ASESORA

  
DRA. LOURDES GABRIELA HOYOS FERNÁNDEZ

ASESOR

  
DR. MARCOS PORTILLO VÁZQUEZ

ASESOR

  
DR. PEDRO CELESTINO PONCE JAVANA

ASESOR

  
DRA. DORA MARIA SANGERMAN JARQUÍN

Montecillo, Texcoco, México. Noviembre de 2016.

# **ANÁLISIS DEL EXTENSIONISMO RURAL EN MÉXICO: DE UN MODELO CENTRALIZADO A UN MODELO TERCERIZADO (1960-2015), CASO PROGRAMA PILOTO TERRITORIOS PRODUCTIVOS**

Leyner Didier Roblero Roblero  
Colegio de Postgraduados, 2016

En los años 60's México vivía un modelo de economía proteccionista, en el cual se producía lo necesario en materia agrícola y no agrícola que el país necesitaba, desarrollando el sector industrial. Posteriormente El modelo del Desarrollo Estabilizador (1955 a 1970), tenía por objeto tratar de reducir la inflación y las fluctuaciones de la moneda a través de hacerse de tecnología de punta para maximizar el desarrollo industrial. Es en este modelo en el cual el extensionismo burocrático llegó a tener más de 25,000 extensionistas.

En el sexenio de Echeverría (1970-1976) se pretendió lograr un desarrollo compartido, el objetivo de este modelo se basó en lo que Cárdenas perseguía, tratar de satisfacer las demandas minúsculas de los trabajadores siempre y cuando no afectara los intereses financieros de las empresas establecidas. El extensionista tenía como labor capacitar al productor para hacerlo competitivo. El modelo neoliberal se estableció a partir de 1982 con el Presidente Miguel de la Madrid hasta hoy en día, el cual pretendía la reducción del gasto público, bajar las tasas de inflación, lograr una estabilidad financiera y fortalecer el ahorro interno. Es con el modelo que la extensión en México pasa de manos del Estado al sector privado, en el cual, surge la figura de Prestador de Servicios Profesionales (PSP). En el año 2015 la SEDESOL pretende instituir un programa llamado Territorios Productivos, con la finalidad de integrar diversos programas federales que ayudaran a detonar el desarrollo rural mediante proyectos productivos, el primer año de esta prueba piloto en el estado de Puebla ha tenido diversas dificultades.

**Palabras clave:** extensionismo, modelo económico, desarrollo, territorio.

# **ANALYSIS OF RURAL EXTENSIONISM IN MEXICO: FROM A MODEL CENTRALIZED TO A THIRD PARTY MODEL (1960-2015), CASE PILOT PROGRAM PRODUCTION TERRITORIES**

Leyner Didier Roblero Roblero  
Colegio de Postgraduados, 2016

In the 60's Mexico lived a model of protectionist economy, which produced the necessary agricultural and non-agricultural that the country needed, developing the industrial sector. Subsequently The Stabilizing Development model (1955 to 1970), was intended to try to reduce inflation and currency fluctuations through making use of cutting-edge technology to maximize industrial development. It is in this model in which bureaucratic extensionism had more than 25,000 extensionists.

The objective of this model was based on what Cárdenas pursued, trying to satisfy the tiny demands of the workers, as long as it did not affect the financial interests of the companies Established. The extensionist had as a job to train the producer to make it competitive. The neoliberal model was established as of 1982 with President Miguel de la Madrid until today, which sought to reduce public spending, lower inflation rates, achieve financial stability and strengthen domestic savings. It is with the model that the extension in Mexico passes from the hands of the State to the private sector, in which, the figure of Professional Services Provider (PSP) arises. In 2015 SEDESOL intends to institute a program called Productive Territories, with the purpose of integrating various federal programs that will help detonate rural development through productive projects, the first year of this pilot test in the state of Puebla has had several difficulties.

**Key words:** extensionism, economic model, development, territory.

## **AGRADECIMIENTOS**

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por la beca otorgada para lograr con éxito la culminación de mis estudios.

Al Dr. Tomás Martínez Saldaña, por su excelente e invaluable dirección y apoyo en la realización de esta investigación y por haberme inculcado el interés por las políticas públicas y el extensionismo rural en pro del desarrollo económico del país.

A la Dra. Lourdes Gabriela Hoyos Fernández, por su asesoría, apoyo y aportaciones que permitieron hacer posible la presente investigación.

Al Dr. Marcos Portillo Vázquez, por su asesoría y aportaciones en políticas públicas y extensión, sobre todo por compartir sus conocimientos y experiencias muy valiosas.

Al Dr. Pedro C. Ponce Javana, por su asesoría y aportaciones de conocimientos y experiencias en materia de extensión y políticas públicas.

A la Dra. Dora María Sangerman Jarquín, por su asesoría y apoyo en el trabajo de tesis y en el artículo científico, el cual fue fundamental para lograr el éxito en el desarrollo de la investigación.

Al Colegio de Postgraduados Campus Montecillo por brindarme la oportunidad y el apoyo para poder realizar mis estudios de Doctorado.

Al Programa de Economía por la formación de postgrado tanto académica como humana que me brindó.

¡¡Muchas Gracias!!

## **DEDICATORIAS**

### **A mis hijos Angélica y Leyner:**

Porque son mi vida y el principal impulso para lograr mis objetivos y superarme siempre, porque con su amor y apoyo siempre están a mi lado y hacen que siempre busque la superación y nunca me dé por vencido, ellos logran siempre una luz en momentos de oscuridad. Los amo.

### **A mi esposa Angélica:**

Agradezco tu amor y tu comprensión. Siempre estas al tanto de todo, eres una esposa increíble. A veces quizás me olvide de decírtelo a menudo, pero siempre te he amado y lo seguiré haciendo. Te amo.

### **A mis padres Martha y Román:**

Por haberme dado la vida y con su amor y consejos siempre han sabido guiarme por el camino del bien y ser un excelente ejemplo de vida. Por su apoyo en todo lo que he llegado a necesitar, lo cual me ha servido para poder culminar con éxito mis estudios de Doctorado. Los quiero mucho.

### **A mis hermanos:**

Lubinelda, Rulisey, Jhony, Yandiela, Rita y Martín; por ser familia y apoyarnos mutuamente siempre. Los quiero.

### **A mi hermana Rulisey:**

Que desde donde se encuentra nos da la fortaleza y la iluminación para avanzar, siempre fuiste y serás un ejemplo de vida para este mundo. Te extraño mucho hermana.

Los quiere: Leyner

## ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO I. EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN .....	3
1.1 Contexto General .....	3
1.2 Problema de investigación.....	5
1.3 Preguntas de investigación.....	6
1.4 Objetivos .....	7
Objetivo general .....	7
Objetivos específicos .....	7
1.5 Hipótesis.....	8
1.6 Justificación .....	8
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO.....	9
2.1 Definición de Estado .....	9
2.1.1 El papel del Estado.....	13
2.1.2 Funciones Mínimas del Estado en relación a la agricultura.....	15
2.2 Gobierno y gobernabilidad .....	16
2.3 Política y ciencia de la política .....	17
2.3.1 Campesinado .....	19
2.4 Política pública .....	21
2.5 Extensión agrícola y extensionismo en México.....	24
2.5.1 Concepto de extensión y extensionismo .....	25
2.5.2 Antecedentes del extensionismo rural en México .....	31
2.5.3 Papel de la Extensión en el Desarrollo Agrícola.....	32
2.5.4 Alcances de la extensión .....	35
2.5.5 El Modelo de extensionismo en México.....	36
2.5.6 El extensionismo rural en México .....	41
2.5.7 La crisis del modelo de extensión tradicional.....	49
2.5.8 El resurgimiento del extensionismo en México.....	51

2.5.9 La extensión tercerizada .....	54
2.5.10 Innovaciones en extensión agrícola .....	59
El caso de México.....	66
2.5.11 El financiamiento de la extensión rural .....	74
CAPÍTULO III. POLÍTICA AGRÍCOLA EN MÉXICO.....	76
3.1 Política agrícola en México .....	76
3.2 Políticas públicas antes de la Revolución Mexicana (1876-1911) .....	78
3.3 Políticas públicas de la Revolución Mexicana a 1934 .....	79
3.4 Sexenio de Lázaro Cárdenas del Río 1934-1940 .....	80
3.5 Sexenio de Manuel Ávila Camacho 1940-1946.....	81
3.6 Sexenio de Miguel Alemán Valdés 1946-1952.....	81
3.7 Sexenio de Adolfo Ruíz Cortines 1952-1958 .....	83
3.8 Sexenio de Adolfo López Mateos 1958-1964.....	84
3.9 Sexenio de Gustavo Díaz Ordaz 1964-1970 .....	85
3.10 Sexenio de Luis Echeverría Álvarez 1970-1976.....	87
3.11 Sexenio de José López Portillo y Pacheco 1976-1982 .....	88
3.12 Políticas neoliberales en el agro .....	89
3.13 Sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado 1982-1988 .....	93
3.14 Sexenio de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994 .....	94
3.15 Sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León 1994-2000 .....	96
3.16 Sexenio de Vicente Fox Quesada 2000-2006.....	97
3.17 Sexenio de Felipe Calderón Hinojosa 2006-2012.....	98
3.18 Sexenio de Enrique Peña Nieto 2012-2018.....	99
3.19 Organismos internacionales .....	102
CAPÍTULO IV. LA EXTENSIÓN Y LOS MODELOS ECONÓMICOS EN MÉXICO .....	108
4.1 El Modelo de Sustitución de Importaciones (1940-1955).....	108
4.2 El Desarrollo Estabilizador (1955-1970).....	109
4.4 El Modelo Neoliberal (1980- 2016).....	113



CAPÍTULO V. ESTUDIO DE CASO.....	118
5.1 Metodología .....	118
5.1.1 Investigación documental .....	120
5.1.2 Trabajo de campo .....	120
5.2 La Región de estudio de investigación.....	121
5.3 Programa Piloto Territorios Productivos (PPTP) .....	130
5.3.1 Base legal del Programa Piloto Territorios Productivos .....	132
5.3.2 Identificación y descripción del problema .....	135
5.3.4 Objetivos del PPTP.....	136
5.3.5 Cobertura y focalización del PPTP .....	136
5.3.6 Diseño del Programa Piloto Territorios Productivos .....	142
5.4 El Programa Piloto Territorios Productivos en Puebla, su aplicación.....	146
5.4.1 Cobertura y focalización.....	147
5.4. 2 Territorios Funcionales del Estado de Puebla y las localidades que los integran .....	148
5.4.2 Proceso de Selección y asignación de promotores .....	157
5.4.3 Actividades realizadas.....	160
5.4.4 Población atendida .....	166
5.4.5 Convenios de colaboración .....	171
5.4.6 Proyectos territoriales.....	171
5.4.7 Medios de verificación .....	173
5.4.8 Obstáculos y restricciones.....	173
CAPÍTULO VI. RESULTADOS YDISCUSIÓN.....	181
6.1 Estancamiento de la productividad .....	181
6.2 Estancamiento de la reducción de la pobreza .....	182
6.3 Las políticas y la calidad del gasto público .....	182
CAPÍTULO VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	188
7.1 Conclusiones.....	188
7.2 Recomendaciones .....	191

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.....	194
WEBGRAFÍA CONSULTADA.....	200

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 La extensión en México en los últimos 30 años .....	30
Figura 2 Modelo de extensionismo dependiente y limitado .....	36
Figura 3 Factores que impulsaron el cambio en el modelo de extensión .....	58
Figura 4 Mapa organizacional del PPTP, Puebla .....	119
Figura 5 Ubicación geográfica del estado de Puebla .....	121
Figura 6 Hidrología Puebla .....	124
Figura 7 Modelo del PPTP .....	131
Figura 8 Ubicación geográfica de los Territorios Funcionales en el estado de Puebla .....	150
Figura 9 Representación del Índice de Desarrollo Humano y sus componentes, en los municipios de los territorios funcionales en el estado de Puebla.....	152
Figura 10 Principales indicadores de rezago social y marginación en los municipios de los TF en el estado de Puebla .....	154
Figura 11 Comparación de rendimientos (ton/ha) en la producción de maíz en los municipios que integran los TP en el estado de Puebla .....	156
Figura 12 Comparativo del PIB per cápita en dólares de los municipios que conforman los TF en el estado de Puebla .....	157
Figura 13 Familias atendidas por programa en el ejercicio 2015 .....	168
Figura 14 Familias atendidas y apoyadas por TF, en el ejercicio 2015 .....	168
Figura 15 Familias atendidas y apoyadas por TF, al 30 de mayo de 2016 .....	169
Figura 16 Comparativo entre las metas de atención y la población atendida por el PPTP al 30 de mayo de 2016.....	170

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. El extensionismo en México en los años 50's .....	109
Cuadro 2 El extensionismo en México en los años 60's .....	111
Cuadro 3 El extensionismo en México en los años 70's y 80's .....	112
Cuadro 4 El extensionismo en México en los años 80's y 90's .....	115
Cuadro 5 El extensionismo en México en los años 2000 .....	116
Cuadro 6 El extensionismo en México del año 2010 a la fecha .....	116
Cuadro 7 Climatología del estado de Puebla .....	126
Cuadro 8 Estimación preliminar de la población potencial y población objetivo por entidad federativa .....	138
Cuadro 9 Innovaciones del PPTP .....	141
Cuadro 10 Propuesta de ruta de expansión, número de beneficiarios directos ....	142
Cuadro 11 Programas productivos priorizados para articularse con las familias del PPTP .....	146
Cuadro 12 Territorios Funcionales y sus localidades en el estado de Puebla .....	149
Cuadro 13 Índice de Desarrollo Humano y sus componentes .....	151
Cuadro 14 Principales indicadores de rezago social y marginación en los municipios de los TF en el estado de Puebla .....	153
Cuadro 15 Actividades realizadas en el año 2015 PPTP Puebla .....	161
Cuadro 16 Número de beneficiarias identificadas por territorio y eje productivo...	172

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1 Cobertura de las acciones de los programas de extensión en ALC, año 2000 (% cobertura).....	62
Gráfica 2 Funciones de los programas de extensión en ALC, año 2000 .....	64
Gráfica 3 Existencia de un esquema de privatización de los programas de extensión en ALC, año 2000, % de los programas.....	69
Gráfica 4 Evolución del gasto público agropecuario como % del gasto público total, para algunos países de AL, 1985-2000 .....	75
Gráfica 5 Comparativo del presupuesto SAGARPA y SEDESOL por entidad federativa y por IDH.....	185

## INTRODUCCIÓN

En el presente documento se plasma un análisis del modelo extensionista en México desde sus inicios hasta la actualidad, este trabajo tiene como objetivo analizar el modelo extensionista en México como política pública, su historia y la situación actual, de tal forma que se pueda identificar los cambios que ha tenido, principalmente del paso de un modelo de extensión centralizado a un modelo tercerizado.

En esta investigación se plantea que cualquier sistema de extensión específico en México enfrenta varias dificultades, la eficacia del extensionismo para solucionar los problemas específicos del sector agrícola se reducirá, a menos que vaya acompañada de una estrategia a largo plazo dirigida a abordar las limitaciones estructurales que enfrenta el sector agropecuario actual en nuestro país.

En México no existe aún una bien definida tipología de productores, por lo que complica aún más la eficacia de cualquier política pública y de manera particular de un modelo de extensión, debido a esa variedad de situaciones y problemáticas del sector agropecuario; aunado a esto es importante mencionar el bajo grado de coordinación existente en todos los niveles de gobierno, lo que provoca que toda herramienta o instrumento de política se vea coartada en sus objetivos principales.

Algo muy importante de mencionar y que define las políticas públicas en cualquier país, es la situación mundial, México no es la excepción. A lo largo de la historia el país ha sufrido grandes cambios en su economía, de manera general, ha pasado de ser un Estado proteccionista a un Estado liberal y globalizado. En este contexto, toda política pública deja de funcionar o simplemente se sustituye con otra que vaya más acorde al nuevo modelo económico prevaleciente y a las políticas públicas dictadas por organismos internacionales.

Sin embargo, el extensionismo es una de esas políticas que no debió de haber sufrido cambios tan radicales, sino solamente adecuaciones al nuevo modelo económico prevaleciente, ya que el objetivo de la extensión es fomentar el desarrollo de capacidades de los productores, sus organizaciones, las familias rurales y demás actores del medio rural que tenga una actividad, en los sectores acuícolas, pesqueros y agropecuarios, mediante un sistema de desarrollo de capacidades, que facilite el acceso al conocimiento, información y uso de tecnologías modernas, logrando así el desarrollo de sus propias habilidades y prácticas técnicas, organizacionales y de desarrollo. Así también el extensionismo debe interactuar con investigadores, académicos, agronegocios y el propio mercado en toda su cadena de producción.

# **CAPÍTULO I. EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

## **1.1 Contexto General**

En México, en la actualidad no existe un servicio de extensión agrícola específico como tal, esto implica que cuando el gobierno considere instituir un servicio profesional y específico para lograr sus objetivos nacionales de desarrollo agrícola, será necesario que adapte su enfoque conforme a las metas anunciadas para su política de desarrollo. El objetivo general de desarrollo establecido para el desarrollo integrado del sector agrícola, silvícola y pesquero incluye tres metas: reducción de la pobreza, mayor competitividad y desarrollo rural sustentable (IICA, 2010). Estas tres metas que se mencionan necesitan para su realización un bien diseñado modelo de extensión agropecuario.

Haciendo un análisis histórico, el país ha pasado por diversos modelos económicos en los que cada uno de ellos presentaron diversas características que exigían y necesitaban ciertas medidas para enfrentar las necesidades de la población del país, necesidades como alimentación, vivienda, salud, ingresos, educación, diversión, etc., modelos económicos en los cuales el actor o los actores principales fueron cambiando de acuerdo con las exigencias del mercado; con esto se pasa de ser un país autosuficiente, con cierta seguridad y soberanía alimentaria a ser un país inmerso en un mercado global que exige pertenecer a un mercado mundial en el cual juegan papeles importantes en la producción las leyes de oferta y demanda y las características competitivas y comparativas de cada nación.

La extensión es una herramienta o medio idóneo para profesionalizar la agricultura en pequeña escala y se constituye en uno de los instrumentos más eficaces para promover el desarrollo económico y social de las familias del sector rural.

El Servicio de Extensión Rural en México ha desarrollado básicamente dos modelos: un modelo centralizado o burocrático, en donde los servicios son



manejados desde una unidad central, generalmente ubicada en la capital del país o cercana a ella; los técnicos, recursos y medios se mueven desde esta unidad. Este modelo en los años 80s constituía un aparato burocrático de más de 25 000 extensionistas.

El otro modelo es un modelo tercerizado; esta modalidad ha tenido sus primeros intentos en el sector oficial en la década de los 90's, cuando se empieza a descentralizar el modelo con el programa Alianza para el Campo de SAGARPA. Luego, en los últimos años de los 90 e inicios del siglo XXI, se han desarrollado bajo la ejecución de programas o proyectos con financiamiento del gobierno mediante la modalidad tercerizada o participación del sector privado, financiado por los propios productores.

Como toda modalidad, la centralizada o descentralizada cuentan con sus defensores y detractores. Las tendencias actuales proponen cambios en los enfoques; así, por ejemplo, se plantea que los servicios de extensión entregados por el Estado enfaticen su esfuerzo en la búsqueda de resultados y beneficios concretos para las familias rurales; donde los productores deben pasar a constituirse en usuarios activos mediante una interacción entre ellos, con sus organizaciones; y orientándose con mucho énfasis en las demandas de los productores y las oportunidades de negocios que se puedan generar en los mercados.

Otra premisa es que, si bien México tiene muchos o todos los elementos de un sistema de innovación, carece del nivel de interacción institucional, colaboración y circuitos de retroalimentación que distingue a los sistemas de innovación eficaces. Como los participantes están operando, es necesaria una estrategia institucional que permita establecer y mantener esos vínculos. El desarrollo y la consolidación de tales vínculos (que comprenden desde las instituciones de investigación y las empresas del sector privado hasta los agricultores) aumentarán el impacto y la

eficiencia de todo el sistema de innovación para la consecución de las metas sectoriales.

Estos cambios en las políticas del Estado y sus aplicaciones en el desarrollo del sector agropecuario responden en gran medida a las necesidades del momento que viven, la situación política, comercial, social, cultural, etc., lo anterior se puede observar cuando México entró al mercado global, de un momento a otro, para el gobierno era más rentable importar los granos de nuestra canasta básica a producirlos en el campo mexicano; en ese momento, se cae el modelo de extensión burocrática en México, el costo de mantener a extensionistas en la nómina era muy alto comparado con los costos de importación del maíz por ejemplo.

Se empieza a modificar el modelo de extensión, se reubican a los extensionistas dentro del aparato burocrático nacional, se replantea la manera de llevar extensión a los productores que en ese momento entraban a la competencia globalizada con muy pocas o ninguna herramienta que les garantizara el éxito en este nuevo mercado.

## **1.2 Problema de investigación**

La presente investigación tiene como objetivo analizar estos dos grandes modelos de extensión en México, por un lado un modelo central burocrático y por otro lado un nuevo modelo de extensión tercerizado, haciendo un comparativo entre ellos en materia de eficiencia, eficacia, costos y de impacto en el desarrollo del sector agropecuario en México.

En los últimos años, el gobierno ha querido retomar la extensión en México, mediante innovaciones al modelo prevaleciente, integrando diversos programas que pueden ser complementarios y en su conjunto lograr el desarrollo del sector rural. En este ámbito surge el programa Territorios Productivos de la SEDESOL, el cual

pretende aprovechar los recursos que se transfieren a las familias de las comunidades rurales, fomentar proyectos productivos locales, complementándolos con capacitación y asistencia técnica mediante la integración de diversos programas de diversas instituciones ya sean públicas o privadas. La pregunta es, ¿este será el nuevo modelo de extensión en el país?.

### **1.3 Preguntas de investigación**

Las preguntas de investigación que guían el presente trabajo de investigación se plantean a continuación:

- ¿Cómo ha evolucionado el sistema de servicio de extensión en México como política pública?
- ¿El extensionismo ha sido una política pública o un instrumento de política?
- ¿Cuáles han sido las principales razones del cambio en el modelo de extensión en México?
- ¿Puede considerarse el Programa Piloto Territorios Productivos como un nuevo modelo de extensión en México?

## **1.4 Objetivos**

A continuación se presenta los objetivos de esta investigación, los cuales representan la base de la misma y sobre los cuales se fundamenta el presente documento.

### **Objetivo general**

Analizar el sistema de extensión en México como política pública desde la perspectiva de dos modelos de extensión, pasando de un modelo centralizado burocrático a un modelo tercerizado, así como las causas que motivaron este cambio.

### **Objetivos específicos**

- Describir los modelos de extensión en México.
- Revisar la política pública campesina y de extensión en México.
- Hacer una comparación entre la extensión centralizada y la extensión tercerizada en el país.
- Analizar el programa Territorios Productivos de SEDESOL y determinar si puede ser visto como un nuevo modelo de extensión en México.

## **1.5 Hipótesis**

Cualquier sistema de extensión enfrenta varias dificultades, en México en los últimos 30 años se ha visto un abandono del modelo extensionista por parte del gobierno, dado un proceso de cambio en la política agrícola campesina del país y en las políticas públicas internacionales, trayendo consigo el paso de un modelo extensionista centralizado burocrático a un modelo de extensión tercerizado, motivado en gran medida por las exigencias del mercado globalizado y las ventajas en costo que tiende a tener el outsourcing o subcontratación que es la base del nuevo modelo tercerizado de extensión en México.

## **1.6 Justificación**

La presente investigación pretende realizar un análisis del modelo de extensión en México para determinar las principales causas que orillaron al cambio de dicho modelo, obligado en gran medida a los cambios de política económica que el país sufrió de acuerdo con las exigencias del modelo económico prevaleciente en México, el cual se ve influenciado por el mercado internacional y por ende las políticas internacionales, de aquí la relevancia de tal trabajo de investigación.

En los últimos años en México prevalece un modelo de extensión muy inestable y disperso en cuanto a su aplicación. Diversas instituciones han hecho intentos de integrar los servicios natos de la extensión en pro del desarrollo del sector rural en el país, sin embargo, por una u otra razón han fracasado. En el año 2015, la SEDESOL inicia un Programa Piloto denominado Territorios Productivos, el cual pretende integrar diversos programas y aprovechar los recursos disponibles de cada uno de ellos para en conjunto detonar el desarrollo rural a través de proyectos productivos locales, por ello la presente investigación aborda un análisis de este programa como opción de extensión rural en México.

## **CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO**

El marco teórico se integra como entrada a los requerimientos necesarios para la investigación realizada. Para esto se toman en cuenta las siguientes categorías ordenadas de acuerdo a cada uno de los conceptos para que tengan una secuencia lógica y entendible, estas son:

- Estado
- Gobierno y gobernabilidad
- Política y ciencias de la política (campesinado)
- Política pública (con un análisis comparativo de modelos de Bardach y Franco para las políticas públicas)
- Extensión y extensionismo
- Programa Piloto Territorios Productivos como un nuevo modelo de extensión en México.
- Política agrícola en México (con la descripción de los hechos más importantes ocurridos en materia de extensión)

### **2.1 Definición de Estado**

El Estado es un concepto organizador de la teoría del desarrollo y se le considera como el eje rector que organiza a la sociedad a través de instrumentos de gobierno. La sociedad reúne en torno a sí, las divisiones internas horizontales y verticales en que se organizan sus miembros y conforma con toda su complejidad el entorno donde existe el Estado. Así, mediante todas sus funciones, de orden, control, promoción, organización, defensa, se estructura como gobierno. El estado nacional nace con la Independencia de 1810.

Las circunstancias y los intereses en juego en las que ésta se proclama, definen desde entonces, uno de sus rasgos principales: se constituye un estado defensor de

la soberanía nacional en contra del colonialismo o la dependencia. El estado virreinal era un estado encargado de la expoliación sistemática, limitativo del desarrollo interno y garante de un mercado cautivo que tenía España en América para que no compitiera con la metrópoli; por ende era un estado restrictivo de la producción (Martínez y Rechy, 2003).

En el contexto de la Primera Guerra Mundial como lo menciona las fuerzas políticas y los intereses sociales que actuaban se expresaron en líneas generales por la intervención del estado en la economía y en el carácter de las instituciones a partir de la Constitución de 1917. Desde la Revolución, y debido a la fuerte presencia de los trabajadores, campesinos en esa lucha, las Constituciones han sido desde entonces no sólo esquemas normativos de la organización y ejercicio del poder, sino normas integradoras y programáticas del desarrollo integral de una colectividad. No se deja, como antaño, a la legislación ordinaria, la configuración del régimen económico; las reglas constitucionales contienen orientaciones imperativas que constituyen el elemento dorsal de la estructura institucional del sistema económico (Meza, 1992).

A partir del periodo revolucionario, es posible identificar en forma metodológica cinco variables de análisis en las últimas ocho décadas (Martínez, 1996), que conjugándolas sirven de esquemas de política agrícola durante 100 años que identifican el papel del estado en la economía y en el desarrollo. Estas variables son: 1º las condiciones de la hacienda pública y los ingresos de la administración; 2º los criterios de planeación, presupuestación y administración; 3º las condiciones del mercado interno; 4º el comportamiento de la producción y el empleo; y 5º las propuestas o programas de las fuerzas sociales. Estos cinco criterios se aplican en cuatro periodos generales en que se divide el siglo XX en México: a.- Desde el fin de la guerra mundial (1918) y hasta la conclusión de la administración Cardenista; desde la presidencia de Ávila Camacho y hasta el agotamiento del modelo de desarrollo, llamado La política de crecimiento en base a la sustitución de importaciones (1940-1965); desde la adopción del desarrollo estabilizador hasta la

crisis de la deuda (1965-1987); y finalmente, desde la renegociación de la deuda, la apertura económica y la globalización, hasta el presente (1988- 2014).

Es importante aclarar que los conceptos de Estado y gobierno no se consideran sinónimos. Los gobernantes son aquellos que, por un tiempo determinado, desempeñan funciones en las instituciones que forman parte del Estado. Además, hay que diferenciar el término Estado de la idea de nación, ya que existen naciones sin Estado y Estados que aglutinan a distintas naciones.

Antes, cuando el Estado todavía no había sido constituido como concepto, el ser humano intentaba marcar sus límites por la fuerza, así se realizaron las grandes conquistas a fin de ampliar los límites del territorio. Actualmente, existen medios más pacíficos y democráticos para establecer los límites, aunque a decir verdad, todavía continúa utilizándose la fuerza para delimitarlos.

Es importante señalar que ninguna persona puede vivir sin Estado ya que deberá cumplir con lo reglado en el territorio que habita, aunque éste no sea necesariamente su nación. Esto no significa que todos los individuos que comparten un mismo estado se sientan culturalmente identificados con él, pero esa no es razón para violar las leyes del espacio que habitan.

Para que un Estado pueda ser considerado como tal debe contar con ciertos elementos, estos son: territorio delimitado, población, leyes, organismos de gobierno, soberanía interna (poder para aplicar las propias leyes dentro del territorio sin necesidad de que interfieran otros estados) y soberanía externa (convocar a sus pobladores cuando existiera un ataque exterior a fin de defender su territorio).

En palabras del alemán Max Weber, el Estado puede ser definido como una organización respaldada por el denominado monopolio de la violencia legítima. Por eso está integrada por organismos poderosos como lo son las fuerzas armadas, la policía y los tribunales, ya que él se encarga, entre otras cosas, de garantizar las



funciones y obligaciones de gobierno, defensa, seguridad y justicia en un espacio específico. Hablar de Estado de derecho, asimismo, es describir a un sistema en el cual su organización gira en torno a la división de los poderes (es decir, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial).

Méndez y Molinero expresaron que para que exista un Estado deben cumplirse dos componentes fundamentales, el territorio o el control de un espacio determinado y la sociedad, una comunidad políticamente organizada.

Por su parte, Ignacio Molina expresó que el concepto de Estado es central en la ciencia política y designa la manera de organización jurídico-política por antonomasia. Surge al mismo tiempo que la idea de soberanía y es la plasmación estática de esta. En definitiva se trata de la formalización de una determinada autoridad pública permanente con poder sobre el territorio que gobierna y los individuos que en él residen.

Hoy en día el concepto que más se acepta para esta acepción de la palabra es el de Estado-Nación planteado por Weber. Dice que se trata de un tipo de organización donde el Estado posee el monopolio absoluto de la fuerza dentro del territorio siempre y cuando sus objetivos sean de integración y homogeneización de la población. Este Estado exige elementos como una organización política, un ordenamiento jurídico, el territorio delimitado, un aparato de gobierno y una población que resida en los límites establecidos.

Es necesario también aclarar que varias corrientes filosóficas se oponen a la existencia del Estado tal como lo conocemos. El anarquismo, por ejemplo, promueve la desaparición absoluta de los Estados y su sustitución por entidades libres y organizaciones de espíritu participativo. El marxismo, en cambio, considera que el Estado es un recurso controlado por una clase dominante que sirve para ejercer dominio. Por lo tanto, aboga por su aniquilación para lograr su reemplazo por un Estado obrero como parte de la transición hasta llegar al socialismo y el

comunismo, donde al haberse logrado erradicar la lucha de clases, ya no se necesitará un Estado.

### **2.1.1 El papel del Estado**

Se puede decir que el Estado es la forma en la que se organiza la sociedad para poder funcionar mejor. Es la unión de nuestra población, las instituciones públicas que nos organizan y nuestra cultura. La Constitución establece dentro de los fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad, garantizar los derechos y deberes de los ciudadanos, facilitar la participación del pueblo en los asuntos de la Nación, defender la independencia y la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica así como un orden justo, entre otros.

Para que el Estado pueda alcanzar estos fines y logre cumplir con las funciones que le corresponden se han creado tres ramas del poder público: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Estas ramas están integradas por diversos órganos con funciones diferentes, pero que siempre deben coordinarse y colaborar para poder trabajar mejor y lograr dichos fines.

Según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 27, en la prescripción XX manifiesta:

“XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.

Es importante que se definan conceptos fundamentales en el desarrollo de la investigación, tales como Estado, extensión, política, política pública, desarrollo, desarrollo rural, pobreza, gobierno, gobernabilidad, entre otros”.

Con base en lo anterior podemos afirmar que el Estado tiene la obligación y al mismo tiempo la facultad para velar por el desarrollo de la nación, y esto lo hace a través de políticas siempre presentes necesarias para que el país logre su desarrollo. Y es claro que dentro de estas políticas está el extensionismo como una manera de llevar desarrollo a las zonas rurales de nuestro país.

El papel del Estado en la economía es el factor de la estructuración de la sociedad para llegar al progreso, ni más Estado que el necesario ni menos Estado que el mínimo: Estado mínimo pero necesario. Se requiere estructura e de instrumentos básicos que sostengan el nacimiento, crecimiento y funcionamiento de la economía.

El papel del Estado en el desarrollo rural implica dirección, conducción, estructuras que permitan llegar a la producción rural competitiva, equitativa y sustentable. Las acciones requieren capital (inversión), leyes (protección), funcionarios (control y manejo de variables macroeconómicas y microeconómicas).

En resumen, se requiere de una acción estatal mínima pero necesaria para la producción en el agro y en toda la economía, para ello están las funciones mínimas presentes del Estado para con el campo.

## 2.1.2 Funciones Mínimas del Estado en relación a la agricultura

A continuación se presentan de acuerdo con la política pública en México, las funciones mínimas del Estado, las cuales se consideran deben ser políticas siempre presentes en el territorio del país:

- Ley y orden. En el campo.
- Defensa. Militar del campo.
- Derechos de propiedad. Reconocimiento legal de la propiedad.
- Seguridad. En el uso y usufructo del suelo.
- Banca Central. Legalidad contractual, control de divisas, manejo de liquidez.
- Infraestructura. En capital social, educación técnica (**Extensión**), capacitación.
- Promoción del Comercio Exterior. Promoción y protección arancelaria.
- Apoyo al riesgo agrícola. Manejo nacional de seguros de riesgos.
- Seguro de catástrofes. Legalidad de los seguros.
- Control. De precios y medidas, de horarios, de manejo fitozoosanitarios.
- Certificación. De calidad.
- Tecnología. Investigación agropecuaria, promoción de patentes, divulgación de técnicas, **extensionismo rural**.

## 2.2 Gobierno y gobernabilidad

La mayoría de las naciones tienen una representación llamada gobierno, que es considerado el encargado de ejercer el poder y de controlar y administrar los ámbitos político, económico y social de su país, así como de tomar las decisiones en las cuestiones en que se involucre a su país a nivel global. La acción que realiza el gobierno se denomina gobernabilidad que como menciona Salinas (2003) ya no puede ser entendida como una fórmula política para evitar desequilibrios en las demandas o necesidades y ofertas o decisiones político-institucionales. Tres son las grandes dimensiones de la gobernabilidad que considera Jiménez que publica en Salinas (2003):

1. El fortalecimiento de la legitimidad.
2. La eficacia de las políticas públicas diseñadas e instrumentadas por el Estado.
3. Las amplias y cada vez más restringidas funciones del Estado en el campo social y económico, frente a las crecientes demandas de la sociedad.

Las máximas de la gobernabilidad que considera Roitman que publica en Salinas (2003) son:

1. La racionalidad en el quehacer del Estado y en sus funciones administrativas, su puesta en práctica afecta a todo el conjunto de actividades estatales.
2. Eficacia en el desarrollo de programas y políticas públicas.

Un elemento presente junto con la gobernabilidad es la llamada burocracia que puede definirse como la estructura que lleva a cabo sus actividades a través de

metodologías o procedimientos bien definidos para cumplir los objetivos establecidos. Una de las características de la burocracia ideal, la considera Max Weber (1997), quien precisa que: “Precisión, rapidez, claridad, conocimiento del expediente, continuidad, reserva, unidad, subordinación estricta, reducción de fricciones y de costos materiales y personales –esas se consiguen al punto óptimo en la administración estrictamente burocrática, especialmente en su forma monocrática”. La dominación burocrática se ofrece en forma más pura allí donde rige con mayor fuerza el principio del nombramiento de los funcionarios.

### **2.3 Política y ciencia de la política**

La política definida estrictamente es una actividad orientada en forma ideológica a la toma de decisiones de un grupo para alcanzar ciertos objetivos. También puede definirse como una manera de ejercer el poder con la intención de resolver o minimizar el choque entre los intereses encontrados que se producen dentro de una sociedad. La política es un concepto amplio, correspondiente al poder en general (RAE, 2013).

El objetivo de los políticos, independientemente de sus preferencias políticas, consiste en establecer políticas públicas que les convengan o de alguna forma, intervenir en las que no les son tan convenientes. La política en general tiende a conformar tanto las propuestas de políticas públicas como aquellas que se concretan.

Los gobiernos son instrumentos para llevar a cabo políticas públicas. Más que mirar al ordenamiento de las actividades del sector público, conviene considerarlo como un instrumento para realizar políticas públicas. Así como el logro principal de una empresa privada no es su organigrama, sino sus utilidades, lo importante en el gobierno son sus resultados, más que su estructura (Aguilar, 2009).

Las ciencias de política incluyen:

1. Los métodos de investigación del proceso de la política.
2. Los resultados de los estudios de las políticas.
3. Los descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar contribuciones importantes para las necesidades de inteligencia del momento.

Esto será a grandes rasgos, el contexto en el cual surgen las políticas públicas, que se consideran como las respuestas que el Estado o poder público otorgan a las necesidades de los gobernados, en forma de normas, instituciones, prestaciones, bienes públicos o servicios (Aguilar, 2009).

Las ciencias de política requieren una metodología que se desvíe de la metodología científica tradicional, según Yehezkel citado en Aguilar (2009); los focos principales incluyen:

- El análisis de políticas que proporciona métodos heurísticos para identificar alternativas preferibles de política.
- La innovación alternativa que se ocupa de inventar nuevos diseños y posibilidades por ser consideradas en la elaboración de políticas.
- Estrategias de política que proporcionan lineamientos para adoptar posturas, supuestos y pautas por seguir en políticas específicas.
- Evaluación y retroalimentación que incluyen, por ejemplo, indicadores sociales, experimentación social y aprendizaje organizacional.

- Mejoramiento del sistema para la elaboración de políticas mediante rediseño y, a veces, diseñando de nuevo, con inclusión de cambios en los recursos utilizados, personal, estructura, equipo, demandas externas, etc.

La diferencia específica de las Ciencias de las Políticas ante la Ciencia de la Administración, es que las primeras se orientan a estimular la cooperación social o desestimular el conflicto, mientras que las segundas tienen la función de poner en contacto a la ciudadanía con la representación política, se parte del principio de que el Gobierno no sólo se desempeña ante escenarios normados y normales, sino ante escenarios caracterizados por la complejidad, la incertidumbre, los riesgos y las contingencias. De tal forma, la principal función de la administración es poner en contacto a la ciudadanía con la representación política (Aguilar, 2009).

### **2.3.1 Campesinado**

El campesinado es el actor principal del desarrollo rural, porque tiene la producción y el manejo de las actividades primarias. En la actualidad, es muy difícil encontrar campesinos puros, sobre todo en México ya que la mayoría de los campesinos actuales recurren a otras fuentes de ingreso diferentes a las actividades correspondientes al sector primario de la economía (agricultura, ganadería, silvicultura, pesca). En este contexto Wolf (1975 y 1977) considera tres distinciones para definir el término “campesino”, lo más estrictamente posible.

En primer lugar se entiende al campesino solo como productor agrícola y ganadero rural, es decir, recoge sus cosechas y cría a su ganado en el campo y mantiene estas actividades alejadas de ciudades y cualquier otro lugar urbano; la segunda distinción, esta que los campesinos generalmente conservan un mayor control de sus procesos de producción. El control externo se manifiesta principalmente cuando venden sus productos en el mercado.



La tercera distinción es que los campesinos buscan la subsistencia, no la reinversión. Su punto de partida son las necesidades que están definidas por su cultura. La producción de cosechas que comercializan en el mercado se ve rápidamente superada por la falta de habilidad para satisfacer estas necesidades dentro del segmento sociocultural del que forman parte. Los campesinos venden las cosechas para obtener dinero, pero esta ganancia se utiliza inmediatamente para adquirir los bienes y servicios que necesitan para su subsistencia y para mantener su status social, más que para aumentar la escala de sus operaciones, no funcionan como una empresa en el sentido económico, imprime desarrollo a una casa (su unidad de producción) y no a un negocio (Chayanov, 1985).

Lo primero que hace el campesino con su cosecha es asegurar el autoabasto, posteriormente si queda algún excedente, lo lleva al mercado, pero sabe que tiene asegurado el mínimo de calorías que necesita para mantener su fuerza de trabajo constante y sin necesidad de incrementarla a pesar de que pudiera llegar a producir más.

Otra cuestión que el campesinado asegura son los excedentes sociales que Wolf (1975) los divide en los denominados fondos, que son: el fondo ceremonial (para las relaciones sociales con el prójimo en caso de que requieran realizar alguna ceremonia o ritual); y el fondo de renta (cuando alguien ejerce un poder superior efectivo o dominio sobre un agricultor, éste debe pagar una renta por su trabajo).

Cuando se pretende llevar extensión al sector rural, en donde el principal actor es el campesino es importante considerar los aspectos mencionados anteriormente, de lo contrario cualquier intento de desarrollo será coartado, es necesarios considerar un desarrollo endógeno que considera como al campesino o productor como el principal elemento de su propio desarrollo.

## **2.4 Política pública**

Una política pública puede definirse como: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce (Aguilar, 1996).

Otra definición, considera que las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, teniendo en cuenta los intereses y necesidades de la ciudadanía con el objetivo de atender efectivamente los problemas públicos específicos (Franco, 2012).

Al considerar lo anterior, se puede entender a las políticas públicas como los lineamientos que el propio gobierno establece como líneas de acción para el cumplimiento de sus objetivos. Implican la toma de decisiones en conjunto con mecanismos de participación ciudadana. Lo que buscan las políticas públicas es el interés o beneficio público. Sus formas, procedimientos, métodos y recursos sirven para la atención de la problemática de la población para lograr su solución a través de una acción desarrollada durante el tiempo necesario para satisfacer las necesidades de los grupos involucrados (Franco, 2012).

Las políticas públicas se orientan hacia intereses o beneficios públicos y su capacidad para llevarlas a cabo; es indispensable la participación ciudadana en conjunto con el gobierno en la definición de los objetivos como acciones de la política. Lo que distingue a las políticas públicas de otras acciones de gobierno es la búsqueda del consenso de los actores sociales para concretar decisiones en acciones de bienes y servicios públicos: educación, salud, producción agropecuaria, manejo sustentable de los recursos naturales, migración, entre otros.

En políticas públicas todo es Gobierno, pero en Gobierno no todo es políticas públicas (Guerrero, 1992). Por ello, es importante considerar que las acciones de gobierno, Franco (2012) las considera de tres tipos:

1. Políticas de Estado. Son directrices derivadas de principios constitucionales, acciones de gobierno para alcanzar objetivos de interés nacional que trascienden periodos de gestión de gobierno.
2. Políticas Gubernamentales. Son proyectos de largo plazo que tienen el sello sexenal (Plan Nacional de Desarrollo), es decir, son acciones de gobierno planteadas en la estrategia de un gobernante en turno.
3. Políticas Públicas. Son acciones focalizadas en problemas públicos específicos, es decir, acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad para la atención efectiva de problemas públicos específicos. Dentro de este tipo de política se sitúa al EXTENSIONISMO.

En este contexto, las políticas públicas siempre tienen que ver con el Gobierno, se consideran como las acciones del gobierno. Para poder llevar a cabo estas acciones, el gobierno crea instituciones en diferentes ámbitos para apoyar al diseño, evaluación e implementación de las políticas públicas. También, las políticas públicas producen conocimientos y métodos de acción para que los gobiernos generen resultados de buena calidad ante los escenarios no previstos.

