UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO
DIRECCIÓN DE CENTROS REGIONALES UNIVERSITARIOS

MAESTRÍA EN CIENCIAS EN DESARROLLO RURAL REGIONAL

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE PRECIOS DE GARANTÍA PARA EL FRIJOL, DISTRITO DE DESARROLLO RURAL RÍO GRANDE, ZACATECAS

TESIS

Que como requisito parcial
para obtener el grado de:

MAESTRA EN CIENCIAS EN DESARROLLO RURAL REGIONAL

Presenta:
ELIZA RUTH MÁRQUEZ PÉREZ

Bajo la supervisión de: DR. NICOLÁS MORALES CARRILLO

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO
1854
COORDINACIÓN GENERAL DE ESTUDIOS DE POSGRADO
APROBADA

Zacatecas, México, enero de 2023.

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE PRECIOS DE GARANTÍA PARA EL FRIJOL DISTRITO DE DESARROLLO RURAL RÍO GRANDE, ZACATECAS.

Tesis realizada por Eliza Ruth Márquez Pérez bajo la dirección del Comité Asesor indicado, aprobada por el mismo y aceptada como requisito parcial para obtener el grado de:

MAESTRO EN CIENCIAS EN DESARROLLO RURAL REGIONAL

DIRECTOR: _____

Dr. Nicolás Morales Carrillo

ASESOR: _____

Dra. Elba Pérez Villalba

ASESOR: _____

Dr. Joel Cervantes Herrera

ÍNDICE

ÍNDICE DE CUADROS v

ÍNDICE DE FIGURAS vi

AGRADECIMIENTOS vii

DATOS BIOGRÁFICOS viii

RESUMEN ix

ABSTRACT x

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN 1

Preguntas de investigación 4

Objetivos 4

Hipótesis 5

CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL 6

Política pública 6

Modelos de desarrollo en México 11

Mercados agropecuarios 13

Seguridad y soberanía alimentaria 15

CAPÍTULO 3. MARCO METODOLÓGICO Y REFERENCIAL 19

Metodología de descripción de estrategias 19

Metodología de evaluación del diseño de la política pública. 19

Metodología de evaluación de implementación de la política pública 20

Características del área de estudio 23

Zacatecas 23

Región Distrito de Desarrollo Rural Río Grande 24

La problemática de la cadena frijol en Zacatecas. 30

Mercados agropecuarios 32

CAPÍTULO 4. RESULTADOS 34

Políticas orientadas a la comercialización de frijol, a través de los distintos modelos de desarrollo en México. 34

Políticas orientadas a la comercialización frijol en el período 1930-1950 34

Políticas orientadas a la comercialización frijol en el período 1960-1990. 35
Políticas orientadas a la comercialización de frijol en el período 1991-2008 37
Políticas orientadas a la comercialización frijol en el periodo 2008-2017. 40
Políticas orientadas a la comercialización frijol en el periodo 2018-2021. 41
Movimientos sociales 45
Análisis del diseño del programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos 51
Factibilidad legal 51
Contribución a las metas y objetivos nacionales. 51
Justificación de la creación y del diseño del programa 52
Población potencial, objetivo y mecanismos de selección 52
Factibilidad administrativa 56
Factibilidad económica 57
Periodos de compra y de pago de incentivos. 59
Análisis de la implementación del programa Precios de Garantía en el cultivo de frijol 61
Análisis de la influencia del programa en el mercado de frijol 66
Importación 67
Balanza comercial 68
Superficie sembrada 70
Precio 72
CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES 75
BIBLIOGRAFÍA 78
ANEXOS 85

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Características de los modelos de desarrollo en México 12
Cuadro 2. Objetivos particulares para desarrollar en el trabajo de investigación. 22
Cuadro 3. Municipios que conforman el Distrito de Desarrollo Rural Río Grande. 25
Cuadro 4. Potencial productivo del cultivo frijol en el DDR Río Grande.....28
Cuadro 5. Ejidos registrados en el DDR Río Grande. 29
Cuadro 6. Análisis de la cadena productiva frijol en Zacatecas. 31
Cuadro 7.Principales productores de frijol a nivel mundial en 2020.....32
Cuadro 8. Políticas públicas vigentes en 2021 en apoyo a los productores de frijol en México.....42
Cuadro 9. Cambios en las ROP del programa PGPAB a tres años de su creación. ...55
Cuadro 10. Ubicación y distribución de los Centros de Acopio SEGALMEX en el DDR Río Grande, Zacatecas. 57
Cuadro 11. Variables sobre la importancia de Frijol. 69

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Tamaño de la parcela que los productores encuestados dedican al cultivo de frijol. 20
Figura 2. Precipitación media anual y su representatividad en el distrito de Desarrollo Rural Río Grande (Medina García, et al ,2007). 27
Figura 3. Línea de tiempo sobre políticas públicas en apoyo a la comercialización de frijol. Elaboración propia. 43
Figura 4. Superficie de frijol sembrada en el estado de zacatecas de 1980 a 2020. ...45
Figura 5. Presupuesto del programa. 58
Figura 6. Importaciones de frijol a México 2019-2022. 67
Figura 7. Balanza Comercial (2017-2021).....69
Figura 8. superficie sembrada de frijol 2019-2021 en el DDR Río Grande.....71
Figura 9. Precio medio rural de frijol del año 2017 a 2021.....72

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Autónoma Chapingo, un infinito agradecimiento por su calidad educativa, su apoyo pedagógico, humano y económico otorgado. Agradezco y valoro su adaptabilidad y apoyo frente a la crisis por pandemia covid 19.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), por la beca de manutención brindada a fin de poder dedicarme de tiempo completo a mis estudios de Maestría.

A mis asesores; Dra. Elba Pérez Villegas, Dr. Nicolás Morales Carrillo y el Dr. Joel Cervantes Herrera por su gran apoyo durante dos años de maestría.

A todo el cuerpo académico del CRUCEN.

A los pobladores de Río Grande, Sombrerete, Saín Alto, Nieves, Chalchihuites, Miguel Auza y Juan Aldama por abrirme las puertas de su casa y apoyarme con mi investigación.

Al Ing. José de Jesús Castelo, por su apoyo con mis encuestas que formaron parte de la investigación.

Finalmente, a lo más importante, a mi familia, que me brinda incondicionalmente su ayuda en este proceso. A mi esposo, hija, padres y suegros.

DATOS BIOGRÁFICOS

Datos personales

Nombre: Eliza Ruth Márquez Pérez

Fecha de nacimiento: 21 de diciembre de 1992

Lugar de nacimiento: Tlanepantla, Estado de México

CURP: MAPE921221MMCRRL06

Profesión: Ingeniero en Agronomía

Cédula profesional: 11148777

Desarrollo académico:

Licenciatura: Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ)

Bachillerato: Colegio Franco Inglés, CDMX.

RESUMEN

Zacatecas es el principal productor de frijol en México. Sin embargo, los agricultores de temporal se enfrentan a diversos problemas durante la cadena productiva; entre ellos el bajo precio de su producto y las dificultades para posicionarlo en el mercado. Por ello, el Estado mexicano a través del tiempo ha establecido programas estratégicos para solucionar estas problemáticas y apoyar al sector agroalimentario nacional. Así entonces resulta pertinente evaluar el diseño y la implementación de la política pública vigente.

La presente investigación se realizó a partir de las siguientes preguntas: ¿Cuáles han sido las estrategias del gobierno mexicano para apoyar la comercialización del frijol? ¿Fue pertinente el diseño? y ¿Cuáles fueron los resultados de la implementación del Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, enfocado al cultivo de frijol?

De esta manera, el objetivo principal de la investigación es analizar el programa de Precios de Garantía a Productos Básicos en el Cultivo del Frijol para evaluar su diseño e implementación en el DDR de Río Grande, Zacatecas.

Para la evaluación del diseño se aplicó la metodología del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); para evaluar la implementación del programa de precio de garantía se realizó un análisis descriptivo mediante la aplicación de encuestas semiestructuradas a productores zacatecanos beneficiarios de dicho programa.

La conclusión es que durante los tres años de operación del programa Precios de Garantía, no ha alcanzado el impacto proyectado en sus reglas de operación: El 86 % de los productores señaló que sus ingresos no mejoraron; tampoco se observó un incremento de la superficie de frijol cosechada ni una disminución en las importaciones.

Palabras clave: producción agropecuaria, neoliberalismo, regulación de mercado.

Tesis de Maestría en Ciencias, Universidad Autónoma Chapingo
Autor: Eliza Ruth Márquez Pérez
Director de Tesis: Dr. Nicolás Morales Carrillo

ABSTRACT

Zacatecas is Mexico's leading bean producer. However, rainfed farmers face various problems during the production chain, including the low price of their product and difficulties in positioning it in the market. For this reason, the Mexican government has established strategic programs over time to solve this problem and support the national agrifood sector. Thus, it is pertinent to evaluate the design and implementation of current public policies. This research was conducted on the basis of the following questions: What strategies has the Mexican government used to support the commercialization of beans? Was the design pertinent? and What were the results of the implementation of the Basic Food Commodity Guarantee Price Program, focused on the bean crop?