El padre de las políticas públicas Harold Lasswell, las imaginó como un medio para mejorar el gobierno, pero distinguiendo a las políticas públicas de las privadas. Por ello, la disciplina de las políticas públicas se considera anglosajona y principalmente norteamericana, pero en Latinoamérica se tienen importantes contribuciones por parte de diversos autores sobre el tema. El desarrollo de las políticas públicas en México es prometedor, pero en la medida en que no sólo sea país transmisor o

imitador de progresos de otros países, sino hay que ser protagonistas del desarrollo y los avances propios (Guerrero, 1992).

De entre las múltiples definiciones de políticas públicas, hay varios puntos que convergen a pesar de la diferencia de conceptos, Aguilar (2009) encontró ocho elementos necesariamente constitutivos:

- Resolver problemas públicos acotados.
- Las decisiones implican conflicto.
- Se discute el problema pero más aún, la manera de abordarlo.
- Participación de múltiples actores.
- Es un proceso.
- No se desplaza al gobierno sino que se legitima.
- La población afectada se involucra en la solución.
- Es un ciclo y no una secuencia lineal.

Lo anterior implica cuatro grandes retos para los hacedores de políticas o policy making:

1. Flexibilidad para adoptar cambios que logren objetivos y metas de la alternativa que se ha seleccionado como política.
2. Involucrar los niveles de la participación en los ciclos de política.
3. En suma, lograr que el diseño de política sea una realidad aplicable (pasar de la formulación a la implementación), evaluable y consensuada social y políticamente.
4. Revertir el problema no administrarlo.

En resumen, se considera que las políticas públicas son los lineamientos que el propio gobierno establece como líneas de acción para el cumplimiento de sus objetivos, implican la toma de decisiones. Las políticas públicas buscan el interés o beneficio público, las formas, procedimientos, métodos y recursos que utilizan sirven para la atención de la problemática de la población para lograr su solución a través de una acción desarrollada durante el tiempo necesario que cumpla el objetivo.

El carácter público de las mismas hace que el gobierno tenga el compromiso de que funcionen de manera adecuada, porque son las líneas de acción del gobierno que debe dar a conocer a la sociedad para también contar con el apoyo tanto institucional como de la misma sociedad para llegar al cumplimiento de las metas.

## **2.5 Extensión agrícola y extensionismo en México**

La extensión agrícola también llamada extensión rural se diferencia de la transferencia de tecnología por su carácter comunicacional, innovador y educativo. Sin embargo son conceptos que se utilizan indistintamente en los procesos de intervención en los países latinoamericanos. Los modelos de extensión norteamericanos, han sido ejemplo para los países latinoamericanos, las universidades han sido las formadoras de los profesionales de extensión pero no las directamente encargadas de administrar los procesos de extensión.

Todos los países de América Latina y el Caribe cuentan en mayor o menor grado con servicios de extensión rural, que pueden obedecer a distintas denominaciones: asistencia técnica, divulgación agropecuaria, capacitación tecnológica, extensión agrícola, transferencia de tecnología; pero que normalmente apuntan hacia los objetivos de difundir innovaciones y/o educar al agricultor y a su núcleo familiar para mejorar su desempeño en el trabajo productivo y en la vida del hogar. En la mayoría

de los países los servicios de extensión se iniciaron en la década del 40 al 50 bajo la influencia del modelo de extensión de los Estados Unidos.

### **2.5.1 Concepto de extensión y extensionismo**

A continuación se enuncian algunas definiciones de extensión:

Swanson y Claar (1987), definen extensión agrícola como “un proceso educacional por el que se comunica una información útil a la gente y luego se le ayuda a aprender cómo aprovecharla ventajosamente para construirse una vida mejor para sí mismos, sus familias y la comunidad”. La extensión es un proceso continuo para hacer llegar una información útil a la población (dimensión comunicativa) para luego ayudarla a adquirir los conocimientos, técnicas y aptitudes necesarios para aprovechar eficazmente esa información o tecnología (dimensión educacional)”. El objetivo del proceso extensionista es hacer que las personas utilicen esas técnicas y conocimientos, así como la información disponible para mejorar sus condiciones de vida.

Esta definición contempla el carácter educativo de la extensión y muy importante enfatiza en que es un proceso continuo que procura hacer que las familias rurales aprovechen los conocimientos y técnicas que se les imparte en beneficio y desarrollo propio.

Maunder (1973) citado por Swanson y Claar (1987), define la extensión agrícola como “un servicio o sistema que mediante procedimientos educativos ayuda a la población rural a mejorar los métodos y técnicas agrícolas, aumentar la productividad, los ingresos, su nivel de vida y elevar las normas educativas y sociales de la vida rural.”

La FAO, organismo que está muy cerca de los servicios de extensión da la siguiente definición: "Es un sistema o servicio que, mediante procesos educativos, ayuda a la población rural a mejorar los métodos y técnicas agrícolas, aumentar la productividad y los ingresos, mejorar su nivel de vida y elevar las normas educativas de la vida rural".

Esta definición que da la FAO es bastante completa, contempla el carácter educativo de la extensión que emplea métodos y técnicas para hacer que la población adopte las tecnologías que se generan de la participación de todos; que promueven el incremento de la eficiencia y efectividad de los procesos productivos lo que se ve reflejado en mejores niveles de ingresos económicos y cambios en la calidad de vida y desarrollo cultural y social de las familias rurales.

Es necesario aclarar que los términos extensión agrícola y transferencia tecnológica no son sinónimos. La transferencia tecnológica implica funciones de suministro de insumos y servicios agrícolas, mientras que la extensión agrícola implica enseñar a los agricultores técnicas de gestión y decisión, y ayudar a la población rural a desarrollar sus dotes de liderazgo y organizativas. Las actividades de la extensión contribuyen a la transferencia tecnológica y son una parte importante y esencial de ella.

En el desarrollo de toda sociedad ya sea rural o urbana, el extensionismo es sin lugar a dudas una de las actividades más importantes, esto debido a que este busca promover un cambio social necesario que permita difundir y adoptar soluciones a problemas comunitarios, esto es, adoptar mejores formas de vida en distintos aspectos:

- a) Sistemas de producción.
- b) Tareas domésticas.
- c) Prestación de bienes y servicios.
- d) Educación.

- e) Salud y vivienda.
- f) Recreación.
- g) Economía familiar, etc.

El desarrollo de toda comunidad es directamente proporcional a la capacidad de sus habitantes para resolver los problemas que les afectan. Proyectando esta capacidad, se puede decir que actúan tres campos de acción fundamentales:

- 1) La investigación.
- 2) La docencia.
- 3) La extensión.

La investigación traerá consigo nuevos conocimientos; la docencia permite la difusión de estos nuevos conocimientos y de los conocimientos acumulados; y finalmente el extensionismo actúa como el aprovechamiento práctico y racional de dichos conocimientos por el mayor número de personas posible. Para que estos campos de acción funcionen efectivamente deben estructurarse de manera integrada.

La importancia del extensionismo no radica en una actividad independiente, sino en una labor que sirve de nexo entre la realidad de un grupo social determinado y los organismos e instituciones que puedan aportar soluciones a sus problemas. Lamentablemente en muchos de los países en vías de desarrollo el servicio de extensión es muy pobre, y en algunos casos es nula. Esta deficiencia quizá se deba en gran medida a modelos de desarrollo que consideran más los aspectos económicos y tecnológicos a los aspectos sociales.

Es por ello que se considera que el extensionismo en México es un campo de acción necesitado de un mayor apoyo, no solo por los muchos beneficios que puede generar, sino por ser un complemento básico e indispensable en la implementación



de programas (sean de docencia o de otra índole) y en la investigación, llevando a estas últimas a obtener mayor eficiencia y eficacia.

Hoy en día el concepto de extensionismo y de extensión aún no cuentan con un significado precisos, generalmente, se les considera como algo que resuelve problemas de subdesarrollo, ineficiencia productiva, atraso tecnológico, etcétera.

El término de extensión desde un punto de vista semántico, su definición es muy simple: extensión, del latín *extensio*, es una acción y efecto de extender o extenderse. Ahora, al agregar el sufijo “ismo” a la palabra extensión, resulta el sustantivo extensionismo, lo que podría definirse como llevar a sus últimas consecuencias la labor de extensión, es decir, intentar difundir cualquier cosa en forma masiva.

Por otro lado, para los especialistas en desarrollo socioeconómico y técnicos del sector agropecuario, el término extensión significa asistencia, asesoría, capacitación o divulgación técnica. Según Bryant Thomson, la filosofía del servicio de extensión se basa en la idea de ayudar a los demás a ayudarse a sí mismos.

En definitiva el concepto de extensionismo tiene divergencias entre los diversos autores y protagonistas del mismo concepto, para unos es educación, para otros es asistencia, y para otros puede ser hasta proselitismo. Se puede definir de la siguiente manera, coincidiendo y citando a Climent: “El extensionismo constituye el conjunto de estudios, planes y programas que promueven la difusión y adopción de soluciones a los problemas y necesidades que afectan el desarrollo rural y de la comunidad, en una zona, región o país”.

Es por ello que el extensionismo representa un esfuerzo organizado de un grupo de personas, que impulse el efecto de una reacción organizada de otros, lo cual conducirá hacia un cambio progresivo en la realidad de ambos, lo que los lleve al bienestar común.

Los servicios de extensión, al coordinarse con los servicios de investigación y educación o docencia, establecen un nexo interactivo con el medio rural y sus comunidades. En este papel, el extensionismo desempeña su función primordial, y es este papel en donde especialmente debe fortalecerse. Es claro que sin esta interrelación (extensión – Investigación - docencia) cada campo de actividad seguirá su propio rumbo, dejando al margen toda posible planificación general para el desarrollo rural comunitario.

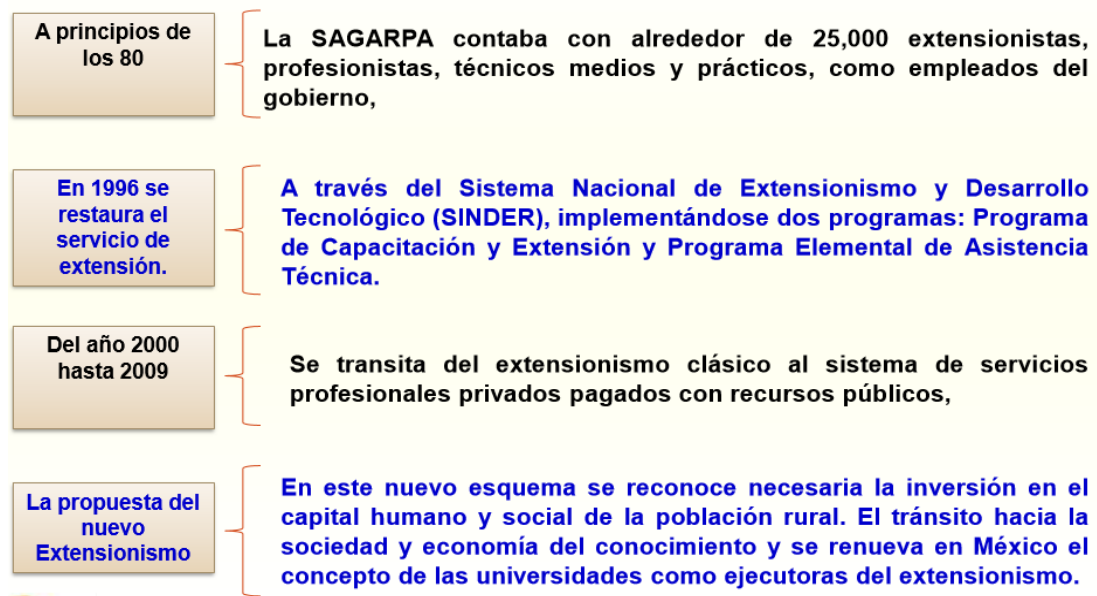
En México desde sus inicios el sistema de extensión ha sufrido una serie de transformaciones que lo han llevado actualmente a su casi extinción. En los años 60's surge el extensionismo en México a través de los programas de educación para adultos impartido por el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), posteriormente surge en los 70's un cuerpo burocrático de más de 25 000 extensionistas encargados de llevar conocimientos, tecnología, capacitación, asistencia técnica al campo, el cual necesitaba producir lo que México necesitaba comer, motivando así al productor al tener excedentes que aseguraran la alimentación de los mexicanos.

A finales de los años 80's México empieza a voltear los ojos hacia el mercado internacional, para luego adherirse al GATT (Acuerdo Internacional sobre Aranceles y Comercio), con esto el modelo económico en México empieza a ser liberal, para el año 1994, con el gobierno del Presidente Salinas se firma el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), esto abre las puertas a un mercado global para el país, un mercado en el cual el gobierno pone en la balanza la producción y costos de la alimentación para el país.

En este nuevo modelo de competencia internacional, al gobierno mexicano le conviene más comprar en el extranjero a producirlo internamente. Un claro ejemplo de esto es el cultivo del maíz. El país vecino, Estados Unidos, producía maíz a costos de producción muy bajos comparados con los que México tenía, por tal razón México prefiere importar maíz de los Estados Unidos, esto trajo consigo que

se descuidara la producción del grano en México, esto a su vez trajo que los extensionistas dejaran de serlo para ser reubicados o despedidos, desmantelándose así el sistema burocrático de extensión en México.

Lo anterior modificó el sistema de extensión en México, el profesionista egresado de cualquier escuela de agronomía empieza a ofrecer sus servicios a través de honorarios, surgiendo así el Prestador de Servicios Profesionales (PSP), se empezó a trabajar de manera individual o a través de bufetes, en este nuevo sistema el productor es quien contrata directamente los servicios del PSP, y es quien le paga con dinero de su producción o en su defecto con remesas provenientes de los Estados Unidos. Ahora el papel del PSP se limita únicamente a lo que el productor pueda pagar. Otra modalidad de trabajo de un PSP consiste en formular proyectos de inversión financiados por programas del gobierno a través de la SRA, SEDESOL, SAGARPA u otra institución. En la figura 1 se observa cómo ha sido la evolución del extensionismo en México en los últimos 30 años.



**Figura 1 La extensión en México en los últimos 30 años**

Fuente: SAGARPA 2010.

### **2.5.2 Antecedentes del extensionismo rural en México**

El término extensionismo en sí mismo fue usado por vez primera para describir los programas de educación para adultos creados por las universidades y orientados a divulgar los conocimientos generados a una clientela fuera de los límites de la universidad. El término fue adoptado después en Estados Unidos de América por las universidades en régimen de “tierras concedidas” (Land Grant Colleges), establecidas para la enseñanza de la agricultura, a fin de definir sus programas de difusión de conocimientos agrícolas entre los agricultores,(Swanson, 2010).

Con el tiempo, el término se ha interpretado de muchas maneras: transferencia de tecnología, que se refiere a la transmisión de información técnica, es decir, nuevas variedades, recomendaciones de fertilizantes, etc.; asistencia técnica , que en muchos casos era similar al enfoque de transferencia de tecnología, pero se orientaba más hacia un enfoque global a extensionismo, es decir, prácticas de cultivo y manejo de rebaños; servicios de asesoría, que incorporaban un enfoque de gestión agrícola. Cualquiera que haya sido la metodología o la terminología usadas, ésta casi siempre se caracterizaba por un enfoque lineal del extensionismo, que limitaba la atención prioritaria a la explotación agrícola y consideraba al agricultor como un participante pasivo (IICA 2010).

Eso dio lugar a la difusión de tecnología y de conocimientos sin considerar la situación individual de los agricultores, y a su aislamiento de las fuerzas del mercado. A menudo lo anterior derivó en aumentos de producción, pero no siempre se tradujo en mayores ingresos. Este enfoque fue el más utilizado por los sistemas tradicionales de extensión, incluso por México, hasta la década de los ochenta. El sistema de extensión tradicional estaba dominado por profesionales cuyos conocimientos se limitaban a cuestiones de tecnología (IICA, 2010).

### **2.5.3 Papel de la Extensión en el Desarrollo Agrícola**

El desarrollo agrícola, al igual que la extensión agrícola, es un proceso y como tal posee una serie de características que lo identifican, y a partir de las cuales es factible analizar la serie de problemas que impide su realización lo que da origen al establecimiento de estrategias que permitan la implementación de medidas que resuelvan esos problemas, tomando muy en cuenta objetivos específicos que impliquen cambios en lo social, en lo político, en lo cultural, en lo económico y en lo tecnológico, de tal manera que los nuevos niveles de vida de los productores estén ligados a esos objetivos de cambio.

Sin embargo, para lograr este tipo de desarrollo agrícola es necesario que se le preste atención a lo siguiente:

- A la gente que interviene en la producción (empresarios, productores, campesinos, asalariados, organizaciones, etc.).
- A la disponibilidad de capital y de bienes de capital (maquinaria, equipo, estructura y capital de operación) y al uso y control de estos y otros medios y bienes de producción.
- Al inventario de conocimientos, tanto técnicos como de organización y su forma de distribución entre los productores.
- A la organización social, política, religiosa, cultural y económica existente.

Cuando se habla de desarrollo agrícola se debe considerar un gran número de problemas que actúan como barreras, dentro de estos problemas se puede mencionar los siguientes:

- Recursos humanos y materiales escasos o inexistentes.
- Mal uso y distribución de los recursos.

- Insuficiencia o inexistencia de incentivos económicos.
- Obstáculos estructurales e institucionales.
- Inadecuada infraestructura física e inexistencia de la misma.
- Actitud mental de la población de aceptación en disputa de su situación por desconocimiento de su capacidad para resolverla.
- Temor al cambio y a las decisiones de riesgo.

Para que se pueda determinar de manera clara cuál es el papel de la extensión frente al desarrollo agrícola, es indispensable plantearse diversas interrogantes, las cuales al ser respondidas permitirán encontrar soluciones convenientes, en el párrafo siguiente se presentan algunas interrogantes que ayudarán a entender dicho papel:

- 1) ¿Puede la extensión agrícola, como proceso, alcanzar sola los objetivos del desarrollo?.
- 2) ¿Cuáles son los elementos y recursos para el desarrollo desde el punto de vista de la extensión?.
- 3) ¿Cuáles otros procesos que afectan al desarrollo agrícola están al servicio del gobierno?

Es necesario que entendamos que la extensión es solo uno de los muchos procesos necesarios para alcanzar el desarrollo.

Parte de las funciones de la extensión en México es lograr que las familias del medio rural y sus integrantes individualizados tengan conciencia de las alternativas que existen para que ellos efectúen sus actividades y capacidad de raciocinio independiente, para elegir la más adecuada que les permita mejorar sus condiciones y calidad de vida.

La importancia de este objetivo radica en el hecho de que tiene que ver con el uso de los recursos materiales, y les da la base para lograr la combinación más productiva de tierra, trabajo y varias formas de capital.

Es necesario considerar los recursos culturales y personales no como “barreras u obstáculos” que se oponen al mejoramiento de la agricultura, ello permitirá que el hombre del campo deje de ser muy conservador y se aferre a sus hábitos, por ende se atreva a pensar distinto y arriesgarse al cambio.

La extensión tiene el papel de mejorar la forma de la utilización de los recursos naturales: como servicio, es en sí misma un recurso institucional, crear recursos personales y culturales.

La extensión puede ser efectiva para ayudar a los agricultores a obtener habilidad administrativa para operar en una economía de mercado, es quizás el proceso principal en las regiones poco desarrolladas para crear en los agricultores, nuevas actitudes que aceleren el proceso de cambio como: confianza en sí mismo y en los programas públicos para el desarrollo agrícola y enfrentar así las condiciones que enfrenta en la actualidad.

Tras los procesos extensionistas el desarrollo agrícola es visto como el paso de unos métodos tradicionales de producción a otros nuevos y científicos que comprenden nuevos elementos técnicos (como nuevas variedades, prácticas de cultivos, fertilizantes y/o plaguicidas comerciales) nuevos cultivos o incluso nuevos sistemas agrícolas. Debido a esta concepción del desarrollo se cree que para que los agricultores puedan adoptar con éxito estas nuevas técnicas de producción, primero tienen que aprenderlas, y luego hay que enseñarles la forma de utilizarlas correctamente en sus sistemas de cultivo. Este proceso de enseñanza es visto como la esencia misma del desarrollo agrícola.

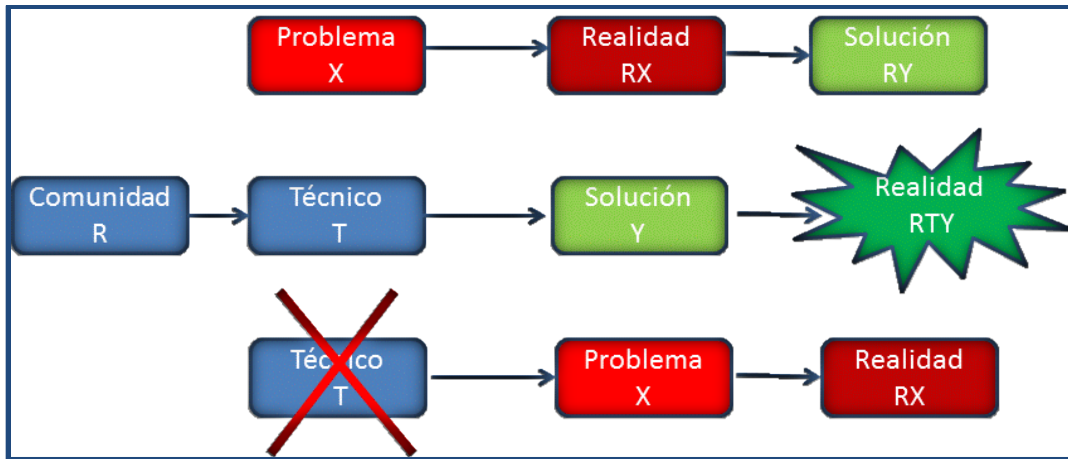
En Latinoamérica estos procesos responden a la realidad de la época, una creciente modernización con un incremento de la productividad, donde a su vez existe un aumento de la población urbana, de la clase media, y cambios en los hábitos alimenticios; el Estado pasa a intervenir en todo a través de los procesos de industrialización (nuevas tecnologías, acceso a créditos), incremento de las exportaciones y sustitución de las importaciones.

#### **2.5.4 Alcances de la extensión**

En México casi todas las dependencias gubernamentales relacionadas con el medio rural realizan programas de extensión, en los que se emplean miles de técnicos (llamados hoy en día Prestadores de Servicios Profesionales, PSP) y presupuestos financieros considerablemente altos. Es lamentable que los servicios de extensión se manifiesta tanto en teoría como en la práctica, dentro de las características que impone la asistencia o asesoría técnica, lo que conlleva a limitarse a lo que un especialista pueda resolver problemas relacionados con su ramo o especialidad. Por ello los proyectos no tienen un seguimiento en toda la cadena de valor, abandonando a los productores en una fase o etapa de ella, lo que lleva a que todos los proyectos terminen fracasando.

Hasta ahora se ha visto un sistema de extensión limitado y dependiente de su propio alcance, en el siguiente modelo, presentado en la figura 2, se explica lo planteado.





**Figura 2 Modelo de extensionismo dependiente y limitado**

Fuente: Elaboración propia.

En este modelo se observa que el técnico extensionista lleva a la comunidad un paliativo temporal, mas no una solución definitiva, lo que se considera que esto ocurre debido a que el extensionista, en este modelo, es el principal recurso, por lo que en la ausencia de dicho recurso, la problemática regresa a la comunidad.

### **2.5.5 El Modelo de extensionismo en México**

De acuerdo a la definición del concepto de extensión, se puede decir que los modelos de extensionismo son “estrategias de intervención rural de carácter educativo y transformador cuyo objetivo es el desarrollo de mercados agropecuarios a partir de metodologías de instituciones educativas nacionales y extranjeras, impactando en el mejoramiento de la calidad de vida y economía del productor”.

Entre los principales actores que participan en la operación e implementación de los modelos de extensionismo rural en México se encuentran:

- 1) Productores (Beneficiarios).
- 2) Extensionistas (mujeres y hombres).

- 3) Prestadores de servicio social.
- 4) Instituciones de educación superior.
- 5) Organizaciones de la sociedad civil.
- 6) Delegaciones estatales de la SAGARPA.

La era moderna del extensionismo y la investigación agrícola empezó a principios del siglo XX y el apoyo público se consolidó después de la Segunda Guerra Mundial, con la creación de la Oficina de Estudios Especiales. A principios de la década de 1960, se fundó el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas (INIA, ahora INIFAP). Tal acontecimiento coincidió con la era de la Revolución Verde, durante la cual el sistema de investigación agrícola de México contribuyó a la difusión mundial de germoplasma de trigo y de maíz de alto rendimiento. Otras instituciones importantes para el desarrollo de los programas de investigación y extensión fueron la Universidad Autónoma Chapingo (UACH), el Colegio de Postgraduados (Colpos) y la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (UAAAN) (McMahon y Valdés, 2011).

Desde la década de 1960 hasta la de 1990, el gobierno mexicano desarrolló un sistema de extensión y transferencia de tecnología agrícola. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) apoyó el extensionismo a través de la Dirección del Sistema de Extensión Agrícola y la investigación por medio del INIA, que tenía un eficaz programa de transferencia de tecnología. La primera dependencia empleaba a unos 25,000 extensionistas en todo el país. Las prioridades tanto de la investigación como del extensionismo durante este periodo fueron la sustitución de importaciones, la seguridad alimentaria y el apoyo a los agricultores de subsistencia. Eso significaba que el apoyo se concentraba en los alimentos básicos, es decir, maíz, trigo, frijol, arroz y sorgo. Además, este sistema proveía de empleos a una considerable cifra de profesionistas capaces de lograr un desarrollo del medio rural.

En los últimos veinte años ha habido muchos cambios e innovaciones institucionales en el sistema de investigación y extensión agrícola de México, y lo que existe hoy difiere mucho de lo que había a mediados de la década de 1980. Estos cambios e innovaciones fueron impulsados sobre todo por la necesidad de una mayor eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos, la reducción de la nómina del gobierno federal en el sector, y la necesidad de un sector más competitivo ya que el país se preparaba para suscribir el TLCAN.

Las reformas que se promulgaron en el sistema de extensión agrícola iban a la par de lo que sucedía en otros países de la región. Dichas reformas provocaron la disolución del sistema de extensión nacional y se pusieron en marcha los medios para estimular la creación de un mercado de extensión privado en todo el país que apoyaría la ejecución de los programas gubernamentales en el nivel local. Esta táctica consistió en canalizar recursos a los agricultores mediante los diversos programas de la SAGARPA que, a su vez, contrataba a agentes de extensión profesionales para proporcionar servicios de asistencia técnica y asesoría.

Para atender esa demanda, los profesionales abrieron despachos en todo el país y ya están prestando varios servicios, como la identificación y preparación de proyectos productivos, transferencia de tecnología y suministro de insumos a través de diversos canales, tanto federales como estatales.

La OCDE dice que desde 2001, la política agrícola y su aplicación se han basado en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la cual apoya la generación y la diversificación del empleo, garantiza la incorporación y la participación del sector agrícola en pequeña escala en el desarrollo nacional, y asigna prioridad a las zonas marginadas y a los sectores económicamente débiles de la economía rural. En el área de la investigación y el extensionismo, la Ley delega su aplicación a la SAGARPA, la cual coordina a los diversos órganos ejecutores cuyos cometidos son la investigación agrícola, la generación de tecnología, la experimentación y el extensionismo.

Para tal efecto, la Ley prevé la creación de las siguientes instituciones o entidades en el nivel federal: el Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Rural Sustentable (SNITT), los Comités Sistema Producto, y el Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Integral (SINACATRI). El SNITT es responsable de coordinar las actividades tanto del sector público como del privado en la investigación agrícola científica, el desarrollo de tecnología y la transmisión de conocimientos, en tanto que el SINACATRI asume la responsabilidad en materia de capacitación y transferencia de tecnología. El SNITT responde a la Subsecretaría de Agricultura y el SINACATRI, a la Subsecretaría de Desarrollo Rural.

Para la OCDE en la actualidad en México no existe un servicio de extensión agrícola específico. Más bien, los agricultores cuentan con asistencia técnica al acceder a los distintos programas de apoyo de la SAGARPA como una parte integral de los mismos. Dicha asistencia se recibe por medio de contratistas del sector privado, prestadores de servicios profesionales (PSP), cuya función es dar cumplimiento a los programas en el nivel de la explotación agrícola. Este programa fue una estrategia del gobierno para crear un mercado para esos servicios, como una respuesta al abandono a principios de la década de 1990 de la Dirección Nacional de Extensión Agrícola.

Los Servicios Profesionales definidos para estos efectos incluyen la planificación estratégica, la formulación de proyectos, el acceso a recursos públicos, la asesoría técnica, las estrategias comerciales, la capacitación, entre otros; su objetivo es apoyar a los agricultores para que aumenten su eficiencia y facilitar su integración en las cadenas de valor.

Un conjunto de instituciones públicas interviene desde el nivel federal hasta el municipal. En el nivel federal, la Subsecretaría de Desarrollo Rural (por conducto del SINACATRI) es responsable de supervisar la organización del servicio; es decir, la

coordinación y los enlaces entre las instituciones en todos los niveles, el establecimiento de normas, la planificación e identificación de prioridades. Esto es apoyado por el Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural (INCA Rural), responsable de diseñar y coordinar la capacitación, la educación no formal, la evaluación, la acreditación y la certificación de servicios profesionales para apoyar los programas públicos en todos los niveles. Hay otras instituciones que aplican programas de capacitación y extensión en los diferentes niveles como FIRA, Financiera Rural, Fundar, etc., así como los gobiernos federales, estatales y locales.

El sistema actual de asistencia técnica aplicado mediante los programas de apoyo está muy fragmentado y se basa en proyectos individuales. Como la mayor parte de la demanda de estos servicios se canaliza a través de los programas de apoyo de la SAGARPA, hay una dispersión de esfuerzos y de recursos en proyectos menores y una falta de integración desde el punto de vista del desarrollo territorial y de los objetivos de productividad. Debido a esa dispersión es difícil evaluar el impacto general del programa, ya que los proyectos se distribuyen en distintas regiones agroecológicas y en una amplia variedad de productos. La fuerza que impulsa la demanda es el acceso a los programas de gobierno, es por ello que se considera a los PSP como simples intermediarios.

Como en muchos casos el PSP es el agente que inicia la ejecución de los programas de apoyo, éste tiene el incentivo de que se le pagará, es decir, los incentivos son para la captación de ingresos y no hay incentivos para que el PSP se mantenga al tanto del proyecto hasta su finalización ni para que evalúe su impacto.

El trabajo del PSP se basa en los planes comerciales de los proyectos subordinados a los programas de apoyo. La asistencia técnica requerida a menudo se proporciona durante el primer año; como en muchos casos el PSP interviene sólo hasta el establecimiento del proyecto, eso se traduce en una falta de continuidad durante la vida del mismo. El hecho de que la mayoría de los proyectos

se abandonen o entren en la inactividad después de tres años, evidentemente provoca que la asistencia técnica no sea satisfactoria. Existe la percepción general de que el sistema no ha producido resultados y de que hay un vacío en los servicios de extensión y asesoría. (Muñoz, Rodríguez y Manrubio, 2010).

### **2.5.6 El extensionismo rural en México**

Actualmente en México se dice que extensionismo es el servicio prestado por personal de las instituciones de educación y de investigación que facilita el acceso al conocimiento, la información y las tecnologías a productores, grupos y organizaciones económicas rurales y a otros actores del sector agropecuario, pesquero y acuícola.

Durante los años sesenta, los servicios de apoyo a los productores del sector rural se blindaron en la lógica de difundir los elementos tecnológicos básicos para incidir en una mayor productividad y, bajo este enfoque, se constituyeron instituciones y centros de investigación agropecuaria a nivel nacional.

En este sentido, el esquema de extensionismo rural surge bajo el supuesto de “extender” prácticas de producción más eficientes a campesinos que necesitaran mejorar sus sistemas de producción. Los técnicos eran trabajadores al servicio del Estado que brindaban atención a las unidades de producción rural de forma individualizada; su pago era fijo por nómina. La participación de los productores era pasiva, es decir no participaban, sólo recibían la orientación del extensionista.

En la década de los ochentas, la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) contaba con alrededor de 25 mil empleados, entre los que destacaban extensionistas, agrónomos, veterinarios, técnicos medios y prácticos, éstos operaban los programas de extensión dando servicio a las organizaciones de los productores. Este tipo de programas se eliminaron de 1988 a 1994 por la gran

crisis económica que vivía el país y la población rural padeció un periodo crítico de desarrollo.

En 1995, de la mano de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), regresan los programas orientados al extensionismo, pero con un nuevo esquema el cual estaba enfocado a la transferencia de tecnología, sin tomar en cuenta que la mayoría de las empresas tenía problemas de comercialización, contabilidad y gestión administrativa básica.

En ese contexto la gente no era demandante de tecnología, aunque la necesitara. Sin ser empleados de gobierno, pero con un pago mensual, los técnicos formaban parte de una estructura que permitía obtener los apoyos de Alianza para el Campo, un programa de subsidio existente en ese entonces. En ese esquema era muy importante tener personal que ayudara a repartir los beneficios de los programas; sin embargo, no había orientación hacia la formación de proyectos productivos.

En el año de 1996 se restaura el servicio de extensión a través del Sistema Nacional de Extensionismo y Desarrollo Tecnológico (SINDER), con el diseño y aplicación de dos programas de extensionismo: el Programa de Capacitación y Extensión (PCE) y el Programa Elemental de Asistencia Técnica (PEAT). Estos pretendían contribuir a que la población rural mejorara sus niveles de vida, y la capacitación se centraba en aspectos técnico-productivos y en la elaboración de diagnósticos, aun así la participación de los productores siguió siendo pasiva.

Posteriormente, durante el 2001, se impulsó la transición del cuerpo de técnicos para que éstos prestaran servicios profesionales de calidad a través del Programa de Extensionismo y Servicios Profesionales (PESPRO). Su enfoque era invertir en capital humano para mejorar las capacidades de los productores rurales y de los servicios profesionales ofrecidos en materia de capacitación y extensión para el desarrollo tecnológico.

Para el año 2002 la SAGARPA inicia con el Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA), según dicha Secretaría, el cambio más importante fue que el pago por servicios de capacitación, asistencia técnica y consultoría ya no sería por mes, sino mediante el pago por servicios. De manera diferente a lo que existía anteriormente, en este programa se establecieron cuatro actividades:

3. La identificación y formulación de proyectos.
4. La puesta en marcha de proyectos.
5. La consultoría o asesoría profesional.
6. La capacitación.

La consultoría, al igual que la capacitación, podían ser de carácter técnico, comercial o administrativo, este diseño implicaba que en lugar de contar con técnicos pagados por un programa, como ocurría antes, se tuvieran diversos servicios para las organizaciones de productores.

El PRODESCA buscaba que la atención hacia la población rural se diera a través de proyectos productivos integrales orientados a cadenas productivas, regiones y grupos prioritarios, con lo cual se consideraban las economías de escala, se favorecían el establecimiento de alianzas estratégicas y el impulso a la innovación, bajo una visión integral de toda la cadena productiva. Este programa, como todos los de desarrollo rural, no estaba orientado a una actividad específica. Eran elegibles por ser beneficiarios del programa los productores con unidades de producción rural de bajos ingresos (menos de 20 hectáreas de temporal, menos de 10 hectáreas de riego, menos de 20 cabezas de ganado, entre otros).

El PRODESCA no estaba hecho para los grandes productores, atendía a la población de menor desarrollo relativo, es decir, a los más marginados, existía un premio de 50 por ciento de subsidio adicional para aquellos servicios en las zonas de mayor marginalidad o del 25 por ciento de subsidio adicional para aquellos



servicios que se otorgaran a mujeres, jóvenes e indígenas que son grupos prioritarios.

Para este programa, en lugar de coordinadores de proyectos, se desarrolló un esquema llamado Centro de Calidad para el Desarrollo Rural, el cual contaba con prestadores independientes que se contrataban para la supervisión. Se buscaba que los productores participaran plenamente, desde la elección del técnico hasta la evaluación del trabajo realizado por éste. De tal manera que fue la primera vez que en los programas de extensionismo en México se evaluaba la satisfacción del cliente, es decir de los productores.

Del año 2000 al 2009 se transita del extensionismo clásico al sistema de servicios profesionales privados pagados con recursos públicos.

En el año 2010, con un rediseño en sus programas relacionados con el extensionismo, la SAGARPA le solicitó a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) la realización del estudio “Análisis del Extensionismo Agrícola en México”. En dicho estudio destacan los aspectos siguientes:

- Desde 2001 la política agrícola y su aplicación tienen fundamento en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, que promueve la generación y diversificación del empleo, garantiza la incorporación y participación de la pequeña agricultura en el desarrollo nacional y da prioridad a las zonas marginales y a los sectores económicamente débiles de la economía rural.
- En el campo de investigación y extensión, la ley delega su instrumentación a la SAGARPA, que coordina los distintos organismos cuya función es la investigación agrícola y la generación de tecnología, entre otros.
- El sistema mexicano de innovación agrícola ha sufrido una serie de reformas en los últimos 20 años. Estas reformas fueron impulsadas principalmente por

- la necesidad de una mayor eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos, la reducción de la nómina del gobierno federal en el sector, y la necesidad de un sector más competitivo al preparar al país para su entrada al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).
- En el caso de la extensión agrícola, las reformas resultaron en la disolución del sistema nacional de extensionismo, y se pusieron en marcha instrumentos para fomentar la creación de un mercado de extensión privada en todo el país que apoyara la ejecución de los programas de gobierno a nivel local.
  - La creación de las fundaciones Produce, que se establecieron en 1996, fue una innovación institucional importante. Se trata de instituciones de gestión privada organizadas a nivel estatal con una entidad de coordinación a nivel federal: la Coordinadora de las Fundaciones Produce (COFUPRO).
  - Debido al tamaño del presupuesto que manejan, del cual las principales instituciones de investigación utilizan una gran proporción para sus presupuestos operativos y para procedimientos acordados, las Fundaciones Produce son los agentes más influyentes en la determinación del alcance, el enfoque y el contenido de la agenda nacional de investigación agrícola. Para propósitos prácticos, cumplen con la función que fue delegada a otras entidades públicas bajo la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Es a partir del año 2011 cuando renace con una nueva visión el extensionismo rural en México con la creación, por parte de la SAGARPA, de un nuevo programa denominado Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural. Este programa tiene como objetivo específico fomentar el desarrollo de capacidades de los productores, sus organizaciones, las familias rurales y otros actores que realizan oficios, en los sectores agropecuarios, acuícolas y pesqueros, mediante un sistema nacional de desarrollo de capacidades y extensionismo, que facilite el acceso al conocimiento, información y uso de

tecnologías modernas; su interacción con sus socios estratégicos en investigación, educación, agronegocios y el mercado; y el desarrollo de sus propias habilidades y prácticas técnicas, organizacionales y gerenciales, tal y como lo señala el artículo 36 de las reglas de operación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación en el mes de diciembre del año 2010, así como los lineamientos específicos del Componente de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural.

El concepto de capacitación se denomina como un proceso formativo a través del cual se desarrollan conocimientos, habilidades, destrezas, actitudes y valores necesarios para el desempeño de un trabajo o una actividad productiva, mientras que el desarrollo de capacidades se define como la técnica que busca la internalización de saberes y habilidades que permiten a las personas, grupos y organizaciones resolver problemas, desempeñar funciones, tomar decisiones y alcanzar objetivos relacionados con la productividad y competitividad de sus actividades agropecuarias, acuícolas y pesqueras para elevar su calidad de vida.

Como se señaló anteriormente, el extensionismo es el servicio prestado por personal de las instituciones de educación y de investigación que facilita el acceso al conocimiento, la información y las tecnologías, a productores, grupos y organizaciones económicas rurales y a otros actores del sector agropecuario, pesquero y acuícola.

Se concluye que el extensionismo es un servicio que prestan instituciones educativas y de investigación, que la asistencia técnica se encarga de la transferencia de conocimientos especializados, mientras que en la capacitación se desarrollan destrezas y habilidades, y en el desarrollo de capacidades se lleva a la práctica esos conocimientos y habilidades adquiridos para la toma de decisiones.

Lo cierto es que la estrategia del extensionismo que ha dado resultados concretos, es aquella que se basa en la participación de los beneficiarios, siendo éstos los que definen el proyecto de desarrollo por el que se quiere transitar, desde la planeación

y ejecución de las actividades, hasta la consolidación de los proyectos de inversión y desarrollo.

Adentrándose a la materia legislativa, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, hacen referencia a la capacitación y a la asistencia técnica.

El artículo 27, fracción XX de la Carta Magna dispone que el Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, a fin de generar empleo y garantizar el bienestar de la población campesina y su participación e incorporación en el desarrollo nacional. Asimismo, señala que la actividad agropecuaria y forestal será fomentada mediante obras de infraestructura, insumos, créditos, servicio de capacitación y asistencia técnica.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable, reglamentaria de dicha fracción, reconoce a la capacitación una función esencial en el fomento agropecuario y en el desarrollo rural sustentable, junto con la cultura, la investigación, la asistencia técnica y la transferencia de tecnología (artículo 41).

Además, considera que la capacitación es una responsabilidad permanente de los tres órdenes de gobierno y de los sectores productivos, que debe impartirse tomando en cuenta el grado de desarrollo y consolidación productiva y social de la población; y con criterios de sustentabilidad, integralidad, inclusión y participación.

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable propone impulsar el desarrollo rural integral vinculando todas las fases del proceso, desde el diagnóstico y la planeación, hasta la producción, organización, transformación, comercialización y desarrollo humano. En todos los casos, prevé que participen los productores y los diversos agentes del sector rural, especialmente aquellos grupos y regiones tradicionalmente marginados.

Para el cumplimiento de sus disposiciones, la Ley establece el Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral (SINACATRI), al cual le asigna la responsabilidad de coordinar la elaboración y ejecución del Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral. Además, establece el Servicio Nacional del Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral (SENACATRI), instancia de dirección, programación y ejecución de las actividades de capacitación y asistencia técnica (artículo 47). A la luz de estas disposiciones, el Programa Nacional de Capacitación Rural Integral nace como obligación jurídica concreta del SINACATRI y como instrumento para orientar y dirigir las acciones en materia de capacitación y asistencia técnica.

Según el IICA, México es un país con profundas desigualdades, además de dar prioridad a los sectores industrial y de servicios sobre el agropecuario, situación que se ha visto reflejada en políticas públicas claras hacia el campo que permitan la evolución del extensionismo.

La revisión de los programas en la materia que ha impulsado el gobierno federal en México señala que, de manera gradual, se ha desatendido la responsabilidad de poner al alcance de los productores rurales servicios de capacitación y asistencia técnica y de extensionismo.

El mundo rural está experimentando numerosas transformaciones, el extensionismo rural requiere de continuidad, involucrando a las instituciones y a los productores en el logro del desarrollo sustentable, así como fortalecer las relaciones interinstitucionales y las capacidades y competencias del extensionista.

### **2.5.7 La crisis del modelo de extensión tradicional**

Según Berdegué 2002, durante la década de los ochenta, el esquema convencional de extensionismo en toda América Latina entró en crisis, esto como consecuencia de algunos factores, tales como:

1. Consolidación del paradigma económico y social orientado a facilitar la inserción de los países en la economía global, en base a producciones competitivas y rentables.
2. Reducción drástica del gasto público y el tamaño del Estado, privatizando muchas de sus funciones y transfiriendo responsabilidades a los gobiernos locales y regionales.
3. Surgimiento de una nueva visión del desarrollo, que otorgaba a los productores, sus organizaciones y sus comunidades, la responsabilidad central y protagónica, colocando al Estado en un rol subsidiario o facilitador, centrado en la creación de oportunidades de acceso a bienes y servicios, y con una creciente focalización hacia comunidades rurales pobres, y que además se preocupaba por distinguir entre programas con un objetivo de fomento productivo y aquellos de corte asistencial social.

Para el caso de México, esto se manifestó a partir de la ocurrencia de la crisis de la deuda de 1982 y la implementación subsecuente de políticas de estabilización y ajuste, cuando el modelo de política agrícola basado en la presencia generalizada del Estado en los diversos ámbitos del sector dejó de ser económicamente viable, debido a que dependía del desembolso cuantioso de subsidios, además de que era la base de toda una estrategia de control corporativo y clientelar. Así, como resultado de la puesta en marcha de políticas macroeconómicas caracterizadas por la liberalización comercial, la desregulación económica y la privatización de empresas públicas.

Todos los mecanismos de control político e intervención económica que el Estado había diseñado y puesto en práctica en el campo fueron desapareciendo. Por ejemplo, FERTIMEX fue privatizado en 1992; ANAGSA liquidada en febrero de 1990; BANRURAL fue redimensionado a un nivel tal que para 1998, contaba con 73% menos empleados que en 1985, 63% menos sucursales, 70% menos productores acreditados y 70% menos superficie habilitada (Muñoz *et al.*, 2002).

Para el año 2003 este Banco fue sustituido por otra institución financiera, Financiera Rural. En tanto que CONASUPO paulatinamente fue retirándose de la comercialización y en 1998 definitivamente dejó de participar en la compra de dos de los principales granos: maíz y frijol.

Estos factores externos hicieron inviable la continuidad de este modelo de extensión, y dado el bajo desempeño del mismo, lo hacían muy vulnerable y poco defendible. De hecho, Berdegué (2002) señala que las principales críticas que se hicieron a los servicios de extensión públicos fueron las siguientes:

- a) La casi nula participación o espacio institucional otorgado a los productores para controlar el servicio y poder exigir resultados y normas de desempeño. Muchas veces por razones de control político y social, los servicios de extensión para campesinos se concebían como una función y responsabilidad no solo exclusiva, sino casi monopólica del Estado, y se pensaba que su eficiencia y desempeño dependían básicamente de la calidad de la tecnocracia responsable de su diseño y conducción.
- b) La corrupción, el clientelismo y la exagerada burocratización de muchas agencias de extensión (eran agencia de empleo público).
- c) La carencia de presupuestos de operación que dificultaban y entorpecían la permanencia de los extensionistas en el campo.

- d) Los esquemas de organización y planificación del servicio que no otorgaban primacía al logro de resultados.
- e) Los sistemas de evaluación e incentivos a los extensionistas que directa e indirectamente inducían a que éstos, en los hechos dedicaran gran parte de su tiempo a funciones distintas de la asesoría a los productores.

El conjunto de estas críticas, a final de cuentas, generó una percepción de que ni los países, ni los propios agricultores, estaban obteniendo beneficios suficientes que justificaran los presupuestos gastados en estos esquemas de transferencia de conocimientos agropecuarios.

El carácter burocrático y de poca relevancia de estos sistemas de extensión, se ejemplifica claramente en México, donde la Dirección General de Extensión Agrícola es desmantelada a finales de los ochenta y sus más de veinte mil extensionistas son paulatinamente despedidos o reubicados en otras áreas de la administración pública, sin que ninguna organización de productores emitiera la menor queja al respecto.

### **2.5.8 El resurgimiento del extensionismo en México**

Una vez superado el ajuste estructural, el extensionismo reaparece con una estructura presupuestal distinta, ya que los recursos para el sistema, ya no son el gasto corriente de alguna institución, para convertirse en un subsidio al sector cuyo monto se determina en el Presupuesto de Egresos de la Federación año con año. Esto significa que ya no se puede contar con una estructura fija de empleados públicos, pues ahora el presupuesto son recursos para pagar servicios o contratos por tiempo y obra determinada. De esta manera el extensionismo regresa como un “servicio privado de pago público”, donde los extensionistas ya no son empleados del Gobierno, (Santoyo *et al.*, 2011).



Este cambio ha tenido, como corolario, que el esquema eminentemente de oferta institucional del extensionismo tradicional pueda ser rebasado. Así, actualmente muchos de los programas de extensionismo aceptan solicitudes expresas de los productores con propuesta de programas de trabajo y profesionales específicos para atender sus necesidades. Además, se promueve la participación activa de los productores en la evaluación del desempeño de los profesionales e incluso efectúan aportaciones para el pago de los servicios profesionales recibidos, dando más injerencia a los “clientes finales” en la operación y orientación del sistema, mejorando la rendición de cuentas del mismo, (Santoyo *et al.*, 2011).

A pesar de este avance, no se puede negar, todavía del todo, la existencia de eventuales “arreglos” entre productores y técnicos, desvirtuando el logro que significa esta participación.

De igual manera, los servicios de extensión ahora involucran a más instituciones del gobierno federal tales como la SAGARPA, FIRCO, INCA Rural, SENASICA, FIRA, la Secretaría de Reforma Agraria, la Financiera Rural, la Comisión Nacional Forestal, el Fondo Nacional de Empresas Sociales, la Comisión de Desarrollo Indígena, entre otros, que sin perder el carácter de “servicio privado de pago público” operan con reglas y principios de funcionamiento diferentes. Los gobiernos estatales ahora son también actores relevantes, pues una parte importante del presupuesto para asistencia técnica de la SAGARPA es operado directamente por ellos.

El nuevo sistema en lugar del término “extensionista” utiliza nombres como prestador de servicios profesionales, técnico, agente de cambio, asesor, consultor, mentor, capacitador, formador, animador, articulador, etc. Igualmente para el caso de equipos técnicos formalmente constituidos se utilizan denominaciones como despachos, empresas de servicios, agencias de desarrollo rural, agencias para la gestión de la innovación, (Santoyo *et al.*, 2011).

Esta variedad de nombres se explica en parte por las nuevas actividades efectuadas por los profesionistas:

- Desarrollo de capacidades.
- Asistencia técnica.
- Servicios profesionales.
- Capacitación.
- Consultoría.
- Transferencia de tecnología.
- Gestoría de apoyos y créditos.
- Articulación territorial, etc.

Esta flexibilización de los programas de trabajo reconoce que los profesionistas deben abordar aspectos técnicos, pero también gerenciales, comerciales, etc. y por lo tanto, no hace obligatoria la vinculación de los servicios de extensión con los centros de investigación agropecuaria.

Otra novedad dentro del sistema es que los modelos de intervención son más participativos. Es decir, el extensionismo lineal se ha flexibilizado incorporando, en muchos casos, métodos participativos como los grupos ganaderos de validación y transferencia de tecnología (GGAVATT), los grupos “productor experimentador”, la investigación participativa, las escuelas de campo, las escuelas campesinas, las agencias de gestión de la innovación etc. Esto es un avance significativo pues se reconoce:

- Al conocimiento de los agricultores como pilar fundamental para que las empresas (unidades de producción) mejoren.
- A la innovación como un proceso interactivo con variados efectos de causalidad y retroalimentación (trabajo en grupo).

- Las innovaciones (cambios basados en conocimiento generadoras de valor) deben ser acordes a las restricciones de cada productor, así como a las exigencias de los consumidores y de la competencia (los paquetes tecnológicos masivos no son pertinentes).

El desuso del término extensionista o extensión, así como la nueva modalidad de operación del sistema generó en algunos sectores de la opinión pública la idea de que en México no existe un servicio de extensión. Sin embargo, tan solo con los recursos co-ejercidos entre la SAGARPA y los gobiernos estatales, se contratan a cerca de 10,000 profesionistas anualmente. Si se considera que este monto es cerca de la tercera parte de lo ejercido a nivel nacional en programas orientados al “desarrollo de capacidades”, “fortalecimiento de sistemas producto”, “asistencia técnica y capacitación”, “investigación y transferencia de tecnología”, “información”, “apoyo a organizaciones rurales”, “asistencia técnica integral” la red involucrada en el sistema de extensión actual es cercana a los 30,000 prestadores de servicios profesionales (PSP), (Santoyo *et al*, 2011).

### **2.5.9 La extensión tercerizada**

De acuerdo con lo que se ha visto en este documento, por extensión se entienden los sistemas que han de facilitar el acceso de los agricultores, sus organizaciones y otros agentes del mercado a conocimientos, tecnologías e información; fomentar su interacción con asociados en la investigación, la enseñanza, la agroindustria y otras instituciones pertinentes; coadyuvar en el diseño de prácticas y habilidades técnicas, de gestión y de organización.

La función de la extensión, por consiguiente, se ha ampliado para incluir cuestiones de las zonas rurales que van más allá de la agricultura y pueden abarcar servicios tales como los que se enumeran a continuación:

- La difusión de información sobre nuevas tecnologías, investigaciones, mercados, insumos y servicios financieros, así como el clima y el tiempo.
- La capacitación y el asesoramiento a los distintos agricultores, grupos y organizaciones de agricultores, cooperativas y otras agroindustrias de la cadena de comercialización.
  
- La realización de ensayos sobre la adaptación viable de nuevas tecnologías y prácticas en las explotaciones agrícolas.
  
- El desarrollo de habilidades de gestión de actividades entre los pequeños agricultores y otros empresarios locales.
  
- La facilitación de vínculos entre los actores del mercado (que comprenden las aportaciones financieras y de otra índole, el procesamiento, la comercialización, etc.), inclusive la intermediación, la colaboración y el fomento del aprendizaje social recíproco.
  
- El establecimiento de vínculos entre los pequeños agricultores, los empresarios rurales y otros miembros de la comunidad agrícola, por un lado, y las instituciones que ofrecen formación o capacitación en esferas pertinentes al sector agropecuario, por otro.
  
- La facilitación de vínculos entre los agricultores, sus organizaciones y el sector público.
  
- El apoyo a los procesos de desarrollo institucional y las innovaciones sociales, institucionales y orgánicas.
  
- La creación de organizaciones de agricultores oficiales y extraoficiales, así como Organizaciones de jóvenes rurales, además de ayudarles a expresar sus peticiones.

- El apoyo en la aplicación de políticas y programas gubernamentales a través de actividades de información, sensibilización y asesoramiento sobre las opciones tecnológicas, que incluyen la ordenación de las tierras, la inocuidad de los alimentos y el bienestar de los animales.
- La contribución a la formulación de políticas y programas más acertados facilitando el intercambio de información entre los agricultores y los empresarios locales.
- La sensibilización acerca de las nuevas oportunidades respecto de la certificación de “producto ecológico”, el comercio justo y otros métodos de producción.
- La facilitación del acceso al apoyo gubernamental distinto de los servicios de extensión (como seguros relacionados con el clima, servicios fitosanitarios y de certificación) y los programas de subvenciones, incluyendo el pago por servicios ambientales y otros planes relacionados con créditos de carbono.
- La facilitación del acceso a crédito de instituciones financieras rurales a agricultores y empresarios locales.
- La educación en nutrición y economía doméstica.
- La mediación en conflictos sobre recursos naturales.
- El asesoramiento jurídico y fiscal.

Los sistemas de investigación y extensión agrícola de la región de América Latina y el Caribe han experimentado un proceso evolutivo en los últimos años. Esta transformación de los sistemas de innovación agrícola ha sido comparada metafóricamente con la naturaleza de un “organismo vivo inteligente” que debe aprender y adaptarse a los cambios en el entorno que lo rodea con el fin de prosperar. Lo que en algún momento fuera un proceso lineal impulsado por un plan

de acción vertical, donde los servicios de asesoría e investigación eran dominados por organismos gubernamentales, se está transformando paulatinamente en una red de diversos actores que influyen en el proceso de innovación agrícola. Históricamente, el proceso lineal y unidireccional de investigación y extensión nacía de una agenda agrícola definida por el gobierno central, el cual encargaba la identificación de las estrategias para abordar tales prioridades a los Institutos Nacionales de Investigación Agrícola (INIA).

A continuación se implementaba la investigación y finalmente se divulgaba los resultados entre los agricultores para que éstos aplicaran sus resultados.

Los sistemas actuales de innovación agrícola suelen involucrar a un amplio conjunto de actores, como universidades, agricultores, proveedores de insumos y otros protagonistas del sector privado, quienes entregan puntos de vista para alimentar el proceso de innovación de manera práctica e impulsada por la demanda.

Como tal, el concepto de “innovación” se extiende más allá de la investigación y desarrollo formales para incorporar de manera más efectiva el aprendizaje a través de la experiencia (sistema que ha demostrado ser de naturaleza circular) con la intención de contribuir más directamente al mejoramiento del bienestar de la población rural. En términos institucionales, estas reformas se han traducido en un mayor nivel de especialización, con un creciente grado de separación entre la formulación de las políticas públicas, el financiamiento y la ejecución.

El impulso hacia la reforma institucional nació de una serie de factores externos que forzaron este proceso evolutivo (vea el recuadro 1). Después de un período de fuerte respaldo en las décadas de 1960 y 1970, el financiamiento público para actividades de investigación y extensión comenzó a decaer en la región en los años ochenta y noventa. El precario contexto económico en los países resultó en la búsqueda de estrategias más eficientes y eficaces en función de los costos para producir, difundir y aplicar nuevos conocimientos e información en la agricultura. Al

mismo tiempo, la demanda por soluciones innovadoras llegó a ser más apremiante ante el aumento de la competencia mundial que exigía mejoramiento en la productividad agrícola.

Por consiguiente, muchos países de la región buscaron revitalizar sus sistemas de investigación y extensión agrícola a través de la aplicación de una serie de reformas institucionales que prestaron atención especial a la sostenibilidad del financiamiento para estos servicios. Tomando en cuenta los factores que impulsaron la reforma, se ha puesto énfasis en los siguientes principios:

- a) Diversificación en la ejecución y el financiamiento.
- b) Asignación de fondos por concurso.
- c) Financiamiento impulsado por la demanda.
- d) Promoción de la autonomía de las comunidades locales.
- e) Mayor participación del sector privado en la ejecución.



**Figura 3 Factores que impulsaron el cambio en el modelo de extensión**

Fuente: Proyectos ESAS-LAC

### **2.5.10 Innovaciones en extensión agrícola**

Según el Banco Mundial, las falencias de los servicios de extensión agrícola en la región de América Latina y el Caribe durante la década de 1980 causaron cambios dramáticos en la naturaleza de estos servicios. La falta de participación activa de los agricultores, la ineficiencia generada por procedimientos excesivamente burocráticos, la planificación deficiente y baja capacidad del recurso humano, se tradujeron en tasas de retorno limitadas. Por ende, las reformas institucionales aplicadas en la región en su esencia buscaron dismantelar las estructuras existentes y reconstruir nuevos modelos para respaldar la divulgación de conocimientos y tecnologías entre los agricultores.

A continuación podemos mencionar el proceso que sufrió el modelo de extensión en América Latina y en México particularmente.

#### **a) Descentralización**

Todos los países de la región han compartido la tendencia de avanzar hacia la descentralización, incluso de los servicios de extensión agrícola. Al acercar los servicios de asesoría a los clientes, se facilita el acceso de los agricultores a la información y ésta se ajusta mejor a sus necesidades específicas (vea el recuadro 2). Sin embargo, hay gran disparidad en los grados de descentralización de los países, de manera tal que un modelo único no sirve en todos los casos y en todos los países y es el contexto del país el que en definitiva define lo que mejor funciona. Este énfasis de los programas de extensión en diseñar y ejecutar las acciones desde los niveles nacionales sobre los regionales y locales, traduce la persistencia de una administración centralizada que aún no ha podido trasladar mayor capacidad de decisión y ejecución en las instancias locales. No obstante, es necesario señalar las importantes modificaciones a los programas de extensión y de otros servicios relacionados, que se vienen desarrollando en la Región, aproximadamente en las últimas dos décadas. Es el caso de la descentralización abierta en México partir de



1996, con el Programa Alianza para el Campo, que impulsa un programa de transferencia de tecnología, por medio de las fundaciones PRODUCE, instaladas en cada uno de los estados de la Federación Mexicana (MORA, J. 2002. Pag.33).

Otra acción de descentralización, esta vez en los niveles locales o municipales, es la formación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica (UMATAS) creadas en Colombia para poder incrementar la cobertura del servicio y orientarlo a las necesidades locales. El caso de Brasil, es también significativo en los niveles regionales y locales con la existencia de programas específicos para estas instancias, como son los Servicios de Extensión de los Estados de Rio Grande do Sul, de Paraná o los proyectos tipo PROCAT que se estructuran en función de la demanda de los grupos de productores y las organizaciones rurales, los cuales son consultados sistemáticamente para, conjuntamente, formular planes de acción de los Servicios de Extensión (ESCOBAR, G. 2003. Pag. 21). En Bolivia, las Fundaciones para el Desarrollo Tecnológico Agropecuario, constituyen mecanismos organizacionales favorables al proceso de descentralización.

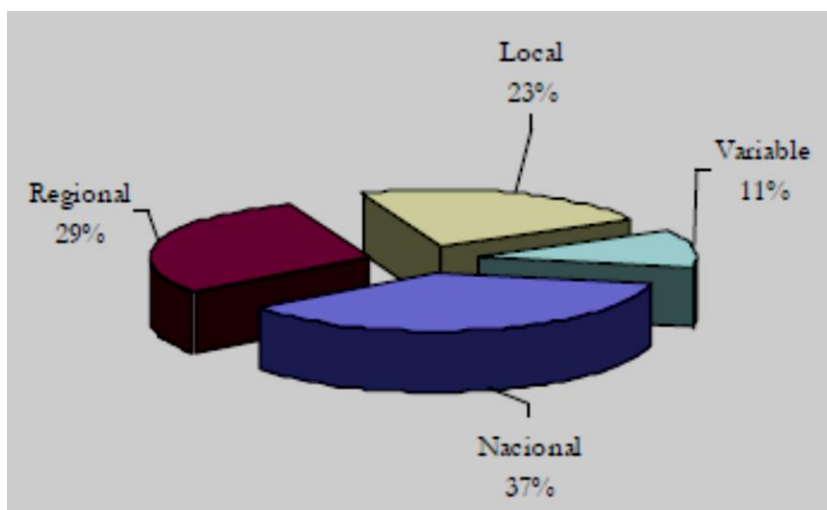
No es posible afirmar que los programas descentralizados en forma absoluta sean mejores que los centralizados. Unos y otros pueden presentar serias deficiencias. El énfasis en la centralización tiene la desventaja de no recibir con precisión las demandas de las poblaciones rurales en sus especificidades y diversidad, lo que necesariamente no permite abordar con éxito los procesos de cambio técnico y las demás funciones de la extensión rural, especialmente las relacionadas con la formación de capital social. Pero por otra parte, una excesiva descentralización, podría significar la pérdida de una perspectiva de desarrollo nacional si no está acompañada por mecanismos eficaces de articulación y orientación.

La descentralización territorial es entendida como el proceso de traslado o transferencia de responsabilidades y toma de decisiones de una instancia de operación del servicio de extensión de carácter central hacia una instancia de carácter regional o local. Con este tipo de acción se busca que los programas de

extensión puedan responder de una manera más eficaz a las demandas de los agricultores y a las condiciones y necesidades de desarrollo de espacios territoriales rurales en función de sus especificidades agroecológicas y socioeconómicas.

La mayoría de las acciones tendientes a la descentralización de los servicios de extensión, han estado enmarcadas en programas más incluyentes y globales de descentralización administrativa y política de los distintos estados de la Región, bajo el interés de acercarse a procesos de desarrollo económico local y de democratización del conjunto de la sociedad. Por tal razón, hacen parte de una dinámica compleja que va más allá de una reingeniería institucional y comprende múltiples relaciones de carácter económico, social, cultural y político. En este sentido, los esquemas o modelos de centralización/descentralización de los servicios de extensión responden a la dinámica y determinantes de cada historia nacional. No obstante, en muchos de los países de ALC, se ha planteado la necesidad de que los servicios de extensión rural estén cada vez más cercanos a las instancias locales de desarrollo y en este sentido puedan optar por un método de acción determinado por las necesidades de los pobladores rurales. Los resultados de la investigación, incluyendo tanto los programas públicos, como los privados y mixtos, muestran acciones con una cobertura de preferencia nacional sobre la regional y la local; lo que indica que este proceso de descentralización es aun relativamente incipiente, como se puede apreciar en la gráfica 1.

**Gráfica 1 Cobertura de las acciones de los programas de extensión en ALC, año 2000 (% cobertura)**



Fuente: Proyectos ESAS-LAC

### **b) Orientación al cliente**

Con el fin de satisfacer mejor las necesidades de los agricultores, en años recientes los servicios de extensión han adoptado enfoques más impulsados por la demanda que consideran a los agricultores como socios activos en la identificación de las prioridades para los servicios de asesoría. Como tales, los servicios de extensión han ido más allá de proporcionar información técnica sobre producción agrícola y ahora ofrecen guía sobre una amplia variedad de temas, como financieros y económicos, entre otros. De hecho, en respuesta a la liberalización comercial, la mayoría de los países ahora orientan sus servicios de asesoría más hacia las oportunidades del mercado. En Chile, por ejemplo, los organismos de extensión ofrecen asistencia a los agricultores que desean crear un plan empresarial que respalde la viabilidad económica de su explotación agrícola. Durante aproximadamente cuatro o cinco años, el agricultor recibe asistencia sostenida e intensiva que facilite su transición.

### **c) Cofinanciamiento**

El cofinanciamiento de los servicios de extensión es cada vez más común en América Latina y el Caribe. Sin embargo, todavía existen distinciones importantes que definen cuánto pagar y quién debería pagarlo. Por ejemplo, se podría pensar que las asesorías específicas realizadas para clientes individuales son más bien un bien privado. Al mismo tiempo, la adopción de tecnologías que favorezcan el medio ambiente puede considerarse un bien común y sugiere la necesidad de un financiamiento público.

La capacidad de pago también debería determinar el nivel de cofinanciamiento. Los agricultores pobres podrían recibir asesorías gratuitas, con un cobro nominal o a cambio de aportes en especies, mientras que a los productores más acaudalados se les podría exigir el pago de una parte importante o de todo el costo del servicio. A través del proyecto Innovación y Competitividad para el Agro Peruano (INCAGRO), el gobierno de Perú busca crear o fortalecer un mercado de servicios de asesorías mediante el pago de hasta 75% del costo de un proyecto, financiamiento que se puede obtener por medio de fondos concursables, y exige a los beneficiarios directos que cubran o movilicen el remanente. El proceso contribuye a la creación de una cultura de pago por los servicios requeridos. Es probable que el hecho de que los agricultores que reciben servicios de asesoría los paguen, al menos en parte, contribuirá a que tales servicios sean más orientados al cliente y sepan identificar la demanda y resulten en un mejor control de calidad de los servicios.

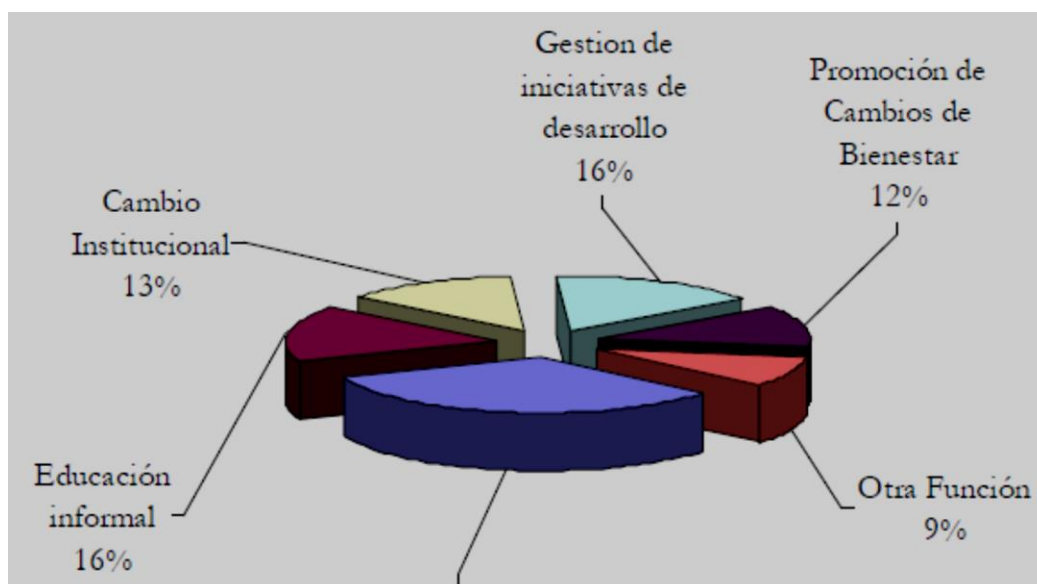
### **d) Tercerización**

Una característica de las recientes reformas a la extensión agrícola en la región ha sido la tercerización de los servicios de asesoría a ONG, organizaciones de agricultores y empresas privadas, entre otros. En términos generales, los recursos públicos se destinan a financiar contratos por concurso con prestadores locales de

servicios de extensión. Esto exige la transición de una estructura altamente centralizada e integrada a una separación clara entre las entidades del gobierno que crean las políticas públicas, fijan las prioridades y ejecutan los proyectos. Venezuela ha probado un modelo nuevo de servicios de extensión descentralizado e impulsado por la demanda. Las oficinas municipales de ACE contratan servicios de extensión, principalmente de empresas privadas y ONG, lo que ha aumentado la capacidad de los beneficiarios de elegir a los prestadores de servicios que mejor satisfagan sus necesidades. Otros países han seguido modelos similares con mayor participación del sector privado. Para conocer las prioridades en los servicios de asesoría de parte de los usuarios, se ha recurrido a consultas directas a los agricultores y al uso de mecanismos de mercado. La tercerización también exige una considerable capacidad institucional y administrativa dentro del gobierno.

Para tener el éxito con los sistemas de tercerización, es crucial que los procedimientos y la normativa que regulan el proceso de licitación y selección sean claros y transparentes, y lo mismo se aplica a la supervisión y la evaluación de los contratos.

**Gráfica 2 Funciones de los programas de extensión en ALC, año 2000**



Fuente: Proyectos ESAS-LAC

Como una respuesta a las exigencias de incrementar la competitividad de las actividades agrícolas y pecuarias, el gobierno de México se dio a la tarea de impulsar programas de acción con un enfoque de cadenas alimentarias SAGARPA y las Fundaciones PRODUCE (González, 2001).

Una mayor participación de los programas de extensión rural en las cadenas agroalimentarias, será una contribución significativa para el impulso de los procesos de desarrollo rural de la Región. Por tal motivo, la capacitación de los extensionistas en los métodos y técnicas de trabajo, así como una mayor precisión del enfoque y de las metodologías para el análisis y la acción, puede constituir una línea de trabajo de mucho interés y significado.

La privatización de los servicios de extensión, entendida como la relación entre agentes privados mediados por un pago del servicio de quien lo recibe a quien lo da, no se ha establecido plenamente en los programas de extensión rural que históricamente han sido administrados por el Estado para la atención de la agricultura familiar campesina. Lo que se ha establecido es la llamada “tercerización”, que consiste en la prestación de servicios por parte de particulares (asesores individuales, empresas de asistencia técnica, ONG’s, universidades, organizaciones rurales, etc.) que son pagados por el Estado para llevar los servicios a la población meta, estableciendo para ella una obligación de compartir el costo del servicio con el ente público correspondiente.

En este esfuerzo privatizador de los gobiernos de ALC que han impulsado las medidas (en conjunto con los organismos internacionales financieros y de cooperación que las han fomentado y apoyado) ha jugado un importante papel la creación de mercados privados de servicios de extensión o de asistencia técnica, lo que ha significado un especial apoyo a la formación de los entes ofertantes, como la creación de mecanismos para que los productores agropecuarios puedan convertirse en demandantes efectivos.

Desde el lado de la oferta, muchos programas han fomentado la formación de empresas de extensión o de asistencia técnica, bajo diferentes modalidades jurídicas (sociedades comerciales u organizaciones no gubernamentales), establecido tarifas correspondientes con los costos reales que les sirva de estímulo, creado normas de participación sobre el procedimiento y las metodologías de trabajo, así como también ejecutado programas de capacitación para asegurar mínimos resultados.

Desde el lado de la demanda ha significado el establecimiento de una nueva relación con la población meta al inducirla a pagar un servicio que tradicionalmente era gratuito, así como también a excluir, en muchos casos, a sectores que no pueden cubrirlo. Pero también el establecimiento de este patrón mercantil, ha traído consigo procesos de valorización de una función que no necesariamente era valorada en todas sus implicaciones económicas. Pero además, una de las preocupaciones importantes de los gobiernos ha sido la creación de esquemas de financiamiento de este modelo que progresivamente sean sustituidos por un mercado real, que elimine la mediación del Estado.

### **El caso de México**

La SAGARPA de México por medio de la Dirección General de Servicios Profesionales para el Desarrollo Rural y en el marco general del Desarrollo Rural en la Alianza para el Campo, ejecuta un programa orientado a establecer mecanismos de fomento para el desarrollo de la oferta de servicios profesionales adecuados a las necesidades de las unidades de producción, de las organizaciones económicas y de las sociedades rurales de menor desarrollo relativo. Ello comprende la puesta en marcha de iniciativas en materia de información y conocimiento para el fortalecimiento de las organizaciones rurales y las unidades de producción y la identificación de experiencias y oportunidades de reconversión productiva y comercial.

Por el lado de la demanda subsidia el costo de los servicios profesionales para que los usuarios de los servicios los valoren como una inversión rentable. Da capacidad de compra a los beneficiarios para desarrollar sus criterios de selección, supervisión y pago de servicios profesionales, y apoya a los productores para visualizar áreas de oportunidad mediante difusión de proyectos sobresalientes y la promoción de productos no tradicionales. Desde la oferta concentra a los profesionales en la promoción, identificación, diseño y desarrollo de proyectos para grupos u organizaciones, opera un esquema de atención para garantizar la calidad de los servicios profesionales que se subsidian a los productores y establece los mecanismos para supervisar y evaluar el desempeño de cada profesional. Asimismo promueve la creación y consolidación de Agencias de Desarrollo o Empresas de Servicios.

Este Programa, orientado hacia la agricultura familiar campesina, está acompañado de un importante subsidio del Estado y tiene una orientación hacia el desarrollo rural, lo que hace que de parte de la SAGARPA exista una orientación muy precisa sobre la participación de las oferentes de la extensión o asistencia técnica para las comunidades rurales. Ello implica un sistema de certificación y de seguimiento de las firmas u operadoras de la asistencia técnica, con métodos de trabajo bien definidos.

“Los responsables de los programas de desarrollo rural, de la Subsecretaría de Desarrollo Rural (SAGARPA, México), enumeran una serie de aspectos considerados por ellos como “ventajas del pago de servicios”. Entre éstos se señalan los siguientes:

1. “No se tiene una red rígida de profesionales para atender a los productores por un determinado tiempo (los costos de la red de extensionistas pasan de ser fijos a variables en función de los servicios concretos por realizar)”“Los solicitantes autorizados seleccionan, dentro de un universo más amplio, el prestador de servicios que consideren conveniente.”

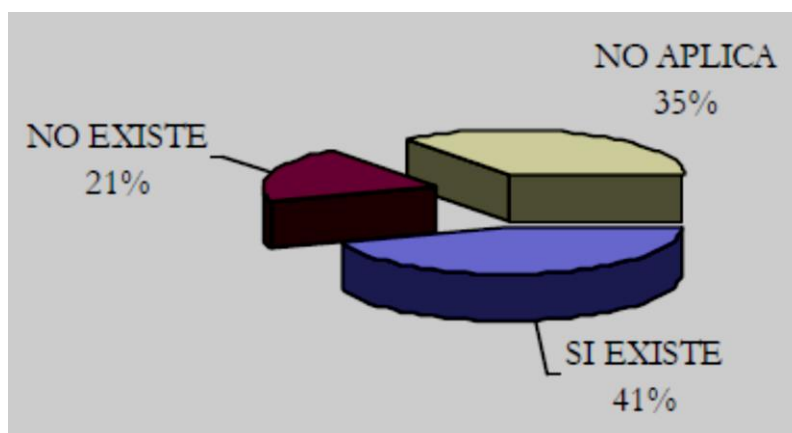


2. Como el pago es por el servicio contratado, la distracción en otras actividades es menos probable.”
3. “Los prestadores de servicios profesionales no permanecen tiempo completo en sus puestos, ni son para “uso” exclusivo del programa.”
4. “El pago por servicio no genera responsabilidades laborales y reduce la responsabilidad fiscal.”
5. “El prestador de servicios que ofrezca más servicios con la calidad requerida podrá percibir mayores ingresos.”
6. “Como las sinergias profesionales permitirán generar más y mejores servicios en un tiempo dado (por equipamiento, redes de relaciones y destrezas), la conformación de empresas de servicios o agencias de desarrollo se dará por sí misma.”
7. “La capacitación para ofrecer servicios útiles a los productores se demandará aun cuando los propios programas no la ofrezcan. (SAGARPA, abril de 2002:26).” (MORA, J. 2002)

Una Nueva Relación Público Privada para la Prestación de los Servicios de Extensión Rural Como lo han señalado varios estudiosos del tema de la extensión rural<sup>17</sup>, en el conjunto de la Región se están generando una serie de iniciativas hacia el establecimiento de un complejo público privado que tiende a la creación de un mercado de servicios, bajo la conducción pública y en un proceso de redefinición de la naturaleza, calidad, focalización y orientación de los servicios gubernamentales. De esta compleja relación empieza a surgir la necesidad de inducir a los entes privados a asumir objetivos múltiples que van más allá de los conceptos clásicos de la rentabilidad privada y a los entes públicos a introducir valores de eficiencia como condición fundamental para cumplir con sus obligaciones sociales. En el conjunto de la Región, existe un importante número de entes u

organismos de extensión rural que aplican un esquema de privatización o “tercerización”, como se puede apreciar en el Gráfico 3.

**Gráfica 3 Existencia de un esquema de privatización de los programas de extensión en ALC, año 2000, % de los programas**



Fuente: Proyectos ESAS-LAC.

En algunos países los sistemas de extensión fueron desmantelados o debilitados y no estuvieron complementados con la formación de mercados alternativos de servicios, creando así una situación muy difícil especialmente para la pequeña agricultura familiar. Para no dejar estos vacíos, se requiere una política activa del Estado hacia la creación de servicios alternativos con la intervención de entes privados y de Organizaciones No Gubernamentales, que puedan asegurar una continuidad en el apoyo a la pequeña y mediana agricultura familiar campesina.

Al menos siete requerimientos son necesarios para establecer una nueva relación con posibilidades de éxito:

- 1) La selección de los agentes de extensión con una activa participación de los agricultores y sus organizaciones. De esta forma, se establece un mayor control sobre la calidad, eficiencia y eficacia del servicio.
- 2) Monitoreo y evaluación de los contratos de los servicios de extensión con participación activa de los usuarios y sus organizaciones y con procedimientos que aseguren la transparencia y objetividad del proceso.

- 3) Certificación de los extensionistas, para establecer las condiciones mínimas hacia el mantenimiento de la calidad del sistema, así como también que permita la identificación de las debilidades necesarias a corregir.
- 4) Establecimiento de un sistema de costos compartidos, en función de los resultados y el mejoramiento económico y social de los productores, con participación tripartita: estado, productores y organizaciones sociales.
- 5) Establecimiento de programas de capacitación regulares y sistemáticos a las organizaciones de productores, para que progresivamente tengan un protagonismo en la formalización y administración de los contratos con los operadores de la extensión rural, ya se trate de empresas privadas o de ONGs.
- 6) Selección de los contenidos de la extensión de una manera participativa entre los distintos actores involucrados (públicos y privados), adaptándolos a cada lugar, en función de los objetivos y metas del desarrollo rural territorial.
- 7) Definición y ejecución de políticas en materia de desarrollo agropecuario y rural, con participación de todos los actores involucrados en el proceso, pero bajo la orientación y convocatoria de los Ministerios de Agricultura.

Desde mediados de la década de los 80, las fuentes financieras internacionales han impulsado la 'privatización' de los servicios de extensión. Esto es fácilmente perceptible en los préstamos de desarrollo rural y desarrollo agrícola, y aún para las mismas actividades de fortalecimiento institucional de los servicios de extensión de algunos países. Conceptualmente, se ha entendido como una manera de imprimir eficiencia a los servicios, una estrategia de disminuir costos de operación, incrementar la competencia entre agentes que prestan el servicio<sup>17</sup> y como una consecuencia de la nueva definición del papel del Estado que se concentra en la

normatividad y la regulación, dejando al sector privado la ejecución de la mayoría de las acciones y servicios.

Sin embargo, la privatización, entendida como la relación entre agentes privados y cuya prestación de servicios significa un pago de la gente que lo recibe, no se ha establecido plenamente en los programas que se focalizan en la agricultura campesina o en la pequeña agricultura, que son los que generalmente están atendidos por organismos del Estado. La respuesta a este compromiso ha sido la llamada 'tercerización' de los servicios de extensión, que consiste en la prestación de servicios por parte de particulares (asesores individuales, empresas de asistencia técnica, ONG's, universidades, organizaciones rurales, etc.) que son pagados por el Estado para llevar los servicios de asistencia técnica a la población objetivo. Un caso preponderante es el ejemplo de Chile en donde se inició esta modalidad a finales de la década de los 70, con el argumento de la eficiencia y la mejor relación de costos frente a los beneficios esperados por la prestación de servicios.

Bajo este esquema de tercerización se han diseñado diferentes maneras de compartir los pagos entre el Estado y los usuarios de la población objetivo, pretendiendo de distintas maneras que los usuarios participaran e hicieran pagos crecientes en el tiempo para que en un plazo asumieran ellos los costos de la transferencia de tecnología y se llegase a un arreglo y compensación entre los privados, para oficializar el sistema de privatización de servicio de traspaso de tecnología. Entre los casos más destacados puede mencionarse el esquema diseñado en México, en Chile en los primeros años en que fue diseñado el sistema y en el Uruguay que es bastante más reciente que los casos anteriores. A pesar de los esfuerzos, estos esquemas no han sido exitosos entre pequeños agricultores y en el subsector de la economía campesina, aunque sí han tenido mejor acogida entre productores medianos y grandes que, como se analizará un poco más adelante, han conformado grupos de transferencia de tecnología (GTT) que, sin

ausencia de dificultades, se han mantenido bajo el patrocinio directo de los productores.

En la ejecución de las distintas modalidades de tercerización, los estados también han diseñado diferentes modalidades de pago por los servicios. Estos pagos pueden especificarse por producto y/o por actividad así como el área física o por hectáreas cubiertas. El efecto de estas distintas modalidades es la relativa eficiencia que pueda desarrollarse por parte de organismos privados para atender a los usuarios, pero en todos los casos parece existir un problema común: la calidad del servicio que está asociada con el cumplimiento de metas mínimas por parte de las prestadoras de servicios, lo que requiere un esfuerzo grande y relativamente costoso de seguimiento por parte de los proyectos o las instituciones del Estado.

También asociada a la tercerización aparece la atención grupal de los usuarios de extensión. La conformación de grupos para la atención es, en la práctica, una definición 'operativa' que implica una agrupación forzosa de productores que no siempre tiene comunión de intereses y que, con frecuencia, no tiene el proceso comunitario de la planificación ni los instrumentos de constitución empresarial para poder lograr los objetivos. Estas condiciones que -si bien no son generalizables a todos las agrupaciones que se forman o que reciben los servicios de asistencia técnica-, no constituyen aportes a la formación de capital social, sino, por el contrario, conforman agrupaciones de conveniencia que tienden a desaparecer y a no cumplir su responsabilidades tan pronto los proyectos o servicios desaparecen o sufren modificaciones importantes.

La proliferación de la tercerización en servicios de extensión en proyectos de desarrollo rural o desarrollo agrícola en la mayoría de países de América Latina, ha llevado a que se realicen importantes esfuerzos para desarrollar mercados de servicios, frecuentemente en detrimento del desarrollo de los propios servicios que son necesarios para mejorar las acciones y la calidad de la asistencia técnica. Este esfuerzo y concentración en el desarrollo de mercado de servicios ha implicado

focalizar acciones en crear y/o fortalecer instituciones privadas que puedan contribuir a la oferta de servicios con la capacidad técnica y la estabilidad suficiente para asegurar una atención adecuada y una mínima permanencia. Asimismo, se han realizado esfuerzos para minimizar los costos de transacción que implican la formación de un mercado, para lo cual se ha partido del supuesto, en casi todos los casos, de la existencia de una demanda dinámica por parte de la población objetivo que recibe la asistencia técnica.

En opinión de interesados en el tema, este esquema ha demostrado en la práctica la necesidad de un lapso considerable para la aparición de la oferta efectiva que es, frecuentemente, bastante reducida y de carácter monopsonio para la mayoría de productores ubicados en zonas de pequeña agricultura o de agricultura campesina. Del mismo modo, se ha discutido que se requiere considerar la necesidad de segmentar los mercados de asistencia técnica para dar respuesta adecuada a la alta heterogeneidad de la demanda y del entorno que la incluye.

La 'privatización' de la asistencia técnica se tipifica más claramente en los casos de pequeños y medianos productores, dentro de los esquemas de la agricultura de contrato. Si bien esta modalidad se entiende a menudo como una combinación 'win-win', la asistencia técnica y el crédito en insumos' que generalmente recibe el productor, son restituidas al proveedor (en este caso el comprador) con la seguridad de la venta, la calidad del producto y el precio final transado entre las partes. Este esquema no sólo no contiene las características de la tercerización sino que involucra arreglos económicos entre privados que corresponden más al concepto de la privatización.

La agricultura de contrato en algunos países como en Chile, Argentina y Brasil ha sido aceptada por productores que sienten la posibilidad de una mayor estabilización de sus ingresos al asegurar los mercados para los productos, pero también ha tenido detractores que encuentran el mecanismo poco aceptable por la obligatoriedad de seguir los procesos técnicos y, especialmente, por las exigencias

de los proveedores al momento de fijar precios y aceptar la producción que entregan los agricultores.

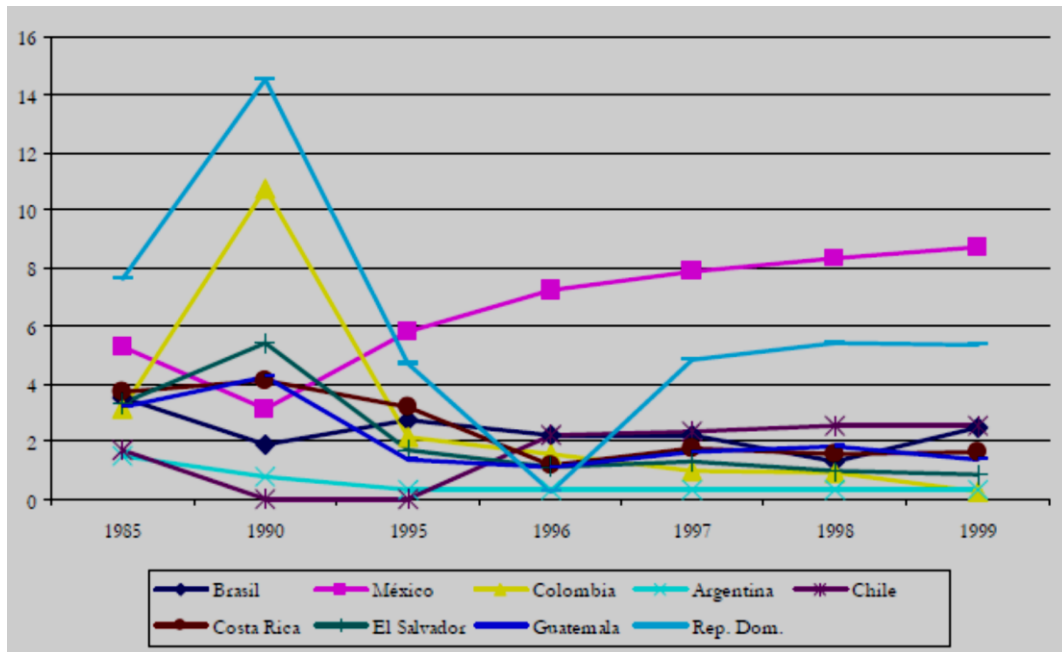
Como se mencionó en otra sección de este análisis, el SIBTA en Bolivia ha diseñado su sistema de operación por proyectos que deben ser operados en terreno por empresas y/o personas privadas que, a semejanza del sistema chileno, serán seleccionadas por concurso para ejecutar directamente los proyectos aprobados por el Fondo que manejan las Fundaciones que conforman el SIBTA. Las actividades de asistencia técnica y desarrollo de las ONG's en Bolivia son tradicionales, particularmente aquellas que reciben fondos externos, pero que a menudo están ejecutando proyectos para organizaciones internacionales o agencias que tienen planes definidos de antemano o con la participación de los usuarios finales.