The main objective of the study was to analyze the Commodity Price Guarantee Program for Bean Crops in order to evaluate its design and implementation in the rural development district of Rio Grande, Zacatecas. To evaluate the design, the methodology of the National Council for the Evaluation of Social Development Policy (CONEVAL) was applied; to evaluate the implementation of the guarantee price program, a descriptive analysis was carried out through the application of semi-structured surveys to Zacatecas producers who are beneficiaries of the program.

In conclusion, during the three years of operation of the Guarantee Price Program, the impact projected in its rules of operation has not been achieved, since 86% of the producers indicated that their income did not improve; neither was there an increase in the area of beans harvested nor a decrease in imports.

Key words: agricultural production, neoliberalism, market regulation.

Thesis, Tesis de Maestría en Ciencias, Universidad Autónoma Chapingo

Author: Eliza Ruth Márquez Pérez
Advisor: Dr. Nicolás Morales Carrillo

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN

Con la implantación de la globalización como sistema y eje rector de políticas públicas en México, se generaron serios problemas económicos y productivos en el sector agropecuario nacional. La noción de libre mercado vino a profundizar las desigualdades entre aquellos agricultores con alto grado de tecnificación en sus procesos productivos y aquellos otros que por la desigualdad económica mantenían una producción parcial, insuficiente y apenas podían generar el ingreso para satisfacer sus necesidades más básicas.

De allí que el Estado mexicano en sus tres niveles de gobierno ha establecido paulatinamente programas estratégicos que pretenden reducir las trampas de la desigualdad (Rozo, 2007), en este caso aquéllas que se encuentran en el ciclo productivo de cultivos estratégicos como el frijol.

Por ello, ante el surgimiento de nuevas políticas productivas y comerciales en México, resulta necesario abordarlas desde un enfoque analítico y evaluador. En este sentido, el programa “Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos” en el cultivo del frijol en el estado de Zacatecas se vuelve una iniciativa estratégica no sólo por el cultivo, sino por el lugar donde se pretende aplicar, ya que Zacatecas es el primer productor nacional de frijol bajo temporal (SIAP,2020), por lo que su análisis cobra relevancia dada su pertinencia espacial, temporal y productiva.

De hecho, el frijol es un producto agroalimentario por tradición y determinante en la dieta de la sociedad mexicana; lo anterior, sumado a su precio y su riqueza en cuanto a proteínas (Guzmán-Soria, 2019), hace que su producción en el país esté orientada a satisfacer la demanda de la población y es gran contribuyente a la seguridad alimentaria de México.

Esta leguminosa también es de suma importancia en las actividades del sector primario a nivel nacional; después del maíz, el frijol se ubica en segundo lugar de la mayor superficie sembrada al cubrir un millón 788 mil 816.7 hectáreas (ha),

con una producción de 828 mil 113.9 toneladas (INEGI, 2019). En este panorama, el estado de Zacatecas es primer productor de frijol a nivel nacional. En este sentido, dicha entidad federativa concentra 25% de la producción de México, con 318 mil 702.57 toneladas al año (INEGI, 2019; SIAP, 2020). Por ello esta leguminosa es calificada un producto cultural, estratégico y crucial para el desarrollo rural de Zacatecas y por ende, del país.

En el contexto internacional, de acuerdo con datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), México es el séptimo productor de frijol en el mundo, seguido de la India, Myanmar, Brasil, Estados Unidos de América, China y Tanzania, con una producción de un millón 56 mil 71 toneladas durante el 2020, al ocupar el cuarto lugar a nivel mundial en la mayor superficie cosechada (FAOSTAT, 2022).

De acuerdo con Trujillo (2003), los agricultores de frijol de temporal en Zacatecas manifestaron el tener que enfrentarse a diversas contrariedades durante su actividad; entre las más catastróficas se encuentran las sequías, el bajo precio de venta, presencia de plagas, heladas y dificultades para posicionar su grano en el mercado.

En la comercialización del frijol a nivel internacional intervienen diversos factores. La seguridad y soberanía alimentaria son asuntos presentes en la actualidad, lo son además la generación y uso de biocombustibles y los productos agrícolas en el mercado de valores. El volumen de producción a nivel internacional responde a diversos factores como la superficie sembrada, el rendimiento y el mercado (SAGARPA-FIRCO, 2011).

Entonces, evaluar este tipo de programas implica una contextualización que permita justificar su viabilidad y preponderancia en el territorio o entidad donde se pretende ejecutar. En este sentido, Morales (2008) menciona que la evaluación permite detectar situaciones no anticipadas de tal manera que después del análisis se llegue a un mejor diseño de políticas públicas. Esto muestra el carácter cíclico y permanente de la política pública ya que la

evaluación de un programa no es el fin del mismo, sino que a partir de ello se mejora el programa, ampliando su cobertura y volviéndolo más eficaz y eficiente en el corto y mediano plazos.

De esta manera evaluar el programa de precios de garantía, que ha sido implementado desde 2019, permite identificar cuáles han sido sus retos y resultados parciales, así como las potenciales recomendaciones para que efectivamente se convierta en un esfuerzo gubernamental que contribuya al desarrollo de la capacidad productiva de los productores de frijol en el estado de Zacatecas.

A partir de esta visión es posible entender que el programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos tiene una finalidad de carácter trasversal: por un lado, pretende intervenir en la comercialización del frijol para dar certeza económica a los productores zacatecanos, mientras que, la misma estrategia intenta contribuir al desarrollo del sector rural, a través del apoyo y la garantía económica ante un precio del frijol volátil en el mercado, lo cual es un efecto del libre mercado, la especulación y competencia promovidas con el neoliberalismo y la globalización.

Por tanto, el abordaje de este programa permitirá identificar su potencial capacidad como factor de transformación del medio rural a partir de la intervención del gobierno y el Estado mexicanos, para dar atención a sectores marcados por las desigualdades estructurales que se han formado desde un contexto que premia la libre y desleal competencia en el sector agroalimentario.

Finalmente, a partir de este planteamiento del problema, el presente estudio se inserta en una línea de investigación sobre las políticas públicas y estrategias regionales de la Maestría en Desarrollo Rural Regional. Sus aportes se centrarán en el análisis de una estrategia que pretende atender una problemática del desarrollo rural, a partir de la confluencia activa y vinculante entre gobierno, productores, organizaciones e instituciones, cuyo objetivo expreso es dar certeza y garantía al precio del frijol en el estado de Zacatecas.

Debido a que el Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos inició su operación en 2019 y con la finalidad de tener datos claros, concisos y certeros, se toma como criterio el periodo que comprende entre los años 2020 y 2021 ya que es la evidencia más reciente y fiable que existe de su ejecución. Asimismo, el Distrito de Desarrollo Rural de Río Grande fue seleccionado para el estudio por ser el de mayor relevancia en cuanto a producción de frijol en Zacatecas. Dicha región frijolera está conformada por ocho municipios que en total aportaron el 57% de la producción estatal de frijol como resultado del temporal durante el ciclo Primavera Verano 2020 (SIAP, 2020).

Preguntas de investigación

- ¿Cuáles han sido las estrategias del gobierno mexicano para apoyar la comercialización del frijol en los últimos 70 años?

- ¿Fue pertinente el diseño del Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos enfocado en el cultivo de frijol en la región frijolera DDR Rio Grande en el estado de Zacatecas?

- ¿Cómo fue la implementación del Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos enfocado en el cultivo de frijol durante el 2020-2021 en la región frijolera DDR Río Grande en el estado de Zacatecas?

Objetivos

En el análisis de las políticas públicas que el Gobierno Federal ha implementado para abordar el problema de la comercialización de los productos básicos, el objetivo general de la presente investigación es el siguiente:

- Analizar el programa de Precios de Garantía a Productos Básicos en el Cultivo del Frijol para evaluar su diseño e implementación en el Distrito de Desarrollo Rural de Río Grande, una de las principales zonas frijoleras del estado de Zacatecas.

Los objetivos específicos son:

- Detallar las estrategias del Gobierno Federal, para apoyar la comercialización del frijol, bajo distintos modelos de desarrollo económico.

- Analizar el diseño y la pertinencia del programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos en el Cultivo del Frijol como estrategia para regular el mercado del frijol en México.

- Evaluar la implementación y los primeros resultados del programa Precios de Garantía aplicado al frijol en Zacatecas.

Hipótesis

La hipótesis que se plantea, al contrastar los objetivos del programa con la realidad de los productores de frijol en Zacatecas, es la siguiente:

El cambio de enfoque en la política pública para regular el mercado de frijol en México no representa una diferencia sustancial ni una solución a fondo de las problemáticas que enfrentan los productores zacatecanos.

CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

Dentro del marco teórico es de suma importancia tener claras las categorías que se emplearán para delimitar la problemática que se investiga. A partir de ello y después de establecer los antecedentes del problema a estudiar, se han identificado las siguientes categorías: Política pública, diseño y evaluación de las políticas públicas, modelos de desarrollo y mercados agropecuarios. Cada una de ellas se interrelacionan de diferentes formas, por lo que su vinculación más que necesaria es obligatoria.

Política pública

Es necesario reconocer que existe una prolífica producción teórica sobre el concepto de política pública. El término deriva de la traducción del concepto “policy”, el cual hace referencia a la acción pública, al aspecto pragmático de la acción gubernamental y fue acuñado por Harold Lasswell en 1951 (Kauffer, 2002).