#### **2.5.11 El financiamiento de la extensión rural**

Como servicio público, la extensión rural siempre ha manifestado una carencia de recursos con relación a la naturaleza de los compromisos de impulsar el desarrollo tecnológico y socioeconómico de la pequeña y mediana agricultura familiar. Sin embargo, estas exigencias sociales planteadas han obligado a los respectivos gobiernos a disponer de un presupuesto para atender estas necesidades, así como también a recurrir a los organismos financieros internacionales de carácter multilateral y bilateral tales como el BM, el BID, la AID, el FIDA y otros, de una manera complementaria.

En las dos últimas décadas, producto de la crisis de la deuda externa y los efectos posteriores de ajuste de las economías y las finanzas de cada uno de los países, el gasto público orientado hacia la agricultura se ha visto reducido como proporción del gasto total, tal como se puede apreciar en el Gráfico 4.

**Gráfica 4 Evolución del gasto público agropecuario como % del gasto público total, para algunos países de AL, 1985-2000**



Fuente: Richard G. K. 2001. Pp 30.

En los últimos años el departamento de extensión dentro de SAGARPA ha sufrido diversos golpes al presupuesto designado, es por ello que se han pensado en diversas maneras de lograr financiamiento para los servicios de extensión en México, un intento de llevar este recurso a tan valiosa actividad es a través de la integración de diversos programas federales, estatales o municipales, tal como se plantea en el Programa Piloto Territorios Productivos de SEDESOL.



## **CAPÍTULO III. POLÍTICA AGRÍCOLA EN MÉXICO**

### **3.1 Política agrícola en México**

Como lo mencionan Martínez y Rechy (2003), la política agrícola en México se inicia en época temprana, sólo se requería que formara parte de las acciones para conformar la estructura del país. En un principio se confunde con la política de consolidación del estado que básicamente era la política económica; también estaban apoyos directos a los productores que se caracterizaban como el conjunto de medidas fiscales, normas de planeación o programación, orientaciones administrativas, y asignaciones presupuestales para conseguir el desarrollo o el crecimiento de la economía.

El gobierno debe considerar las acciones que presentan relación entre la situación nacional y las negociaciones o compromisos internacionales, considerando los contextos económico y político principalmente. El interés o la situación nacional está dada tanto por condiciones del mercado, la producción y el empleo, como por un conjunto que engloba las propuestas de los partidos políticos, de las fuerzas sociales o los grupos de interés, de las instituciones, y hasta de las figuras públicas (Aguilar, 1996).

Hay algunas posturas que consideran más efectivo para los objetivos de la política económica, el poner el acento en la intervención mínima del estado y otorgar la preeminencia al mercado, y otra postura considera como central, la intervención del estado para asegurar los resultados de la política que se adopte. En general, el papel de las instituciones en México es importante porque recogen los intereses de los grupos sociales que las originan, pero también el Estado juega un papel protagónico y su intervención no es mínima. Por lo tanto, en México, el análisis de cualquier política que se quiera implementar con éxito requiere el estudio de su evolución histórica, para conocer errores y logros, y realizar una reflexión crítica

sobre los momentos en que las fuerzas sociales definieron el carácter de cada una (Martínez y Rechy, 2006).

La FAO (2015) considera que la política agrícola consta de tres grandes componentes:

- Política de precios, que en la economía de mercado está determinada en su mayor parte, pero no totalmente, por las políticas macroeconómicas.
- Políticas de recursos; incluyendo la política de tenencia de tierras y las políticas de manejo de los recursos (tierra, agua, bosques y pesquerías).
- Políticas de acceso, incluyendo el acceso a insumos agrícolas, mercados de productos y tecnología. La política financiera rural es una parte importante de la política de acceso, ya que la financiación es en muchos casos un prerrequisito para obtener insumos y comercializar los productos.

En México desde la Revolución existen principios de políticas públicas enfocadas al sector agropecuario. Desde este periodo y hasta 1934, el desarrollo nacional era igual al desarrollo agrícola. En 1934 el Presidente Lázaro Cárdenas pone la base para el desarrollo industrial, que empieza a medirse como el desarrollo nacional, esto sin perder de vista el apoyo al sector agropecuario que era muy importante en la economía nacional, esto ocurre hasta 1946.

A partir de este sexenio de Cárdenas se crea el Plan Nacional de desarrollo que es un documento de trabajo que rige la programación y presupuestación de toda la Administración Pública Federal; ha sido concebido como un canal de comunicación del Gobierno de la República, que transmite a toda la ciudadanía de una manera clara, concisa y medible, la visión y estrategia de gobierno de cada uno de los sexenios (Martínez y Rechy, 2003).

De 1946 a 1976 se da mayor importancia al desarrollo sectorial y el apoyo al agro se visualiza con la creación de bancos destinados a ese sector. De 1976 a 1994 se descuida totalmente al sector agropecuario y se desmantela la estructura de apoyo por el modelo neoliberal implementado en México en el que se le da mayor importancia el apoyo al sector empresarial, este impulso empresarial se da desde este periodo y hasta el 2000, a partir del año 2000 y a la fecha ha habido intentos de recuperar e impulsar el sector agropecuario, pero aún sin resultados muy relevantes (Martínez y Rechy, 2003).

A continuación se realiza un análisis más completo de estas etapas mencionadas, en el que se analiza el contexto internacional, el nacional y lo que ocurrió en cuanto al sector agrícola.

### **3.2 Políticas públicas antes de la Revolución Mexicana (1876-1911)**

En el ámbito internacional las decisiones europeas predominaban en el mundo, eran épocas de guerras políticas, civiles en gran parte del mundo y guerras de intervención, todo esto debido a que se estaba fraguando la Primera Guerra Mundial.

En el contexto nacional se vivía la época del Porfiriato con el lema “Orden y progreso”, Díaz buscaba la pacificación del país, dio impulso a la construcción de medios de transporte y comunicación como los ferrocarriles, telégrafos, puertos, se da migración masiva campo-ciudad debido a las tierras vendidas a los extranjeros, surge la crisis de 1907 que afectó a los sectores más modernos de la economía mexicana (exportaciones, industria de la transformación y servicios), todo estos como efectos de crisis financiera en EUA. Se firma el Plan de San Luis en 1910, y da inicio uno de los movimientos nacionales más importantes de la historia del país, la Revolución Mexicana (1910). En la cuestión agrícola, Díaz vendió a extranjeros muchas tierras dedicadas al cultivo por lo tanto, los campesinos que trabajaban

esas tierras se convirtieron en los peones de latifundios, la agricultura se dedicaba principalmente a la exportación por lo mismo de que los dueños eran extranjeros (González, 2009).

### **3.3 Políticas públicas de la Revolución Mexicana a 1934**

Durante este periodo, se desarrolla la Primera Guerra Mundial que inicia en 1914 y concluye en 1918. Otro fenómeno mundial de gran relevancia es la Gran Depresión de 1929 a 1933, que se inició con la caída del mercado de materias primas en Nueva York; los mercados de crédito cerraron y se vino abajo el comercio interno y entre países en todo el mundo.

En el ámbito nacional ocurren muchos eventos políticos importantes como son el Plan de Ayala en 1911, el asesinato del Presidente Madero en 1913, así como en el mismo año el Plan de Guadalupe, se promulga la Constitución de 1917 como la carta magna que hasta la fecha rige en México. Se firma un convenio entre México y petroleros estadounidenses en 1921, en el que México vende parte del petróleo que se genera a EUA, en el año de 1922 se da una reducción de la deuda externa, otro acontecimiento nacional de gran trascendencia es la Guerra cristera en 1926 y finalmente en este periodo se enmarca la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, que es el partido que gobernó al país durante 70 años y que a la fecha vuelve a tomar el poder después de 12 años de alternancia (González, 2009).

En la cuestión agrícola se continuaba con el problema de la concentración de tierras en manos extranjeras, aunque la Revolución frenó un poco esta situación y como eventos trascendentes, se crea el Banco de México en 1925 y posteriormente en 1926, se crea el Banco de crédito agrícola y ganadero con la finalidad de que se dé apoyo crediticio al sector agropecuario desprotegido en ese aspecto (González, 2009).

### **3.4 Sexenio de Lázaro Cárdenas del Río 1934-1940**

Se lleva a cabo la Segunda Guerra Mundial que inicia en 1939 y culmina en 1945; durante este período se desarrolla la Guerra civil española en 1936 y las condiciones socioeconómicas a nivel mundial provocan que la inversión extranjera se intensifique.

En el sexenio de Cárdenas da inicio el plan sexenal con la finalidad de dar a conocer a la población lo que el gobierno pretende realizar a lo largo de su período, se da un gran impulso a la construcción de escuelas rurales y la educación e investigación en general, se crea el Instituto Politécnico Nacional en 1936 y se promulga la Ley General de Población, además del Consejo Técnico de Educación Agrícola, el Departamento de Asuntos Indígenas, se crea la Comisión Federal de Electricidad (CFE) en 1937, mismo año en el que se da una crisis debida al alza en los precios de bienes de consumo y déficit en finanzas públicas, se recurrió a un endeudamiento a través de un sobregiro en la cuenta del banco central, evento muy relevante es la Expropiación petrolera y la creación de PEMEX en 1938 (Marín, 2009).

En el aspecto agrícola, se da una buena estabilidad social en el campo e impulso económico del país a través de la agricultura, se reparten de tierras (17 890 000 ha), se da un gran impulso a sistemas de irrigación para mejorar la producción del país en cuanto a calidad y cantidad, se busca que los campesinos entren en el mercado para tener mejores oportunidades de ingresos, lo cual lleva a un significativo aumento en la producción de alimentos, además de que se apoya al sector con la creación del Banco de crédito rural y ejidal en 1935 y la Confederación Nacional Campesina (CNC) en 1938 para que los campesinos tuvieran una representación a nivel nacional que coadyuvara al logro de sus objetivos e intereses (Marín, 2009).

### **3.5 Sexenio de Manuel Ávila Camacho 1940-1946**

A nivel internacional se desarrolla la Guerra a las fuerzas del Eje en 1942 en que México participa como aliado y se da la incorporación de México a la ONU en el año de 1945. El modelo económico del sexenio a nivel nacional, se basa en el crecimiento hacia afuera, es decir, la intensificación de exportaciones de México, en 1940 se da el Milagro mexicano que es una etapa que se caracterizó por ser de un crecimiento sostenido y fue el cambio hacia la formación de una nación moderna e industrializada, por lo que se le da mucho impulso al desarrollo de la industria textil y se crea el Consejo Nacional Obrero, en 1943 se constituye el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para brindar atención gratuita a los trabajadores del país.

En cuanto al sector agropecuario, no hay avances, al contrario se puede ver como un periodo de estancamiento en el que el ejido no es de atención prioritaria para el gobierno, hay suspensión del reparto agrario y los únicos beneficiados con infraestructura de riego son los grandes terratenientes (presas, sistemas de riego) (González, 2009).

### **3.6 Sexenio de Miguel Alemán Valdés 1946-1952**

En el ámbito internacional, México solicita un préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Después de las Guerras Mundiales se da la Posguerra. En tanto que en México inicia la devaluación del peso hasta el 90%, se da un alto apoyo a la industrialización, se construyen una gran cantidad de carreteras, vías férreas y obras públicas y se otorga el voto a la mujer a nivel municipal en 1946. Se da una reestructuración en cuanto a las políticas nacionales, ya que en su sexenio hay un cambio de modelo, el desarrollo nacional se considera a través del desarrollo sectorial y este modelo es el que ha perdurado hasta la fecha.

Con Miguel Alemán en la Presidencia, el civilismo habría de ganar la batalla definitiva al militarismo, al igual que la industria lo haría sobre la agricultura y concretamente sobre la política proejidal. La principal preocupación no fue la de otorgar tierras a los núcleos de población sino más bien, la de dotar al país de una infraestructura sólida. El apoyo más importante para realizar este proyecto no serían ni obreros ni campesinos, sino el sector empresarial (20 de noviembre, 2007).

Se efectuó la reforma del artículo 27 constitucional introduciendo el amparo en cuestión agraria para los predios agrícolas o ganaderos a los que se hubiera expedido, o se fueran a expedir en el futuro, certificados de inafectabilidad, establecía además el límite de la pequeña propiedad. Respecto al reparto agrario, continuó con la tendencia iniciada el sexenio anterior, de disminuir la dotación de tierras, éste disminuyó durante los primeros tres años del gobierno alemanista, habría de acelerarse en los siguientes tres años, debido a las manifestaciones de descontento en el sector campesino (González, 2009).

Otra característica de la política agraria, es que se mantuvo entregar a los campesinos tierras de baja calidad, reduciéndose el número de tierras de labor que correspondían a los ejidatarios; se continuó con la práctica de dividir las tierras ejidales en parcelas, con el fin de que fueran trabajadas de forma individual, en contra de lo que había significado el ejido colectivo. Con el fin de dar cumplimiento al proyecto de modernización del sector agropecuario, el gobierno hizo una fuerte inversión, la cual aumentó del 12% al 20% del presupuesto federal, entre 1946 y 1950, y aun cuando la mayor parte se empleó en la campaña contra la fiebre aftosa, se realizaron también grandes obras de irrigación por medio de la Secretaría de Recursos Hidráulicos (20 de noviembre, 2007).

### **3.7 Sexenio de Adolfo Ruíz Cortines 1952-1958**

En el ámbito internacional sobresalen algunos movimientos armados como la victoria israelí en guerra árabe-israelí en 1948, la Guerra del Sinaí en 1956, Gran Bretaña y E.U.A retiraron la ayuda económica al proyecto de la represa de Aswán en Egipto, se da la retirada de los tres aliados en 1957 y surge la Guerra fría en ese mismo año.

En el aspecto nacional, se presenta una devaluación que llega a los 12.50 pesos por dólar, hay un gran proceso industrializador, se estableció el aguinaldo como un derecho de los trabajadores, se reconocen derechos ciudadanos a la mujer entre ellos el voto a la mujer en elecciones federales en el año de 1953 (Velasco, s/f).

La idea de Ruíz Cortines de que el problema agrario radicaba en la colonización de tierras despobladas y en el incremento social de la producción, lo identificó con los terratenientes y empresarios agrícolas que fueron los principales beneficiarios de los programas de colonización y de las obras de irrigación (Velasco, s/f).

Pérez Fernández (1991) distingue tres etapas en la política agrícola, que permitieron profundizar el impulso a la agricultura empresarial y sólo dar respuesta al reparto agrario en la medida en que se requería mantener la estabilidad política en el campo.

La primera fase abarca de 1952 a 1954, y el escenario estuvo dominado por las acciones que se desprendieron del llamado Plan Agrícola de Emergencia. La segunda comprende de 1954 a 1956; durante esos años se incrementó el gasto destinado a la construcción de infraestructura hidráulica, se aumentó el crédito agrícola, se invirtió en fertilizantes, se apoyó la investigación genética en trigo y maíz, se creó el seguro agrícola y se promulgó la creación del Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, la Ganadería y la Avicultura (FGFAGA). Entre 1956 y 1958, se ubica la tercera etapa, que se caracteriza por la política de estabilidad con



desarrollo, intento que posteriormente se llamará desarrollo estabilizador, y en ella se observa un apoyo moderado al campo que se limitó a mantener los créditos agrícolas y elevar los precios de garantía de maíz y frijol; pero lo que sí contrasta de este lapso es la movilización campesina en demanda de tierras que afloró con invasión de propiedades que, en su mayoría, eran latifundios encubiertos, y la respuesta del gobierno de Ruiz Cortines que fue la represión seguida de un limitado reparto agrario.

Otro acontecimiento relevante es la creación de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) del Banco de México en 1954 para otorgar crédito, garantías, capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología a los sectores agropecuario, rural y pesquero.

### **3.8 Sexenio de Adolfo López Mateos 1958-1964**

Se presenta el fin de la Guerra fría, hay intervenciones de EUA como por ejemplo en Corea en 1952, y Guatemala en 1954, se da el triunfo de la Revolución Cubana en 1959 y además EUA pretende que México de su voto para expulsar a Cuba de la OEA, a lo que México se niega, pero finalmente se da la expulsión de Cuba de la OEA en 1961.

En el ámbito del país, el Presidente nacionalizó la industria eléctrica, crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al servicio del Estado (ISSSTE) en 1959, impulsa la construcción de viviendas populares y proporciona estímulo a la inversión privada, se da crecimiento económico mediante gasto público, en 1959 fue reprimida enérgicamente una huelga de ferrocarrileros que no estuvieron de acuerdo con las resoluciones legales establecidas por el gobierno (CUM, s.f.).

En lo que se refiere a la cuestión agrícola, se incrementó el reparto agrícola por las presiones campesinas, se dejaron de repartir certificados de inafectabilidad y no se renovaron las concesiones ganaderas vencidas. En cuanto al reparto de tierras: fueron aproximadamente 11 millones de hectáreas, beneficiando a 304,498 campesinos, con un promedio de 37.7 hectáreas por persona; 26.9 % de las tierras eran montes cerriles, 13.5% de temporal y sólo 0.6% de riego. Además se crearon pequeñas obras de irrigación en 300,000 ha de cultivo (CUM, s.f.).

En 1961 crea la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) que se encargaría de comprar, almacenar y comercializar productos agrícolas. Las operaciones de compra se realizaban con base en los precios de garantía. Fomentó la explotación forestal cooperativa y ejidal. Se creó el seguro ganadero y se siguió aplicando el seguro agrícola. Se fomentó la exportación de productos agropecuarios, que llegó a generar más del 50% de los ingresos por ventas al extranjero. Fundó la empresa paraestatal Productora Nacional de Semillas, así como la Comisión Nacional de Fruticultura. Por medio de la CONASUPO se incrementaron los subsidios a la producción y al consumo agropecuario (Martínez y Rechy, 2003).

### **3.9 Sexenio de Gustavo Díaz Ordaz 1964-1970**

A nivel internacional, Estados Unidos crea el ALPRO (Alianza para el Progreso) que pretende incorporar a América Latina como zona exclusiva de influencia de los Estados Unidos. Con relación a Latinoamérica hay muchos conflictos sociales que son el resultado de pobreza y desigualdad extrema.

En el ámbito nacional, se desarrolló la telefonía nacional e internacional; creció la red de carreteras en 14, 200 kilómetros y fueron modernizados y construidos más de cincuenta aeropuertos. Se iniciaron las labores del Sistema de Transporte Colectivo (Metro) en 1967 con dos líneas la que va de Pantitlán a Tacubaya, y la de

Taxqueña a Cuatro Caminos. Sin embargo hubo en este periodo graves problemas a los que no fue fácil encontrarles solución. Uno fue la migración de muchos campesinos a la ciudad, lo que causó problemas serios de vivienda. En Guerrero se hicieron evidentes los problemas en asuntos ejidales y de cacicazgo. En Sonora hubo fuertes manifestaciones en contra del gobierno local, y tuvo que intervenir el ejército. Todas estas situaciones conflictivas se presentaron en un periodo muy delicado, pues México había sido elegido como sede de la XIX Olimpiada Tello, 2010).

Los problemas se agravaron por el surgimiento de un movimiento que aglutinó en numerosas marchas y manifestaciones al estudiantado de la Universidad Nacional Autónoma de México y del Instituto Politécnico Nacional, culminando en una matanza durante un mitin en la plaza de las tres culturas en Tlatelolco el 2 de octubre de 1968. Marcados por este lamentable acontecimiento transcurrieron los Juegos Olímpicos (Tello, 2010).

Su modelo era el desarrollo estabilizador basado en 8 puntos:

1. Crecer rápidamente.
2. Detener presiones inflacionarias.
3. Elevar ahorro voluntario.
4. Elevar inversión.
5. Mejorar productividad.
6. Aumentar salarios reales.
7. Mejorar participación de asalariados.
8. Mantener tipo de cambio

En cuestiones agrícolas, se procuró evitar que conflictos del campo repercutieran en producción rural, la política fue de recuperación de tierras nacionales con la creación de nuevos ejidos y no pequeñas propiedades privadas. Más de 9 millones de hectáreas fueron declaradas tierras nacionales, en cuanto al reparto agrario,

repartió más de 14 millones de hectáreas. Fundó el Banco Nacional Agropecuario en 1965, así como el Programa Nacional de Ganadería en 1970, se crea Productos Forestales Mexicanos para impulsar la explotación de los recursos silvícolas, se realiza el primer inventario forestal nacional y se crean las empresas Guanos y Fertilizantes de México.

### **3.10 Sexenio de Luis Echeverría Álvarez 1970-1976**

En el mundo había un período de inflación-recesión por lo que hubo muchas crisis y puso de manifiesto la vinculación de todas las economías nacionales, se firma la Carta de los Derechos y Deberes de los Estados México-ONU con la cual se buscaba promover el desarrollo de naciones pobres, esto es el año de 1974 y surge en 1975 el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) que pretendía el desarrollo independiente de los países de la región.

El gobierno optó por una política de "apertura" que permitiera restaurar la normalidad de la vida democrática. En sus relaciones con el exterior, pretendió diversificar el comercio, las fuentes de tecnología y el financiamiento. Pero el desorden económico mundial produjo en México un fenómeno calificado "de atonía". Y, durante todo su mandato la tasa de inflación fue creciendo hasta alcanzar, en 1976, el 27%. Se da en 1976 una crisis, que se origina por la caída de los precios del petróleo en 1973, esto trajo como consecuencia aumento en los déficits públicos y la cuenta corriente, la deuda pública y la inflación (González, 2009).

La política agraria se centró en una nueva inyección de cuantiosos recursos a la producción agropecuaria, la reestructuración del ejido a través de la promulgación agropecuaria, la reestructuración del ejido a través de la promulgación de la Ley Federal de Reforma Agraria, en sustitución del Código Agrario, y un programa especial para el abatimiento del rezago agrario. Por lo que se refiere a este último

aspecto, durante su primer informe de gobierno el presidente Echeverría señaló que existían sin ejecutar resoluciones presidenciales por más de 15 millones de hectáreas, es decir 18.3% de la superficie total distribuida hasta 1970. Para enfrentar este problema se creó el cuerpo Técnico de Conciliadores Agrarios, que intervendría en la resolución de controversias que existían por centenares en el país. Crea la Unidad Agrícola Industrial de la Mujer (UAIM) en 1971 y el BANRURAL en 1975 (González, 2009).

### **3.11 Sexenio de José López Portillo y Pacheco 1976-1982**

Durante este período, las relaciones entre México y España se hicieron prometedoras, por lo que España compró una fuerte cantidad de petróleo y azufre mexicanos, se continúa con la baja mundial en el precio del petróleo.

En México, para beneficiar a los trabajadores con bajo salario, se modifican algunas leyes fiscales y se firmaron convenios con 140 empresas privadas para crear trescientos mil empleos. Fundó el banco obrero en 1979, con un capital de cien millones de pesos. Basó el desarrollo económico en la explotación de bancos petrolíferos y en la obtención de créditos en el extranjero a partir de ésta, lo que causó serios problemas cuando se dio una baja mundial en el precio del petróleo. El peso sufrió varias devaluaciones y la banca fue nacionalizada. Se desarrolla una crisis de deuda externa en 1982 debido a las condiciones macroeconómicas de la década de 1970, así el 20 de agosto de 1982 México se declaró en suspensión de pagos ya que no podía cumplir con los compromisos contraídos con los acreedores de la deuda (González, 2009).

Su política agraria contemplaba el reordenamiento de la economía; había que "afectar cuanto antes todo lo afectable" (de tierras) para dedicar todos los esfuerzos a aumentar la producción. El sector agropecuario tuvo un crecimiento de 3.3% anual promedio, obteniendo una participación respecto al PIB de 9.1%, creó el Sistema

Alimentario Mexicano (SAM) que pretendía resolver los problemas de producción, distribución y consumo de alimentos; además, repartió la tercera parte de las tierras que lo que hizo Lázaro Cárdenas, con la variante que el 95% de éstas no era apta para el cultivo (González, 2009).

### **3.12 Políticas neoliberales en el agro**

El estudio de las modificaciones que el Estado mexicano realizó a la política agropecuaria bajo el régimen del presidente Miguel De la Madrid y de Carlos Salinas De Gortari, se ha enfocado en perspectivas partidarias y en ocasión de las elecciones acuñando términos como “década perdida” y descuidando su contenido sustancial útil para el desarrollo y para el cambio, entendiendo la desamortización estatal, la venta de los recursos nacionales y la supresión de las instancias gubernamentales como parte del proceso (Martínez y Rechy, 2003).

Si bien bajo el régimen de Luis Echeverría se llegó al extremo de tener cerca de 400 instancias de servicio al agro, al terminar el cuarto año del presidente Salinas se hablaba con orgullo que apenas quedaban dos instancias no privatizadas o abolidas, el INIFAP y el Colegio de Postgraduados. Esta desintegración no se dio solo en el sector gubernamental federal o estatal, también en el sector paraestatal se aplicó dicha política, de tal forma que el sector paraestatal se vendió, se remató o prácticamente desapareció. Las instancias denominadas CONASUPO, INMECAFÉ, COMEXAL, TABARNEX y otras más dejaron de ser parte del proceso de apoyo a la comercialización y a extensión agrícola; su desaparición efectivamente dañó la comercialización de los pequeños productores dejando en el mercado tan solo a las empresas trasnacionales y a grandes empresarios nacionales. El papel del Estado en la comercialización y regulación del mercado disminuyó, dejando sin apoyo a un número importante de productores que tenían cerca de 50 años vinculados al Estado vía sus productos (Valenzuela, 1995).

Estos criterios de inversión y de política agrícola establecidos y ejercidos a lo largo de dos sexenios llevaron a una crisis agropecuaria del sector primario que implicó la ausencia de recursos y apoyos externos, así como la imposición de intereses políticos ajenos al agro nacional que no atendieron las demandas sectoriales más y más explosivas, y a pesar de estas, se dio un retiro de recursos fiscales conforme el modelo de desarrollo neoliberal global y se implementó un condicionamiento de la inversión a la rentabilidad y comercialización internacional.

Como resultado de este cambio de política agrícola en los años de 1980 se dio la supresión de los sistemas de extensión agrícola y pecuaria, así como el abandono de los programas de investigación acompañados de procesos de privatización de los recursos e infraestructura hidráulica, técnica, y el adelgazamiento de la burocracia enfocada al manejo sectorial del agro. Si bien estas acciones se basaron en el modelo neoliberal no se justifican los cambios por dicho modelo que imagina al Estado moderno como ausente de la dinámica del agro para que la economía agrícola sea sana y racional. Esta perspectiva lleva a revisar el mismo modelo liberal iniciando por su fundador el economista Adam Smith para confrontar su pensamiento con la visión neoliberal de la administración que más que doctrinario es ideológica (Martínez y Rechy, 2003).

El Estado mexicano a partir de 1982 retiró su apoyo a la agricultura y se despreocupó de la inversión social en el agro, y en la infraestructura técnica, se castigó a los precios de productos básicos hasta lograr el desabasto con precios subordinados al mercado internacional, cuya dinámica fue inestable y siempre a la baja, y no se atendió al control de la oferta de técnicas e insumos caros, auspiciándose así la transferencia de recursos y de personas a otros sectores, no se cuidó la calidad del agua, ni del aire y la educación técnica agropecuaria sirvió más de escape y escalera social que de apoyo técnico a las comunidades rurales (Martínez, 1996).

Además desde el punto de vista institucional las instancias que proveían información con servicios de comunicación vía la extensión, promoción de la banca social y de las organizaciones oficiales, fueron desmanteladas. Se intentó crear los servicios privados de comunicación, de información de costos y precios, lo cual llevó demasiado tiempo y cuando se crearon surgieron a un nivel que tan sólo han sido útiles a los grandes empresarios. El supuesto de que el mercado daría la pauta se llevó a la práctica dejando la economía agrícola a merced de las políticas internacionales, se abrieron las fronteras a los productos de una manera indiscriminada. México probó que el mercado internacional es injusto proporcionando diferentes condiciones a los países. Se adquirió basura y productos descompuestos, contaminados, de baja calidad cuyos precios abatieron la producción nacional, pero a pesar de eso se insistió en que la oferta y la demanda de productos agropecuarios sintetizada la política a través del mercado y en la dinámica de precios (Martínez y Rechy, 2003).

La información básica, de clima, de tecnología, de plagas y de mejoramiento técnico pasó a ser un producto comercial, pero este producto se convirtió en otra restricción que se ha manifestado como carencia para generar rentabilidad y para aprovechar los cambios del mercado y de la tecnología. De esa forma, existen limitaciones severas para generar los cambios necesarios que lleven a cubrir las exigencias de la nueva economía integrada al Tratado de Libre Comercio.

Se intentó recrear por otra parte los servicios de comunicación de costos y precios a un nivel que tan sólo han sido útiles a los grandes empresarios, además se partió del supuesto que en México los procesos de producción agrícola se regirán por la oferta y la demanda de productos sintetizada en el mercado y en el precio. Esta apreciación probó ser falsa ya que la inmensa mayoría de los productores minifundistas del agro mexicano están muy lejos de los canales de comercialización, inclusive los grandes empresarios buscan cubrirse de los costos sociales y del gasto promocionar que implica entrar a la oferta y la demanda internacional (Hobsbawm, 1994).



La apreciación gubernamental que se tuvo en 1982 y que se convirtió en cambio constitucional en 1992 indica que el dictamen que dio la administración federal no contempló diversos elementos que han sido nefastos. Es cierto que México a partir de 1980 ha cambiado, a fin de siglo la población rural ya no es la dominante, la economía agrícola no impone condiciones al desarrollo macrosocial ya que apenas alcanza el 8% del PNB, a decir de las estadísticas oficiales, es cierto también que la globalización económica hace que se tenga que involucrar el desarrollo productivo y técnico para generar políticas de apoyo y subsidios (Martínez, 1993).

La política del abandono y desmantelamiento de la infraestructura institucional dañó a México y no se puede justificar ahora ni mucho menos basar la política en la creencia de que las fuerzas del mercado generaran las acciones y llenarán el vacío que iban a dejar las instancias oficiales, probó ser un error que la sociedad ha pagado caro, el partido oficial ha sido barrido en las elecciones y el desabasto producto todavía no se compone, pero de allí a no hacer nada esperando que las fuerzas del mercado generarán las acciones y llenarán el vacío que dejaron las instancias oficiales se considera un gran paso. A pesar de todo todavía siguen siendo válidos los criterios de evaluación que se practicaban para el agro antes del proceso de desamortización neoliberal, el problema es que ahora no existen las estructuras y las instancias oficiales, para dar seguimiento habrá que crearlas en los sectores sociales o recreadas en la dinámica oficial o en las relaciones de mercado (Hobsbawm, 1994).

Los cambios han sido sustantivos y las limitaciones del agro se han acrecentado, como una característica definitoria ha aparecido la ausencia o limitación de las instancias oficiales que tradicionalmente se venían ocupando del problema del agro mexicano. Es por eso que ahora se indica que existe una incapacidad institucional para apoyar la superación del sector, el cual no puede acudir a las estructuras oficiales, porque estas ya no existen o están limitadas en su funcionamiento o cuando existen están en proceso de federalización cuya dinámica ha limitado severamente el proceso de apoyo al agro.

El productor agropecuario del país requiere de apoyos en la estructura y en la dinámica política, ya que no tiene medios, no recibe motivación; ni existe capacitación institucional para enfrentar los problemas de la integración económica ni para analizar problemas que acarrea. Se ha perdido la habilidad para cambiar al ritmo de trabajo y para adecuar los sistemas productivos ante las exigencias de la producción. Los productores sociales y los productores comerciales habían descargado la capacidad para reconocer mercados en las instancias oficiales, y estas al desaparecer no tuvieron tiempo o no pudieron entregar esta responsabilidad fundamental a los productores (Martínez, 1996).

Un elemento evidente de retraso, derivado del proceso de limitación burocrático es la ausencia de organización para la compra de insumos, para el uso de implementos agrícolas, para representarse y para gobernarse. En el afán de integrar a los productores a las dinámicas estatales, se ha perdido en la mayoría de las comunidades sociales la habilidad para generar el autoconsumo, lo que ha provocado una dependencia más aguda de la vinculación institucional. El Estado, para producir caña, algodón, café, tabaco, buscó que los campesinos no produjeran maíz ni alimentos básicos y los proveyó a costos bajos. Cuando el Estado se retiró del proceso, no se modificaron los sistemas de vinculación y los campesinos productores de materias primas para el comercio o la exportación fueron los más afectados, hay que considerar a aquellos campesinos dependientes del Estado de las regiones colectivizadas de México (Martínez y Rechy, 2003).

### **3.13 Sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado 1982-1988**

En el aspecto internacional, la URSS ocupaba Afganistán, México ingresa al GATT en 1986, se intensifica el conflicto entre Irán e Irak, por estas razones crece el armamentismo entre las grandes potencias creando armas de destrucción masiva,

se da una crisis de deuda externa porque continúa la caída del precio del petróleo en 1987.

En el aspecto nacional, se inicia el Plan Nacional de Desarrollo en sustitución del Plan Sexenal pero con los mismos objetivos. Con una política austera enfrentó problemas económicos muy fuertes, como el descenso del precio del petróleo a nivel mundial. En el ámbito internacional, cooperó con un grupo diplomático encargado de procurar la paz en Centroamérica. Un viaje por varios países europeos trajo como consecuencia un intercambio más intenso a nivel comercial, político y cultural. La deuda externa se presentaba alta y hay devaluación del peso, por lo que se busca una política económica de proteccionismo y sustitución de importaciones, empiezan programas de ajuste estructural y privatización de empresas paraestatales. En el aspecto social, el terremoto de 1985 que afectó a la Ciudad de México fue una muestra de cooperación social de la población. Hay una considerable reducción de subsidios a la agricultura y de instituciones y organismo que apoyaban este sector, los únicos avances son apoyo al proceso productivo y termina reparto agrario, el gobierno privatiza empresas como por ejemplo AGROASEMEX, FERTIMEX (De la Fuente, s/f).

### **3.14 Sexenio de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994**

En el ámbito internacional, concluye la caída del Muro de Berlín en 1989, el fin de la guerra fría, en este período crece enormemente el dominio de empresas transnacionales, se lleva a cabo la Primera Cumbre mundial del medio ambiente en 1992, se presenta un alto endeudamiento de los países en desarrollo. Surge la Unión Europea en 1993 y México ingresa a la OCDE en 1994.

Su sexenio se inicia con la acusación del fraude electoral en el que se cayó el sistema de cómputo cuando iba perdiendo y posteriormente se le reconoció el triunfo. A través de lo que los especialistas llamaron "Terrorismo fiscal", Salinas

obtuvo más ingresos; y se deshizo de muchas empresas propiedad del gobierno que funcionaban como pérdidas para reducir los gastos. Renegoció la deuda externa reduciéndola en un 26% e incluso, en 1991, se reportó el primer superávit en muchos años (Paz y Palacio, 2006).

Durante su sexenio, la red de carreteras se reestructuró y se puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad, que se encargó de dotar de agua, electricidad, o banquetas a pueblos lejanos de la ciudad. A nivel internacional se firmó el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá y se lograron muchos intercambios comerciales y culturales con diversos países. En enero de 1994 se inició en Chiapas un levantamiento armado indígena que provocó una seria crítica internacional contra su gobierno. A partir de ello, sobrevinieron varios acontecimientos que desembocaron en la estrepitosa caída del peso al final de su mandato presidencial.

En el aspecto agrícola se buscó establecer las condiciones para crear una estructura agraria acorde con las condiciones planteadas por la integración comercial previstas por el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá. Para sus promotores, el campo se escindiría inevitablemente en dos, y para cada sector habrá una política diferenciada: un campo empresarial, moderno y competitivo en el mercado internacional, y otro campesino, atrasado y de subsistencia, apoyado por limitados programas de combate a la pobreza (PRONASOL u otros). Frente a este panorama esencialmente bimodal podemos agregar una tercera dimensión al futuro campo mexicano: el abandono de tierras agrícolas por ser improductivas o inútiles en el esquema de mercado abierto. El modelo económico neoliberal nos lleva a una estructura agraria dividida en tres: las tierras comerciales para la producción agropecuaria-forestal, las tierras de autosuficiencia y las tierras improductivas. Esta política busca crear un nuevo actor productivo capaz de sustituir la acción gubernamental para invertir en el campo. El agricultor, el hombre emprendedor del campo, el productor familiar que fue agente

preferencial del desarrollo agrícola de las últimas décadas, no es la pieza clave en los cálculos del neoliberalismo (Valenzuela, 1995).

Se efectuó la reforma al artículo 27 en el que se permite la venta del ejido, se inicia el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria como un plan que atiende las demandas de la población rural en zonas marginadas e incrementa los resultados mediante la masificación de bienes inocuos y servicios eficientes. También se inicia PROCAMPO en 1993 y surge como un mecanismo de transferencia de recursos para compensar a los productores nacionales por los subsidios que reciben sus competidores extranjeros, en sustitución del esquema de precios de garantía de granos y oleaginosas (Paz y Palacio, 2006).

### **3.15 Sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León 1994-2000**

Estalla en la región yugoslava de Kosovo un conflicto bélico entre el Ejército serbio y quienes defendían los intereses de la mayoría de origen albanés que vivía en ese territorio en 1998, se da un importante crecimiento de exportaciones de armas en Latinoamérica. México firma 7 TLC: G3 (México, Venezuela y Colombia), Costa Rica, Bolivia, Nicaragua, Chile, Unión Europea (TLCUEM) y con Israel.

En el ámbito nacional la crisis de 1994-1995 fue financiera y de deuda producto del crecimiento insostenible del riesgo financiero contraído por los encargados de finanzas y la economía del país. Se continúa más intensamente el movimiento del EZLN, la política económica logra reducir la inflación, pero aun así hay fuga de divisas del país, se crea el FOBAPROA, como una reforma política el presupuesto federal se desconcentra de los gobiernos estatales y del PRI en 1995, se da el Caso Chenaló en el que se desalojan violentamente a familias zapatistas en 1997. En el año de 1999, las remesas ocupan el 2do lugar de ingresos del país desplazando al turismo (González, 2009).

Se implementó el Programa Nacional de Agricultura y Desarrollo Rural, definiendo los siguientes objetivos de la política agropecuaria: aumentar los ingresos de los productores, incrementar la producción agropecuaria más aprisa que el crecimiento de la población, balancear el comercio agropecuario, lograr autosuficiencia en alimentos básicos, disminuir las diferencias regionales en productividad, empleo e ingreso y contribuir a la reducción de la pobreza rural, la conservación de los recursos naturales y el mejor uso del suelo. Se busca redefinir instituciones, políticas y programas de apoyo al campo para impulsar la productividad y atraer flujo de inversión al medio rural, se busca apoyar la organización rural como eje de la transformación productiva y surge el PROGRESA en 1997 (Plan Nacional de Desarrollo, 1995).

### **3.16 Sexenio de Vicente Fox Quesada 2000-2006**

El ámbito internacional se ve afectado con el atentado contra las Torres Gemelas en 2001 y la Guerra de Afganistán, se cometen los atentados en los trenes de Madrid en 2004. México firma 4 TLC: con la Asociación Europea de Libre Comercio (Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein), con el Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras), con Uruguay y el Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica entre México y Japón.

En el ámbito nacional en el sexenio no se logró la generación de empleos prometida, hubo falta de austeridad en el gasto, se dio el aumento del IVA en alimentos y medicinas, se logró controlar la Inflación, el tipo de cambio en libre flotación, se dio una disminución de la Deuda Pública Exterior y control del Déficit Público, se incrementaron las Reservas Internacionales así como el Gasto en Desarrollo Social, se dio una construcción record de Vivienda Popular y se apoyó como nunca antes a las micro y pequeñas empresas (Aguirre, 2007).

Se promulga la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en 2001, el PROGRESA cambia de nombre a OPORTUNIDADES en 2002, en el Plan Nacional de Desarrollo se establece el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2001-2006, se busca la vinculación productiva con el mercado a través de asesoría y capacitación, se impulsa a las instituciones financieras para el otorgamiento de créditos rurales, se fortalece el desarrollo rural por medio de la inversión económica y se crean y desarrollan proyectos productivos (Aguirre, 2007).

### **3.17 Sexenio de Felipe Calderón Hinojosa 2006-2012**

La actividad económica mundial es moderada sin muchos cambios, se da una expansión en la región de América Latina y el Caribe más sólida que recuperaciones anteriores Brasil, Chile, Argentina, existen marcadas divergencias entre regiones, siendo EUA y China los países que se están expandiendo más rápido como potencias mundiales.

A nivel nacional hay una gran mejora macroeconómica, se crea el Seguro Popular y se construyen muchos tramos carreteros, promulga la Ley del ISSSTE, pero se enfrentó a grandes problemas como el aumento de la inseguridad nacional al declararle la guerra al narcotráfico, se dio un decreto de austeridad en función pública y se elevó el precio de la canasta básica (El Planeta, 2011).

En el sector agrícola en el Plan Nacional de Desarrollo se busca elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras mejorando el ingreso anual de los hogares en el sector rural y generando empleos, abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de campos y mares aumentando la producción nacional, mejorar los ingresos de los productores incrementando la presencia en los mercados globales, vinculándolos con los procesos de agregación de valor y la producción de bioenergéticos, revertir el deterioro de los ecosistemas, a través de

acciones para preservar el agua, el suelo y la biodiversidad, conducir el desarrollo armónico del medio rural mediante acciones concertadas, tomando acuerdos con todos los actores de la sociedad rural. Hay incremento en los apoyos a proyectos productivos y apoyo a través del PEC, pero no fue suficiente, en este período se genera una migración masiva del campo a otras partes del país y del mundo (Plan Nacional de Desarrollo, 2001).

### **3.18 Sexenio de Enrique Peña Nieto 2012-2018**

En el ámbito internacional se están viviendo grandes crisis económicas como en Europa (Grecia y España) y EUA. Hay posicionamiento de algunos países como nuevas potencias mundiales BRIC (Brasil, Rusia, India y China).

El nuevo Presidente toma el mando del país con altos índices de violencia e inseguridad, por lo que promueve recuperar la paz y libertad, también propone la reforma anticorrupción y que su gobierno se maneje a través de una política incluyente con todos los actores de la sociedad, buscará mejorar la cantidad y calidad de empleo y educación y promueve la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Plan Nacional de Desarrollo, 2013).

En el aspecto agropecuario, la FAO sugiere políticas diferenciadas (Gómez, 2012) en cada sector del agro, además de que se buscará reducir la brecha entre agricultores de subsistencia y exportadores y se le dará un seguimiento más oportuno a programas. La política agroalimentaria del Gobierno de la República contempla siete estrategias para elevar la productividad del campo (Presidencia de la República, 2013):

- Respaldo a los pequeños productores.
- Incrementar la disponibilidad de fertilizantes mexicanos.
- Facilitar el uso de semillas mejoradas y asegurar la sanidad de los alimentos.



- Incrementar el riego en todo el país.
- Mayor crédito y servicios financieros para el campo.
- Sincronizar la oferta y demanda de productos agropecuarios.
- Contar con un moderno marco legal para dinamizar el campo.

Además, el actual gobierno según datos de la página oficial de Presidencia, propone las siguientes reformas transformadoras que son fundamentales para el desarrollo político, económico y social de nuestro país (Presidencia de la República, 2014):

- **Reforma Laboral.** Flexibiliza el mercado laboral, genera mejores condiciones para la contratación especialmente de jóvenes y de mujeres, facilita que México pueda ser más competitivo.
- **Reforma en Competencia Económica.** Establece un órgano regulador que le da las facultades para normar la economía y lograr una mayor competencia en los distintos sectores. Además le da elementos o le da capacidades para combatir prácticas monopólicas.
- **Reforma en Telecomunicaciones.** Para ampliar la cobertura de los servicios digitales, ampliar la competencia en este sector, en los servicios de telefonía, de televisión, de acceso a la Internet, consagrado ya como un derecho de los mexicanos.
- **Reforma Financiera.** Busca fomentar y promover el crédito en nuestro país para asegurar que en los próximos años, especialmente para las micro, pequeñas y medianas empresas haya mayor crédito.
- **Reforma Hacendaria.** Establece un régimen fiscal más simplificado, que cobrará más impuestos a quienes más ingreso tengan y fortalece la capacidad del Estado para hacer mayor inversión en sectores que hoy lo

demandan: educación, ciencia, innovación y tecnología; infraestructura, salud.

- **Reforma Energética.** Establece condiciones para que el Estado mantenga la propiedad de los hidrocarburos que están en el subsuelo del territorio nacional, pero establece nuevas fórmulas, nuevos mecanismos para la exploración, la explotación y la producción de hidrocarburos y de nuevas fuentes generadoras de energía con la participación del sector privado. Establece un cambio paradigmático para la industria paraestatal PEMEX, al pasar de ser una industria o una empresa del Estado a convertirla en una empresa productiva del Estado y que ahora tendrá competencia.
- **Reforma Político-Electoral.** Crea un Instituto Nacional Electoral, que establece un nuevo marco para la política, por ejemplo prevé la creación o la posibilidad de conformar gobiernos de coalición.
- **Reforma en Transparencia.** Se crea un órgano autónomo, que anteriormente sólo tenía facultades para auditar o para fiscalizar la transparencia en el orden Federal y ahora se le amplían sus facultades para asegurar un ejercicio más transparente de los recursos públicos en todos los ámbitos, en poderes y ámbitos u órdenes de Gobierno que hay en nuestro país.
- **Código Nacional de Procedimientos Penales.** Uniforma y asegura una aplicación mucho más puntual de la ley en nuestro país.
- **Reforma Educativa.** Para asegurar la calidad de la educación a la altura de los retos y de la globalización que hoy vive el mundo.

- **Reforma en Seguridad Social.-** Pensión Universal y un seguro de desempleo para quienes trabajan en la formalidad.

Con estas reformas estructurales se buscan varios objetivos en beneficio del país como son: elevar la competitividad, fortalecer nuestro régimen institucional democrático y ampliar los derechos sociales y con todo esto lograr políticas públicas más eficientes tomando en cuenta los intereses de la sociedad en general y buscando beneficiar a los que más lo necesitan. Para lograr el cumplimiento de estos objetivos se delegan funciones a las dieciocho Secretarías en funciones actualmente.

### **3.19 Organismos internacionales**

Como mencionan expertos de la UNESCO, los organismos internacionales son organizaciones o sistemas diseñados para lograr metas y objetivos de carácter y espectro internacional. Estos se dividen en dos grandes vertientes (Rocuts y Cruz s/f):

1. Las organizaciones internacionales intergubernamentales (OII), que se caracterizan porque sus miembros se componen de los representantes de los Estados soberanos o incluso por otras agencias u organismos intergubernamentales como es el caso de la Unión Europea (UE) o de la Organización Mundial de Comercio (OMC), entre otras.
2. Las organizaciones no gubernamentales o mejor llamadas ONGs, que se componen principalmente de miembros de la sociedad civil y operan de manera privada con su propia libertad de gestión e ideología.

Generalmente, el término de Organización Internacional se utiliza para hacer alusión a las Organizaciones Internacionales Gubernamentales, sin embargo es

importante comprender que, las dos clasificaciones mencionadas anteriormente son relevantes para hacer una categorización más completa de las mismas, ya que sus objetivos, sus ámbitos, la escala de gestión y sobre todo su enfoque, varían según dicha denominación.

Dentro del grupo de las Organizaciones Internacionales Intergubernamentales se encuentra el Sistema de Naciones Unidas. Está conformado por una serie de Órganos principales: La Asamblea General, La Corte Internacional de Justicia, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social (ECOSOC), el Consejo de Administración Fiduciaria y la Secretaría General de Naciones Unidas. Estos, a su vez, cuentan con una serie de Órganos, Programas, Comisiones y Organismos a través de los cuales adelantan su labor (Martínez y Escobar, 2015).

Los Organismos de Naciones Unidas, también conocidos como “organismos o agencias especializadas” pertenecen al ECOSOC y son: la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Grupo del Banco Mundial (BM) compuesto por cinco entidades institucionales, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI), la Organización Marítima Internacional (OMI), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Unión Postal Universal (UPU), la Organización Meteorológica Mundial (OMM), la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y la Organización Mundial del Turismo (OMT) (Rocuts y Cruz s/f).

Por su parte, las Organizaciones No Gubernamentales se extienden en una amplia lista de organizaciones y fundaciones que promueven la filantropía dando información, recursos, apoyo técnico y asesoría, y también asociaciones de organizaciones que, colectivamente, promueven el fortalecimiento de la sociedad

civil y programas de filantropía. Su papel en la redefinición del Estado y en los procesos democráticos ha sido trascendente para plantear nuevos retos en lo político-institucional, así como en la relación con los actores de la sociedad civil.

Como mencionan Martínez y Escobar (2015), la Actividad Agrícola es un elemento importante de progreso y parte clave para el logro de la seguridad alimentaria de los países que cuentan con potencial de producción agrícola y que están en vías de desarrollo. La situación mundial actual en el que hay crecimiento demográfico extraordinario, principalmente en los países en vías de desarrollo, en el caso de países desarrollados, hay incremento poblacional debido a la migración. Entonces la FAO y el Banco Mundial proponen atender la seguridad alimentaria.

Para este fin, los organismos internacionales preocupados por la situación proponen ciertas acciones que básicamente se pueden resumir en:

- Urgencia global de fortalecer la actividad agrícola.
- Nuevas funciones para los Estados para el mercado y la sociedad rural.
- Créditos baratos y oportunos.
- Capacitación técnica requerida.
- Organización de productores.
- Creación de mercados globales y apoyo a cadenas de valor, que vinculen a los productores con los consumidores: comercio justo
- Los Jefes de Estado del G20 se comprometen a asignar 20 mil m.d.d para garantizar la seguridad alimentaria.
- Consideran el valor del sector rural por su contribución al combate de la pobreza, el equilibrio ambiental y la seguridad alimentaria del planeta (no sólo por su aporte al PIB).
- El Banco Mundial, la FAO, el BID y la CEPAL afirman que la situación rural debe atenderse en el contexto de su heterogeneidad económica y social a través de: forma de producción, venta-autoabasto, capacitación y organización, crecimiento y progreso y mercado laboral.

- Innovar los servicios financieros para el sector.
- Extensionismo para los pequeños productores agrícolas
- Promover la producción sustentable: revertir los daños provocados por los humanos y por el cambio climático.
- Auspiciar investigación y desarrollo de las ciencias agropecuarias, forestales y pesqueras.
- Cerrar la brecha de género.

Con estas acciones se busca minimizar o mitigar la situación difícil en la que se encuentra la agricultura a nivel mundial. Los principales organismos internacionales que se encargan principalmente de crear políticas públicas para el sector agropecuario son:

- a) Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2015).** Este organismo busca alcanzar la seguridad alimentaria para todos y asegurar que las personas tengan acceso a alimentos de buena calidad que les permitan llevar una vida activa y saludable es la esencia de las actividades de la FAO. Sus tres objetivos principales son: la erradicación del hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición, la eliminación de la pobreza y el impulso del progreso económico y social para todos, y la ordenación y utilización sostenibles de los recursos naturales, incluida la tierra, el agua, el aire, el clima y los recursos genéticos, en beneficio de las generaciones presentes y futuras.
- b) Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA, 2015).** Es el organismo especializado en agricultura del Sistema Interamericano que apoya los esfuerzos de los Estados Miembros para lograr el desarrollo agrícola y el bienestar rural. Su misión es estimular, promover y apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros para lograr su desarrollo agrícola y el bienestar rural por medio de la cooperación técnica internacional de excelencia. Su visión es alcanzar una agricultura interamericana competitiva, incluyente y sustentable que alimente el hemisferio y el mundo, y que a la vez genere oportunidades para

disminuir el hambre y la pobreza en los productores y los habitantes de los territorios rurales.

- c) Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2015).** Es un banco que apoya los esfuerzos de América Latina y el Caribe para reducir la pobreza y la desigualdad. Su objetivo es lograr el desarrollo de manera sostenible y respetuosa con el clima, son la mayor fuente de financiamiento para el desarrollo de América Latina y el Caribe, cuentan con un programa de reformas en evolución que busca aumentar nuestro impacto en el desarrollo de la región. Son 48 países miembros, incluidos los 26 países miembros prestatarios de América Latina y el Caribe, que tienen una participación mayoritaria del BID.
- d) Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF, 2015).** Es la institución original del Banco Mundial y trabaja en estrecha colaboración con el resto del Grupo Banco Mundial para ayudar a los países en desarrollo a reducir la pobreza, promover el crecimiento económico y generar prosperidad. Es propiedad de los Gobiernos de sus 188 países miembros. La institución ofrece una combinación de recursos financieros, conocimientos y servicios técnicos, además de asesoría estratégica a las naciones en desarrollo, incluidos los países de ingreso mediano y de ingreso más bajo pero con solvencia crediticia.
- e) Banco Mundial (BM, 2015).** El Grupo del Banco Mundial tiene dos ambiciosos objetivos: terminar con la pobreza extrema en el curso de una sola generación y promover la prosperidad compartida. Para acabar con la pobreza extrema, la meta del Banco es disminuir el porcentaje de las personas que viven con menos de US\$1,25 al día a al 3% antes de fines de 2030. Para fomentar la prosperidad compartida, la meta es promover el crecimiento de los ingresos de la población de todos los países que se sitúa en el 40% inferior de la distribución del ingreso. El Banco Mundial es una fuente fundamental de asistencia financiera y técnica para los países en desarrollo de todo el mundo. No se trata de un banco en el sentido usual sino de una organización única que persigue reducir la pobreza y

apoyar el desarrollo. El Grupo del Banco Mundial está conformado por cinco instituciones, administradas por sus países miembros.

**f) Fondo Monetario Internacional (FMI, 2015).** Promueve la estabilidad financiera y la cooperación monetaria internacional. Asimismo, busca facilitar el comercio internacional, promover un empleo elevado y un crecimiento económico sostenible y reducir la pobreza en el mundo entero. El FMI es administrado por los 188 países miembros a los cuales les rinde cuentas.

**g) Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD).** Agrupa a 34 países miembros y su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo. La OCDE ofrece un foro donde los gobiernos puedan trabajar conjuntamente para compartir experiencias y buscar soluciones a los problemas comunes. Trabajamos para entender que es lo que conduce al cambio económico, social y ambiental. Medimos la productividad y los flujos globales del comercio e inversión. Analizamos y comparamos datos para realizar pronósticos de tendencias. Fijamos estándares internacionales dentro de un amplio rango de temas de políticas públicas.



## **CAPÍTULO IV. LA EXTENSIÓN Y LOS MODELOS ECONÓMICOS EN MÉXICO**

La historia del país y de los mexicanos ha sido acompañada por diversas experiencias en el campo de la economía, en gran medida influenciada por el panorama internacional prevaleciente, lo que ha traído consigo que las políticas económicas hayan ido cambiando de acuerdo con las necesidades del mercado y por ende hayan existido diversas políticas públicas. Analizando los últimos 50 años de la historia de México se pueden identificar diversos modelos económicos que se diferenciaron entre ellos por las características prevalecientes en cada periodo.

### **4.1 El Modelo de Sustitución de Importaciones (1940-1955)**

A partir de 1940 se considera como un punto de referencia, como el año en que México con una economía cerrada y bajo el modelo de sustitución de importaciones, tuvo tasas de crecimiento económico y un desarrollo industrial muy elevados hasta finales de los años sesentas. El crecimiento se dio conjuntamente con el desarrollo de la siderurgia de los metales, de productos químicos, de alimentos y bebidas, así como de maquiladoras de ropa y calzado.

Dicho crecimiento se debió primariamente a la Gran Depresión de 1929, ya que después de este fenómeno económico social el gobierno se vio obligado a impulsar las industrias de transformación y a desarrollar el mercado local. De la misma manera, la Segunda Guerra Mundial fue otro factor que demandaba bienes mexicanos por parte de países devastados, lo que ocasionó que se aumentaran las tasas de empleo al tratar de satisfacer también la demanda local y ante la imposibilidad de importar bienes de los Estados Unidos, propició que México reorientara su producción hacia adentro. Así, el país vio llegar mayor tecnología y maquinarias gracias a las ganancias generadas. A esta época (1952-1970) se le

conoce como el “milagro mexicano” donde la inversión extranjera estuvo muy regulada, ya que se protegía demasiado al capital mexicano.

Lo que se plantea líneas arriba conforma la primera fase del Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (1940-1955), el cual consistió en una política económica orientada a promover la diversificación y desarrollo industrial en México. Dentro de este modelo se tuvieron diversas consecuencias negativas, dentro de las cuales se pueden citar las fluctuaciones de la moneda y el tipo de cambio, la inflación y un déficit en las finanzas públicas.

**Cuadro 1. El extensionismo en México en los años 50's**

<b>Periodo</b>	<b>Principales características</b>	<b>Modelo económico</b>
1950	En esta época la extensión era un medio de ayuda para las familias campesinas de subsistencia; cuyo bien era netamente público.  En México no se contaba con servicios de extensión.	Sustitución de importaciones

Fuente: Elaboración propia con datos de diversos autores

#### **4.2 El Desarrollo Estabilizador (1955-1970)**

El modelo del Desarrollo Estabilizador que se utilizó en el periodo de 1955 a 1970 aproximadamente, tenía por objeto tratar de reducir la inflación y hacerse de tecnología de punta para maximizar el desarrollo industrial.

Esta etapa se caracterizó por el endeudamiento con el exterior para financiar el gasto público, así como detener los aumentos salariales. Los resultados no fueron del todo mal, ya que siguió el crecimiento sostenido y una inflación menor al 5%. Además, poseía una estabilidad cambiaria con la misma política comercial anterior que era “la protección arancelaria, subsidios, exenciones de impuestos, control oficial de las organizaciones obreras, entre otras”.

Durante el periodo del desarrollo con estabilidad, la actividad petrolera se convertiría en uno de los proyectos a futuro para el desarrollo industrial más importante para el país. Esto significó que las exportaciones otorgarían una gran fuente de recursos financieros a México. Igualmente con la autonomía del Estado, para años posteriores México sería otro; porque se desarrollarían más áreas estratégicas como la electricidad, el petróleo, el acero, la química, la petroquímica, y los fertilizantes que proveerían de mayores riquezas.

El objetivo era incrementar la productividad y lograr competir internacionalmente al disponer de mayor tecnología. Hubo un crecimiento económico del 6.5% anual hasta 1970.

Las exportaciones durante estos periodos se vieron beneficiadas por lo antes expuesto, en tanto que las importaciones disminuyeron en consecuencia. Estos resultados se debieron a las coyunturas favorables que coincidieron con el modelo nacionalista de desarrollo de Cárdenas. Como resultado se dio origen al modelo de sustitución de importaciones que fomentó el desarrollo industrial iniciado por Ávila Camacho en 1940 y se continuó con el desarrollo estabilizador hasta 1970.

El crecimiento industrial de 1940 a 1970 mantuvo un ritmo de crecimiento sostenido, aunque fundamentado en un mercado sumiso que le proporcionaba la política proteccionista establecida por el gobierno.

Esta situación trajo como consecuencia el desarrollo de empresas ineficaces, sin ventajas competitivas con el exterior, y que les impidió establecerse a través de la exportación hacia mercados extranjeros; condición que impidió la creación de una verdadera industrialización moderna e independiente que contribuyera el desarrollo social del México postrevolucionario.

**Cuadro 2 El extensionismo en México en los años 60's**

<b>Periodo</b>	<b>Principales características</b>	<b>Modelo económico</b>
1960	La extensión se visualizó como un sistema de asistencia y educación para mejorar la eficiencia productiva; a los agricultores se les instruía dentro de sus parcelas y casas.	Desarrollo estabilizador

Fuente: Elaboración propia con datos de diversos autores

### **4.3 El Desarrollo Compartido (1970-1976)**

Durante el gobierno del presidente Luis Echeverría (1970-1976) se hicieron fuertes críticas al Modelo del Desarrollo Estabilizador y se planteó el Modelo del Desarrollo Compartido. Los objetivos de este modelo se basaron en lo que Cárdenas perseguía, tratar de satisfacer las demandas minúsculas de los trabajadores siempre y cuando no afectaran los intereses financieros de las empresas establecidas. Durante este sexenio, la crisis se fue haciendo más notoria, debido a los déficits económicos que se venían arrastrando de administraciones pasadas. Los altos niveles de gasto público, la excesiva oferta monetaria, el endeudamiento externo y las balanzas de pagos negativas, crearon una de las peores crisis de la historia de México. El crecimiento económico fue de -6% en promedio anual.

Para este periodo creció en gran medida la inflación debido los elevados precios del petróleo que para entonces se importaba, las industrias se paralizaron al no recibir apoyos, el desempleo aumentó, se devaluó el peso, se hicieron aumentos salariales y se adquirieron empresas en quiebra, todo esto vía deuda externa. En el comercio internacional las importaciones superaron a las exportaciones sobre todo por el abasto de alimentos y originados por el mal desarrollo del sector agropecuario y la creciente población, había fuga de capitales y se exageró en la emisión monetaria. Más tarde durante el gobierno de López Portillo se da un "boom" en el petróleo debido al alza de precios establecidos por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que superan las expectativas económicas del país. Se comienza a dar la recuperación económica por las exportaciones del

petróleo, y dada la confianza que generó esta etapa, se establecen políticas de un mayor gasto público y mayor emisión de dinero. Esto creó altos niveles de inflación y como resultado se fue produciendo una gran pérdida de competitividad de las industrias locales en el extranjero. También trae consigo una gran disminución de las exportaciones debido a una recesión mundial al adoptar varios países políticas restrictivas. Es entonces cuando las políticas proteccionistas que se estaban llevando a cabo, crearon más déficit en la balanza comercial y urgía un nuevo modelo económico que contrarrestara los efectos generados. De 1976 a 1977 hubo un crecimiento del 3.4%, de 1978 a 1981 un 7% y de 1981 a 1982 un 0.5%.

En resumen el modelo de sustitución de importaciones estuvo vigente desde 1940 hasta 1982, el cual se divide en tres etapas: de 1940 hasta 1958 se le conoce como la etapa Crecimiento con Inflación o sin desarrollo, de 1958 a 1970 Desarrollo Estabilizador y de 1970 a 1982 la etapa de Desarrollo Compartido o crisis y agotamiento, que fue el causante de finalizar el modelo económico, tras iniciar la administración de Miguel de la Madrid.

**Cuadro 3 El extensionismo en México en los años 70's y 80's**

Periodo	Principales características	Modelo económico
1970	La extensión se estructuró como un servicio o sistema que promovía técnicas y métodos productivos, para mejorar la eficiencia y el ingreso de los agricultores. Surge y se desarrolló el extensionismo basado en la Revolución verde.	Desarrollo compartido
1980	Las instituciones participaban en el extensionismo, y éste se consideraba como una intervención profesional orientada a la transferencia de tecnologías; se trató de sustituir el modelo de alto uso de insumos por el de alta eficiencia económica. Época de mayor importancia de la extensión en México, predominantemente definido por el Estado. El gobierno mexicano desarrolló un sistema de extensión y transferencia de tecnología agrícola. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) apoyó el extensionismo a través de la Dirección del Sistema de Extensión Agrícola y la investigación por medio del INIA, que tenía un eficaz programa de transferencia de tecnología.  Se empleaba a unos 25 000 extensionistas en todo el país. Las prioridades tanto de la investigación como del extensionismo durante este periodo	Desarrollo compartido

	<p>fueron la substitución de importaciones, la seguridad alimentaria y el apoyo a los agricultores de subsistencia. Eso significaba que el apoyo se concentraba en los alimentos básicos, es decir, maíz, trigo, frijol, arroz y sorgo.</p>	
--	---	--

Fuente: Elaboración propia con datos de diversos autores

#### **4.4 El Modelo Neoliberal (1980- 2016)**

A partir de los años ochenta la economía mexicana se ha caracterizado por presentar tasas de crecimiento económico menores y más volátiles que en las pasadas décadas. Se encontró óptimo reducir los impuestos durante el auge para reducir la cantidad de recursos disponibles de modo que el sector público no se pudiera exceder en el gasto, conduciendo a superávits menores durante los auges y a ajustes durante las recesiones.

El modelo neoliberal se estableció a partir de 1982 con el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado hasta hoy en día, el cual pretendía la reducción del gasto público, bajar las tasas de inflación, lograr una estabilidad financiera y fortalecer el ahorro interno (no gastar lo que no se tiene hasta tener una fuente de recursos sana). Se propuso reemplazar al Estado y sustituirlo por uno fuerte y eficiente. De ahí en adelante, las empresas nacionales serían las encargadas de reactivar e impulsar la economía. De esta manera, sin mucha intervención del estado, se fue eliminando barreras al comercio exterior al disminuir el proteccionismo.

Entre 1985 y 1994 se llevó a cabo una buena desprotección de la industria, la cual afectó a las ramas que habían sido esenciales en la política anterior. Los mercados internacionales eran más flexibles y abiertos, la privatización del sector público continuaba ampliándose y se daba prioridad a las actividades generadoras de divisas. El grado de industrialización era inferior al de las décadas anteriores a 1980 y sólo experimentaron un apogeo, inclusive en los años de la crisis más aguda, las empresas que se reubicaron pronto hacia las exportaciones. Finalmente el cambio más significativo fue el auge exportador de las manufacturas y el crecimiento de las

maquiladoras, el cual daba indicios de estar utilizando un modelo económico de Dualismo.

La reorientación económica consolidó la posición del Gobierno para una primordial apertura comercial incorporándose al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en ingles), hoy Organización Mundial de Comercio (OMC), y la firma del tratado de integración económica con los Estados Unidos y Canadá (TLCAN) en 1994 y diversos acuerdos con Centroamérica y Sudamérica mejorando considerablemente las exportaciones e importaciones. Sin embargo, esto no resolvió ningún problema en México, ya que por no quitar en su totalidad el proteccionismo, se crearon fuertes monopolios, que no eran ni competitivos, ni productivos y mucho menos eficientes ante el comercio internacional, es decir, no se contaba con una oferta suficiente para exportar, además de tener a las industrias con tecnologías obsoletas y la competitividad estaba basada en las modificaciones que se dieran en el mercado de divisas.

Un dato importante es que, a pesar de sus problemas, la industria mexicana, es y seguirá siendo uno de los sectores más dinámicos de la economía, la que paga los salarios más elevados y la que aporta la mayor parte de los recursos externos (sobre todo PEMEX). Aunque los servicios juegan ahora un rol cada vez más importante y los índices de industrialización ya no van tanto en ascenso, es indudable que el rol del sector seguirá siendo concluyente para el crecimiento económico del país. Es por eso que el modelo neoliberal debe ser reformado ya que es fuertemente criticado porque presenta buenas perspectivas macroeconómicas, pero es fatal a niveles microeconómicos y a pesar de las aperturas comerciales y acuerdos de integración económicos, las importaciones superaron a las exportaciones desde 1980 hasta el 2005, es indudable que el modelo neoliberal necesita cambios urgentes y una nueva reorientación.

Durante el periodo del Presidente Vicente Fox, se vio un refuerzo a la iniciativa privada, como un motor para el impulso del desarrollo y crecimiento económico. En

cuestión de Comercio Internacional se promovió las exportaciones cada vez más, con organismos dedicados al apoyo de PyMES (PYMEXPORTA, BANCOMEXT) para lograr mayor competitividad, productividad, y la eficiencia en la industria nacional. En conjunto con la continuidad de una política restrictiva y de control a la inflación.

A manera de resumen económico se puede mencionar que en datos, el PIB de México se incrementó en los rangos del 6.5% anual durante los años de 1965 a 1980, pero sólo aumentó en un 0.5% anual de 1980 a 1988. En los años 1990-1997 este incremento tuvo el 2.19%. Los bajos precios del petróleo, así como el incremento de la inflación, la deuda externa creciente y el deterioro del déficit presupuestario agravaron los problemas económicos del país a mediados de los ochentas; no obstante, el cuadro económico mejoró ligeramente al inicio de los noventas. En 1997 el PIB se estimó en aproximadamente 402.964 millones de dólares, lo que suponía un ingreso per cápita de 4.270 dólares y hasta 2006, el ingreso ascendió a aproximadamente 8.500 dólares (según datos del Banco Mundial).

**Cuadro 4 El extensionismo en México en los años 80's y 90's**

Periodo	Principales características	Modelo económico
1980	Finales de los 80s e inicios delos 90s, se dan cambios e innovaciones impulsados sobre todo por la necesidad de una mayor eficiencia y	Neoliberalismo
1990	<p>eficacia en la prestación de los servicios públicos, la reducción de la nómina del gobierno federal en el sector, y la necesidad de un sector más competitivo ya que el país se preparaba para suscribir el TLCAN.</p> <p>Se puso en marcha los medios para estimular la creación de un mercado de extensión privado en todo el país que apoyaría la ejecución de los programas gubernamentales en el nivel local, mediante los diversos programas de la SAGARPA.</p> <p>La extensión como intercambio de información y transferencia de habilidades. En México, se separa el componente de investigación del productivo y del demostrativo.</p>	Neoliberalismo

Fuente: Elaboración propia con datos de diversos autores



Para el inicio del nuevo siglo, en México se continúa con el modelo neo liberal, enmarcado en la globalización.

**Cuadro 5 El extensionismo en México en los años 2000**

Periodo	Principales características	Modelo económico
2000	<p>En el área de la investigación y el extensionismo, la Ley delega su aplicación a la SAGARPA, la cual coordina a los diversos órganos ejecutores cuyos cometidos son la investigación agrícola, la generación de tecnología, la experimentación y el extensionismo. Para tal efecto, la Ley prevé la creación de las siguientes instituciones o entidades en el nivel federal: el Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Rural Sustentable (SNITT), los Comités Sistema Producto, y el Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Integral (SINACATRI).</p> <p>La extensión como intervención para inducir innovaciones; visualizada como un medio de cambio en las personas, comunidades e industrias rurales. México inicia un extensionismo desvinculado de los centros de enseñanza e investigación.</p> <p>Surge la figura del Prestador de Servicios Profesionales (PSP), quien se encarga principalmente de apoyar al productor a obtener recursos de los programas federales.</p>	Neoliberalismo

Fuente: Elaboración propia con datos de diversos autores

**Cuadro 6 El extensionismo en México del año 2010 a la fecha**

Periodo	Principales características	Modelo económico
2010	<p>El sistema actual de asistencia técnica aplicado mediante los programas de apoyo está muy fragmentado y se basa en proyectos individuales. Como la mayor parte de la demanda de estos servicios se canaliza a través de los programas de apoyo de la SAGARPA, hay una dispersión de esfuerzos y de recursos en proyectos menores y una falta de integración desde el punto de vista del desarrollo territorial y de los objetivos de productividad. Debido a esa dispersión es difícil evaluar el impacto general del programa. La fuerza que impulsa la demanda es el acceso a los programas de gobierno (la inercia de la ventanilla). Los medios se convierten en el fin, por tal razón, se considera a los PSP como simples intermediarios (captadores de demanda) para los programas de apoyo federal.</p> <p>Como en muchos casos el PSP es el agente que inicia la ejecución de los programas de apoyo, éste tiene el incentivo de que se le pagará. Es</p>	Neoliberalismo

	<p>decir, los incentivos son para la captación de ingresos y no hay incentivos para que el PSP se mantenga al tanto del proyecto hasta su finalización ni para que evalúe su impacto. México muestra un aparente sistema de extensión confundido en la prestación de servicios profesionales.</p> <p>Año 2015. Se plantea un nuevo diseño de extensión a través de SEDESOL, aprovechando el sistema de transferencias del programa PROSPERA, surgiendo así el Programa Piloto Territorios Productivos.</p>	
--	--	--

Fuente: Elaboración propia con datos de diversos autores

## CAPÍTULO V. ESTUDIO DE CASO

Una vez que se ha realizado un análisis del modelo de extensión en México, es muy valioso hacer un estudio de un caso que presente la situación actual de la extensión en el país. Es de aquí que surge la idea de estudiar el Programa Piloto Territorios Productivos visto como una nueva modalidad actual de llevar extensión hacia el medio rural.

El Programa Piloto Territorios Productivos nace como una alternativa para lograr detonar el desarrollo rural en México a través de la integración de diversos apoyos por parte de diversos programas federales, estatales y municipales que de manera conjunta motiven a los pequeños productores a lograr un desarrollo endógeno mediante la creación y desarrollo de proyectos productivos que ayuden a la economía familiar y así puedan tener una mejor calidad de vida (Berdegúé, *et al.* 2015).

### 5.1 Metodología

La investigación tiene un enfoque dominante de tipo cualitativo con base en un trabajo de revisión documental. De igual manera se plantea un análisis cuantitativo, teniendo como base la aplicación de un cuestionario, este cuestionario se aplicará en una muestra representativa de informantes que hayan participado en el programa piloto Territorios Productivos, al mismo tiempo se hará entrevistas a informantes clave. Esto con la finalidad de obtener la información necesaria que permita analizar la metodología de este programa y determinar si el mismo representa una nueva modalidad de extensión en México.

Para lograr recabar la información necesaria se hizo varias visitas a la zona de investigación, la cual es la el Estado de Puebla, con el objetivo de visitar varios municipios en donde se está trabajando la prueba piloto, asimismo se entrevistó a la

encargada estatal de coordinar la prueba piloto en el estado y a cada uno de los promotores en los municipios.

El Programa Piloto Territorios Productivos tiene un mapa organizacional que se observa en la figura 4, es la estructura necesaria para que funcione de manera organizada a nivel nacional. El promotor funcional tiene a su cargo a dos promotores comunitarios. El promotor comunitario tiene a cargo dos comunidades, en las cuales es variable el número de proyectos y grupos organizados que pueda tener cada comunidad.



**Figura 4 Mapa organizacional del PPTP, Puebla**

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en entrevista a promotores

Es importante mencionar que el Programa Piloto Territorios Productivos, inicia como su nombre lo dice a manera de piloto en el año 2015 en cinco estados de la república mexicana, Chiapas, Oaxaca, Puebla, Estado de México y Veracruz.

Para realizar esta evaluación se requirió una investigación bibliográfica, una vinculación con sus directivos para realizar entrevistas y observación de campo en las localidades donde se realiza el proyecto piloto en el estado de Puebla.

### **5.1.1 Investigación documental**

La investigación documental incluirá la revisión bibliográfica de documentos en línea, tesis, libros, artículos científicos y revistas sobre la temática de la investigación, así también la revisión del Sistema Nacional de Capacitación y Extensión rural Integral (SINDER) y las reglas de operación de aquellos programas de SAGARPA que otorgan actualmente capacitación y asistencia técnica a los productores, particularmente el programa Territorios Productivos de la SEDESOL.

### **5.1.2 Trabajo de campo**

El trabajo de campo se realizará en diversas comunidades del estado de Puebla con aquellos extensionistas que participaron en la primera fase del programa Proyectos Productivos, de igual manera a los funcionarios y beneficiarios del programa.

Las técnicas de investigación aplicadas para obtener información serán:

1. Observación directa y participativa. Se pretende realizar visitas de campo a zonas del medio rural definidas previamente, en donde se ha realizado la prueba piloto del programa Territorios Productivos, con la finalidad de observar la situación actual que prevalece y el impacto de los apoyos.
2. Entrevistas abiertas y dirigidas. Una principal fuente de información son los extensionistas participantes del programa Territorios Productivos, así como también los funcionarios públicos correspondientes, para lo cual será necesario entrevistarlos y conocer sus respectivos puntos de vista y poder reunir sus conocimientos empíricos respecto al tema de investigación.
3. Revisión de los datos obtenidos en campo y analizarlos para elaborar cuadros informativos.

## 5.2 La Región de estudio de investigación

A continuación se hace una descripción de la región de estudios en esta investigación, el estado de Puebla, cabe aclarar que es uno de los cinco estados a nivel nacional en donde se decidió realizar la prueba piloto del Programa Territorios Productivos.

El estado de Puebla se localiza en la región central de México, al oriente de la capital de la república. Su territorio está lleno de contrastes, aunque las cañadas y las serranías son una constante en la mayor parte de él. El centro del estado está ocupado por el valle de Puebla-Tlaxcala, compartido con Tlaxcala. Este valle es amplio y de clima templado, con una altitud promedio de 2,160 metros sobre el nivel del mar (msnm). Forma parte de la provincia fisiográfica del Eje Neovolcánico.



**Figura 5 Ubicación geográfica del estado de Puebla**

El límite poniente del valle de Puebla es la Sierra Nevada, formada esencialmente por los volcanes Popocatepetl e Iztaccíhuatl. Alcanza alturas superiores a 5.000 msnm. Las cumbres de estos volcanes ocupan el segundo y tercer puestos por su elevación a nivel nacional, y normalmente estaban cubiertas de nieve durante todo el año. El Popocatepetl es un volcán activo al que se le ha calculado una edad de 23 mil años, y se ha convertido en uno de los más vigilados del mundo luego del aumento en su actividad volcánica. La Sierra Nevada señala el límite poniente del valle Poblano-Tlaxcalteca y la frontera entre Puebla y los estados de México y Morelos.

Al sureste de la Sierra Nevada, el Eje Neovolcánico alberga numerosas mesetas. La más inmediata es el malpaís de Nealtican, un depósito de material volcánico, arenoso y pedregoso, que alberga un denso bosque de pino-encino. Inmediatamente al sur del malpaís y al suroeste del valle poblano-tlaxcalteca se extiende el fértil valle de Atlixco. Al sur de este valle comienza la Mixteca Poblana, de abrupto relieve. Entre los cerros que conforman la Sierra Mixteca (formada en realidad por numerosas cordilleras) se encuentran varios valles de clima cálido semiseco. Por su importancia económica destacan el Valle de Matamoros. Otros valles enclavados en la Mixteca son los de Chiautla y Acatlán, más bajos que el de Matamoros. Los valles de la Mixteca apenas sobrepasan los 1, 000 msnm, y las montañas que los rodean difícilmente alcanzan los 2, 000 msnm en los puntos más altos. La mayor altitud de la región es el cerro Tecorral, en el municipio de Izúcar de Matamoros, con 2,060 msnm.

Al oriente de la Mixteca Poblana se encuentra el valle de Tehuacán, que es una planicie alargada que se extiende desde el Valle de Tepeaca (que comprende los municipios de Tepeaca y Tecali de Herrera) hasta el sureste del estado. En el límite con Oaxaca, el Valle de Tehuacán se da lugar a la Cañada de Cuicatlán, que es un conjunto de fallas originadas por el plegamiento del Eje Neovolcánico, la Sierra Madre Oriental y la Sierra Madre del Sur. Tanto la cañada como el valle forman parte de la Reserva de la Biosfera Tehuacán-Cuicatlán. El valle de Tehuacán está

separado de la Mixteca por la Sierra de Zapotitlán, de mayor altura que la Sierra Mixteca, con altitudes superiores en varias ocasiones a los 2, 000 msnm.

Al oriente del valle de Tehuacán se encuentra otra cordillera que comúnmente se conoce con el nombre de Sierra Negra de Tehuacán, parte del Eje Neovolcánico y de abrupto relieve, con altitudes superiores a 2, 000 msnm. La Sierra Negra emergió sobre la Sierra Madre Oriental, sepultándola con su intensa actividad volcánica, aunque esta última emerge más al sur, en el estado de Oaxaca, con el nombre de Sierra Mazateca.

Al norte de la Sierra Negra y el valle de Ciudad Serdán se eleva el Pico de Orizaba, el punto más alto de México y límite entre Puebla y Veracruz, cubierto por nieves perpetuas amenazadas por el cambio climático. Al poniente al Citlaltépetl se encuentra el volcán Sierra Negra. El declive poniente de la Sierra Negra y el Citlaltépetl forman los Llanos de San Andrés (2, 500 msnm) que descienden progresivamente hacia el poniente hasta el valle de Tepeaca y los Llanos de San Juan. Éstos constituyen la zona de transición entre el Eje Neovolcánico y la sección meridional de la Sierra Madre Oriental, que en Puebla toma el nombre de Sierra Norte de Puebla. Ocupa el norte de Puebla, en un espacio de cien kilómetros por cincuenta. La Sierra Norte se extiende hacia el territorio de Hidalgo y Tlaxcala; al tiempo que separa las mesetas del centro de Puebla y la Llanura Costera del Golfo. A esta última región natural corresponde una pequeña porción del extremo norte y noreste del territorio poblano.

**Hidrología.** El territorio poblano se encuentra sobre cuatro regiones hidrológicas mexicanas. Casi dos tercios del territorio corresponden a la región del Balsas que desemboca en el Océano Pacífico. De las cuencas que constituyen esta región, la del río Atoyac drena una superficie equivalente al 49% de la superficie poblana.





**Figura 6 Hidrología Puebla**

El Atoyac recibe las aguas de numerosos afluentes, entre ellos el Zahuapan, el Nexapa, el Acatlán y el Mixteco. Porcentajes bastante menores corresponden a las cuencas de los ríos Amacuzac y Tlapaneco que se unen al Atoyac para dar origen al curso medio del río Balsas. En esta región se encuentran algunas presas importantes, destacando la Presa de Valsequillo. Una de las grandes problemáticas de la región del Balsas es la presencia de una gran actividad industrial en la zona. Ello implica un alto índice de contaminación de las corrientes superficiales y los mantos freáticos de la cuenca que a su vez tienen grandes repercusiones para el equilibrio de los ecosistemas y para las poblaciones humanas.

El resto del territorio poblano se encuentra dentro de tres regiones hidrológicas que desaguan en el Golfo de México. La región del Pánuco representa menos del 1% de la superficie del estado y corresponde a una pequeña sección en el municipio de Honey. Segunda en importancia es la región del Tuxpan-Nautla, con 23% de la superficie estatal. Está subdividida en cuatro cuencas que tienen sus fuentes en la Sierra Norte de Puebla. La cuenca del río Tecolutla desagua más del 16% de la superficie de Puebla. Recibe las aguas de ríos como el Apulco, el Laxaxalpa y el Necaxa. Sobre este último se encuentra la Presa Necaxa. El relieve de la cuenca

alta del Tecolutla origina saltos de agua que constituyen un atractivo turístico. Algunas de ellas son Las Brisas (Cuetzalan del Progreso) y San Pedro Atmatla (Zacatlán). Al norte de la cuenca del río Tecolutla se encuentra el río San Marcos, perteneciente a la cuenca del río Cazones. El extremo norte de Puebla forma parte de la cuenca del río Tuxpan, donde corre el caudaloso río Pantepec. Las inundaciones del Pantepec han ocasionado varios desastres naturales en la región, como en 1999, cuando más de cien familias de Huehuetla (Hidalgo) perdieron sus casas y 254 personas fueron arrastradas por la corriente del río en la Sierra Norte de Puebla.

La tercera región hidrológica en importancia en el estado de Puebla es la región del Papaloapan, en el sureste del estado y drena alrededor de 17% de la superficie. El caudaloso río Papaloapan tiene sus fuentes en el árido valle de Tehuacán, donde nacen los ríos Tehuacán y Zapotitlán. Ya en la Llanura Costera del Golfo de México, el Papaloapan recibe las aguas de otros ríos nacidos en la vertiente oriental de la Sierra Negra de Tehuacán, como el Coyolapa y el Petlapa. Pertenece también a esta región una pequeña porción de la cuenca del río Jamapa, en la Sierra de Quimixtlán al norte del Citlaltépetl.

**Climatología.** Los climas dominantes en el territorio poblano son los climas templados, con diversos grados de humedad. La tercera parte del territorio posee un clima templado subhúmedo con lluvias en verano. Esta porción corresponde a la región del centro del estado, donde se encuentran los valles de Puebla-Tlaxcala y Atlixco, la vertiente meridional de la Sierra Norte de Puebla y la vertiente occidental de la Sierra Negra de Tehuacán.

La falta de lluvias en estas regiones se explica en parte por la presencia de las altas montañas en el oriente del estado, que impiden el paso de las nubes cargadas de humedad provenientes del Golfo de México. En esta porción del territorio poblano las temperaturas anuales son de 16° en promedio, y la pluviosidad oscila entre los 600 y 800 mm anuales. La estación de más lluviosa es el verano. La estación de

Echeverría (21-034) localizada en el Valle de Puebla, registró en promedio 165 mm de lluvia en el mes de junio durante los años de 2001 a 2005. Igualmente con temperaturas templadas, pero con mayor humedad, son algunas zonas de las regiones medias de las sierras de Tehuacán, Nevada, Norte y el Citlaltépetl. En conjunto, los espacios con clima templado en Puebla suman alrededor de 40% de la superficie del territorio.

**Cuadro 7 Climatología del estado de Puebla**

<b>Clima</b>	<b>Porcentaje %</b>
Templado	39.49
Cálidos y semicálidos	38.96
Secos y semisecos	18.51
Fríos y semifríos	3.05

Fuente: INEGI 2010.

Otro 39% corresponde a los climas cálidos. Estos corresponden a las regiones de la Mixteca Poblana y la vertiente oriental de las sierras Norte y de Tehuacán, así como la región de la Sierra de Quimixtlán, en el centro oriente del estado. Las temperaturas cálidas se deben a una menor altitud en comparación con ámbitos geográficos como el valle de Puebla. Por poner un ejemplo, en la Mixteca las cumbres de los cerros rara vez rebasan los 2, 000 msnm, en tanto que el valle de Puebla tiene una altitud de 2, 160 msnm.

Una situación distinta es la de las vertientes orientales del estado. Además de encontrarse a una altitud menor en comparación con las mesetas del altiplano, se hallan más próximas a la costa del Golfo. Esto también establece una diferencia fundamental entre la Mixteca y las otras regiones de clima cálido en Puebla: la Mixteca es bastante más seca que la Sierra Norte y la Sierra Negra de Tehuacán. Mientras que la estación meteorológica de Piaxtla (Mixteca Poblana) registra una pluviosidad promedio de 727 mm anuales, las isoyetas de la Sierra Negra superan los 3, 000 mm y las correspondientes a la Sierra Norte alcanzan los 4, 000 mm.

Poco más del 18% de la superficie de Puebla posee algún tipo de climas secos o semisecos. Se trata principalmente de la parte sur del valle de Tehuacán y los Llanos de San Juan y de San Andrés, localizados tras las altas montañas del oriente del estado. Otra región con este tipo de clima se encuentra en el sur de la Mixteca, en el límite con Oaxaca y Guerrero. Las temperaturas en estas regiones oscilan entre los 16 °C y 22 °C. La pluviosidad es relativamente más escasa que en el resto del estado. En Oriental (Llanos de San Juan), las lluvias en promedio no rebasan los 500 mm anuales, mientras que en Ciudad Serdán rondan los 400 mm.

**Demografía.** Puebla es la quinta entidad federativa más poblada de México. Es habitada por 5 779 829 personas y aproximadamente un quinto de ellas está en el municipio de Puebla, donde se encuentra la capital del estado y aproximadamente un tercio de los habitantes del estado se encuentran en la Zona Metropolitana de Puebla, INEGI 2010. En contraste, existen regiones con una baja densidad de población especialmente en las regiones de La Mixteca y el Valle de Tehuacán. La población urbana representa el 71.8% y la rural un 28.2%.

Al principio del siglo XX el estado de Puebla albergaba el 7% de la población de México, alrededor de 1 millón 300 mil habitantes. Con esa cifra, Puebla era la cuarta entidad más poblada del país. A pesar de que la población del estado ha aumentado hasta más de 5 millones al inicio del siglo XXI, los poblanos radicados en el estado representan el 5,2% de la población nacional mexicana, INEGI 2010. La mayor parte de la población se concentra en Puebla de Zaragoza, capital del estado. En 1900, la capital poblana tenía una población de más de 93 mil habitantes, en los siguientes 55 años, la población de la Angelópolis llegaría a multiplicarse por 10, hasta llegar a más de 1 millón 400 mil habitantes en el 2005, INEGI 2010. La ciudad de Tehuacán, segunda en importancia por su población en el estado, comenzó el siglo XX con una población de 7.139 habitantes, en 2005 tiene una población de 260.923 habitantes. Las regiones con mayor densidad de población en el estado son la Angelópolis, con densidades superiores a 2.000

hab/km<sup>2</sup>; y la Sierra Norte, con densidades mínimas de 50 hab/km<sup>2</sup>. El promedio de la entidad es de 169 personas por km<sup>2</sup>.