La disciplina de política pública surge con Lasswell en los años cincuenta del siglo pasado y 30 años después se introdujo en México. Dicho método comenzó con un enfoque positivista que buscaba obtener el conocimiento y con ello formar las decisiones para dar solución a los problemas sociales, perfeccionando el actuar gubernamental. En este orden de ideas, parte del principio de que los recursos deben racionalizarse (Gonzales, 2005); con este fundamento, el análisis de las políticas públicas derivó en un proceso sustancial del que surgieron más enfoques.

Dentro de la conceptualización de políticas públicas, Jarol B Mainhem (1988) dice que son “actividades o inactividades regulares y tipificadas de los funcionarios del estado”. Mientras que Kauffer Michael (2002) define las políticas públicas como “actividades materiales o simbólicas que gestionan las autoridades

públicas", al identificar y establecer el carácter público y la participación del Estado como sectores necesarios para llevarlas a acabo.

Existe un gran número y amplias definiciones para el término política pública. Thoenig (1985), por ejemplo, hace referencia a "lo que los gobiernos deciden realizar o no realizar", señalando que la decisión de no actuar ante un determinado problema conforma en sí una política pública. Por su parte, Larrue (2000) menciona que es "una concatenación de actividades, decisiones o de medidas coherentes por lo menos en su intención, y tomadas principalmente por los actores del sistema político-administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo."

Mientras que para Aguilar (1996), todas las definiciones de la política pública integran ineludiblemente tres componentes: lo institucional, decisorio y conductual. Apegados al planteamiento, lo institucional refiere que una política es elaborada por una autoridad formal o institución; lo decisorio nos señala que se trata de un conjunto de decisiones para hacer frente a una situación específica y en respuesta a problemas o necesidades; el componente conductual refiere que la política pública es la acción o la inacción, pero no es una decisión aislada, es decir, en todo caso es un conjunto de actividades.

En este mismo sentido, Aguilar (1996) menciona que la política es un comportamiento propositivo, intencional y planeado. Es decir que, aunque suelen ser situaciones que desean alcanzar más que hechos realizados, en realidad es una acción con sentido que busca el cumplimiento de objetivos. No obstante, también se debe tomar en cuenta que participan muchos actores que, en sus múltiples interacciones, le otorgan una estructura y la llevan a la práctica, con la probabilidad de que los resultados finales no se asemejan a lo desde un inicio planeado.

La política es, en suma, "el diseño de la acción colectiva intencional; el curso que efectivamente toma la acción; y los hechos reales que la acción colectiva produce" (Aguilar, 1996). Con el fundamento de estos principios, para una

verdadera evaluación y análisis es sustancial tomar en consideración tres aspectos: diseño, implementación y resultados. En la presente investigación de la política pública para los precios de garantía se retoma su diseño e implementación.

Existe la creencia de que todos problemas públicos son evidentes. Sin embargo, no todos los problemas se convierten en políticas públicas y no todos los asuntos se convierten en problemas públicos. Para que un asunto se convierta en un problema público existe en proceso y una serie de actores que intervienen. Un problema público debe ser colectivo y estar basado en el conflicto, por lo que no todo problema en la sociedad lo es. Asimismo, dicho problema público debe entrar en la agenda colectiva para que pueda ser "resuelto" por una política pública (Harguindéguy, 2013). Por ende, en la agenda pública están los problemas públicos de interés para el gobierno, siendo este el tomador de decisiones.

Empero, la política pública es un plan de acción, pero no totaliza a la sociedad, se entienden más como un plan sectorial. El diseño de políticas públicas se refiere a "una actividad elaborada en función de un resultado social y político" (Kauffer, 2002). En este sentido, el análisis de políticas públicas aspira la depuración y claridad de consecuencias de una o varias opciones, aunque sin objetivo determinado, sin resultado concreto o esperado" (Kauffer, 2002).

Diseño y evaluación de políticas públicas.

Vela nos menciona que "La creación de políticas públicas requiere de un proceso estandarizado, secuencial y sobre todo funcional". Lo anterior hace referencia a que tenga una serie de normas y guía para elaborase; lo secuencial implica que la política pública requiere fases en su proceso y la parte funcional consiste en que, al ser aplicada en el contexto social, esta sea realista, viable y financiable (Vela, 2012).

Por lo tanto, para que una política pública funcione requiere un buen diseño. Bajo este principio, las políticas públicas necesitan en primer lugar comprender el entorno social y temporal donde serán llevadas a cabo, consecuente a ello se realiza el diseño de las mismas, explicando la implementación y resultados a los que se aspira. En todo caso, el gobierno debe tomar en cuenta a la red de actores implicados en la política ya que su participación es esencial para el adecuado diseño de la misma (Vela, 2012).

Para la creación de políticas públicas primero es necesario definir los problemas legal y políticamente aceptables, así como fiscal y administrativamente viables. La definición del problema debe ser compartida por el gobierno y los afectados o interesados. Por lo tanto, para conseguir el consenso existen dos caminos: a) de orden lógico (informar, dialogar, argumentar y persuadir) y b) de orden político (negociaciones entre gobierno y sociedad) (Aguilar, 2007). Es importante señalar que, en el contexto real y la conceptualización de política pública y su diseño, perdura una gran brecha entre los creadores de la política pública y los ciudadanos.

No obstante, en cualquier de los casos, las políticas públicas son pruebas de desarrollo que buscan resolver una determinada problemática. Por lo anterior, un programa se entiende como el resultado de una política pública y se evalúa conforme a su legalidad, legitimidad, presupuesto, efectividad y eficacia (Subirats,1995). Atendiendo este principio, para analizar o diseñar una política es necesario tener en claro el problema, sus causas y dimensiones. Posteriormente, se pueden definir los objetivos de la política, analizar sus estrategias de intervención y, por último, establecer los criterios que permitan valorar los resultados que deriven de cada estrategia (Bardach,1998).

Para la evaluación del diseño resulta indispensable comprobar que la política pública tiene todas las características por mencionar. En general, las políticas públicas deben integrar los siguientes elementos:

□ Problemática claramente definida

□ Objetivos alcanzables

□ Instrumentos de intervención

□ Operadores institucionales

□ Recursos humanos y económicos

□ Tiempos definidos

□ Costos y beneficios

□ Indicadores de impacto

Evaluación de políticas públicas

Para Kauffer (2002), la evaluación de las políticas públicas, la cual se sustenta en una actividad científica, práctica profesional y en la elaboración de mecanismos institucionales, es una manera de hacer que los gobiernos rindan cuentas mediante la comprobación de la eficiencia de tales políticas. Es comparar resultados con los objetivos planteados y los medios aplicados para la realización de las políticas.

Es de suma relevancia realizar un análisis de la política pública con la finalidad de disminuir los errores comunes, como la exageración de objetivos, derroche de recursos, burocratización, excesos en la intervención gubernamental o falta de ella y un déficit fiscal, así como compatibilizar lo deseable con lo factible, a la par que se puede balancear el análisis racional y metodológico, con el proceso político y social; aspectos que interviene en el diseño de las políticas públicas (Aguilar, 2017).

En la prolífica producción teórica en torno a las políticas públicas, Weiss (1998 citado por Winchester, 2016) menciona que “se requiere la medición sistemática de la operación o impacto de un programa o política pública, comparada con

estándares implícitos o explícitos en orden a contribuir a su mejoramiento". En este sentido, la medición del impacto de una intervención pública deriva de una serie de indicadores y resultados con los cuales se establece la población beneficiada y la manera de sentar los elementos de la línea base que servirán para identificar y cuantificar los resultados de aplicación y ejecución. Por lo anterior, la evaluación de políticas públicas es "una herramienta orientada a la mejora de la planificación, seguimiento, gestión y ejecución de las estrategias de intervención en materia económica y social" (Bueno, 2013).

La evaluación, instrumento de análisis sistemático, tiene que ser aplicada a los programas de intervención pública, a fin de determinar la calidad tanto de su conceptualización como de su diseño, además de la eficiencia tanto de su gestión como de su realización, y los resultados y efectos. Es decir, el papel primordial de la evaluación es, aparte de constatar si los recursos previstos han sido aplicados de forma correcta, valorar que una política, programa, medida o instrumento de intervención puntual sea oportuna y útil. Es una idea que defiende un enfoque plural dentro de la investigación social (Bueno, 2013).

Entonces, la evaluación no debe verse exclusivamente como una herramienta descriptiva, sino como de carácter integral, constructivo y propositivo. (Bueno,2013). La evaluación dirigida a la mejora del diseño de las políticas públicas propone responder respecto al contexto de intervención y al de estrategia, así como al área que conecta a ambos, es decir, a la estrategia política frente a su entorno.