En el año 2005, el estado ocupó la sexta posición entre las entidades federativas de la República Mexicana en lo que refiere a emigración, con 91.897 emigrantes. La emigración transnacional representó el 1,4% de la población originaria del estado, y el principal destino es Estados Unidos. Las zonas expulsoras de migrantes transnacionales son la Mixteca y Tehuacán y la Sierra Negra. En contraste, la entidad recibió más de 96 mil inmigrantes provenientes de otras partes del país y del extranjero; en el estado residen principalmente comunidades españolas, italianas, libanesas, estadounidenses, alemanas, francesas, guatemaltecas, coreanas y salvadoreñas.

Algunas de sus ciudades más importantes son Puebla de Zaragoza, Tehuacán, San Martín Texmelucan, Teziutlán, Tecamachalco, Zacatlán, Huauchinango, Libres, Atlixco, Cholula, Xicotepec de Juárez, Tepeaca y Cuetzalan. Su economía se basa principalmente en la manufactura y la industria de la transformación. Al norte del estado se encuentra la presa Necaxa, que alimenta de energía eléctrica el centro de la Ciudad de México desde 1903. El antiguo nombre de la capital del estado es la ciudad de Puebla de los Ángeles, llamada así por una leyenda que cuenta que unos ángeles trazaron las calles de la ciudad en un sueño, de ahí que se encuentran simétricamente bien delineadas. A partir de 1862 la Ciudad pasó a nombrarse Puebla de Zaragoza, en honor de su defensor el General Ignacio Zaragoza por un decreto presidencial de Benito Juárez

**Población urbana y población rural.** De acuerdo con el II Censo de Población (2010), el estado cuenta con 6,348 localidades que albergan una población total de 5,779,829 personas. Del total de localidades de la entidad, solo 266 tienen una población mayor a 2,500 habitantes. En México, las localidades urbanas son todas aquellas poblaciones que posean más de 2,500 habitantes, de acuerdo con la

definición adoptada por el INEGI, lo que implica que la gran mayoría de las localidades censales del estado son rurales.

En conjunto, 6,082 localidades rurales (incluidas cabeceras municipales como La Magdalena Tlatlauquitepec, con menos de 400 habitantes) albergan a 1 millón 582 mil 425 habitantes (29.39% de la población, mayor que el 23.5% nacional). La mayor parte de la población urbana de Puebla se concentra en ciudades con más de 15 mil habitantes. Solo la Angelópolis concentra el 27.6% de la población. Tehuacán, el segundo municipio más poblado de la entidad, apenas representa el 4.84% de la población. Los únicos municipios con poblaciones de más de cien mil habitantes son Puebla, Tehuacán, San Martín Texmelucan, Atlixco y San Pedro Cholula.

**Economía.** El mayor sector de la economía poblana es el de la industria manufacturera, que contempla la *maquila*, especialmente de productos textiles, concentrada en las regiones del centro del estado y el valle de Tehuacán. Sin embargo, sumados los rubros de comercio y servicios de diversas clases, las actividades terciarias representan alrededor del 60% de la economía del estado. Son numerosas también las poblaciones con una economía apoyada principalmente en la agricultura, pero debido a las condiciones adversas que este sector enfrenta en México, muchas de ellas han quedado desarticuladas y se han convertido en fuente de mano de obra no calificada o expulsoras de migrantes internacionales, al grado que actualmente dependen principalmente de las remesas de dinero de los miembros de las comunidades transnacionales. Así como el estado de Puebla está dividido en municipios, estos están agrupados en regiones socioeconómicas, de acuerdo con las características de cada uno en sus actividades económicas, sociales y su situación geográfica, lo cual permite al gobierno del Estado impulsar el desarrollo y la modernización de cada uno:

- Región I. Huauchinango.
- Región II. Teziutlán.

- Región III. Ciudad Serdán.
- Región IV. San Pedro Cholula.
- Región V. Puebla
- Región VI. Izúcar de Matamoros.
- Región VII. Tehuacán.

En este ámbito, y con la finalidad de analizar una experiencia actual de extensionismo se opta por el Programa Piloto Territorios Productivos, el cual es una estrategia internacional adoptada en gran parte de América Latina como un modelo que busca incluir y aprovechar diversos programas de orden federal, nacional y local, aunado al extensionismo, con la finalidad de lograr un desarrollo rural local desde adentro de la misma comunidad.

### **5.3 Programa Piloto Territorios Productivos (PPTP)**

Este es un programa para potenciar la productividad, la producción y los ingresos de los hogares en condición de pobreza que son beneficiarios de PROSPERA que habitan en municipios y localidades en que los pequeños productores campesinos tienen un peso social y económico preponderante, priorizando los municipios originalmente seleccionados por la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH), (Berdegué, *et al.* 2015).

El programa propone de inicio, superar en el sexenio 2013-2018 una larga etapa durante la cual las políticas públicas han sido incapaces de potenciar la contribución a la generación de ingresos de los hogares en condición de pobreza en el sector rural, incluyendo prominentemente a los pequeños productores y a los campesinos, de modo tal que su trabajo sea un pilar decisivo en la superación de las condiciones de pobreza y de inseguridad alimentaria que los afectan (RIMISP, 2015).

El modelo que el PPTP sigue para poder obtener los resultados que se plantea en sus objetivos es el siguiente:



**Figura 7 Modelo del PPTP**

Fuente: Elaboración propia con datos de Rimisp.

La estrategia consiste en dinamizar los principales ejes económicos a nivel local y territorial y en mejorar la participación organizada de los hogares pobres en esos espacios económicos. Los pilares de esa estrategia son cinco:

1. Aprovechar la liquidez y los efectos multiplicadores de las transferencias gubernamentales existentes (principalmente PROSPERA/PAL y Proagro Productivo) como un “piso mínimo” habilitante para que los participantes desarrollen nuevas actividades productivas.



2. Una fuerte inversión en el desarrollo y fortalecimiento de organizaciones sociales para el desarrollo económico, desde el nivel local hasta el territorial.
3. Un conjunto coherente de inversiones e iniciativas orientadas a producir “bienes públicos” que eliminen o mitiguen las restricciones que afectan el desempeño de los principales ejes productivos territoriales.
4. Acceso a un conjunto mínimo necesario y bien coordinado de servicios públicos de apoyo al desarrollo productivo, enfatizando en aquellos orientados a impulsar las capacidades individuales y colectivas locales en temas tecnológicos, comerciales, organizacionales, de liderazgo e innovación social, entre otros. Aunque algunos de estos servicios podrían ser provistos a través del programa y sus recursos, se pone un fuerte acento en construir articulaciones con otros programas de diversas dependencias gubernamentales.
5. Un enfoque territorial del programa, desplegado en territorios funcionales donde las localidades rurales están estrechamente relacionadas con centros urbanos pequeños y medianos, reconociendo en estos territorios los espacios en que la población rural en situación de pobreza realiza buena parte de su vida económica, (Berdegué, 2015).

### **5.3.1 Base legal del Programa Piloto Territorios Productivos**

El Programa Piloto Territorios Productivos es ejecutado por el programa PROSPERA, en estrecha coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Se retoma de un ámbito internacional con las experiencias recientes de países como Brasil, Perú y Chile, entre otros, en donde apunta una nueva tendencia de entregar a las entidades responsables de los programas de transferencias condicionadas, una

responsabilidad directiva en la articulación con los programas productivos, (Berdegú, 2015). Esta articulación quizá esté dirigida por la falta de éxito de aquellos programas sociales en la detonación del desarrollo rural.

Pese a ser un programa dirigido a sectores pobres del campo, es menester resaltar que se inspira en las políticas de desarrollo económico y productivo, articulándolas con aquellas de desarrollo social.

De esta forma se afirma, en lo esencial, que la mayoría de las personas y comunidades rurales que viven en condición de pobreza, tienen un potencial productivo (agrícola y no agrícola) que ha sido subestimado por las políticas públicas de los últimos años, y que dicho potencial productivo debe ser un eje decisivo de sus propias estrategias para superar sus rezagos socioeconómicos.

El programa para Democratizar la Productividad (PDP) busca que todas las personas, independientemente de su lugar de origen, condición social o actividad económica, tengan acceso a mejores herramientas, tecnologías y conocimientos, para darle mayor valor agregado a su trabajo y, con ello, poder aumentar sus ingresos. El programa aquí propuesto contribuye especialmente a tres de los objetivos rectores del PDP: elevar la productividad de los trabajadores, de las empresas y de los productores del país; establecer políticas públicas específicas que eleven la productividad en las regiones y sectores de la economía; fortalecer el proceso de diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas para orientarlas a elevar y democratizar la productividad.

Por otra parte y debido en buena medida al estancamiento de su productividad, los hogares de los pequeños productores y campesinos, padecen los peores niveles de pobreza. Lo más preocupante es que cuando se tiene una mirada de mediano plazo, la pobreza rural no cede, a pesar de

las fluctuaciones positivas o negativas en ciclos temporales más cortos de tiempo.

Para enfrentar este flagelo, el Gobierno Federal ha puesto en marcha la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH), definida como “una estrategia de inclusión y bienestar social de carácter nacional, que busca garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición de los 7.4 millones de mexicanos que hoy viven en condición de pobreza extrema, y contribuir al ejercicio pleno de su derecho a la alimentación.” Se ha señalado que un elemento central de esta estrategia es “vincular las políticas sociales con las económicas para empoderar a la gente y lograr que salga de la pobreza por su propio pie”, (Berdegú, 2015).

De los objetivos de la CNCH, este programa se vincula más directamente con dos:

1. Aumentar la producción y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.
2. Promover la participación comunitaria.

Ambas políticas confluyen en el sujeto: los pequeños productores y campesinos que se relacionan por una parte con la CNCH por su condición de pobreza, y con el PDP en su calidad de actores económicos con bajos niveles de productividad y con un potencial de desarrollo económico subutilizado.

Ni la CNCH podrá superar la pobreza y la inseguridad alimentaria sin potenciar la capacidad económica de la población en situación de pobreza, ni el PDP podrá impulsar la productividad de la mayoría de los productores agrícolas y no agrícolas del país, si gran parte de ellos siguen estando en situación de pobreza y padeciendo inseguridad alimentaria.

Además, el Programa Piloto Territorios Productivos (PPTP) como consecuencia de la combinación hace parte de las reformas a la política social que introdujeron importantes cambios en el programa de transferencias condicionadas Oportunidades que concluyen en la creación de PROSPERA Programa de Inclusión Social. El Decreto por el cual se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA indica que “El objeto de PROSPERA es articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza extrema, bajo esquemas de corresponsabilidad” (DOF, 2014).

El Programa Piloto Territorios Productivos (PPTP) pretende ser un espacio de aprendizaje sobre las estrategias y mecanismos para lograr dicha articulación y coordinación, los factores de distinto tipo que las favorecen o dificultan, y sobre los resultados y efectos de estos nuevos enfoques de la política pública.

### **5.3.2 Identificación y descripción del problema**

EL PPTP se relaciona con tres problemas que se refuerzan mutuamente:

1. Lenta reducción de la pobreza rural por ingresos (agrícolas y no agrícolas) y de la inseguridad alimentaria de los hogares rurales.
2. Lento crecimiento de la productividad de la agricultura mexicana y particularmente, la de los pequeños productores (unidades de producción de hasta 20 hectáreas) y de los campesinos, incluyendo a los jornaleros.

3. Baja calidad del gasto público que se invierte con el objetivo, no logrado, de contribuir al desarrollo de los pequeños productores y campesinos.

#### **5.3.4 Objetivos del PPTP**

En el marco de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, del Programa para Democratizar la Productividad, y del programa PROSPERA, el fin del PPTP es contribuir a reducir la población rural en condición de pobreza extrema, por la vía de aumentar su productividad, producción e ingresos autónomos.

El propósito del programa es que los hogares rurales en condición de pobreza en localidades y municipios en que los pequeños productores y campesinos tienen un peso social y económico preponderante:

- Aumenten sus ingresos obtenidos a través de sus actividades económicas agrícolas y no agrícolas.
- Aumenten su producción de alimentos.
- Aumenten la productividad de los factores de producción de que disponen.
- Accedan efectivamente a las políticas y programas públicos para los cuales califican.

#### **5.3.5 Cobertura y focalización del PPTP**

La Población Potencial del programa son los hogares en condición de pobreza que habitan en los 400 municipios seleccionados en la fase inicial de la CNCH, en los que la pequeña agricultura es una actividad importante. Se estima la población potencial en 2 millones de personas.

La Población Objetivo son los hogares beneficiarios de PROSPERA que habitan en municipios de la CNCH en los que la pequeña agricultura es una actividad importante. Se estima la población potencial en 727 mil personas.

La Población a Atender se selecciona a partir de localidades elegibles priorizadas con base en indicadores objetivos de pobreza y de la importancia en ellas de la pequeña agricultura.

En dichas localidades, participan en el programa todas las familias beneficiarias de PROSPERA que realicen actividades económicas en la localidad. La población a atender en el sexenio comienza con 10,000 personas en el primer semestre del 2015, para alcanzar 360,000 en el año 2018.

El cuadro 8 muestra la población potencial y la población objetivo, por estado.

Se trata de un análisis preliminar porque incluye solamente a los 400 municipios originalmente incluidos en la CNCH. Al ampliarse el número de municipios que forman parte de la Cruzada, aumenta el tamaño tanto de la población potencial como de la población objetivo. El cuadro está ordenado por entidad en orden decreciente del tamaño estimado de la población potencial.

**Cuadro 8 Estimación preliminar de la población potencial y población objetivo por entidad federativa**

Entidad	Población Potencial	Población Objetivo
Chiapas	629,735	194,516
Guerrero	465,526	160,665
México	174,952	101,572
Oaxaca	192,133	67,041
Veracruz de Ignacio de la Llave	205,377	51,178
Tabasco	41,560	34,769
San Luis Potosí	84,453	25,367
Puebla	38,804	14,945
Chihuahua	33,773	14,628
Guanajuato	34,481	13,796
Michoacán de Ocampo	13,667	10,846
Nayarit	15,044	8,867
Hidalgo	48,760	8,193
Durango	10,564	6,601
Zacatecas	13,409	4,637
Jalisco	4,054	3,784
Tlaxcala	4,853	3,088
Sinaloa	14,049	2,466
Yucatán	978	661
TOTALES	2,026,171	727,620

Fuente: INEGI 2010, OPORTUNIDADES

Nota: considerando solamente 265 de los 400 municipios originales de la CNCH en los que la relación entre el número de unidades productivas menores a 20 hectáreas y el número de hogares es superior a 24%.

Con base en el análisis realizado, el programa se inicia con 10,000 hogares, seleccionados en cinco estados (aproximadamente 2,000 por cada entidad) de entre las entidades listadas en el cuadro anterior. Los Estados seleccionados son: Chiapas, Estado de México, Oaxaca, **Puebla** y Veracruz (dicha cobertura podría expandirse para incluir a Guerrero).

Dentro de estos estados se identificaron 14 territorios funcionales, que incluyen 22 municipios de la CNCH, y, dentro de ellos, se seleccionaron 91 localidades que cumplen con los criterios expuestos de focalización. En esas localidades se levantó una encuesta cuyo principal objetivo fue validar y precisar los datos obtenidos a partir de fuentes secundarias oficiales y de conocer la existencia de organizaciones locales o el potencial para crearlas; finalmente, se mantuvieron 82 localidades.

Respecto de la Población a Atender y como se ilustra en el recuadro sobre San Felipe del Progreso, se espera que el programa genere beneficios tangibles para un número mayor de personas vinculadas a los principales ejes productivos de cada localidad y territorio, debido a que el programa promueve servicios e inversiones que generan “bienes públicos locales”, que tienen efectos multiplicativos importantes.

Se propone un modelo a partir de cuatro criterios para la focalización de las localidades en los municipios de la CNCH:

1. Identificación de las localidades en las cuales opera el programa PROSPERA y donde la relación entre las unidades de producción (UP) con menos de 20 has y el número de hogares de la localidad sea superior al 24%.
2. Identificación de los territorios funcionales dentro de cada entidad, ordenados de manera decreciente en función del número total de familias atendidas por PROSPERA en localidades en las que la relación UP/hogares sea superior a 24% y que cuenten con más de 400 habitantes.
3. Haciendo centro en las cabeceras de los municipios que conforman el territorio funcional, se identifican las localidades con la relación UP/familias superior al 24% que se encuentran en un radio menor a 10 km desde la cabecera, y que cuentan con un número mayor a 35 familias atendidas por PROSPERA.
4. Se seleccionan las localidades que satisfagan (3) en función decreciente del número de familias atendidas por PROSPERA hasta cubrir el cupo correspondiente al territorio funcional y a la entidad. En caso de que la dispersión geográfica de las localidades a incluir fuera muy grande, se procede a analizar al siguiente territorio funcional dentro de la entidad o, en su caso, a la siguiente entidad siguiendo el listado del cuadro 2.



Siguiendo este ordenamiento, el procedimiento resultó en la selección de las siguientes entidades:

- Chiapas.
- Estado de México.
- Oaxaca.
- Veracruz.
- Puebla.

Con el uso de los cuatro criterios y datos, se considera a las localidades rurales en municipios con alta incidencia de pobreza y se atiende el propósito de la CNCH de contribuir a la seguridad alimentaria.

Como se plantea en el cuadro 9, el Programa Piloto Territorios Productivos propone un conjunto importante de innovaciones en la forma de promover y apoyar el desarrollo productivo de los habitantes rurales en condición de pobreza. Es evidente que el programa por sí solo, no podrá resolverlos enormes déficits de política pública en apoyo al desarrollo productivo de los pequeños agricultores y campesinos, especialmente de aquellos en condición de pobreza. Hace falta en el país una reforma muy profunda de la política hacia estos sectores. Es una tarea que debe considerarse a la brevedad, ya que será un proceso a largo plazo.

**Cuadro 9 Innovaciones del PPTP**

<b>Programas productivos existentes</b>	<b>Programa Territorios Productivos</b>
Desvinculación de políticas sociales y productivas	Articulación de políticas sociales y productivas como punto de entrada
Acceso por ventanilla con opacidad en la selección de beneficiarios	Acceso por criterios objetivos de cobertura y focalización y por condiciones que dan derecho de acceso: padrón de beneficiarios potenciales como subconjunto del padrón de Prospera
Organización instrumental de beneficiarios	Organización de ciudadanos con poder de decisión y de administración directa de los recursos, en su condición de agentes económicos con capacidad para tomar decisiones racionales
Programas descoordinados	Articulación interprogramas como objetivo exigido y evaluable en tres niveles: local, municipal, interprogramas federales.
“Bajar apoyos” (transferencias a individuos)	Producir bienes públicos y fortalecer capacidades individuales y colectivas
Cada programa baja un solo tipo o un número limitado de bienes o de servicios	Articular un conjunto mínimo de servicios requeridos para catalizar y viabilizar procesos económicos y productivos sostenibles en el tiempo
Enfoque sectorial	Enfoque territorial
Despliegue en comunidades dispersas, debido a acceso por ventanilla	Despliegue en territorios funcionales como sistemas socioeconómicos de localidades rurales y de ciudades pequeñas y medianas
Microproyectos uni o multifamiliares aislados uno de otro	Proyectos familiares y comunitarios vinculados a ejes económicos prioritarios del territorio
Foco en un solo tipo de actividad económica (agricultura, turismo) o una fuente de ingreso (autoempleo, empleo asalariado)	Reconocimiento de la condición multifuncional de la inmensa mayoría de los hogares rurales; opción de apoyar cualquier fuente de ingreso según las características de la economía local y las relaciones entre ellas
Autoempleo	Autoempleo y empleo asalariado
Deberes y derechos por reglas de operación	Deberes y derechos por convenios de concertación, entendidos como contratos de derecho público
Asesores técnicos son intermediarios con poder de decisión	Asesores técnicos son empleados de los participantes organizados y sus relaciones están normadas por contratos que crean incentivos adecuados para evitar captura del programa por los asesores
Sin evaluación de impacto	Con evaluación rigurosa de impacto
Anual	Plurianual
\$22,000/participante al año (promedio de 12 programas y componentes orientados a pequeños productores, campesinos y sectores marginales)	\$15,000/participante al año

Fuente: Berdegue, *et al*, 2015. Documento Territorios Productivos, un programa articulador para reducir la pobreza rural a través del incremento de la productividad, la producción y los ingresos.

Este programa piloto pretende lograr un objetivo paulatinamente hasta el 2018, en el cuadro 10, se presenta la propuesta detallada, con una meta a alcanzar de 360 mil personas en el 2018.

**Cuadro 10 Propuesta de ruta de expansión, número de beneficiarios directos**

Año	Territorios de aprendizaje	Total de crecimiento	Cobertura total	% de la población objetivo <sup>1</sup>
2015	10,000	0	10,000	1.4
2016	10,000	50,000	60,000	8.2
2017	10,000	100,000	160,000	22
2018	10,000	200,000	360,000	50

<sup>1</sup> estimada con base en los 400 municipios iniciales de la CNCH y como proporción de la población objetivo

Fuente: Berdegue, et al, 2015. Documento Territorios Productivos, un programa articulador para reducir la pobreza rural a través del incremento de la productividad, la producción y los ingresos.

### 5.3.6 Diseño del Programa Piloto Territorios Productivos

El diseño de este programa apunta a atacar el problema desde dos ángulos complementarios:

- a. Mejorar los incentivos que tienen los productores mediante inversiones y acciones que dinamicen los principales ejes productivos del territorio.
- b. Desarrollar las capacidades de los productores en condición de pobreza para participar en esa economía territorial un poco más dinámica.

El diseño operacional del programa está definido en función de algunas ideas principales:

1. La estrategia central consiste en estimular y apoyar procesos económicos territoriales crecientemente autosostenidos, que incorporen a miembros de los hogares rurales pobres como productores por cuenta propia y/o como trabajadores asalariados, lo cual supone:
  - a. Basarse en los ejes productivos (agrícolas y no agrícolas) realmente existentes en cada territorio, siempre y cuando tengan un potencial razonable de expansión.
  - b. Realizar acciones e inversiones que modifiquen las principales restricciones que afectan al conjunto de un eje productivo principal, y que por lo tanto, pueden considerarse una especie de “bien público” territorial. En estas acciones posiblemente tendrán cabida y participación personas que no son parte de la población objetivo, pero que cumplen funciones decisivas para poder remover las restricciones que afectan al conjunto.
  - c. Desarrollar las capacidades individuales y colectivas y sumar una masa crítica de emprendimientos y actividades productivas, familiares, multifamiliares y comunitarias, ligadas a los ejes productivos principales, en vez de apoyar microproyectos aislados y dispersos.
  
2. La organización social para el desarrollo es, en sí misma, un resultado principal que el programa promueve en forma activa, ya que sin capital social no existe posibilidad alguna de que las personas en situación de pobreza que habitan en zonas rurales tengan una mayor participación en la economía del país. Se trata de desarrollar y fortalecer organizaciones realmente autónomas, democráticas y crecientemente autosustentables. Es necesario distinguir al menos tres niveles de organización: a nivel de familia o familias; a nivel de comunidad o localidad y a nivel de un territorio más amplio que la

localidad (articulador de ejes productivos). Cada nivel de organización requiere de procesos diferenciados aunque deseablemente convergentes.

3. El enfoque del programa es territorial y no sectorial, lo cual implica:
  - a. Potenciar las ventajas comparativas de cada territorio en materia de desarrollo económico y productivo; no se tiene preferencia sobre algún tipo particular de actividad económica. Independientemente de esta “neutralidad de origen”, es altamente probable que una buena parte de las acciones del programa se relacionen directa e indirectamente con la agricultura y la ganadería, simplemente por su participación en las economías rurales de las regiones pobres del país.
  - b. Promover vínculos intersectoriales (entre las actividades primarias, incluyendo la agricultura, la manufactura incluyendo el procesamiento de productos agrícolas, y los servicios) ya que de dichas relaciones pueden surgir importantes multiplicadores de la actividad económica territorial.
  - c. Promover vínculos entre las comunidades rurales y los centros urbanos pequeños y medianos. Sin tales relaciones, es muy difícil lograr procesos económicos crecientemente auto-sostenidos que involucren a las comunidades rurales.
4. El programa debe ser capaz de articular una oferta integral de los bienes y servicios que son necesarios y suficientes para el desarrollo económico en zonas rurales. En distinto grado y forma en cada territorio, estos “ingredientes básicos” de una oferta pública integral para el desarrollo productivo incluyen:
  - a. Desarrollo y fortalecimiento organizacional.

- b. Servicios de asistencia técnica y capacitación para la innovación productiva.**
  - c. Servicios de asistencia técnica y capacitación y otros apoyos para mejorar la comercialización y un mejor/mayor acceso a mercados.**
  - d. Acceso a equipos e insumos.
  - e. Acceso a servicios financieros.
  - f. Acceso a infraestructura de mayor costo y complejidad (destacándose los caminos rurales, el riego cuando sea factible, y el almacenamiento de productos).
5. Los participantes accederán a los servicios indicados en el párrafo anterior, fundamentalmente a través de la articulación con programas gubernamentales ya existentes. Se trata de fortalecer la capacidad de demanda de los beneficiarios, dotando a cada localidad y territorios de la capacidad organizacional y técnica y de un marco mínimo de planeación, que permita acceder a los recursos de aquellos programas federales y estatales que les sean pertinentes dado sus objetivos de desarrollo y luego usarlos de manera eficaz. Se identificaron 57 programas ejecutados por diez dependencias del gobierno federal. De entre estos programas, se decidió priorizar 15, ejecutados por siete dependencias, para poner en marcha el Programa Piloto Territorios Productivos, cuadro 11.

**Cuadro 11 Programas productivos priorizados para articularse con las familias del PPTP**

<b>Dependencia</b>	<b>Programa o componente del programa</b>
SAGARPA	1) Productividad y Competitividad Agroalimentaria / Componente para el Desarrollo Integral de Cadenas de Valor. 2) Integral de Desarrollo Rural / Componente de Agricultura Familiar Periurbana y de Traspatio. 3) Fomento a la Agricultura / Componente de PROAGRO Productivo. 4) Componente acceso al Financiamiento Productivo y Competitivo. 5) Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos de Núcleos Agrarios. 6) Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora.
SEDATU	7) Programa de Apoyo a Jóvenes para la Productividad de Futuras Empresas Rurales.
SEDESOL	8) Programa Oportunidades (Prospera). 9) Programa Opciones Productivas. 10) Programa del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías.
CDI	11) Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad indígena.
SE	12) Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario. 13) Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales.
INAES	14) Programa de Fomento a la Economía Social.
FINRURAL	15) Programas de Financiamiento: a) Programa para la Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito. b) Programa Constitución de Garantías Líquidas. c) Programa Reducción de Costos de Acceso al Crédito.

Fuente: Berdegue, et al, 2015. Documento Territorios Productivos, un programa articulador para reducir la pobreza rural a través del incremento de la productividad, la producción y los ingresos.

#### **5.4 El Programa Piloto Territorios Productivos en Puebla, su aplicación**

El PPTP se concibe como un programa para potenciar la productividad, la producción y los ingresos de los hogares en condición de pobreza beneficiarios de PROSPERA, que habitan en municipios y localidades en que los pequeños productores campesinos tienen un peso social y económico preponderante, priorizando los municipios seleccionados por la Cruzada Nacional contra el Hambre. (Berdegue, Franco, Gordillo, Robles. Scott... 2015).

Pese a ser un programa dirigido a sectores pobres del campo, es importante resaltar que se inspira en las políticas de desarrollo económico y productivo, articulándolas con aquellas de desarrollo social. De esta forma se afirma, en lo esencial, que la mayoría de las personas y comunidades rurales que viven en condición de pobreza, tienen un potencial productivo (agrícola y no agrícola) que ha sido subestimado por las políticas públicas de los últimos años, y que dicho potencial productivo debe ser un eje decisivo de sus propias estrategias para superar sus rezagos socioeconómicos. (Berdegue et al, 2015).

La estrategia consiste en dinamizar los principales ejes económicos a nivel local y territorial y en mejorar la participación organizada de los hogares pobres en esos espacios económicos, a través del desarrollo de capacidades.

El programa tiene tres componentes:

- Participación y organización social.
- Potenciar la capacidad productiva de la población atendida.
- Articulación de los programas productivos gubernamentales.

#### **5.4.1 Cobertura y focalización**

La Población Potencial del programa son los hogares en condición de pobreza que habitan en los 400 municipios seleccionados en la fase inicial de la Cruzada Nacional contra el hambre (CNCH), en los que la pequeña agricultura es una actividad importante. Se estima la población potencial en 2 millones de personas.

**La Población Objetivo** son los hogares beneficiarios de PROSPERA que habitan en municipios de la CNCH en los que la pequeña agricultura es una actividad importante. Se estima la población potencial en 727 mil personas.

**La Población a Atender** se selecciona a partir de localidades elegibles priorizadas con base en indicadores objetivos de pobreza y de la importancia en ellas de la



pequeña agricultura. En dichas localidades, participan en el programa todas las familias beneficiarias de PROSPERA que realicen actividades económicas en la localidad. La población a atender en el sexenio comienza con 10,000 personas en el primer semestre del 2015, para alcanzar 360,000 en 2018, (Berdegue et al, 2015). El programa se inicia con 10,000 hogares, seleccionados en cinco estados (aproximadamente 2,000 por cada entidad).

La selección de localidades obedece a la lógica de que para atender a las poblaciones muy pequeñas el instrumento más eficiente puede ser el de centrar la atención en localidades en las cuales exista una masa crítica de agentes y servicios, y luego, como parte del funcionamiento del programa, determinar el área de influencia de estas localidades sobre otras vecinas que son muy pequeñas y cercanas. Esto es posible por el enfoque territorial del PPTP, que permite trabajar a partir de las relaciones entre localidades en un espacio determinado, aprovechando los vínculos sociales, comerciales, laborales, etc. entre ellas.

#### **5.4. 2 Territorios Funcionales del Estado de Puebla y las localidades que los integran**

En el estado de Puebla se seleccionaron 6 Territorios Funcionales, que se ubican en 7 municipios de 4 regiones geográficas de la entidad en donde se atiende a 24 localidades de acuerdo con el cuadro 12.

Asimismo en la figura 4, puede apreciarse un mapa donde se observa que los territorios se ubican en 3 zonas, en virtud de que las localidades de los territorios de Atlixco y San Andrés Cholula se encuentran muy cercanos uno de otro a pesar de ubicarse en regiones distintas, ambos muy cerca de la ciudad capital con excelentes vías de acceso. Lo mismo sucede con los territorios de Tehuacán, Ajalpan y Tepetzintla que se ubican en la misma región geográfica, el acceso a estos tres territorios es por la ciudad de Tehuacán ubicada a dos horas de la ciudad de

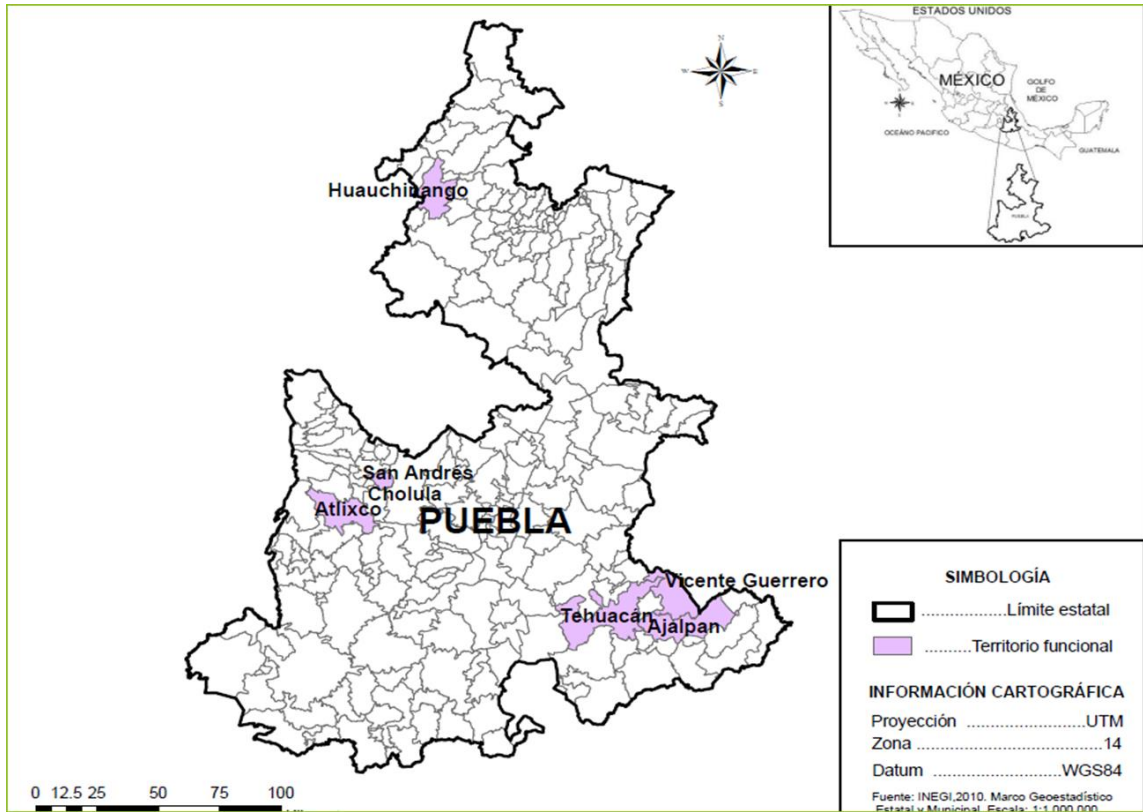
puebla. De estos tres el de más difícil acceso es el de Ajalpan, pues hay que recorrer una carretera en pésimas condiciones durante 3 horas para llegar a la primera de las comunidades que integran el territorio. Algo similar sucede con el territorio de Tepetzintla que tiene localidades en que no hay transporte público y la única forma de llegar es caminando, hasta 6 kilómetros por veredas en laderas.

El territorio de Huauchinango se ubica al noroeste del estado pero con vías de acceso en buenas condiciones aproximadamente a 3 horas de la Ciudad de Puebla.

**Cuadro 12 Territorios Funcionales y sus localidades en el estado de Puebla**

<b>Territorio Funcional</b>	<b>Región y ubicación</b>	<b>Municipio</b>	<b>Localidades</b>
Ajalpan	Tehuacán y Sierra Negra, al sureste de la entidad	Ajalpan	Coxolico Cuaxuxpa Tepantzacolco Zacatlamanic
Atlixco	Valle de Atlixco y Matamoros al suroeste de la Entidad	Atlixco	San Jerónimo Coyula San Pedro Benito Juárez Santa Lucía Cosamaloapan
Huauchinango	Sierra Norte al Noroeste de la entidad	Huauchinango	Cuacuila Las Colonias de Hidalgo Papatlazolco Tenango de las Flores
San Andrés Cholula	Angélopilis, al oeste de la entidad muy cerca de Puebla, capital.	San Andrés Cholula	San Luis Tehuiloyocan
Tehuacán	Tehuacán y Sierra Negra, al sureste de la entidad	San Antonio Cañada	San Antonio Cañada San Esteban Necoxcalco
		Tehuacán	San Cristóbal Tepeteopan San Pablo Tepetzingo
Tepetzintla	Tehuacán y Sierra Negra, al sureste de la entidad	Vicente Guerrero	Alhuaca Cuatro Caminos Rancho Nuevo San Bernardino Lagunas Santa María del Monte Telpatlán Tepetzintla Yahualutzingo
6	4	7	24

Fuente: Entrevista con la promotora estatal en Puebla



**Figura 8 Ubicación geográfica de los Territorios Funcionales en el estado de Puebla**

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en entrevista con la promotora estatal.

Como ya se mencionó en la parte introductoria todos los municipios están incluidos en la Cruzada Nacional contra el Hambre, por lo que comparten características de pobreza, exclusión y marginación, sin embargo, se observa que se trata de territorios con marcadas diferencias. Para apreciar estas características, se realizó un análisis de algunos de los indicadores importantes de cada uno de los municipios que lo integran.

**El índice de desarrollo Humano (IDH).** El IDH sintetiza el avance obtenido en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: la posibilidad de gozar de una vida larga y saludable, la educación y el acceso a recursos para gozar de una vida digna.

La esperanza de vida al nacer se utiliza como variable para aproximar la dimensión de salud; a nivel nacional es de 74.27 años en 2012 (Conapo). Para representar la dimensión de educación, se combina los años promedio de escolaridad y los años esperados de escolarización, que fueron de 8.43 y 12.39 en el país en el mismo año (SEP). La dimensión de ingreso se calcula utilizando el Ingreso Nacional Bruto (INB) per cápita como referencia; éste fue de 19,204.6 dólares estadounidenses PPC (Paridad de Poder de Compra) en 2012 (Banco Mundial 2014; inegi 2008, 2010, 2012, 2013).

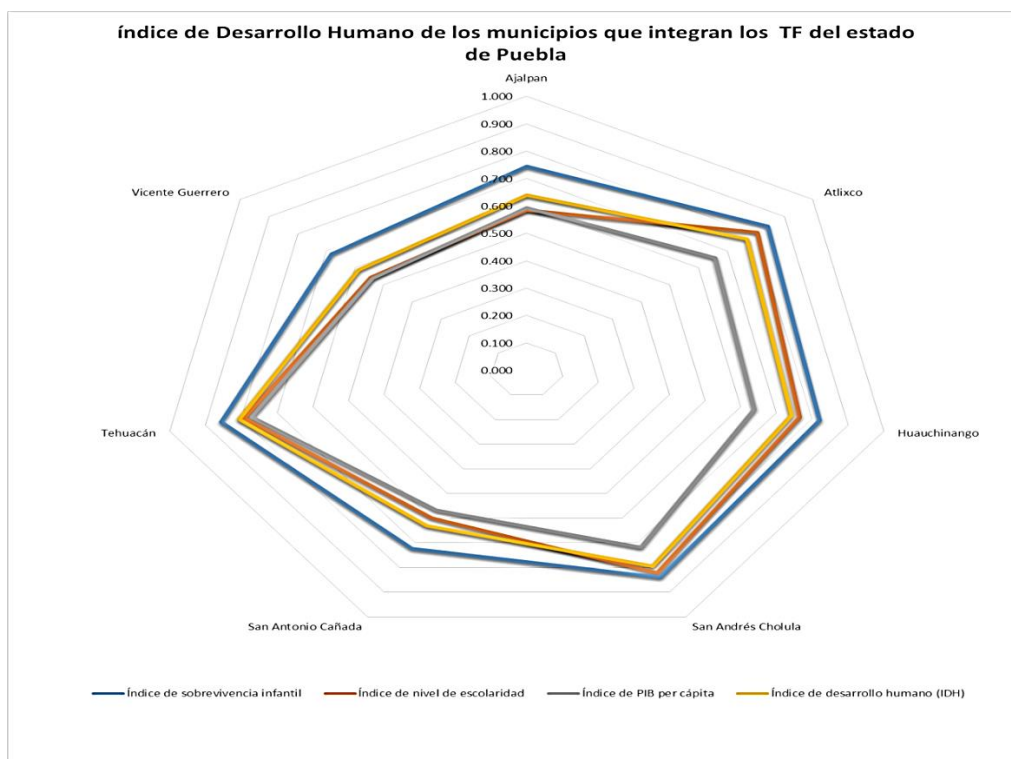
En el cuadro 13 se presentan los valores de los componentes del Índice de Desarrollo Humano, para los siete municipios que se ubican en los territorios funcionales.

**Cuadro 13 Índice de Desarrollo Humano y sus componentes**

Municipio	Índice de sobrevivencia infantil	Índice de nivel de escolaridad	Índice de PIB per cápita	Índice de desarrollo humano (IDH)
Ajalpan	0.744	0.584	0.592	0.640
Atlixco	0.843	0.806	0.658	0.769
Huauhinango	0.821	0.766	0.638	0.742
San Andrés Cholula	0.840	0.823	0.719	0.794
San Antonio Cañada	0.722	0.600	0.568	0.630
Tehuacán	0.855	0.791	0.771	0.806
Vicente Guerrero	0.681	0.544	0.538	0.588

Fuente: INEGI, 2010.

De igual forma en la figura 9 se puede observar que los municipios que tienen mayor grado de desarrollo humano son los de Tehuacán y San Andrés Cholula y que los menos favorecidos son los de Vicente Guerrero, San Antonio Cañada y Ajalpan.



**Figura 9 Representación del Índice de Desarrollo Humano y sus componentes, en los municipios de los territorios funcionales en el estado de Puebla**

Fuente: INEGI, 2010.

**Rezago social.** Es una medida que agrega en un solo índice variables de educación, acceso a servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y activos en el hogar. No se trata de una medición de pobreza ya que no incluye los indicadores de ingreso, seguridad social y alimentación (estas variables no están explícitas en los Censo de Población) que señala la Ley General de Desarrollo Social.

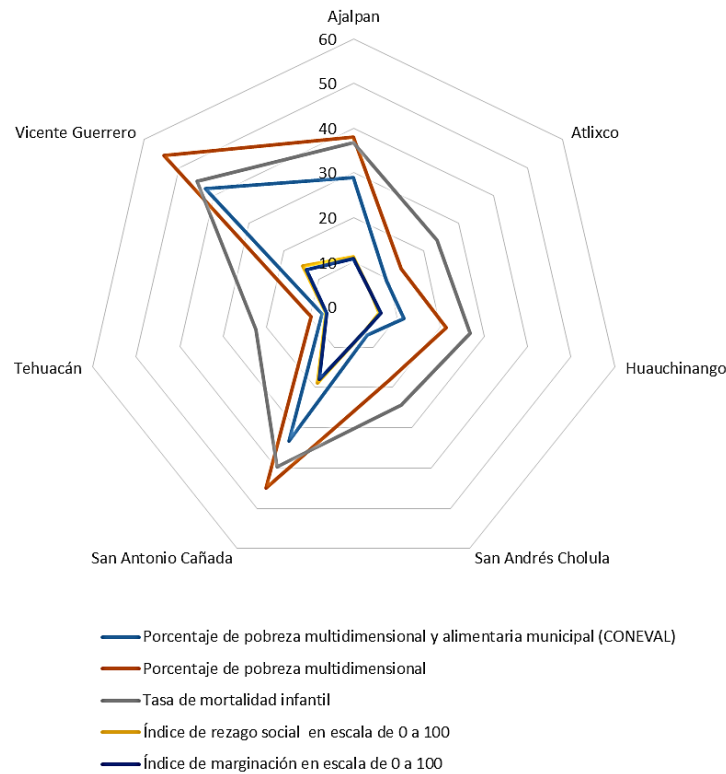
En el cuadro 14 se presentan los principales indicadores de rezago social y marginación de los municipios que integran los TF del Estado. Para poder elaborar la gráfica comparativa los índices de rezago social y de marginación se expresan en escala de 0 a 100, en función de que los demás datos están expresados en porcentajes.

Se incluye también la Tasa de mortalidad infantil (TMI), es el número de defunciones de niños menores de un año por cada 1,000 nacidos vivos en un determinado año, es un indicador útil de la condición de la salud no solo de los niños, sino de toda la población y de las condiciones socioeconómicas en las que viven y está directamente relacionado con los niveles de pobreza.

**Cuadro 14 Principales indicadores de rezago social y marginación en los municipios de los TF en el estado de Puebla**

Indicador	Ajalpan	Atlixco	Huauchinango	San Andrés Cholula	San Antonio Cañada	Tehuacán	Vicente Guerrero
Porcentaje de pobreza multidimensional y alimentaria municipal (CONEVAL)	28.86	9.52	11.48	6.98	33.19	7.26	42.422
Porcentaje de pobreza multidimensional	38.00	13.75	21.35	18.31	45.05	9.74	54.34
Tasa de mortlaidad infantil	36.83	23.97	26.86	24.34	39.67	22.37	45.01
Índice de rezago social en escala de 0 a 100	11.23	5.01	5.80	5.88	18.77	6.39	14.58
Índice de marginación en escala de 0 a 100	10.73	4.96	6.26	5.85	17.94	6.18	13.50

Fuente: INEGI, 2010.