Modelos de desarrollo en México

En términos generales, los modelos de desarrollo económico son grandes definiciones de las políticas adoptadas por un país para manejar su macro y microeconomía, así como una base para el desarrollo de las empresas y familias. Cada modelo se caracteriza por constituirse de estrategias que se implementan mediante leyes, normas operativas, planes, programas, proyectos y

presupuestos. Por lo tanto, en un antecedente histórico, se pueden enlistar los modelos de desarrollo implementados en el país en las últimas décadas:

- Década 1940: Modelo de sustitución de importaciones.
- Década 1950: Desarrollo estabilizador.
- Década 1970: Desarrollo compartido
- Década 1980: Modelo neoliberal

En el Cuadro 1 se muestran las principales características de los modelos de desarrollo implementados en México, destacando el impacto que cada uno de ellos ha tenido en el sector rural. A partir de 2019, cuando inicia un nuevo gobierno en México, se visualiza la continuación del modelo neoliberal, pero con un discurso gubernamental cuya característica es la intención de incluir a los productores menos favorecidos.

Cuadro 1. Características de los modelos de desarrollo en México

Modelo	Ventajas	Desventajas	Impacto en el sector rural	Papel del estado	Papel del mercado
Sustitución de importaciones	Desarrollista y reformista	Costoso para el estado Lento crecimiento	Incorporación del campesinado al sistema sociopolítico	Agente crucial Capitalismo de estado	Mercado interno
Desarrollo estabilizador	División del trabajo Gran crecimiento económico	Desigualdad en repartición de riquezas.	Proveedor de bienes e insumos baratos para el mercado interno y la industria.	Promoción, fomento y protección de la industria	Política comercial proteccionista Mercado interno.
Desarrollo compartido	Gran crecimiento sostenido del PIB y de la industria	Endeudamiento	Programas de fomento	Inversor Mayor gasto público	Mercado interno. +importaciones
Neoliberal	Agroindustrias Aumento de las exportaciones	Competencia desleal. Dependencia alimentaria	Exclusión de los campesinos no competitivos Pauperización	Facilitador del libre mercado. Desregulación estatal.	Liberalización del comercio externo

Fuente. Elaboración propia con información de Kay (2009), Huerta et. al. (2003).

Cada modelo de desarrollo en México así mismo está vinculado a distintas políticas públicas aplicadas en ese periodo de tiempo, a favor de solucionar las problemáticas que el Estado considera prioritarias para su instalación en la agenda pública. Por ello, la columna denominada “impacto en el sector rural” hace referencia las acciones o políticas realizadas que tuvieron un efecto en el sector rural del país.

Mercados agropecuarios

Un mercado lo definimos como “un conjunto de compradores y vendedores de un bien o un servicio” (Maturana, 2010). Desde el punto de vista económico, los mercados surgen al encontrarse las fuerzas de la oferta y la demanda, que, a la postre, llevan a un equilibrio para establecer el precio de los productos, lo que, a su vez, determina que se realicen operaciones de compraventa entre productores y consumidores.

Se entiende por oferta como la cantidad disponible en el mercado de un bien o servicio, la cual está determinada por los siguientes factores: el precio del producto, precio de los recursos productivos, precio de los bienes relacionados producidos, localización (transporte), estacionalidad (almacenaje), precios esperados en el futuro, número de proveedores y tecnología (Saravia, 2009).

Por su parte, la demanda es “la cantidad de un bien que los compradores quieren y pueden comprar” (Maturana,2010). La demanda está influencia por factores como el precio de bienes sustitutos y complementarios, precios esperados en el futuro, los ingresos de los consumidores, ingresos esperados en el futuro, población y preferencias de consumo (Saravia, 2009).

Los mercados operan bajo determinadas estructuras, las cuales son: competencia perfecta, monopolio, oligopolio, o monopolística (Longo y Gavidia, 2002). Asimismo, el número de compradores de dicho producto determina el tipo de mercado: oligopsonio, es decir, con pocos compradores, los cuales fijan el precio a productores dispersos; monopsonio, donde solo existe un comprador, o

monopolio bilateral, con solo una empresa productora y consumidora. Con este antecedente, es importante analizar en cuál estructura de mercado se inserta la producción de frijol en México.

Los mercados agropecuarios tienen particularidades que los diferencian de otros: una producción atomizada, dispersa, estacional y regionalizada; son bienes de consumo final, es decir, productos perecederos y con múltiples formas de consumo (Caldentey,1993). Las características mencionadas plantean importantes retos al productor rural, entre los que figuran el deber incrementar su rentabilidad y competitividad.

Para satisfacer la necesidad alimentaria de la población se requiere de un sistema agroalimentario, el cual se constituye de los siguientes componentes: producción de comida, procesamiento, distribución, venta-mercado, consumo y recuperación de residuos. La producción de alimentos en el campo es la base para lograr los conceptos de seguridad y soberanía alimentaria.

Como parte esencial del sistema agroalimentario, la comercialización es un proceso clave que permite que los productos lleguen al consumidor final, en tiempo y forma convenientes. Por lo anterior, la utilidad de la comercialización se ve reflejada en los siguientes aspectos: utilidad de lugar, utilidad de forma y utilidad de posesión. La primera refiere al traslado hasta el lugar donde son requeridos. La segunda nos indica que los productos agroalimentarios deben estar disponibles todo el año, ya sea con ajuste estacional de cosecha o su correcto almacenaje; la utilidad de forma significa la disposición de los productos con determinadas características, de acuerdo a las necesidades de consumo; y utilidad de posesión, adquirirlos con el propósito de transferirlos a quien los necesita. (McCarthy y Perreault, 1994).

Toda vez que los mercados agropecuarios son atomizados, dispersos y estacionales, para el pequeño productor resulta difícil comercializar sus cosechas y, en consecuencia, los gobiernos en turno deben implementar políticas públicas que hagan frente a esta problemática. Los altos costos de los alimentos propician

un cúmulo de retos interrelacionados en el rubro de políticas públicas. Que a su vez las políticas públicas buscan dar solución a esta problemática.

Seguridad y soberanía alimentaria

En 1996, durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, la FAO declaró que "existe seguridad alimentaria, cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana".

Para garantizar la seguridad alimentaria se debe tener una disponibilidad de alimentos a nivel local o nacional y mantener dicha disponibilidad durante todo el año, a pesar de la producción estacional que se asocia y es limitada por las campañas agrícolas. Asimismo, la disponibilidad alimentaria debe garantizar que el consumo, utilización de los alimentos y disponibilidad en las casas sean nutritivos, diversos y sean a preferencia de sus consumidores (PESA, 2011). Para la seguridad alimentaria de un país se necesita los medios de producción, conocimiento, tecnología y los productos disponibles en los mercados.

En México la oferta de energía alimentaria disponible sobrepasa los requerimientos para cubrir la demanda, sin embargo, en contraste existen inequidad en el acceso, teniendo poblaciones con insuficiencia nutricional, lo que requiere de intervenciones focalizadas para ciertos grupos y regiones estratégicas (Mariscal-Méndez et. al, 2017).

Bajo el contexto de globalización y el emprendimiento de políticas públicas neoliberales, para alcanzar la seguridad alimentaria, se asume que un país no tiene la obligación de producir todo lo que necesita, debido a puede recurrir al mercado internacional para adquirir alimentos más baratos y enfocarse en producir aquellos donde se tiene una ventaja comparativa con respecto al resto del mundo.

En México, el problema de este enfoque es que propició un desarrollo de las grandes explotaciones hortícolas y frutícolas, pero desmanteló a las pequeñas unidades de producción dedicadas a los granos básicos, como el maíz y frijol. En suma, se acumuló e incrementó una ponderación agropecuaria deficitaria (Morales, 2013). El sistema económico neoliberal llevó al sistema agroalimentario a la industrialización, en el que se beneficia a un pequeño sector, con estragos ambientales e inseguridad alimentaria; efectos negativos que están más marcados en las zonas rurales (Mariscal- Méndez, 2017).

La soberanía alimentaria es un derecho de los pueblos, naciones y países unidos para definir sus políticas agroalimentarias, sin ningún dumping ni caer en nocivas prácticas comerciales que devalúan el precio de los productos frente a países terceros. La soberanía alimentaria prioriza la producción de los alimentos localmente. Considera prioridad el derecho de la población a decidir los alimentos que comen y la forma de producirlos. Considera que el estado debe proteger y regular la producción agropecuaria del país, así como lograr que las importaciones necesarias para cubrir la demanda nacional se efectué a bajos precios. (PESA,2011).

El elevado precio de los productos genera una problemática en torno a la disponibilidad de alimentos asequibles para los consumidores pobres y, con ello, un incremento de la incidencia de la malnutrición. La problemática en torno a la comercialización y su vínculo directo con la seguridad alimentaria ha permitido que en la agenda pública de los gobiernos se coloquen estos temas, a través de medidas que han dado soluciones a corto plazo, sin embargo, se ha dejado en la desatención los incentivos que deriven en un aumento de la producción (FAO, 2009).

Algunas políticas adoptadas por los países frente a la problemática respecto al aumento de precios y la seguridad alimentaria en los países en desarrollo es la garantía del consumo de alimentos. Estas medidas regularmente son eficaces a corto plazo, pero costosas en materia presupuestaria. También suelen verse

medidas con respecto al fomento a las importaciones y reducción de las exportaciones.

Por último, también suelen emplearse medidas de fomento de la producción agrícola, que llegan a ser las más efectivas para estabilizar la oferta y los precios de los productos agrícolas a mediano y largo plazo. Estas deben ser combinadas con otras medidas como la mejora de acceso a insumos, la solución a debilidades institucionales, investigación, adopción de tecnologías, desarrollo de mercado, infraestructura de crédito y organización (FAO, 2009).

No obstante, la principal limitante para la producción de frijol es la escasa disponibilidad de agua. En México, existe una problemática en torno a la concentración de mercados, donde los productores, principalmente los más pequeños, son excluidos y obligados a elegir entre colocar su producto en el mercado a muy bajo costo o perderlo. Ante esta situación han creado políticas públicas para solucionar dichas problemáticas de producción y comercialización (CEDRSSA, 2020).

No solo en México están presentes las políticas de regulación de precios por parte del Estado. Esta protección a los precios de los productos agrícolas tiene por objeto que los pequeños agricultores no sean afectados por las caídas de los precios, que suele suceder por una sobre oferta de los mismos, regularmente estacional, o por las importaciones a más bajo costo que la producción local. La producción agrícola en el país es indispensable para la alimentación de una población en ascenso.

El sostenimiento de precios de productos agroalimentarios no debe ser la única intervención de Estado al sector, dirigida a disponer alimentos y materias primas suficientes para toda la población. Se requieren acciones conjuntas que van desde el acceso a insumos a buen precio, acceso a la tierra, la tecnología y el conocimiento y apoyo a la investigación científica. Así mismo son necesarias acciones como la construcción de infraestructura de riego, caminos y almacenamiento, acceso a créditos y capacitación agrícola (CEDRSSA, 2019).

Un escenario plantea que para 2050 México incrementará sus rendimientos en productos agrícolas por efecto del cambio climático. India y diversos países del continente africano, que actualmente son de los mayores productores de frijol, disminuirán el rendimiento de su producción debido a las altas temperaturas provocadas por el cambio climático (FAO, 2018).

CAPÍTULO 3. MARCO METODOLÓGICO Y REFERENCIAL

El estudio fue llevado a cabo en la región del Distrito de Desarrollo Rural Río Grande la cual comprende 8 municipios del estado de Zacatecas: Juan Aldama, Miguel Auza, General Francisco R Murguía, Saín Alto, Sombrerete, Jiménez del Teúl y Chalchihuites.

Metodología de descripción de estrategias

Para el cumplimiento del primer objetivo se realizó una investigación bibliográfica sobre los modelos de desarrollo, las características de los mercados agropecuarios y la problemática de comercialización que enfrentan los productores en mercados competitivos. Con base en la revisión de la bibliografía, se detectaron los antecedentes de las políticas públicas aplicadas en México a través del tiempo. En el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) se revisaron los registros de producción de frijol en el estado de Zacatecas desde 1980 a 2021. Con ello se obtuvieron datos respecto a número de hectáreas sembradas y cosechadas, volumen de producción y rendimiento. Dichos datos se correlacionaron con las políticas públicas establecidas a través del tiempo.

Metodología de evaluación del diseño de la política pública.

Esta investigación se realizó de acuerdo con los términos de referencia para las evaluaciones de diseño de políticas públicas definidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), donde se abordaron los siguientes apartados: características del programa; justificación de la creación y del diseño del programa; contribución a las metas y objetivos nacionales; población potencial, objetivo y mecanismos de elección; padrón de beneficiarios y mecanismos de atención; matriz de indicadores para resultados; presupuesto y rendición de cuentas; así como complementariedades y coincidencias con otros programas federales (CONEVAL, 2021).

Para el análisis se emplearon los documentos públicos que publica el Diario Oficial de la Federación (DOF), donde se detallan las reglas de operación del programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos.

Metodología de evaluación de implementación de la política pública

Dadas las condiciones de pandemia e inseguridad, la metodología tiene como base la participación de los productores de frijol de Zacatecas, seleccionados con un método no probabilístico: el método de muestreo fue el llamado 'bola de nieve' y por conveniencia, sin embargo, se buscó incluir productores de diferentes comunidades y estratos.

Se tomaron en cuenta los diferentes estratos de productores de frijol tomando en cuenta la superficie dedicada al cultivo de frijol, por lo que nuestras encuestas abarcan desde el productor que cosecha una hectárea hasta el que cosecha más de 30 hectáreas. Lo anterior se muestra en la figura 1.

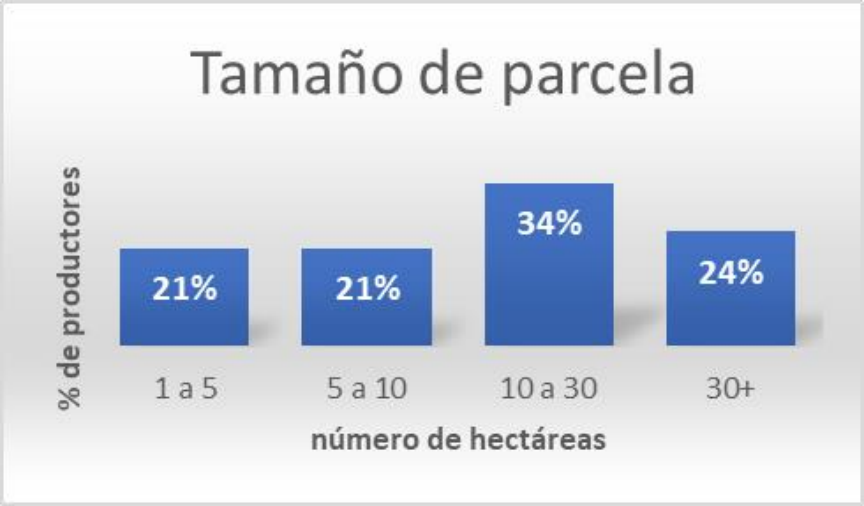

Figura 1. Tamaño de la parcela que los productores encuestados dedican al cultivo de frijol.

Fuente: Elaboración propia con datos de los productores encuestados.

Se aplicaron encuestas semiestructuradas con escala Likert a 39 productores de frijol que integran el padrón de beneficiarios del programa de Precios de Garantía

de la SEGALMEX, para lo cual se comprobó la confiabilidad de las respuestas, a través de la implementación del método α de Cronbach.

Además de ello, se aplicaron 30 encuestas con preguntas abiertas a otro grupo de productores que participaron en el programa. En todas las encuestas también se recabaron datos demográficos como la edad, género, tamaño de la parcela, rendimiento promedio por hectáreas, años que llevan en la actividad agrícola y el nivel educativo.

Con esta muestra se logró analizar las respuestas obtenidas de 12 productores de Sombrerete, 11 de Río Grande, 4 de Francisco R. Murguía y 3 Miguel Auza. Asimismo, se encuestó a personal operador de los centros de acopio a cargo de la Seguridad Alimentaria Mexicana.

A consecuencia de que se trata de un programa que es de reciente implementación no existen datos suficientes para poder establecer una evaluación sobre los resultados, pero sí sobre cómo se ha implementado y ejecutado en el estado de Zacatecas, donde se albergan las oficinas centrales de la dependencia federal; de allí que el carácter de esta propuesta se enmarque en un análisis cualitativo del programa, en torno a cuáles han sido sus estrategias y de qué manera avanza en su operación, en el contexto agropecuario de Zacatecas, que se caracteriza por la distribución de sus productores y las propiedades ambientales del suelo, donde se desarrollan las actividades productivas.

Problema central de la investigación es el análisis del programa “Precios de Garantía a Productos Básicos en el Cultivo del Frijol”, para evaluar su diseño e implementación en el estado de Zacatecas. Las categorías de análisis, variables de estudio y los indicadores para cada objetivo particular se dan en el cuadro 2.

Cuadro 2. Objetivos particulares para desarrollar en el trabajo de investigación.

Objetivos particulares	Categorías de análisis	Variables de estudio	Indicadores
Definir las estrategias de Segalmex para impulsar el comercio del frijol, bajo distintos modelos de desarrollo económico.	-Modelos de desarrollo económico. -Programas de apoyo a la producción y comercialización	-Características de los modelos de desarrollo. -Objetivos y estrategias de los programas de apoyo	-Balanza Comercial Agropecuaria -Producción histórica de frijol. -Precio medio rural -Movimientos campesinos
Analizar el diseño y pertinencia del programa Precios de Garantía a Productos Básicos, como estrategia para regular el precio del frijol en el mercado.	-Diseño del programa (población objetivo, difusión, pagos, dispersión). -Análisis del contexto social. -Resolución de necesidades.	-Características del programa. -Justificación de la creación y del diseño del programa. -Contribución a las metas y objetivos nacionales -Población potencial, objetivo y mecanismos de elección -Padrón de Beneficiarios y mecanismos de atención -Matriz de Indicadores para Resultados -Presupuesto y rendición de cuentas -Complementariedades y coincidencias	-Factibilidad legal -Factibilidad económica -Factibilidad administrativa -Factibilidad política -Pertinencia de la política publica -Cobertura -Congruencia -Claridad -Sistematización
Evaluar la implementación y los primeros resultados del programa Precios de Garantía aplicado al frijol en Zacatecas	-Evaluación -Estructura -Política pública	-Planeación -Difusión -Selección de beneficiarios -Producción y distribución del servicio -Seguimiento a beneficiarios -Estrategias de ejecución	-Productores beneficiados -Factores que obstaculizaron o favorecieron la implementación del programa -Presupuesto ejercido -Cumplimiento de metas y objetivos del programa

Fuente: Elaboración propia

Características del área de estudio

Una región pudiera definirse como “una porción del territorio como lugar o escenario en donde se ubican los procesos y relaciones sociales, así como elementos naturales indisolublemente articulados” (Palacios,1983).