**Figura 10 Principales indicadores de rezago social y marginación en los municipios de los TF en el estado de Puebla**

Fuente: INEGI, 2010.

**Marginación.** El índice de marginación es una medida-resumen que permite diferenciar entidades federativas y municipios según el impacto global de las carencias que padece la población, como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios insuficientes y las relacionadas con la residencia en localidades pequeñas. Así, el índice de marginación considera cuatro dimensiones estructurales de la marginación; identifica nueve formas de exclusión y mide su intensidad espacial como porcentaje de la población que no participa del disfrute de bienes y servicios esenciales para el desarrollo de sus capacidades básicas.”

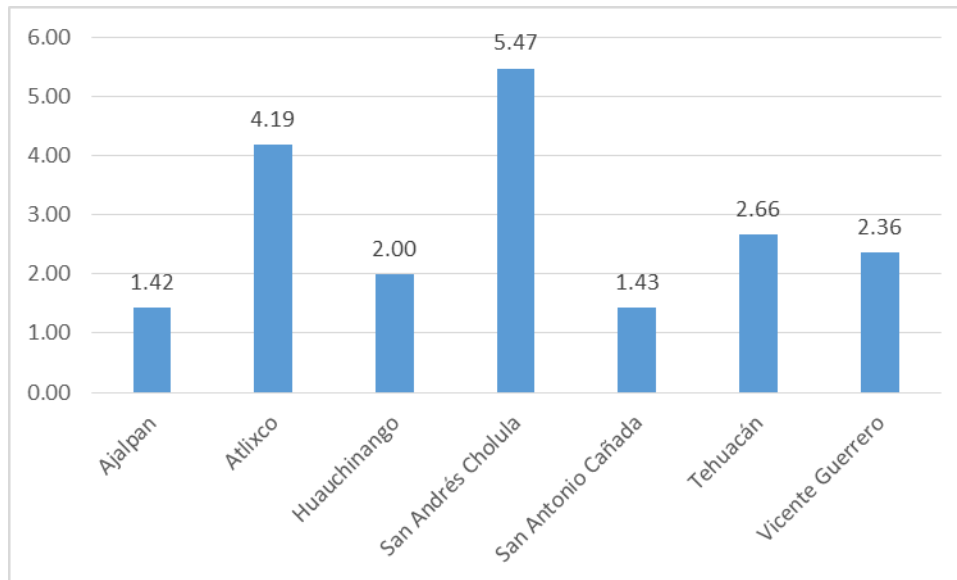
En la figura 11 se puede observar que el municipio con mayor grado de marginación y rezago social es del de San Antonio Cañada, seguido por Ajalpan y Vicente

Guerrero, curiosamente éste último tiene el mayor porcentaje de pobreza multidimensional de los 7 municipios y otro dato importante es que en el municipio de Huauchinango se observa una elevada tasa de mortalidad infantil, muy cercana a la de los municipios con mayor rezago social. También se observa que los municipios más favorecidos son Atlixco y San Andrés Cholula, los más cercanos a la capital del estado y por tanto clasificados como urbanos.

Considerando que los elementos que se pretende potenciar con la implementación del programa en los territorios, son la productividad y el ingreso, considero necesario contextualizar la situación que guardan los municipios de atención en estos rubros.

En todos los municipios, las localidades atendidas se sabe que la agricultura es una actividad importante y en todas las localidades el cultivo de maíz es el más importante, por lo que resulta conveniente utilizar el parámetro del Rendimiento por hectárea como un medio de comparación para caracterizar a los territorios, ver figura 4, en donde se observa que San Andrés Cholula y Atlixco son los que presentan los mejores rendimientos, siendo San Antonio Cañada y Ajalpan los menos productivos, lo cual se explica en el caso del primero, además por el relieve, se conjuga la escasez de agua, y el caso de Ajalpan, principalmente al relieve, ya que el cultivo se realiza en laderas con pendientes muy pronunciadas.

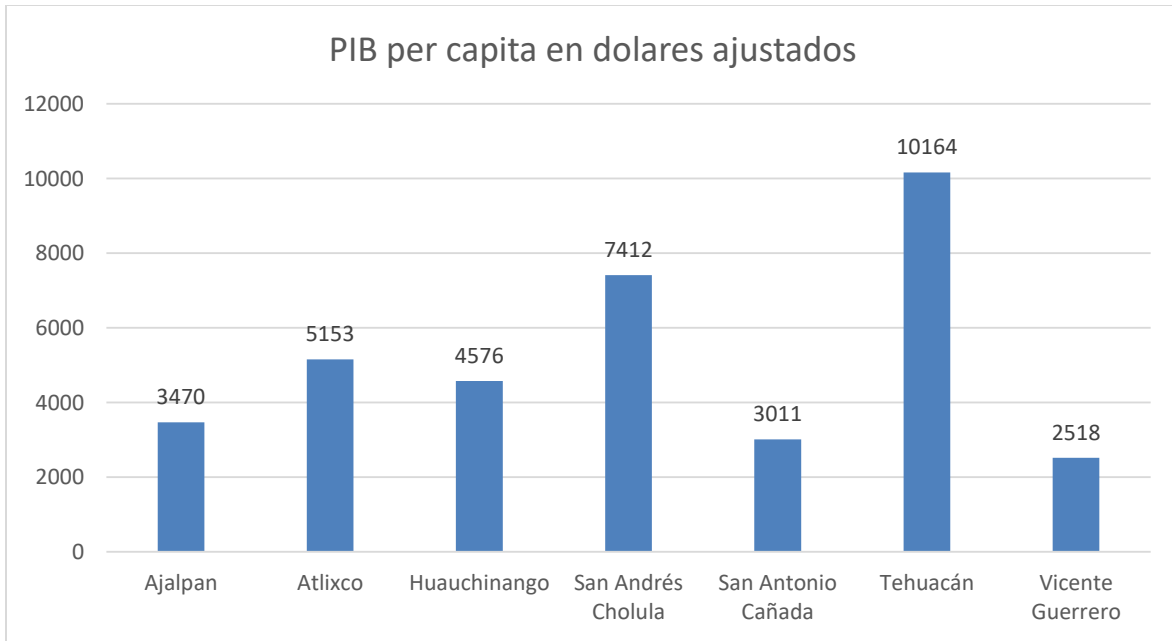




**Figura 11 Comparación de rendimientos (ton/ha) en la producción de maíz en los municipios que integran los TP en el estado de Puebla**

Fuente: INEGI, 2010.

Como referencia para comparar el nivel de ingreso se usará el PIB en dólares ajustados, el cual se muestra en la Figura 12, en ella se observa que el municipio de Tehuacán presenta el PIB más alto, su valor triplica el de los municipios de San Antonio Cañada, Ajalpan y Vicente Guerrero, siendo este último el más bajo de todos. Es importante mencionar que en el municipio de Tehuacán se ubica la ciudad que ocupa en segundo lugar en tamaño de población del estado y es la cabecera municipal la Ciudad de Tehuacán.



**Figura 12 Comparativo del PIB per cápita en dólares de los municipios que conforman los TF en el estado de Puebla**

Fuente: INEGI, 2010.

#### 5.4.2 Proceso de Selección y asignación de promotores

Un elemento muy importante para el éxito o fracaso del programa está directamente relacionado con el personal operativo del mismo, es preciso mencionar que se realizó un riguroso proceso de selección a través de RIMISP, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural A. C. y un proceso de capacitación que inicio con una convocatoria difundida a nivel nacional en el mes de diciembre de 2014 y concluyó en el mes de marzo de 2015. Se seleccionaron a 13 promotores ente ellos la suscrita y acudimos a una capacitación en el mes de enero, participaron 120 candidatos y se eligieron a 60 para participar en una segunda etapa de capacitación en donde se definió el equipo técnico definitivo en cada uno de los cinco estados y se me propuso fungir como la Coordinadora Estatal.

Se asignaron en el Estado de Puebla a 12 promotores 4 funcionales y 8 comunitarios. Cabe mencionar que desde el inicio fue necesario modificar la plantilla y asignación en función de la cercanía a los lugares de residencia, en virtud de que uno de los promotores seleccionados era originario del Estado de Oaxaca y no aceptó cambiar su residencia, por lo que se sustituyó con el candidato posicionado en el primer lugar de acuerdo a la selección de RIMISP, en esta primera estructura dos promotores comunitarios trabajaban en dos territorios muy alejados uno de otro, esto derivado a la cantidad de familias que debían atender, el criterio para esta asignación era que cada promotor comunitario debía atender a 200 familias, de la misma manera había 3 promotores funcionales que atendían 2 territorios, los grandes desplazamientos, la intensa carga de trabajo que se tenía para la elaboración de los diagnósticos que debían surgir del trabajo participativo en la comunidad, hizo que esta labor se tornara muy complicada.

A partir del mes de Agosto de 2015, los promotores antes contratados y pagados por RIMISP, pasan a ser contratados por la Coordinación Nacional de Prospera, en oficinas centrales, en esta contratación hubo la oportunidad de contratar a un Promotor Funcional más, para evitar así que dos de los promotores funcionales compartieran un territorio, el cual se asignó al nuevo promotor, dicho promotor fungía como promotor comunitario y mostró un buen desempeño en su labor, contratando a un promotor comunitario para sustituirlo, nuevamente siguiendo los criterios de selección de RIMISP.

En el mes de noviembre se inició la implementación de los 98 proyectos gestionados y se requería urgentemente incrementar el número de promotores para poder estar en condición de atender a todos y cada uno de los grupos conformados para poder cumplir en tiempo y forma con la comprobación de recursos, con ello se incrementó a once el número de promotores comunitarios, y se procuró que cada uno de los cinco promotores funcionales atendiera a un solo territorio, a excepción de los territorios de Atlixco y San Andrés Cholula, los cuales por su cercanía y número de localidades seguirían siendo atendidos por el mismo promotor funcional.

Sin embargo con este cambio, quedaron 4 promotores funcionales con 4 localidades cada uno y uno con 8 que pertenecen al mismo territorio de Tepetzitzintla, el cual es el más grande y donde hay mayor número de familias en el programa Prospera.

Finalmente en el mes de Febrero se ajusta nuevamente la plantilla por la salida de dos buenas promotoras por necesidades personales, y dos que demostraron poco compromiso en el trabajo. En esta ocasión se ascendió a promotor funcional a uno de los mejores promotores comunitarios de Tepetzitzintla para que con este movimiento cada uno de los promotores funcionales atendiera a 4 localidades y los comunitarios a dos localidades a excepción de Tepetzitzintla en donde dos promotores atienden a 3 localidades, pero cuentan con el apoyo de dos promotores funcionales para solventar esta deficiencia. Con esta última estructura y distribución se puede decir que el equipo es el adecuado para cumplir con los objetivos del programa.

Es importante resaltar el hecho de que el 50% de las localidades atendidas por el programa cumple con los criterios para ser considerada localidad indígena es decir cuenta con 40% y más de población hablante de una lengua indígena. Derivado de este hecho se ha realizado el esfuerzo para integrar en febrero del presente año, a 3 promotores que hablan la lengua Náhuatl, la falta de este personal que nos había representado una barrera para ganar la confianza de la gente, dichos promotores se ubican en los territorios de Vicente Guerrero, Ajalpan y Huauchinango en donde se ubican 10 de las 12 localidades consideradas indígenas de los territorios de atención.

### **5.4.3 Actividades realizadas**

Se han realizado para la ejecución del programa PPTP diversas actividades, desde la coordinación con autoridades locales, Municipales, con Jefes de las Unidades de Atención regional de Prospera, enlaces de fortalecimiento de las cinco Unidades de Atención Regional, con los Distritos de Desarrollo Rural de Sagarpa, con los Centros Coordinadores de Desarrollo indígena de la CDI, con los Comités Estatales de Sanidad Animal y Vegetal Vocales y representantes PROSPERA, Comisariados Ejidales y actores clave en los territorios.

En el cuadro 15, se resumen las actividades realizadas desde el inicio de las actividades en abril del 2015, hasta el 30 de mayo del año en curso.

**Cuadro 15 Actividades realizadas en el año 2015 PPTP Puebla**

<b>PERIODO</b>	<b>ACTIVIDADES REALIZADAS</b>	<b>RESULTADOS OBTENIDOS</b>
Del 1° de Abril al 30 de Junio de 2015	Se llevaron a cabo talleres participativos en las 24 localidades para realizar Diagnóstico y Plan Comunitario de Desarrollo, se participó activamente en la revisión y corrección de los mismos, así como en la supervisión de la realización de los mismos.	Se calendarizo, actualizo y compartió con personal del departamento de Planeación los lugares fechas de realización de los talleres. Se contó con el apoyo del personal de las Unidades de Atención Regional para presentar a los promotores con las vocales de PROSPERA y convocar a las titulares para participar en los talleres que se realizaron. Se elaboraron 24 Planes comunitarios de desarrollo, con sus respectivos diagnósticos participativos
Del 1 al 30 de julio de 2015	Se realizaron los planes anuales y trianuales de trabajo correspondientes a cada Plan comunitario de Desarrollo. Asimismo se validó el Plan comunitario y se conformaron Comités comunitarios para la supervisión y seguimiento del mismo. Se realizaron reuniones con las dependencias que apoyarían los proyectos a elaborar, con la participación de personal del Departamento de Planeación de la Delegación, la Arq. Susana Alcántara en la Ciudad de México. Se identificaron los ejes productivos presentes en cada territorio	Se integraron 24 Planes de Acción y se conformaron 24 Comités Comunitarios. Se hizo entrega de los archivos electrónicos a oficinas centrales y a la Delegación en el Estado. Se conformaron en las 24 localidades 130 grupos de trabajo con un promedio de 5 integrantes, para la gestión de proyectos productivos, de acuerdo a los ejes identificados en los territorios. Se elaboraron perfiles de proyectos en cada uno de los territorios para proponer y solicitar financiamiento a las diferentes dependencias que participan en el programa.
Del 1 al 31 de agosto de 2015	Se coordinó el trabajo con proyectistas y promotores del programa para la elaboración de Proyectos productivos que ingresarían a las diferentes ventanillas de las dependencias tales como :Inaes, Sedatu, Sagarpa y Sedesol Se recibieron dos visitas del equipo asesor del programa (Rimisp), así como de la Directora del Programa en oficinas centrales.	Se planteó una meta de elaboración de 120 proyectos surgidos de los talleres participativos e integrados con las beneficiarias de Prospera que participaron en dichos talleres. Se elaboraron 123 proyectos
Del 1° de Septiembre al 30 de Octubre	Se coordinó la gestión en ventanilla de los Proyectos elaborados, lo que incluyo fuerte trabajo previo, tal como levantamiento de Cedula Unica de Información Socioeconómica (CUIIS), por cada	Se ingresaron 23 proyectos a Inaes y fueron aprobados 10. Se ingresaron 12 proyectos a Sedatu. Se elaboraron 4 proyectos para Sagarpa.

	<p>una de las integrantes de los proyectos, recolección de información y documentación para integración de expedientes, coordinación y supervisión de las visitas de campo de proyectistas para trabajar con los grupos en la elaboración de los proyectos.</p> <p>Se coordinó la capacitación a promotores y proyectistas de sesiones de capacitación con personal de Sedesol del programa de Opciones Productivas para facilitar la correcta elaboración de los Anexos Técnicos de cada proyecto,</p>	<p>Estas 3 dependencias no contaron con recursos para el financiamiento de los proyectos.</p> <p>Se integraron expedientes y se gestionó en Fonart Apoyos a la Producción para 5 grupos de artesanas de los territorios de Huauchinango, Tepetazitintla y Ajalpan.</p> <p>Se ingresaron a ventanilla de Opciones productivas 80 proyectos, de los cuales se autorizaron 78.</p>
Del 1 al 30 de Noviembre	<p>Se trabajó de manera coordinada con Sedesol-Opciones Productivas para complementar expedientes, abrir cuentas bancarias y firma de convenios para la entrega de los apoyos, se inició con la capacitación a las beneficiarias.</p> <p>Se dio un proceso de capacitación financiado por Pronafin a través de la Incubadora Fummec en los territorios de San Andrés Cholula, Atlixco y Huauchinango, para lo cual se realizaron recorridos para determinar las sedes de los eventos de capacitación.</p> <p>Se realizó recorrido con investigadores de RIMISP para visitar cuatro de los territorios</p> <p>Se inició el trabajo con la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social A.C. (Amucss) para integrar y capacitar a 20 grupos de ahorro, conformados con beneficiarias del programa.</p> <p>Se iniciaron conversaciones con Sierra Negra Consultores, Promotora de Servicios Integrales y la Universidad Tecnológica de Tehuacán, para la firma de convenios de colaboración para proporcionar asistencia técnica y capacitación a los grupos que han sido financiados con proyectos productivos</p> <p>Se inicia la capacitación conforme al Plan de Acción en cada territorio</p>	<p>Se abrieron con apoyo de los promotores del programa 78 cuentas bancarias y se firmaron 78 convenios entre representantes de los grupos apoyados y Sedesol.</p> <p>Se realizaron 32 talleres en 8 localidades (3 talleres por localidad).</p> <p>Se realizaron 2 sesiones de capacitación con promotores y 12 con beneficiarias del programa.</p> <p>Se visitaron las localidades de San Esteban Necoxcalco, San Jerónimo Coyula, Cuacuila y Telpatlán.</p> <p>Se realizaron visitas a los grupos de confianza de Amucss en los municipios de Ajalpan y Huauchinango</p> <p>Se realizaron recorridos con representantes de estas 3 organizaciones para que conocieran los territorios, las beneficiarias, las sedes de los talleres y capacitaciones.</p> <p>Se dio inicio a la capacitación para las artesanas proporcionada por Fonart en las comunidades de Papatlazolco y Cuacuila en el Municipio de Huauchinango.</p>
Del 01 al 31 de Diciembre de	<p>Se inicia con el apoyo a las beneficiarias que fueron apoyadas por Sedesol en la comprobación y adquisición de maquinaria, equipo,</p>	<p>Se realizó la comprobación en tiempo y forma de los 78 proyectos apoyados por Sedesol, en el programa Territorios</p>

2015.	<p>materia prima e insumos de los proyectos.</p> <p>Se dió inicio a la capacitación para las artesanas proporcionada por Fonart en las comunidades de Tepetzintla y Cuatro caminos en el Municipio Vicente Guerrero, así como en Tecpatzacoalco y Coxolico en el Municipio de Ajalpan.</p> <p>Se continúa con la capacitación conforme al Plan de Acción en cada territorio, con enfoque especial a las necesidades de cada proyecto que han sido apoyados. (Preparación de Predios, establecimiento de reglamentos de los grupos de trabajo, instalación de equipo, etc).</p>	<p>Productivos.</p> <p>Se proporcionó asistencia técnica para la diversificación de la oferta productiva de 108 artesanas de los territorios de Ajalpan, Huauchinango y Vicente Guerrero.</p> <p>Se realizaron visitas de intercambio de experiencias con otros productores locales.</p> <p>Se impartieron sesiones de capacitación.</p>
Del 1 al 31 de Enero de 2016	<p>Se inició con la instalación de equipo adquirido para la operación de los proyectos destinados en opciones productivas.</p> <p>Se revisaron las reglas de operación 2016 de los programas de apoyo considerados en el PPTP.</p> <p>Se elaboró la 1ª. Propuesta de Proyectos a gestionar en el ejercicio 2016.</p> <p>Se actualizan los documentos de los proyectos aprobados por INAES gestionados en 2015 para su ejercicio en 2016.</p> <p>Se dio inicio con el Proyecto de Milpa sustentable el día 17 de enero de manera simultánea en los territorios de Tehuacán y Atlixco.</p> <p>Se realizó recorrido en el territorio de Huauchinango con la Lic. María Graciela Juárez, Delegada Estatal y la Directora del Programa Mtra. Xóchitl Ramírez, en los proyectos apoyados en el territorio.</p>	<p>Se tiene un avance del 50% en la instalación de los proyectos productivos, se espera al término del mes de enero tener concluido al 100% de los proyectos</p> <p>Se propone gestiona como mínimo 150 proyectos en el ejercicio 2016.</p> <p>Se tienen listos los 9 proyectos para el ejercicio y comprobación de recursos.</p> <p>El domingo 17 de enero se realizaron reuniones con las familias beneficiarias de este programa en las comunidades de San Pedro Benito Juárez, San Jerónimo Coyula, del municipio de Atlixco y en San Antonio Cañada del municipio del mismo nombre y San Pablo Tepetzingo del municipio de Tehuacán, para dar inicio con las actividades del proyecto.</p>
Del 1° al 29 de Febrero de 2016	<p>Se concluyó con la entrega de recursos por parte de Inaes a los proyectos aprobados en 2015</p> <p>Se realizaron recorridos de supervisión con personal de SEDESOL en los proyectos apoyados.</p> <p>Se acudió a capacitación para la implementación del SIFODE y el nuevo sistema para captura de CUIS, que se requiere para el ingreso de solicitudes al programa de Fomento a la Economía</p>	



	Social.	
Del 1° al 31 de Marzo de 2016	<p>Se coordinó la participación de los grupos apoyados en diferentes eventos de exposición y venta de productos.</p> <p>Se realizó la gestión de 50 proyectos para el programa de Fomento a la Economía Social de Sedesol.</p>	<p>Se realizaron eventos en Ahuacatlán, Santa María del Monte y Esperanza, a donde participaron 52 de los grupos apoyados.</p> <p>Se integraron 50 expedientes técnicos y fueron aprobados 33 proyectos, se capturaron 266 CUIS de igual número de beneficiarias.</p>
Del 1° de abril al 30 de abril de 2016	<p>Se inició con el análisis en cada uno de los territorios de los Proyectos Territoriales, se formaron equipos de trabajo para su elaboración.</p> <p>Se estableció coordinación con CIMMYT-Masagro, (Centro de Mejoramiento de Maíz y trigo-Mejoramiento Sustentable de la agricultura tradicional.</p> <p>Se inicia con la identificación de grupos para ser apoyados por INAES</p>	<p>Se generaron 5 documentos preliminares de Proyectos Territoriales.</p> <p>Se participará en la capacitación que ofrecen CIMMYT-Masagro, en la entidad, para replicar la capacitación a los productores, se identificarán las necesidades de capacitación y se establecerá un mecanismo de seguimiento.</p>
Del 1° de abril al 30 de abril de 2016	<p>Se acude a la Ciudad de México para recibir la capacitación enfocada a la implementación de los Proyectos Territoriales, la actualización y ajuste de planes comunitarios y complementación de diagnósticos.</p> <p>Se realizó el primer taller de Inocuidad agroalimentaria impartido por el Comité Estatal de Sanidad Vegetal.</p> <p>Se realizó la reunión estatal con los proyectistas y promotores para la elaboración de los proyectos para INAES.</p> <p>Se inició el trabajo con la incubadora Fumec, para la elaboración de 30 planes de negocios, asociados al Proyecto territorial de Plantas y Flores que incluye 3 localidades</p>	<p>Se capacitó a los 17 promotores y se asignaron tareas específicas a entregar en el mes de junio.</p> <p>Se capacitó y certificó a los 17 promotores y la Coordinadora Estatal en Inocuidad.</p> <p>Participaron 13 técnicos y 2 despachos y se completó el equipo técnico necesario para la elaboración de los 50 proyectos solicitados a INAES.</p> <p>Se presentó la mecánica de trabajo en las 3 comunidades del territorio involucradas en el Proyecto Territorial.</p>

Fuente: Entrevista a promotora estatal de Puebla

Dentro de las actividades a corto plazo se tendrán:

- Se realizará la clausura del proceso de capacitación patrocinado por el Dif municipal en el territorio de Ajalpan, el próximo 7 de junio.
- Se realizará una serie de eventos del 7 al 12 de junio, para fortalecimiento de la cohesión social en la comunidad de San Pedro Benito Juárez en el territorio de Atlixco, patrocinado por una Organización no gubernamental de tipo internacional procedente de España en colaboración con una A. C. nacional. La sincarpa <http://www.lasincarpa.org/#!noticias-1-1/xpuhu> .
- La organización La sincarpa, impartirá un taller de capacitación a los promotores sobre trabajo en equipo, para fortalecer nuestras habilidades el día 10 de junio del año en curso.
- Esperar los resultados de la primera convocatoria en SEDESOL en Impulso Productivo y entrega de los apoyos prevista para el 9 de junio del año en curso.
- Apertura de la ventanilla Inaes- integra, donde ya nos encontramos trabajando en la elaboración de expedientes.
- Se inició el trabajo con la Incubadora FUMEC en el territorio de Huauchinango.
- En todos los casos se supervisa el acompañamiento del personal del PPTP al equipo técnico que está elaborando proyectos para el acercamiento con los grupos.
- Continuar dando seguimiento a los proyectos que ya fueron beneficiados.
- Actualizar los planes comunitarios de desarrollo.

- Capacitación en cuestión organizativa para los grupos.
- Supervisión y coordinación del trabajo a realizar por las organizaciones que firmaron convenios.
- Seguimiento para la firma de los dos convenios que se encuentran en proceso de autorización y firma.

En el mediano plazo se encontraron realizando:

- Gestión de 2 UMA'S en el territorio de Huauchinango, y 1 para el territorio de Atlixco ante la SEMARNAT.
- Puesta en marcha los proyectos que salgan con dictamen positivo de las ventanillas de Integra como de Impulso Productivo, mismos que serán integrados al esquema de capitalización.
- Capacitación del equipo técnico con RIMISP.
- Capacitación del equipo técnico con CIMMYT.
- Capacitación del equipo técnico con el Comité de Sanidad Vegetal, Pecuaria y Acuícola.
- Elaboración de los Proyectos Territoriales.

#### **5.4.4 Población atendida**

Como ya se mencionó anteriormente, se asignó una meta de atención por estado de 2,000 familias para la primera etapa del Programa. Se entiende como población atendida a todas las personas que participaron en los talleres de elaboración de Diagnósticos y Planes Comunitarios, las que se integraron en grupos de trabajo para la gestión de proyectos y fueron apoyadas, así como las que no fueron apoyadas.

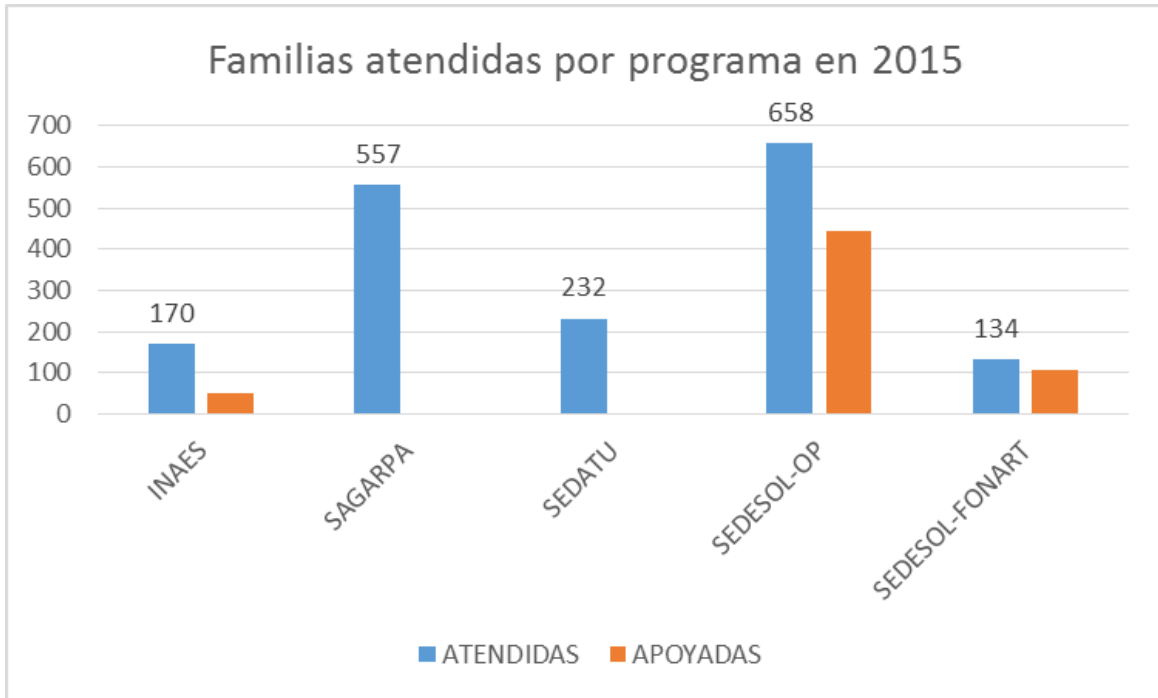
Se puede destacar el hecho de haber atendido a 2497 titulares de Prospera que representan a igual número de familias. Se logró financiar 129 proyectos por un monto total de \$18,945,416.00, beneficiando a 768 familias con proyectos productivos, hasta mayo de 2016, quedando por gestionar en este mismo ejercicio 120 proyectos por un monto superior a los 20 millones de pesos, con lo que se pretende alcanzar la meta de apoyar a 600 familias más e integrarlas a proyectos territoriales estratégicos.

Desafortunadamente se quedaron sin apoyo 44 proyectos, derivado de que dependencias como SAGARPA y Sedatu que a pesar de haber realizado la gestión y tener elaborados los proyectos, estos no fueron financiados, debido a que definitivamente no abrieron ventanillas y por lo tanto no se cumplieron las expectativas de la gente involucrada.

En la figura 13 se puede apreciar que 232 familias que se habían considerado para participar en el Programa Joven emprendedor de SEDATU, se quedaron sin ser apoyadas y lamentablemente este programa desapareció en 2016 y uno similar se creó en SAGARPA, y se está en espera de que abra ventanilla este año.

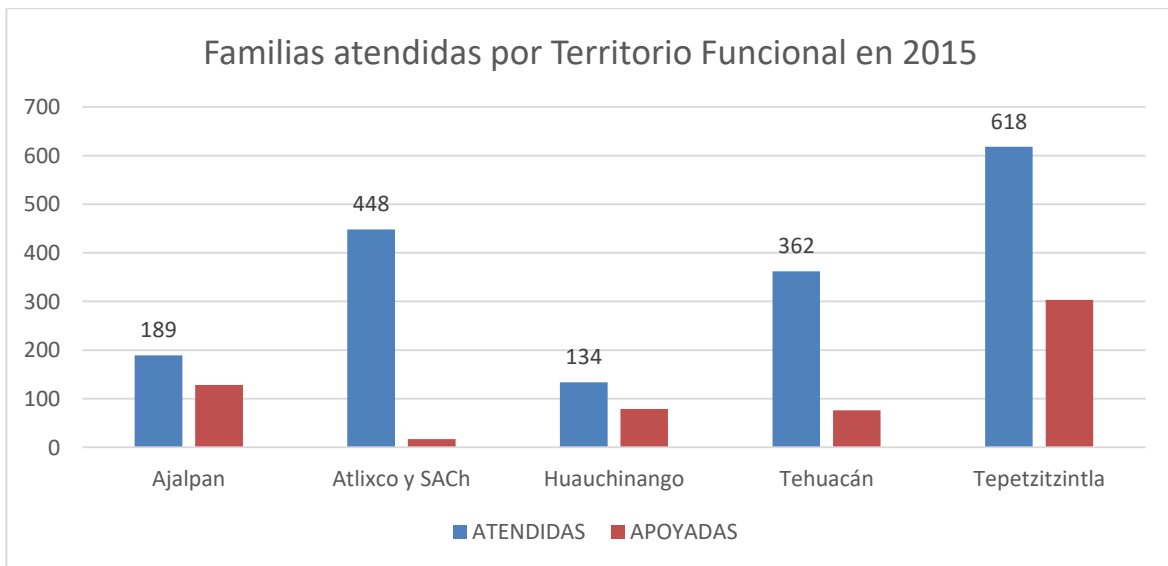
Lo mismo sucedió con las familias que se habían contemplado para ser apoyadas en los programas de Fappa y Promete de Sagarpa. También se puede apreciar que la dependencia que más apoyo proporcionó al programa fue SEDESOL con el programa de opciones productivas.

Cabe destacar que la causa principal de rechazo o no aprobación de los proyectos gestionados en Inaes, es la falta de escrituras de los predios y los errores en los nombres que no coinciden en todos los documentos oficiales de las personas, es decir no coincide en el IFE, la CURP o la F1, o incluso en las escrituras. Un caso muy común es que en la escritura la señora aparezca con su nombre de casada y no tal como aparece en el IFE.



**Figura 13 Familias atendidas por programa en el ejercicio 2015**

Fuente: Primer informe anual, Promotora estatal Puebla.



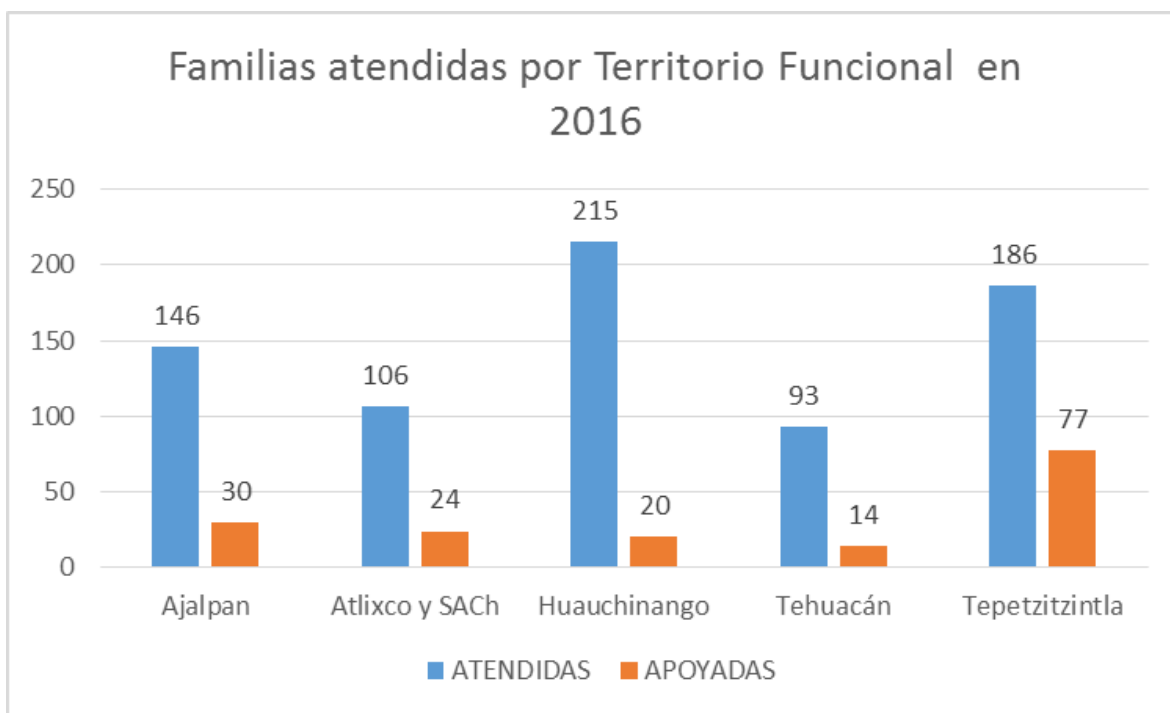
**Figura 14 Familias atendidas y apoyadas por TF, en el ejercicio 2015**

Fuente: Primer informe anual, Promotora estatal Puebla.

En la figura 14 se observa que el territorio con mayor número de familias atendidas y apoyadas es Vicente Guerrero, integrado por 8 localidades, el resto de los territorios cuenta con 4 localidades participando en el programa.

Para el ejercicio 2016, se han considerado a 196 titulares que a pesar de no haber sido apoyadas en 2015, continuaron participando en el programa, ellas representan el 25% de la población que se integró en grupos de trabajo a los que se les elaboraron proyectos y no pudieron ser apoyados.

Hasta la fecha en el presente ejercicio, se ha trabajado con 984 familias y se han apoyado a 165, alcanzando un acumulado de 2497 familias atendidas hasta mayo de 2016, figura 15.



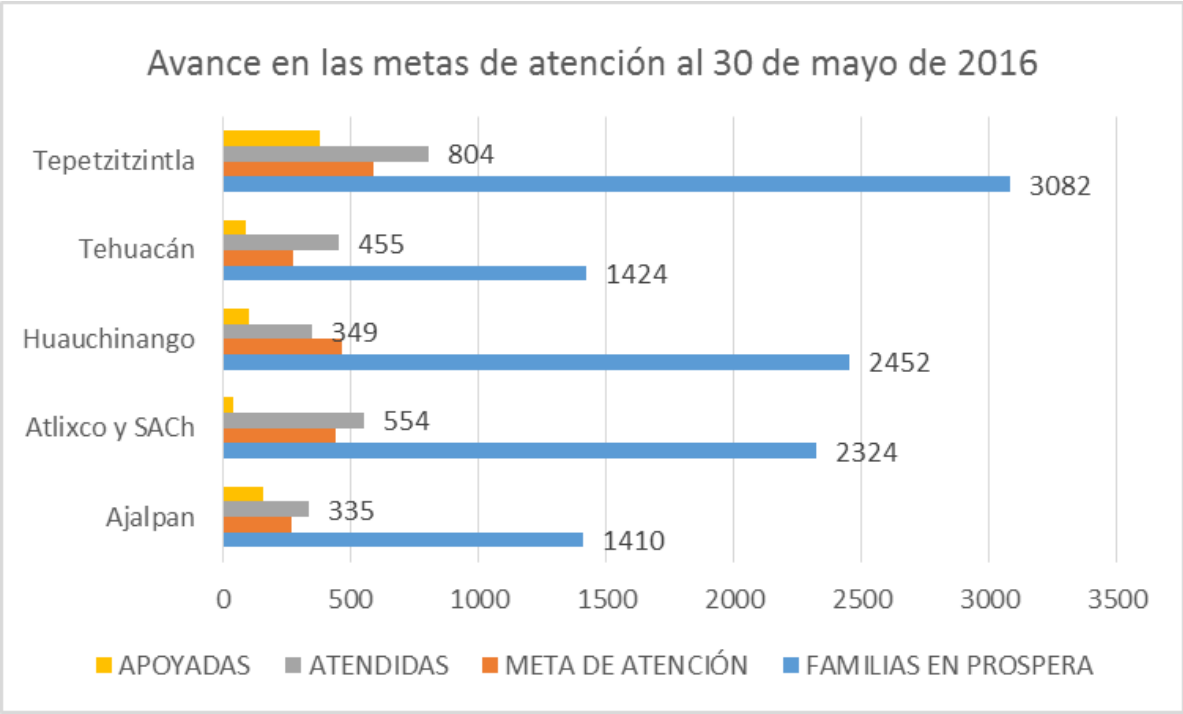
**Figura 15 Familias atendidas y apoyadas por TF, al 30 de mayo de 2016**

Fuente: Primer informe anual, Promotora estatal Puebla.

Como se había expuesto con anterioridad, la meta de atención se estableció en 2,000 familias distribuidas en las 24 localidades. Haciendo una distribución

proporcional de acuerdo al número total de familias que reciben el apoyo del Programa Prospera, esta cantidad equivale al 19% del número total de familias que reciben el Programa en cada comunidad.

Con esta información se elaboró la Figura 16 en la que se observa que sólo en el Territorio de Huauchinango no se logró alcanzar la meta de atención propuesta, pero en general, considerando el total de los territorios, esta meta fue rebasada.



**Figura 16 Comparativo entre las metas de atención y la población atendida por el PPTP al 30 de mayo de 2016**

Fuente: Primer informe anual, Promotora estatal Puebla.

#### **5.4.5 Convenios de colaboración**

Se han generado dos convenios de colaboración para proporcionar capacitación y asistencia técnica, elaboración de planes de negocios y fortalecimiento organizativo, estos dos ya se encuentran firmados y avanzando para el pago de la primera ministración, son los que a continuación se describen.

**Promotora de Servicios Integrales**, por un monto de \$800,000.00, consistente en la elaboración e implementación de Programa de Formación para productores participantes en el programa piloto Territorios Productivos enfocado en procesos de organización, participación y contraloría social, en los territorios de Tehuacán, Ajalpan y Vicente Guerrero.

**Sierra Negra Consultores**, por un monto de \$1,200,000.00, consistente en Capacitación técnica a los productores en el manejo de los diversos ejes productivos identificados en los Planes Comunitarios de desarrollo y acompañamiento técnico a proyectos productivos en localidades del territorio de Tepetzintla.

Existe otro convenio en proceso de trámite con la **Universidad Tecnológica Tehuacán**, capacitación y asistencia técnica, elaboración de planes de negocios y fortalecimiento organizativo, en los territorios de Ajalpan, Tehuacan y Vicente Guerrero.

#### **5.4.6 Proyectos territoriales**

En función de la población atendida en cada territorio que ha sido apoyada o se encuentra actualmente realizado sin apoyo, alguna de las actividades identificadas en cada uno de los territorios se trabajará en la elaboración de los proyectos territoriales de acuerdo a los ejes productivos predominantes en cada territorio, los cuales se enuncian a continuación:



- Ajalpan. Frutales, Ovinos y Textil.
- Atlixco y San Andrés Cholula. Frutales, Ovinos y Maíz.
- Huauchinango. Plantas y Flores y Textil.
- Tehuacán. Pequeños Rumiantes (Ovinos y caprinos), Textil.
- Vicente Guerrero. Hortalizas, Ovinos, Frutales y Textil.

En el cuadro 16 se presenta el número de beneficiarios por territorio y eje productivo, susceptible de integrarse a un proyecto territorial.

**Cuadro 16 Número de beneficiarias identificadas por territorio y eje productivo**

TERRITORIO/Localidad	PROYECTO TERRITORIAL ASOCIADO							Total genera
	Caprinos	Floricultura	Frutales	Hortalizas	Ovinos	Porcinos	Textil	
<b>Ajalpan</b>			<b>44</b>	<b>23</b>	<b>47</b>		<b>71</b>	<b>185</b>
Coxólico			11		12		21	44
Cuaxuxpa			10	5	11		14	40
Tecpantzacolco			9	8	12		15	44
Zacatlamanic			14	10	12		21	57
<b>Atlixco y SACH</b>		<b>9</b>	<b>25</b>	<b>10</b>	<b>42</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>95</b>
San Luis Tehuiloyocan		9		5			4	18
San Jerónimo Coyula				5				5
San Pedro Benito Juárez			25		32	5		62
Santa Lucía Cosamaloapan					10			10
<b>Huauchinango</b>		<b>204</b>		<b>11</b>			<b>60</b>	<b>275</b>
Cuacuila							28	28
Las Colonias de Hidalgo		39						39
Papatlazolco		59		11			27	97
Tenango de las Flores		106					5	111
<b>Tehuacán</b>	<b>46</b>	<b>5</b>	<b>17</b>	<b>5</b>	<b>24</b>		<b>100</b>	<b>197</b>
San Antonio Cañada		5	17				14	36
San Cristóbal Tepeteopan	46			5			24	75
San Esteban Necoxcalco							50	50
San Pablo Tepetzingo					24		12	36
<b>Tepetzitintla</b>			<b>68</b>	<b>215</b>	<b>165</b>	<b>29</b>	<b>39</b>	<b>516</b>
Alhuaca				12	16	5		33
Cuatro Caminos			24	56			23	103
Rancho Nuevo				5	79	5		89
San Bernardino Lagunas				5	25			30
Santa María del Monte			5	16	20	13		54
Telpatlán			15	22	20			57
Tepetzitintla				66	5	6	16	93
Yahualutzingo			24	33				57
<b>Total general</b>	<b>46</b>	<b>218</b>	<b>154</b>	<b>264</b>	<b>278</b>	<b>34</b>	<b>274</b>	<b>1268</b>

Fuente: Primer informe anual, Promotora estatal Puebla.