Las regiones son territorios vecinos que tiene interconexión ambiental, política, administrativa, social y cultural. Las regiones no están determinadas por espacios, sino por procesos al ser una construcción sociopolítica donde influye más que una zona geográfica, también las relaciones sociales, económicas e incluso la concepción histórica.

Zacatecas

Zacatecas es uno de los 31 estados que integran la República Mexicana. El 73% del territorio estatal predomina un clima seco y semiseco; el 17%, presenta clima templado subhúmedo, principalmente, al oeste de la entidad; el 6 % del territorio es muy seco y se presenta hacia la región norte y noreste; asimismo, el 4% restante tiene un clima subhúmedo, sobre todo, en la parte sur y suroeste de la entidad (INEGI, 2019).

Zacatecas dispone de 460.8 mm de precipitación pluvial promedio anual (CNA, 2008). La producción de frijol de temporal permaneces en pequeñas parcelas de no más de 30 hectáreas de superficie, que corresponde al 66.7 % de la superficie total (INEGI, 2019).

Un estudio de Luna Flores realizado en el 2012 señala que el volumen y distribución de precipitación pluvial en el estado de Zacatecas registrada durante el ciclo de cultivo de temporal tiene afectaciones directas sobre a superficie cultivada de frijol. También los tiene sobre el rendimiento unitario y el volumen de producción de grano (Luna-Flores,2012). A pesar de los relativamente bajos rendimientos de frijol en el estado de Zacatecas, esta entidad ha sido la

proveedora mayoritaria de frijol a nivel nacional y lo siembra el 68% de los 118 mil productores agrícolas registrados en la entidad (Luna-Flores, 2012).

Región Distrito de Desarrollo Rural Río Grande

La Ley de Distritos de Desarrollo Rural establecida en 1988 declara que:

> Los Distritos de Desarrollo Rural son las unidades de desarrollo económico y social circunscritas a un espacio territorial determinado para articular y dar coherencia regional a las políticas de desarrollo rural, la realización de los programas operativos de la Secretaría y la coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que participan en el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral y los programas sectoriales que de él derivan, así como con los gobiernos estatales y municipales y para la concertación con las organizaciones de productores y los sectores social y privado.

Los Distritos de Desarrollo Rural fueron establecidos por la Secretaría con base en por los Comités Estatales para la Planeación del Desarrollo contemplando la división política de estado y municipio. Estos poseen territorios con características ecológicas y socio-económicas con similitudes para la actividad agropecuaria, forestal, de las agroindustrias y de acuacultura bajo condiciones de riego, de drenaje y de temporal y se realizaron con el fin de planificar, fomentar y promover el Desarrollo Rural Integral (DOF, 1988).

Mediante esta ley se formaron los Distritos de Desarrollo Rural (DDR), incluyendo el DDR Río Grande. Esto con el fin de fomentar las actividades agropecuarias, forestales, agroindustriales, de acuacultura, su industrialización y comercialización. La creación de estos Distritos también tiene como objetivo descentralizar el personal y los recursos gubernamentales de programas. Esta dispersión a órganos regionales tiene como propósito solventar con mayor

eficiencia y eficacia las demandas de los productores, además de fomentar la participación de los agentes involucrados en el desarrollo rural.

Características generales

El Distrito de Desarrollo Rural (DRR) Río Grande lo conforman ocho municipios, cuyas características generales se describen a continuación:

Cuadro 3. Municipios que conforman el Distrito de Desarrollo Rural Río Grande.

Municipio	Población total*	Superfície km^2	% de PEA	Produtores con procampo 2017***
Río Grande	62, 693	1,814	40.0	4, 897
Juan Aldama	20, 543	624.971	42.2	2, 548
Miguel Auza	22, 296	1108.308	42.3	2, 427
General Francisco R. Murguía	21, 974	5034.261	20.7	3, 145
Saín alto	21, 533	1418.291	29.2	2, 244
Sombrerete	61,188	3610.545	36.2	5, 785
Jiménez del Teúl	4, 584	1204.779	27.0	278
Chalchihuites	10, 565	903.025	35.6	765

*INEGI, 2010
**INEGI,2015
*** INEGI, 2017

Suelo de la región de Río Grande

La región del DDR Río Grande cuenta con un relieve accidentado, la cual es la causa de la mayoría de los factores ambientales del área. El rango va desde menos de 1,400 hasta más de 2,600 Metros Sobre el Nivel del Mar (MSNM), en su mayoría (el 49%) esta entre los 2,000 a 2,300 msnm. Esta variación altitudinal esta representada por sierras, lomeríos, terrenos accidentados y áreas planas (Medina García. et al.,2007).

Más del 60 % de la Región Distrito de Desarrollo Rural Río Grande tiene una pendiente igual o menor a 4%, lo cual significa terrenos idóneos para las siembras agrícolas extensivas. El 17.6% de los suelos de la región tiene pendientes de 4 a 8%. Las pendientes mayores de 8% representa el resto del territorio, por lo que la actividad agrícola es limitada (Medina García, et al.,2007).

Dentro de los que refiere al uso del suelo del territorio de la región, el 25.5% se encuentra dedicado a la agricultura de temporal. La superficie de pastizal representa el 29. 3% en la distribución espacial, el matorral xerófito representa el 23.7% y el bosque 14.2%.

El suelo litosol se caracteriza por ser una capa de máximo 10 cm de suelo que se encuentra sobre afloramientos rocosos, por lo que no es adecuado para la agricultura. Sin embargo, este tipo de suelo es el predominante en la región Río Grande, ya que ocupa más del 64% de la superficie del DDR. Desde la perspectiva productiva, Los suelos de tipo Xerosol, Castañozem, Feozem, Cambisol y Luvisol son las áreas mayormente utilizadas para la actividad agrícola de temporal (Media García, et al.,2007).

Clima

En el distrito de Desarrollo Rural Río Grande están presentes tres climas: el subtrópico árido templado, el cual ocupa la mayor superficie (62.9%); subtrópico semiárido templado con 22.4% de la superficie y el subtrópico árido semicálido que se encuentra en el 13.0% de la región. Con estos climas cálidos y templados el intervalo de temperatura media anual localizado en más de 50% de la región es de 16-18ºC. De junio a septiembre la temperatura media oscila entre 18 y 22 grados (Medina García, et al.,2007).

Es una región en la que domina la característica de aridez y semi aridez, esto porque la precipitación abarca entre los 300 a los 500 mm de lluvia al año en el 80 % del territorio. Durante la temporada de lluvias, que abarca en los meses de junio a septiembre el 49.4% de la superficie llueve entre 300 a 400 mm y en el

38.8% llueve entre 200 y 300 mm. El 50 % de la superficie del DDR Río Grande tiene un índice entre la precipitación y la evaporación que nos refleja que existen buenas condiciones para ejercer la agricultura (Medina García, et al.,2007).

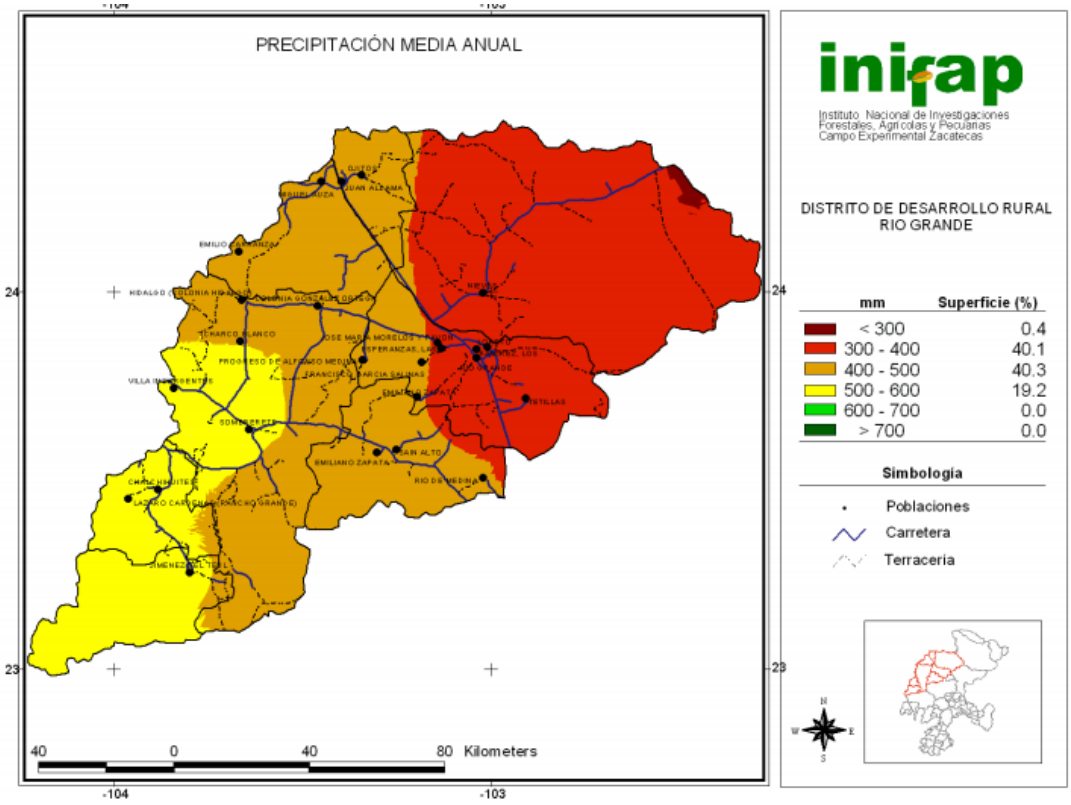

Figura 2. Precipitación media anual y su representatividad en el distrito de Desarrollo Rural Río Grande (Medina García, et al ,2007).

Cuadro 4. Potencial productivo del cultivo frijol en el DDR Río Grande.

Cultivo	Frijol condiciones de riego y medio riego	Frijol en temporal
Ciclo	Primavera/Verano	Primavera/Verano
Régimen de humedad	Riego y medio riego	Temporal
Potencial de producción	Alto y mediano	Alto, mediano y bajo
Tipo de siembra	Mecánica en surcos	
Fertilización	A momento de siembra 50-60-00	alto y mediano potencial 30-50-00 y en las de bajo potencial 20-30-00
Rendimiento potencial	2.6 a 3.1 t/ha	1000 a 1500 kg/ha alto potencial 700 a 1000 kg/ha mediano potencial 400 a 700 kg/ha bajo potencial
Superficie	Alto 65,020 ha Medio 135,445 ha	Alto 10,284 ha Medio 161,404 ha Bajo 110,303 ha

Fuente: Elaboración propia con datos de Medina García, et al, 2007.

Tenencia de la tierra

Un estudio de Pérez Trujillo (2003) muestra que los aspectos socioeconómicos de los productores del frijol de temporal en Zacatecas. Este análisis evidencia que en la Región Noreste del estado clasifican a los productores por el tipo de tenencia de la tierra que poseen; predominando los ejidatarios que representan casi el 60 % seguido por los propietarios que son el 31.3 %. Lo anterior refleja que la tierra ejidal destaca sobre la pequeña propiedad, con la existencia de 755 ejidos en Zacatecas, los cuales están establecidos sobre una superficie de 3,655,872.3 ha, que agrupan a más de 100 mil ejidatarios.

En el DDR Río Grande se encuentran 150 ejidos con una superficie de 755,042.94 ha, de acuerdo a datos del Registro Agrario Nacional (RAN, 2022).

Cuadro 5. Ejidos registrados en el DDR Río Grande.

Entidad Federativa	Municipio	Número de ejidos	Superficie (ha)
Zacatecas	Chalchihuites	5	9,194.44
	General Francisco R. Murguía	39	195,696.51
	Jiménez del Teúl	5	13,104.51
	Juan Aldama	5	73,256.89
	Miguel Auza	4	38,886.36
	Río Grande	34	142,083.09
	San Alto	17	76,979.18
	Sombrerete	41	205,841.93
Total		150	755,942.91

Fuente: Elaboración propia con datos de (RAN,2022).

Principales variedades de frijol cultivadas.

Las semillas de frijol cultivadas en los últimos 20 años en Zacatecas han sido Negros San Luis y Pinto Villa las cuales corresponden a más del 70 % de la siembra, el otro 30 % corresponde a variedades como Bayo, Flor de Mayo, Flor de Junio y Canario (Trujillo, 2003) (SIAP,2021).

Vías de comunicación

Las carreteras principales conectan la región DDR Río Grande con la ciudad de Zacatecas al sureste; Victoria de Durango al noroeste y al norte con Torreón, Coahuila. El municipio de Río Grande cuenta con una longitud total de 363 Km. de red carretera: 70.5 Km. de carretera troncal federal; 70.5 Km. estatal pavimentada, así como 165.4 Km. de caminos rurales y 57.1 Km. de brechas (INEGI, 2011). Este Distrito esta conectado con las ciudades de Torreón al norte a 186 km del municipio de Juan Aldama, Durango al Noroeste a 124 km del municipio de sombrerete, y al sureste la ciudad de Zacatecas a 180 km del municipio Río Grande.

La problemática de la cadena frijol en Zacatecas.

Para los productores son evidentes las décadas de abandono que padeció el campo zacatecano por parte de las instituciones gubernamentales, así como las deficientes políticas públicas para el desarrollo del cultivo del frijol. Desde inicios del siglo XXI se impulsó una política de reconversión productiva que favoreció a los cultivos de mayor viabilidad económica, lo que se tradujo en una disminución de la superficie sembrada de esta leguminosa (Luna-Flores, 2012).

Otra pauta importante fue la apertura comercial del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, ahora T-MEC) que dio paso a la importación de este grano básico sin los costos arancelarios; no obstante, esto también implicó que, en un mercado globalizado, los productores zacatecanos con el peso de las deficiencias de tecnificación deberían competir con productos externos.

En este contexto que impacta en la cadena de comercialización, se enmarca un historial de baja producción; en Zacatecas, el cultivo de frijol de temporal se concentra en unidades que cuentan con una extensión menor a las 30 hectáreas de superficie sembrada, al representar el 66.7% (INEGI, 2019).

La distribución y cantidad de lluvias durante el ciclo productivo Primavera Verano de temporal en el estado de Zacatecas tiene afectaciones directas sobre la

superficie cultivada de frijol. Esto también tiene efectos sobre el rendimiento unitario y el volumen de producción de grano a nivel estatal y nacional. Paralelamente, se ha observado un consumo per cápita a la baja, pérdidas por sequía prolongadas, presencia de plagas o enfermedades devastadoras del cultivo, desorganización de productores para ofertar su producto en forma conjunta y sin saturar el mercado, incremento en los costos de agro insumos y aumento de las importaciones (INEGI, 2007; Luna et al., 2012). La problemática actual de la cadena de producción del cultivo frijol queda resumida en el siguiente árbol de problemas. Cuadro 6.

Cuadro 6. Análisis de la cadena productiva frijol en Zacatecas.

Área	Problema	Causa	Efecto
Producción	-Rendimientos variables -Baja capacidad productiva para una comercialización competitiva	✓ Cultivo dependiente del clima ✓ Deficiencia y mala distribución de precipitación ✓ Incidencia de enfermedades, plagas y malezas ✓ Bajo uso de variedades mejoradas ✓ Suelos pobres en nutrientes ✓ Débiles vínculos con tecnologías potenciales ✓ Dificultad para acceder a financiamiento y Subsidios ✓ Altos precios de insumos	Escaso rendimientos y bajos precios desplazó el cultivo a tierras de menos potencial Actividad riesgosa debido a la incertidumbre del clima y el costo del paquete tecnológico
Comercialización	-Precios bajos	✓ Consumo per cápita en descenso ✓ Incremento en las importaciones ✓ Producción excedente estacional ✓ Intermediarismo ✓ Desinformación sobre las condiciones de mercado	Creciente desinterés por la actividad Desigualdad económica de los productores Incapacidad de garantizar la autosuficiencia alimentaria de frijol

Fuente: Elaboración propia

Mercados agropecuarios

El frijol a nivel internacional tiene relativamente menor importancia económica que la del maíz y trigo por la cantidad de países productores, por lo que no cotiza en la bolsa agropecuaria. A nivel mundial, en 2020 y de acuerdo con datos de FAOSTAT, los principales productores de frijol secano fueron Myanmar, India, Brasil, China, Tanzania, Uganda y México en octavo lugar.

El siguiente cuadro muestra la producción de cada país y la superficie sembrada en ellos.

Cuadro 7.Principales productores de frijol a nivel mundial en 2020.

País	Toneladas	Hectáreas
India	5,460,000	13,006,503
Myanmar	3,053,012	3,349,107
Brasil	3,035,290	2,686,870
Estados Unidos de América	1,495,180	678,460
China	1,294,370	742,133
China, Continental	1,281,586	735,843
República Unida de Tanzania	1,267,684	943,409
México	1,056,071	1,567,339

Fuente: Elaboración propia con datos de FAOSTAT 2020.

De acuerdo a FAO (2018), los países mayores consumidores de frijol a nivel mundial son Brasil con un consumo per cápita de 16 kg, India, México con un consumo de 10.4 kg por persona al año, Estados Unidos 2.8 kg, Tanzania y Uganda. Mundialmente el promedio de consumo precipita se ha mantenido en los últimos 5 años, situándose en 2.5 Kilogramos por persona al año en promedio.

México al ser un gran consumidor de frijol la mayor párate de su producción está destinada a satisfacer la demanda nacional, sin embargo, el país no lo ha logrado. La balanza comercial comparando importaciones vs exportaciones ha mostrado un saldo deficitario a lo largo del tiempo, teniendo correlación con la disminución de superficie sembrada.

La disminución de la superficie sembrada tiene como factor principal los años con baja precipitación, y lluvias concentradas en el ciclo primavera verano temporal.