#### **5.4.7 Medios de verificación**

Para verificar que los objetivos del programa se estén cumpliendo tenemos los siguientes medios:

- a) Minutas de reuniones por territorio funcional (Cada promotor funcional realiza reuniones semanales con su equipo de trabajo para realizar acuerdos y verificar cumplimiento de acuerdos de la reunión anterior).
- b) Minutas de reunión de equipo técnico estatal (Cuando las condiciones lo permiten se realizan reuniones mensuales de todo el equipo aprovechando la necesidad de trámites administrativos, cuando es necesario se realizan de manera extraordinaria, normalmente y para evitar grandes desplazamientos se reúnen los equipos de Tehuacán, Ajalpan y Vicente Guerrero en la Ciudad. de Tehuacán. Y los equipos de Atlixco, Cholula y Huauchinango en la Ciudad, de Puebla.
- c) Visitas de campo a todos y cada uno de los territorios para verificar el avance y cumplimiento de acuerdos. 4. Se cuenta con una memoria fotográfica del trabajo realizado.
- d) También puede evidenciar el trabajo y logros generados, los archivos electrónicos que se envían a oficinas centrales de manera constante.

#### **5.4.8 Obstáculos y restricciones**

A continuación se expresan las limitaciones y obstáculos encontrados en las regiones de aplicación del PPTP en el estado de Puebla.

**Veda y Proceso electoral.** Desafortunadamente tanto en 2015 y 2016, se han vivido procesos electorales en la entidad, lo que ha impedido trabajar con grupos grandes, se han tenido que realizar los talleres en mayor cantidad de sedes y con menos participantes. Aunado al hecho que las diferencias políticas entre las autoridades federales, estatales y municipales, dificulta el trabajo, pues están en constante conflicto entre ellos y con la población.

**Localidades con problemática de algún tipo.** En 4 de las 24 comunidades atendidas, hemos tenido problemas para el logro de los objetivos, se ha logrado avanzar pero no de la manera deseada, a continuación se exponen los casos:

*San Jerónimo Coyula, Municipio de Atlixco*

Durante la elaboración del Diagnóstico y Plan Comunitario, de desarrollo se detectó la presencia de bandas delictivas integradas por jóvenes, actos de violencia e inseguridad frecuentes en la comunidad. En fecha reciente se suscitó el fallecimiento del hijo de una vocal del programa Prospera y beneficiaria del programa, derivado de un enfrentamiento entre bandas rivales. Lo anterior ha creado un ambiente tenso para el trabajo en campo.

Por otro lado no se ha logrado establecer un adecuado mecanismo de trabajo con el personal de la Unidad de Atención Regional (UAR) de Atlixco, constantemente obstaculiza el trabajo de los promotores, crean confusión en la gente al decir que el promotor de Territorios Productivos no es personal de Prospera, o por los cambios de personal que ha tenido esta UAR no se encuentran informados de la operación del programa, este tema ya se ha tratado con la Delegada Estatal, pero lamentablemente no ha existido la disposición para trabajar de manera conjunta en la identificación de los beneficiarios y si una descalificación al trabajo realizado por la Promotora en la identificación de beneficiarios.

Se ha observado una mala actitud de la población hacia el personal de la mesa de atención, a tal grado que el Programa PROSPERA ha tenido que trasladar a otra

localidad, las mesas de atención para el pago del recurso a sus beneficiarias, por conflictos con la comunidad y temor a represalias contra el personal.

Cabe mencionar que desde abril de 2015 a la fecha se conformaron 13 grupos de trabajo, de los cuales únicamente 3 fueron apoyados y se encuentran operando adecuadamente, sin embargo no será posible continuar con la capacitación y seguimiento a estos grupos de trabajo, hasta que las condiciones cambien en sentido favorable, para evitar poner en riesgo la integridad física de la promotora.

#### Tecpanzacoalco, Mpio. Ajalpan

Tecpanzacoalco es una localidad indígena en el municipio de Ajalpan que se encuentra en la Sierra Negra, con un porcentaje de hablantes de la lengua Nahuatl del 90.53% y hablantes monolingües alrededor del 42%. Según datos del INEGI, es la segunda población del municipio en número de habitantes, 2,175. Sin embargo la respuesta por parte de la gente al programa es escasa, se han realizado convocatorios por diferentes medios, sin lograr respuesta favorable, ha sido muy difícil el trabajo debido a la actitud reservada y extremadamente desconfiada de la gente, esto probablemente derivado del aislamiento en que se encuentran debido a que es una comunidad muy alejada y con camino de acceso en muy malas condiciones a pesar de ser relativamente nuevo.

Los proyectos financiados en 2015 son los siguientes:

- Un grupo de 8 horticultoras con apoyo para instalar un invernadero y cultivar jitomate.
- Un grupo de 6 artesanas con apoyo para instalar un taller de costura para producir blancos bordados.
- Dos grupos de 7 jornaleras agrícolas cada uno, con apoyo para instalar un taller para transformar la fruta regional y agregarle valor para la comercialización (Dulces, conservas y deshidratados).

- Un grupo de 8 artesanas apoyadas por FONART con capacitación para el rescate del tejido de lana.
- Por otro lado, tenemos a un grupo de 6 personas con un proyecto de producción de pie de cría de ganado ovino, mismo que no obtuvo el financiamiento por parte de SAGARPA, por no tener recursos disponibles en 2015 y se pretende gestionar en el presente año.

Es importante resaltar el hecho que para poder lograr conformar estos grupos e iniciar con el trabajo organizativo, el esfuerzo realizado en esta comunidad ha sido mucho mayor, comparado con otras localidades del mismo territorio y ni que decir con la de otros territorios. Afortunadamente en febrero de 2016 se integró un promotor hablante de la lengua náhuatl, que está siendo de gran apoyo para superar esta barrera en la comunicación.

#### *Cuacuila, Municipio de Huauchinango*

En esta comunidad también ha resultado muy baja la participación de la gente en el programa, una de las mayores limitantes es que las familias Prospera no cuentan con parcelas para realizar alguna actividad productiva, incluso no es posible realizar actividades de traspatio, en virtud de que los predios son muy pequeños y en una misma vivienda viven en promedio 3 grupos familiares. La población es eminentemente indígena, y se ha trabajado principalmente con artesanas del ramo textil, con excelente trabajo en bordado tradicional (pepenado) en un proceso de capacitación, sin embargo no ha sido posible fortalecer otro tipo de actividad productiva. Derivado de la conformación de grupos de trabajo realizada en 2015, se detectó que las pocas familias que cuentan con un predio, no tienen en orden la documentación como escrituras, errores en documentación oficial como actas de nacimiento y matrimonio, situación que dificultó su ingreso en ventanillas de atención de los programas.

La principal barrera que impidió el trabajo el año pasado fue la lengua, afortunadamente en febrero de 2015 se integró una promotora hablante de la lengua náhuatl, pero a pesar de ello no se ha logrado mayor avance.

*San Pablo Tepetzingo, Municipio de Tehuacán*

En esta comunidad se suscitó el hecho de la renuncia del promotor comunitario en mayo de 2015, y se ha pasado hasta la fecha por 4 promotores diferentes, a pesar de lo cual se había venido trabajando de manera aceptable, pero desafortunadamente en este año se nos solicitó por parte de la Delegada Estatal mayor coordinación con la UAR, misma que también sufrió cambios en su personal, lo que dificultó establecer los mecanismos para la identificación de manera conjunta de la población a beneficiar con el programa, lo anterior en virtud de que los grupos con los que se venía trabajando hasta el 2015, no son considerados aptos para recibir el apoyo del programa.

Después del análisis realizado se puede concluir que a pesar de que todas las localidades cumplen con el criterio de selección de contar un porcentaje superior al 20% de hogares que cuentan con una unidad de producción agrícola de 0 a 20 ha, se ha observado que no todas cuentan con el potencial para ser integradas a un proyecto territorial de mayor impacto, especialmente si se trabaja exclusivamente con familias Prospera, porque se puede afirmar que la mayoría de los poseedores de la tierra en estas comunidades no son beneficiarios del Programa Prospera. Esto no significa que no se puede trabajar con ellos y lograr un avance, pero el hecho representa una dificultad.

También podemos concluir que la respuesta de la gente ha sido favorable en la gran mayoría de las comunidades, en donde, es la primera vez que la población accede a este tipo de apoyos y recibe además el acompañamiento técnico y la capacitación que se requiere para la sobrevivencia y crecimiento del proyecto.

También se observó que a pesar de que el mecanismo de convocatoria a través de las vocales del programa Prospera, derivó en el trabajo con grupos de mujeres, una vez que se entregan los apoyos y los proyectos empiezan a funcionar, se integran los esposos e hijos jóvenes de las titulares a la actividad, y se observa el empoderamiento de las mujeres dentro de su núcleo familiar, se observa a las mujeres con mayor autoestima y confianza en sí mismas, lo que se traduce en una mayor disposición para el trabajo.

Se observó también que a pesar que hay mucha desconfianza en las comunidades para trabajar en equipo y acceder a los apoyos mediante grupos de trabajo; derivado de las malas experiencias de abusos y engaños por falsos promotores, o por gente que siempre ha logrado apoyos y se queda con los recursos, expulsando a los demás integrantes de los grupos o por la misma corrupción en las instituciones, una vez que se integran y participan en los procesos de capacitación, se van fortaleciendo sus organizaciones y superan no sin dificultad los conflictos que se dan en el seno del grupo.

“Durante la etapa de promoción y difusión del programa Piloto Territorios Productivos en las 24 localidades participantes, es importante contar con las identificaciones necesarias como gafetes, chalecos, carteles alusivos al programa, dada la desconfianza de la gente y la inseguridad que prevalece en algunas de ellas.

Es indispensable contar durante el seguimiento y puesta en marcha de los proyectos productivos con un presupuesto y financiamiento para que una organización externa al equipo de promotores comunitarios y funcionales del programa (PPTP), se dedique a dar esa capacitación y acompañamiento técnico, dando espacio a los técnicos comunitarios para trabajar en los aspectos organizativos y desarrollo de capacidades de este tipo y en actividades de fortalecimiento y búsqueda de nuevos mecanismos de articulación en el territorio.

Es importante que los promotores comunitarios y funcionales reciban capacitación y de ser posible apoyo para obtener la certificación en los procesos de organización comunitaria, formulación, evaluación y puesta en marcha de proyectos productivos, esto para que el desempeño de sus actividades sea de mejor calidad, dada la diversidad de perfiles que existe en el equipo técnico, lo cual también puede considerarse una ventaja.

Es de suma importancia asegurar el presupuesto para viáticos, en función de que el trabajo que se realiza es netamente en campo y en este tema se presentan complicaciones derivadas de la falta viáticos, se me informo en el mes de abril que no existe autorización para el pago de los viáticos generados durante los meses de enero a abril para ningún integrante del equipo (Coordinadora y promotores) lo cual resulta indispensable para el cumplimiento de los objetivos. Aunado al hecho de que normativamente para el nivel de homologación institucional que corresponde al coordinador estatal solo tiene autorizado 4 días de viáticos por mes, e incluso existe la posibilidad de tener la obligación de devolver lo que el año pasado excede el número de días autorizados. Hasta el momento todo el equipo ha trabajado con sus propios recursos, debido al compromiso generado con la población y con la esperanza de recuperar lo invertido en viáticos.

En los territorios de Ajalpan y Vicente Guerrero, el disponer de un vehículo por territorio sería de gran apoyo, en virtud de las distancias que se deben recorrer, las malas condiciones de los caminos de acceso y el mal servicio de transporte público. Para el caso de la coordinación estatal, a partir del mes de diciembre de 2015 en que se terminó el contrato del vehículo asignado para las labores, no se cuenta con este elemento indispensable, para la realización del trabajo.

Incluso me atrevo a sugerir la contratación de un seguro de vida colectivo para los promotores y coordinadores, en virtud de los accidentes de trabajo que han sufrido los compañeros de otros estados y que han ocasionado que sus deudos no pudieran cobrar los meses de adeudo en sueldos y viáticos derivado del excesivo retraso en



los trámites administrativos, al no contar con identificaciones como personal de programa, comprobantes de pago, etc.

Derivado de la problemática en las localidades mencionadas se propone atender en este año a algunas de las comunidades cercanas y que se ubican dentro del territorio, para el caso de Atlixco es la Colonia Agrícola San Juan Ocotepc, en el caso de Huauchinango la comunidad de Papatlatla y la comunidad de San Sebastián Alcomunga en Ajalpan, para integrar a sus pobladores a los proyectos territoriales.

Es indispensable mayor apoyo por parte del equipo asesor, principalmente en los aspectos metodológicos, en donde aún se tienen deficiencias y confusiones, en el personal del programa” (Entrevista con la Coordinadora estatal del PPTP, In. Rosa Isela).

## **CAPÍTULO VI. RESULTADOS Y DISCUSIÓN**

Una vez que se ha estudiado y analizado el modelo de extensión en México y su relación con las políticas públicas existentes a lo largo de la historia del país, a continuación se hace la presentación de los principales resultados que se encontraron en esta investigación y en el trabajo de campo que se realizó.

Considerando las opiniones que el Banco Mundial plantea, existe una relación directa entre la caída del extensionismo en México y las políticas agrícolas adoptadas en los últimos 30 años. Lo cual trajo consecuencias que afectan directamente al medio rural y la economía de la población de este sector. A continuación se describe la situación.

### **6.1 Estancamiento de la productividad**

Según Banco Mundial, el valor agregado por trabajador en el sector agrícola mexicano, en dólares constantes, aumentó en 52% entre 1980 y 2010. En este mismo periodo, otros países como Brasil aumentó 3.8 veces más, Chile 2.6 y China 3 veces más.

El rezago sustantivo en el crecimiento de la actividad agrícola mexicana radica en el sector de los pequeños productores y campesinos.

En México existen 2.7 millones de unidades de producción de hasta 5 hectáreas con actividad agropecuaria y forestal, que trabajan 5.4 millones de hectáreas (8% del total nacional). En otras 944 mil unidades de producción de entre 5 y 20 hectáreas con actividad agropecuaria y forestal se hacen producir 9.7 millones de hectáreas (14% del total nacional). Con el 22% de la superficie total con actividad agropecuaria y forestal, los pequeños productores y campesinos emplean casi el 85% del trabajo contratado por la agricultura nacional, así como el 88% del trabajo familiar en el sector, INEGI 2010. Con estos 15 millones de hectáreas y 7.6 millones de

trabajadores familiares y contratados, los pequeños productores y campesinos tienen un peso considerable en los resultados agregados nacionales de productividad.

## **6.2 Estancamiento de la reducción de la pobreza**

Existe una relación directa entre el estancamiento en la capacidad productiva de los pequeños productores y campesinos y la deplorable condición social y de calidad de vida en la que viven la mayoría de ellos. Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en el año 2012 el 61.6% de la población rural vivía en condición de pobreza y el 21.5% en condición de pobreza extrema. En este mismo año, el 31% de la población rural tenía carencias de acceso a la alimentación. Estos indicadores de pobreza se han mantenido desde los años 90.

## **6.3 Las políticas y la calidad del gasto público**

En México hay una relación negativa entre productividad y el tamaño de la propiedad, ésta relación es una regularidad empírica que ha sido demostrada en numerosos países tanto desarrollados como en vías de desarrollo, de igual manera, existe la evidencia de que los malos resultados en productividad y pobreza rural se deben en gran medida a las políticas públicas implementadas durante años dirigidas a los pequeños productores y campesinos.

En los últimos 25 años el país emprendió una serie de reformas institucionales y políticas que implicaron cambios significativos en la estructura de incentivos de la economía rural y del sector agropecuario, dichas reformas fueron vistas como una condición esencial para mejorar el funcionamiento de los mercados de factores rurales, aumentar los incentivos a la inversión y fomentar la gobernabilidad así como

la aplicación del estado de derecho en el campo. Por otro lado, las políticas públicas de combate a la pobreza rural, se concibieron como compensatorias, transitorias y desvinculadas del fomento productivo.

Para el campo mexicano, el periodo comprendido entre 1985 y 2012 condensa la historia de cuatro errores fundamentales:

1. Subestimar la fragmentación de la acción pública: querer resolver los problemas estructurales del sector rural solo desde el propio sector rural. Se confió en una institucionalidad pública que no favorece a los pequeños productores, tampoco se entendió como funciona la captura de rentas.
2. Sobreestimar la capacidad autogestora: confundir el espacio público con el espacio gubernamental, generando una situación que debilitó ambas dimensiones. La dispersión, la descoordinación, y la discontinuidad llevaron a un dispendio de recursos en el espacio gubernamental. El clientelismo, el asistencialismo y la ausencia de una estrategia clara que incentivara la participación ciudadana, erosionaron la confianza y llevaron a una disipación del capital social. También se idealizaron las asociaciones y comunidades, ignorando el ciclo de los procesos de aprendizaje.
3. Subestimar la construcción de confianza: la falta de transparencia en las decisiones de políticas y de rendición de cuentas creó el caldo de cultivo propicio para la corrupción, la discrecionalidad y el abuso de los poderes públicos. La ausencia de continuidad en la construcción de acuerdos y consensos al no sostener un esfuerzo sistemático de apoyo a las reformas iniciadas, que incluyera como ingrediente importante, la capacidad para rectificar políticas, modificar instrumentos y matizar el ritmo de cambio, erosionó el impulso reformista. Se ignoró que la acción colectiva depende de la interacción entre confianza, reputación y reciprocidad.

4. Se subestimó la capacidad disruptiva (interrupción súbita) de los mercados: en presencia de vacíos institucionales se subestimó el funcionamiento de los mercados informales. Los agentes de este tipo de mercados, no solo intervienen en los mercados locales como se pudiera creer, sino de manera señalada en lo que se puede denominar como los mercados de las políticas públicas, a través de la captura de programas, políticas y sobre todo recursos públicos (Gordillo, 2012, citado por Berdegué, *et al.*,2015.)

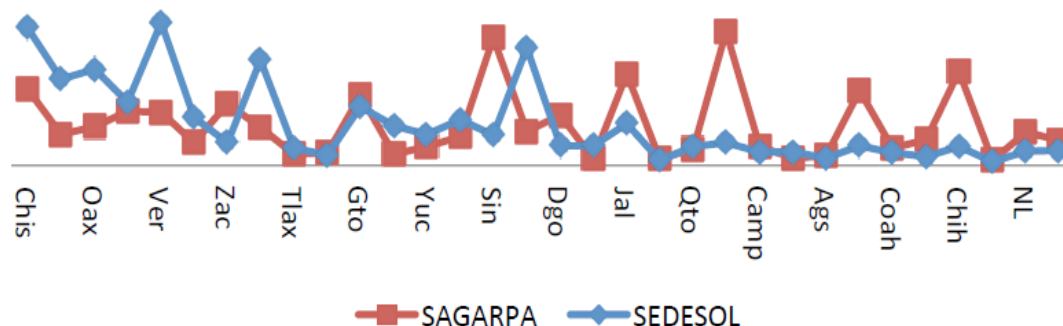
De acuerdo con Berdegué y Robles, 2015, estos errores que se mencionan tienen diversas consecuencias en la estructura y el funcionamiento de los programas dirigidos a los campesinos y pequeños productores, dentro de estas consecuencias se puede mencionar las siguientes:

1. **Concentración en pocos estados y pocos productores beneficiarios.** Según los datos de [subsidosalcampo.org.mx](http://subsidosalcampo.org.mx) (en el rubro Baja participación y coordinación de los gobiernos locales 2011) en el periodo 2007-2010 cinco de las 32 entidades del país ejercieron casi el 40% del presupuesto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), estas entidades federativas fueron Sinaloa, Tamaulipas, Sonora, Jalisco y Chihuahua. Además si se analiza el presupuesto de dicho periodo de esta Secretaría, se concluye que los productores con predios más grandes y capitalizados fueron los que recibieron mayores subsidios. El 10% de los productores más pobres recibe apenas 0.1% de “Apoyo al Ingreso Objetivo y a la Comercialización”, fracción igualmente mínima de subsidios en energía/irrigación, y sólo entre 2% y 3% de PROCAMPO, hoy ProAgro Productivo. En otro extremo, los productores en el 10% superior, reciben transferencias equivalentes a: 42% de PROCAMPO, 55% de Alianza para el Campo, 60% de los recursos de energía e hídricos y 85% de “Apoyo al Ingreso Objetivo y a la Comercialización”. Un análisis económico hecho por Fox y Haight, 2010, señala que “el gasto en agricultura es tan regresivo que anula, aproximadamente, la mitad del efecto

redistributivo del gasto en desarrollo rural, esto debido a que más de la mitad se concentra en el decil más rico de la población”.

2. **Disociación entre el desarrollo productivo y el desarrollo social.** A las entidades más pobres se les distribuyen pocos recursos de la vertiente de competitividad de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en tanto que predominan los apoyos que tienen un enfoque más asistencial. Para darse una idea de este fenómeno se puede hacer un cruce de información de presupuesto ejercido por SAGARPA y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y ordenando las entidades federativas con base al Índice de Desarrollo Humano (IDH), como se muestra en la gráfica 5.

**Gráfica 5 Comparativo del presupuesto SAGARPA y SEDESOL por entidad federativa y por IDH**



Fuente: Robles, Héctor 2013. Presupuesto del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural. Comportamiento histórico 2003-2013. [www.subsidiosalcampo.org](http://www.subsidiosalcampo.org)

3. **Descoordinación de los programas, tanto en el nivel de diseño de la oferta pública, como en el terreno, a nivel del predio del pequeño productor o el campesino.** Esta descoordinación existente obliga a aquellos productores y a las organizaciones que cuentan con la información de los programas, a un incierto peregrinaje por programas y dependencias para tratar de conjuntar los factores indispensables para llevar adelante un proyecto con impacto económico y social real. México en el año 2014 disponía de 2060 programas: 75 federales y 1985

estatales, distribuidos en distintas secretarías. Según el Catálogo de Programas y Acciones Federales y Estatales para el Desarrollo Social (CPAFEDS) existen 617 programas dirigidos al sector agropecuario, desarrollo social y desarrollo productivo.

- 4. Desconexión de muchos programas respecto de las políticas públicas y de los objetivos prioritarios, que resta eficiencia y efectividad a la acción de gobierno.** La oferta pública federal acumula diversos programas, muchos de los cuales se siguen llevando adelante por inercia y, probablemente, porque cada uno tiene agentes y corporaciones que los defienden porque viven de ellos o, en el caso de las burocracias, porque es lo que siempre han hecho. Según el CPAFEDS al menos 140 programas iniciaron antes de 1986, es decir, tienen más de 30 años.
- 5. Ausencia de evaluaciones de impacto rigurosas.** La falta de este tipo de evaluaciones impide establecer con alguna base científica cuáles programas son más efectivos, cuáles carecen de todo impacto y las razones de ello. La falta de evaluaciones genera, además, un entorno de opacidad que limita la acción fiscalizadora de la sociedad civil y de los medios de comunicación.
- 6. Baja participación y coordinación de los gobiernos locales.** Solamente 5% del gasto de SAGARPA es federalizado y los municipios inciden en el destino de apenas \$2 de cada \$100 (Robles, 2012).

La nueva experiencia en materia de extensión que presenta el Programa Piloto Territorios Productivos y de acuerdo con lo observado en la región que se estudió en este trabajo de investigación, el cual analiza el primer año de esta prueba piloto, aún hace falta mucho por mejorar el modelo, de tal manera que se pueda visualizar un planteamiento de desarrollo bien estructurado y definido en las acciones que lleven a contribuir en el tan anhelado combate a la pobreza y logro del desarrollo rural de las comunidades ampliamente marginadas.

Hasta el día de hoy y después de un año de estar el programa en ejecución, aun cuenta con muchas deficiencias en materia de extensión, no cuenta con un padrón oficial de extensionistas o Prestadores de Servicios Profesionales integrados a la estrategia del Programa Piloto Territorios Productivos, sino que cada Promotor Comunitario es el encargado de subcontratar a los extensionistas que necesite para poder ofrecer la capacitación y asistencia técnica en los proyectos que se aprueben en cada una de sus localidades. Es indispensable contar con un padrón de extensionistas capacitados y certificados disponibles para llevar lo necesario a cada una de las localidades o municipios de la región en dónde se aplica una prueba piloto, ya que este ente se encargará de solucionar aspectos técnicos y operativos de los proyectos productivos que se manejen en las localidades.

El Programa Piloto Territorios Productivos en el estado de Puebla y en los otros 4 estados seleccionados para realizar la prueba piloto, busca una integración de diversos programas incluyentes de distintas dependencias gubernamentales, son alrededor de 17 programas, sin embargo, para este primer año en el estado de Puebla, únicamente se ha logrado trabajar con la Secretaría de Desarrollo Social, INAES como dependencias gubernamentales y el servicio de extensionismo lo dan despachos privados como Promotora de Servicios Integrales y Sierra Negra Consultores y actualmente está en trámite otro convenio con la Universidad Tecnológica Tehuacán. En este primer año no se ha logrado la integración y coordinación de los programas federales, estatales o municipales. Será necesario esperar hasta la culminación de esta prueba piloto para poder replantear las consideraciones, mientras tanto, en este primer año 2015, el Programa Piloto Territorios Productivos continúa con los mismos vicios y manejos de programas anteriores que buscan lograr un detonante de desarrollo rural. Es una prueba difícil, a largo plazo y de mucha dedicación y comunicación intersectorial, interinstitucional y que involucre todos los niveles de mando gubernamental.



## **CAPÍTULO VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Este capítulo se divide en dos partes; la primera son las conclusiones obtenidas después del análisis de datos correspondiente, en una segunda parte se anotan las recomendaciones que se consideran necesarias para lograr mejores resultados en la implementación de un modelo de extensión en México.

Después de evaluar el modelo de extensión en los últimos 50 años en México y de analizar una nueva visión de integración de los programas gubernamentales y de extensión, se llega a las conclusiones siguientes.

### **7.1 Conclusiones**

De acuerdo con lo leído y revisado en la bibliografía existente respecto a la extensión en México, en los últimos 35 años, el gobierno del país se desligó totalmente de tener en nómina y dentro del aparato burocrático una flotilla de extensionistas capacitados, certificados y capaces de llevar extensión a cada rincón del agro nacional.

A lo largo de la historia del país, ha habido cambios importantes en la política pública y en la política agrícola, estos cambios han traído consigo una serie de modificaciones al sistema extensionista nacional, pasando de un modelo de extensión centralizado burocrático a un modelo de extensión tercerizado y abandonado por el gobierno. Esto influenciado en gran medida por el modelo económico neoliberal capitalista que actualmente rige a nivel internacional. Este modelo motivó cambios en la política pública y en la política agrícola que orillo hacia una agricultura comercial y de productores empresarios capaces de comercializar en el mercado global prevaeciente.

El fracaso de las políticas públicas en el campo mexicano, implica una revisión del modelo de extensión implementado por instancias como PESA, SAGARPA, INCA Rural, SEDESOL y demás dependencias que buscaron el paso de políticas públicas enfocadas al agro campesino de producción comercial hacia el apoyo a la agricultura familiar.

La valiosa experiencia de buscar modelos como el Programa piloto Territorios Productivos, aportan cambios extremadamente limitados de la política pública del campo mexicano, esto debido en gran medida a que el caso analizado:

- No tiene impacto nacional por las notables diferencias entre las regiones a lo largo de la república mexicana.
- No existe un bien definido padrón de extensionistas de manera oficial en las consideraciones del programa, sino que ha retomado a los extensionistas o Prestadores de Servicios Profesionales como parte de la subcontratación que el gobierno hace en su modelo tercerizado de extensionismo, son despachos privados, universidades o incluso PSPs particulares quienes llevan a cabo el trabajo capacitación, asistencia técnica y demás servicios que los proyectos productivos de cada uno de los grupos de las localidades necesitan.
- Existe mucha descoordinación entre los grupos que integran los proyectos locales y los promotores del programa, principalmente en los aspectos de capacitación y asistencia técnica en cuanto al seguimiento del proyecto, es decir, no integra un Sistema Producto o cadena Agroalimentaria. En el estado de Puebla, la problemática que se encontró fue la falta de mercado para los productos obtenidos a través de estos proyectos productivos locales, tales como hortalizas, aguacate, nopales, productos artesanales hechos de lana, entre otros.

La reducción del extensionismo a servicios de asistencia técnica y la ausencia de transversalidad e integración de las intervenciones de las distintas dependencias gubernamentales en materia de formación humana, capacitación empresarial y técnica, innovación y transferencia de tecnologías ha llevado a una completa dispersión de los esfuerzos y a una consecuente pérdida de sinergias.

En los últimos años la SAGARPA ha tratado de revertir lo anterior, acorde con el Eje 2 Economía competitiva y generadora de empleos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, que tiene al desarrollo humano sustentable como uno de los principios, esta institución estableció el Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural, el cual plantea una nueva visión del trabajo extensionista, define nuevos roles institucionales e incorpora a las universidades como agentes de este nuevo enfoque.

Tomando en consideración las recomendaciones que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) hizo a SAGARPA, se implementó un nuevo sistema de extensión agrícola profesional orientado tanto a los productores con potencial productivo (productores de agricultura familiar) como a los proveedores de consultoría, extensionismo, asistencia técnica, formación y capacitación para proyectos productivos, certificación de Prestadores de Servicios Profesionales. Lo anterior con la finalidad de fortalecer las capacidades para el desarrollo humano sustentable en el sector rural, mediante la articulación de los esfuerzos y recursos interinstitucionales en los ámbitos federal, estatal y municipal, mediante el fomento de una amplia participación de la sociedad rural, a través del Sistema de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural (SINACATRI).

Sin embargo, y a pesar del esfuerzo que se realiza para mejorar el sistema de extensión en México, hasta el día de hoy, la asistencia técnica y la capacitación disponible para los agricultores se encuentra mediante el acceso a distintos

programas de apoyo de la SAGARPA, SEDESOL, INCA Rural, CONAFOR, y demás dependencias gubernamentales como parte integrante de dichos programas.

Por otro lado, la respuesta a los incentivos para crear un Mercado de Extensión Privada ha dado por resultado la proliferación de pequeñas empresas (despachos) o personas individuales que ofrecen sus servicios de extensión, sin embargo, esto no ha garantizado calidad en tales servicios. Lo más grave ha sido la falta de un sistema de control adecuado y aún más importante y perjudicial la falta de una evaluación de impacto y seguimiento.

## **7.2 Recomendaciones**

En concordancia con los puntos que la OCDE considera que a México le hace falta por incluir en un sistema de Extensión, es necesario replantear el modelo y tomar en cuenta diversos aspectos que se habían abordado de manera incompleta. En la medida que el país considere implementar un sistema de extensión agrícola dedicado y profesional que reemplace al actual sistema de asistencia técnica, usando las propias experiencias de los últimos 30 años, como también la experiencia internacional y de igual manera las tendencias, es necesario y determinante tomar en cuenta los aspectos siguientes:

- Definir de manera clara y precisa los objetivos y la población objetivo.
- Que exista descentralización y cofinanciación que involucre una participación federal, estatal, municipal y local con una clara identificación de las funciones y responsabilidades de cada uno de los niveles de participación.
- Brindar calidad en el servicio y lo más importante, un control estricto de esta calidad.

- Rendición de cuentas con una amplia y mayor participación de los agricultores.
- Una reforma en el financiamiento de la investigación.
- El fortalecimiento de la transferencia de tecnología.
- El fortalecimiento de vínculos institucionales a través del sistema de innovación.
- Considerar a aquellos productores con potencial productivo. Estos son aquellas personas físicas, grupos de trabajo con un propósito común y personas morales que se dediquen a oficios y actividades de producción agropecuaria, pesquera acuícola, de transformación y de servicios. Este grupo en México representa el 60% de las personas que viven del campo y necesidades de formación humana, educación social, capacitación y organización.
- Integrar instituciones de investigación, de educación media superior y superior del sector, de cobertura local o nacional; así como otras instituciones del ramo especializadas en investigación, formación humana y capacitación. En este rubro se puede encontrar a proveedoras de servicios profesionales de consultoría, extensionismo, asistencia técnica, formación y capacitación para proyectos productivos; así como acreditación, y en su caso, certificación de prestadores de servicios profesionales y seguimiento a la calidad de dichos servicios en el sector agropecuario, acuícola y pesquero.
- Fomentar el desarrollo humano y de capacidades de los productores, organizaciones, familias rurales y otros actores que realizan oficios en los sectores agropecuario, acuícola y pesquero, mediante un sistema nacional de desarrollo de capacidades y extensionismo, que facilite: a) el acceso al conocimiento, información y uso y usufructo de tecnologías modernas; b) su interacción con sus socios estratégicos en investigación, educación,

agronegocios y mercados; c) el desarrollo de sus propias habilidades y prácticas técnicas, organizacionales y gerenciales.

- Coordinar y operar acciones para el desarrollo de capacidades que mejoren la competitividad en el sector rural y el cuidado ambiental, incrementando los niveles de productividad laboral, el ingreso familiar y la articulación con los mercados, esto a través de la instrumentación de estrategias sectoriales de organización, capacitación y asistencia técnica.

México ha pasado por diversos cambios a lo largo de los últimos 50 años, cambios que lo han obligado a modificar sus políticas agrícolas y de desarrollo, el modelo de extensión ha sido uno de esos instrumentos de política que más ha sufrido cambios radicales, ha pasado por distintos momentos, de ser un modelo centralizado burocrático, pasó a ser un modelo descentralizado, posteriormente un modelo tercerizado y de outsourcing en el cual vivimos actualmente, en este modelo se delegan responsabilidades y se privatizan las mismas, a un costo muy alto en calidad y seguimiento intersexenal.

Si México quiere garantizar una política agrícola emergente, es necesario considerar:

- Establecer un nuevo sistema de extensionismo rural holístico.
- Elevar la calidad de los servicios profesionales de capacitación y asistencia técnica, acorde al nuevo modelo.
- Generar un nuevo servicio a las entidades federativas para el diagnóstico, identificación, formulación, puesta en marcha y acompañamiento en la ejecución de proyectos de carácter territorial incluyentes.

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1996): “La Hechura de las Políticas”, Miguel Ángel. Porrúa, México.
- Amtmann R., M. y Barrera M. 2002. Extensión y transferencia de tecnología. Chile.
- Banco de México. “Institutional Innovation in Agricultural Research and Extension Systems in Latin America and the Caribbean” 2005. Washington, DC.
- Banco Mundial. ***Agriculture and Rural Development Public Expenditure Review***. México, Diciembre, 2009.
- Banco Mundial (2006) Datos de Desarrollo Económico en México. Consultado el 3 de Septiembre, 2006 en:  
[http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/Anexo\\_B1.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/Anexo_B1.pdf)
- Berdegué, J. A. Franco, G. Gordillo, G. Robles, H. Scott, J. Soloaga, I. Toledo, C. y Yunez---Naude, A. 2015. Territorios Productivos: Un Programa Articulador para Reducir la Pobreza Rural a través del Incremento de la Productividad, la Producción y los Ingresos. Serie Documentos de Trabajo N° 131. Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.
- Cárdenas, Enrique (1977). El crecimiento económico de México, 1950-1975. Centro de investigaciones. ITAM. México.
- Cárdenas, Enrique (1987) La industrialización mexicana durante la gran represión. Políticas fiscales y comerciales, el sector industrial. 1ª Edición. Centro de estudios económicos, (Pp. 87-125) México.

- Climent, Bonilla Juan B. **Extensionismo para el desarrollo rural y de la comunidad.** Ed. LIMUSA. 1987.
- Collado, Marié Manuel. **Educación, Transferencia de Tecnología y Extensionismo para la Competitividad del Sector Agropecuario de Guanajuato.** Universidad de Guanajuato, Instituto de Ciencias Agrícolas. Agosto2007.
- Cristi, C. 1999. Evolución de los servicios de asesoría técnica del Instituto de Desarrollo Agropecuario. Valdivia Chile.
- Escobar, Germán. LA EXTENSIÓN Y LOS SERVICIOS DE APOYO: HACIA UNA AGRICULTURA SOSTENIBLE. EXPERIENCIAS SELECCIONADAS Y VISIÓN DEL CONO SUR. Chile. Enero del 2003. Versión corregida. RIMISP.
- FAO. 1987. La extensión rural y el desarrollo del agro: Una alternativa pragmática para una situación de crisis. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.
- FIDAMERICA . Conferencia electrónica Experiencias de servicios privatizados de descentralizados de asesoría a la agricultura campesina en América Latina y el Caribe. Documento síntesis de la discusión. [www.fidamerica.cl](http://www.fidamerica.cl)
- Franco, C. J. 2013. **Diseño de Políticas Públicas.** Grupo Editorial y de Investigación Polaris S.A. de C.V. México. 77-101, 111-122 pp.
- Gobierno del estado de Puebla (2015). «Acerca de Puebla». Consultado el 9 de julio de 2015.
- González, Mejía Hernán. LA EXTENSIÓN Y LOS SERVICIOS DE APOYO PARA LA AGRICULTURA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ELEMENTOS PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS. 2010.



- Guerrero, O. O. 1993. **Políticas Públicas: Interrogantes**. In: Revista de Administración Pública Núm. 84, UNAM. México. 83-88 pp.
- Herrera, Tapia Lutz Bachere, Vizcarra Bordi. **La política de desarrollo rural en México y el cambio institucional 2000-2006**. Economía y Sociedad núm. 291. México D. F. 2010.
- Ian, Christoplos. Instituto Danes de estudios Internacionales. Como movilizar el potencial de la extensión agraria y rural. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO). Oficina de Intercambio de Conocimientos, Investigación y Extensión FORO MUNDIAL SOBRE SERVICIOS DE ASESORAMIENTO RURAL. Roma, 2010.
- Instituto Nacional de Ecología. (2006). Desarrollo Industrial y Medio Ambiente en México. Consultado el 1 de Septiembre/2006 en: <http://www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/libros/36/cap3.html>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, ed. (2010). «Principales resultados por localidad 2010 (ITER) - Puebla» (XLS). Consultado el 5 de marzo de 2011. Disponible en: [http://www.sic.gob.mx/ficha.php?table=fondo\\_editorial&table\\_id=3480](http://www.sic.gob.mx/ficha.php?table=fondo_editorial&table_id=3480)
- Jiménez, Concepción (2002). "Historia de México", Fernández Editores, 2ª. Ed. (Pp. 245-280).
- Klark W. Reynolds, La economía mexicana: su estructura y crecimiento en el siglo XX. FCE, 1973. (Pp.55-63).
- Lacki, Polan. **¿Qué es ser extensionista?**. Artículo. 2010.
- Martínez, Cabello, Castañeda, Aguirre, López. **Hablando de Extensionismo Rural**. 2010.

- MARTÍNEZ, S. T. 1993. **Agricultura tradicional y el desarrollo rural: atraso o alternativa.** *In:* Enfoques y Perspectivas en el Desarrollo Rural. Centro de Estudios del Desarrollo Rural. Colegio de Postgraduados en Ciencias Agrícolas (COLPOS). Montecillo, Estado de México. 133-157 pp.
- MARTÍNEZ, S. T. 1993. **Ideología del desarrollo rural.** Centro de Estudios del Desarrollo Rural. Colegio de Postgraduados en Ciencias Agrícolas (COLPOS). Montecillo, Estado de México. 1-13, 35-49, 165-180 pp.
- Martínez, S. T. (1993). Agricultura tradicional y el desarrollo rural: atraso o alternativa. En Enfoques y Perspectivas en el Desarrollo Rural. Montecillo, Estado de México: Centro de Estudios del Desarrollo Rural. COLPOS.
- Martínez, S. T. (1993). Ideología del desarrollo rural. Montecillo, Estado de México: Centro de Estudios del Desarrollo Rural. COLPOS.
- Martínez, S. T. (Noviembre de 1996). Las políticas de descentralización y recomposición de la sociedad regional: los gajes del federalismo y autonomía. Ponencia presentada en el Tercer Coloquio de Investigación y de Estudios Rurales. Guanajuato: Universidad de Guanajuato. Centro de Investigación en Ciencias Sociales.
- Martínez, S. T. (2000). Modelos de desarrollo rural. Una visión utópica de Ángel Palerm Vich. *Ciencia Ergo Sum* 2000 7(3). UAEM. Estado de México.
- Martínez, S. T. y Rechy, M. (14 de Diciembre de 2003). La Política Agrícola en México. (Documento inédito). México.
- Martínez, S. T. y Escobar V. F. (2015). Políticas internacionales agropecuarias. PPT recuperado de: [bsnet.com.mx](http://bsnet.com.mx).
- Meza, P. E. (1992). Teoría política. El estado-nación en México: formación y desarrollo. *Revista Vínculo Jurídico*. Revista 9-10, Enero-Junio 1992. Disponible

en: <http://www.uaz.edu.mx/vinculo/webvrvj/rev9-10-5.htm> (Consultado: Noviembre de 2013).

- Marzocca A. 1980. Tecnología para el pequeño Agricultor. Ediciones IICA.
- McMahon, Dr. Matthew A., Dr. Alberto Valdés. **Análisis del extensionismo agrícola en México**. OCDE-SAGARPA. julio2011.
- Medina, Luis (1995). Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994. Crecimiento o Desarrollo. Fondo cultura económica. (Pp. 168-199).
- Méndez, Morales José Silvestre (1997). Problemas Económicos de México. Editorial McGraw-Hill, 3ª Edición, México.
- Moncada, de la Fuente Jesús. **Extensionismo Rural en México**. Palacio Legislativo de San Lázaro. México D.F. 02 de Junio de 2010.
- Muñoz, Rodríguez y Manrubio, Universidad Autónoma de Chapingo, presentación a la misión de la OCDE, agosto, 2010.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 2007. **Política Agropecuaria y Pesquera en México. Logros recientes, continuación de las reformas**. Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC). París, Francia. 82-84 pp.
- Pérez Vega, Moisés (2012): "El 'problema' de definir los problemas públicos: un análisis de la política de combate a la pobreza del gobierno federal en México, 2006-2010", Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México.
- SAGARPA. Discurso del Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Francisco Mayorga Castañeda, durante la inauguración del Foro **"El Nuevo Extensionismo Rural en México: Una Alternativa para el**

**Desarrollo”**. México, D.F., 15 de noviembre de 2011. Disponible en:<http://www.sagarpa.gob.mx/saladeprensa/discursos2/Paginas/2011D025.aspx>

- Salinas, F. D. y Jiménez C. E. (2003). Gobernabilidad y globalización. Procesos políticos recientes en América Latina. La política del nuevo milenio. México: Editorial del Valle de México.
- Santoyo Cortés, Muñoz Rodríguez, Aguilar Ávila, Rendón Medel y Altamirano Cárdenas: Políticas de asistencia técnica y extensión rural para la innovación en México, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, julio 2011. [www.eumed.net/rev/cccss/13/](http://www.eumed.net/rev/cccss/13/)
- Swanson, B, J. Claar. 1987. Evolución de la extensión agrícola. En la extensión agrícola: Manual de consulta. FAO.
- Sheahan, John. Modelos de Desarrollo en América Latina. Alianza Editorial Mexicana. México.
- Silvestre, José (2001). “Problemas Económicos de México” McGraw Hill, 4ª. Edición, (Pp. 42-56, 116-132). México.
- Swanson, B.E. y R. Rajalahti, “Strengthening Agricultural Extension and Advisory Systems: Procedures for Assessing, Transforming, and Evaluating Extension Systems”, World Bank, Agriculture and Rural Development , Discussion Paper 45, Washington, D.C., 2010.
- Villareal, René (1990). México 75 años de Revolución. El desequilibrio externo en la industrialización de México, (p. 34). México.
- Watts, L. 1987. Estructura organizativa de la extensión agrícola. En la extensión agrícola: Manual de consulta. FAO.

- World Bank, ***Strengthening Agricultural Extension and Advisory Systems: Procedures for Assessing, Transforming, and Evaluating Extension Systems***. Agriculture and Rural Development. 2010.

## WEBGRAFÍA CONSULTADA

- Acuerdo por el que se dan a conocer los lineamientos del componente de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural, Diario Oficial, disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5183862](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5183862)
- Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos: [http://www.dof.gob.mx/constitucion/marzo\\_2014\\_constitucion.pdf](http://www.dof.gob.mx/constitucion/marzo_2014_constitucion.pdf)
- Secretaria de Economía. Negociaciones Comerciales. Consultado el 31 de Agosto, 2004 en <http://www.economia.gob.mx/index.jsp?P=2261#>
- Ser mexicano. Sistema de Extensionismo Rural. Disponible en: <http://web1.extensionismo.mx/index.php/modelosexension#>
- <http://www.2000agro.com.mx/agroindustria/nuevo-enfoque-de-capacitacion-y-extensionismo-rural/>