La producción de frijol en México es indispensable para la seguridad alimentaria del país. El destino de la producción de frijol es principalmente para consumo (87.06%), semilla para siembra (6.97%), mermas (3.48%) y exportación (2.49%), esto de acuerdo con el SIAP (2017). Durante el año 2003, el valor de las importaciones de frijol ascendió a 44 millones de dólares (Bancomext, 2004). Y en 2021 debido a la crisis covid 19 el volumen de las importaciones fue de 180 millones de dólares. En 2012 el valor de las importaciones presento su máximo histórico con 281 millones de dólares a lo largo del año.

Las importaciones provienen principalmente de Estados Unidos, Canadá y China. Los meses de mayor ingreso al mercado nacional proveniente del exterior son abril y mayo.

Un aspecto fundamental en la evolución del cultivo de frijol en México, además de las condiciones climáticas, es el estado cambiante del marco institucional. La evolución del cultivo es vinculada en cierta medida a la combinación de políticas de apoyo al Subsector Agrícola. Estas políticas han incluido, reconversión productiva, políticas de libre comercio, subsidios directos al ingreso de los productores, políticas de comercialización y programas de transferencia de tecnología y extensionismo (Mercado,2000).

En México la producción de frijol mayoritaria se obtiene en el ciclo Primavera-verano, donde Zacatecas, Durango y Chihuahua dominan el panorama nacional; en el ciclo Otoño-Invierno destacan Sinaloa y Nayarit. En el país existe una gran variedad de frijoles cultivados, pero se pueden agrupar en pintos, negros y claros.

CAPÍTULO 4. RESULTADOS

Políticas orientadas a la comercialización de frijol, a través de los distintos modelos de desarrollo en México.

Políticas orientadas a la comercialización frijol en el período 1930-1950

En respuesta a las consecuentes temporadas de malas cosechas y las condiciones de alta especulación en los mercados de subsistencias, en 1934, durante la administración de Lázaro Cárdenas, se prometió por primera vez un compromiso de proteger a los sectores de escasos recursos, a través de un plan sexenal. En consecuencia, se interfiere la regulación del mercado de conformidad con los artículos 4 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto para dar paso a la intervención del gobierno en el comercio de granos con el fin de que los productores obtuvieran un apropiado pago por sus productos agrícolas y además los consumidores dispusieran de precios accesibles por los mismos. Con ello se establecieron instituciones para determinar los precios máximos y mínimos a pagar por los productos básicos necesarios para satisfacer las necesidades alimentarias de la población. (CEDRSSA, 2019).

Fueron creados por el Estado organismos reguladores de los productos alimentarios básicos, entre los primeros se encontró el Comité Regulador del Mercado de Trigo fundado en 1937. (Ramírez, 1977). Posteriormente, en 1938, el Comité Regulador del Mercado del Trigo se convirtió en el Comité Regulador del Mercado de Subsistencias, a fin de anexar la regulación de otros productos agrícolas, como el frijol y el maíz.

La regulación de mercado por parte del Estado siguió hasta 1952. A través de los comités reguladores se adquirían, almacenaban y distribuían los granos básicos. Se constituyó la Nacional Reguladora y Distribuidora, que a su vez dio origen a que se creara la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA). Entre los años 1953 a 1958 se integró a CEIMSA en el manejo de la

adquisición de grandes cantidades de granos básicos para el suministro de la población urbana, lo que conllevó a la construcción de bodegas y almacenes en todo el país. (CEDRSSA, 2019). CEIMSA desaparece en 1961, dando paso a la Comisión Nacional de Suministros Populares (CONASUPO).

Políticas orientadas a la comercialización frijol en el período 1960-1990.

Durante la fase desarrollista el Estado mexicano apoyaba con precios de garantía y adicional a ello existieron organismos públicos que apoyaron a la producción agrícola nacional, ya sea mediante el otorgamiento de créditos, provisión de semillas o fertilizantes y facilidades de aseguramiento de los cultivos ante los riesgos ambientales (Santillán- García, 2019). Durante este periodo, la agricultura fue el fundamento principal de la industrialización, mientras que los campesinos se introdujeron como productores de alimentos esenciales y económicos. También, se convirtieron en consumidores y fortalecieron el mercado interno; aportaban con sus impuestos y su explotación formaba parte de la reproducción del capital global (Rubio, 2001).

En 1961, durante la administración del presidente Adolfo López Mateos, fue fundada la Compañía Nacional de Subsistemas Populares (CONASUPO), gran empresa paraestatal que regulaba el comercio en el país, en especial de granos básicos como maíz y frijol. La CONASUPO contó con una gran capacidad para almacenar granos, también fueron creadas nuevas plantas para procesar rubros agrícolas, además de que se amplió la distribución de productos básicos en las áreas urbanas. Los precios de garantía fueron una política que representó una medida que buscaba promover las producciones y garantizar la oferta de granos con destino a toda la población.

El gabinete agropecuario definía los precios de garantía, mismos que incluían granos, así como oleaginosas. En los programas de compras, el precio, la norma de calidad y las bodegas de acopio en ciclos de cosecha eran determinados por Estado y por producto. Participaba entre 35% y 40% de la producción y los beneficiarios eran todos los productores ya que no existía padrón o registro

alguno. Con la finalidad de tener controlados los niveles de precios, CONASUPO adquiría al precio de garantía y vendía a un menor costo. El total de las importaciones de granos, oleaginosas y leche en polvo lo siguió efectuando hasta 1985 (GCMA, 2019).

La CONASUPO tenía tres propósitos: incrementar el ingreso de ejidatarios, así como de pequeños propietarios productores de subsistencias populares; elevar el poder adquisitivo de los consumidores de escasos recursos, e influir en una mayor eficiencia respecto a la comercialización de subsistencias populares en los mercados interno y externo.

La CONASUPO realizaba compras directas a precios de garantía; firmaba convenios con industriales para que éstos compraran a precios de garantía o superiores; establecía normas de calidad y vigilancia, creaba reservas reguladoras de granos y semillas; almacenaba y trasladaba granos en las bodegas rurales que manejaba y por medio de Almacenes Nacionales de Depósito, S.A. (ANDSA) y FF. CC. Nacionales de México; instauraba acuerdos para la venta controlada de subsistencias a precios fijos; vendía al menudeo a costos CONASUPO; operaba importaciones y exportaciones de subsistencias; producía leche, harina de maíz y pan, y capacitaba a productores agrícolas en aspectos comerciales y les daba servicios auxiliares.

CONASUPO compró, hasta 1967, los granos básicos sólo por medio de Almacenes Nacionales de Depósito, S.A (ANDSA), poseedora de 800 bodegas en México con capacidad para resguardar 4’000,000 toneladas. Fue hasta junio de 1971 que la operación de los graneros del pueblo estuvo a cargo de la Comisión Operadora de Graneros del Pueblo S.A. (Ramírez, 1977).

Surge entonces una crisis debido al lento crecimiento de la actividad industrial y la necesidad de importación. Entonces, el campesino dejó de ser una clase constituyente del sistema económico. Luego de haber logrado la autosuficiencia en el ámbito agrícola en México, comenzaron las importaciones masivas en el rubro agropecuario a partir de la década de 1970. (Rubio,2001).

(GCMA, 2019). En la década de 1980, la producción de frijol cayó de forma considerable; esto se debió a que los costos de los productos de la canasta básica comenzaron a estancarse debido a la oferta de productos básicos a precios oficiales o con subsidio, lo que provocó el rezago de los precios de garantía y, por ende, decayó la intención de siembra en los productores. Como consecuencia, en 1989, sólo había precios de garantía para frijol, maíz y leche en polvo.

Políticas orientadas a la comercialización de frijol en el período 1991-2008

Con la llegada de los años 90 se presentó una restructura de la política agrícola en México: la entrada al neoliberalismo. Esto comenzó con el ingreso de México en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la entrada en vigor el Tratado de Libre Comercio América del Norte en 1994 (firmado en 1992).

A fin de aminorar la función del Estado, en el año 1995 desapareció la paraestatal Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y con ella la política precios de garantía, la visión de autosuficiencia alimentaria cambio a "libre mercado", y se proclamó como la mejor alternativa para toda la población. El nuevo enfoque fue producir bienes (incluidos los agrícolas), en los que se tuvieran ventajas competitivas y comparativas para importar aquellos productos en los que no se cumplieran estas prerrogativas.

Los cultivos de maíz y frijol se consideraron sensibles ante la apertura comercial, por tanto, fueron colocados en un anexo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) para contener las importaciones, a través de una desgravación arancelaria paulatina, de 20 años para el frijol, y así dar tiempo a los productores mexicanos para capitalizarse y no estar en desventaja, con relación a los agricultores de los países firmantes (Reyes et al., 2007).

A partir de entonces se pusieron en evidencia los siguientes problemas: desorganización de los productores de frijol, falta de infraestructura y de logística

para la comercialización, escasez de capital para acopiar y comercializar, presencia de intermediarios acaparadores, así como variaciones climáticas que siempre ponen en riesgo la producción de frijol. En este mismo año las bodegas de la extinta CONASUPO fueron transferidas a los productores (Morales, 2008),

Para capitalizar el agro mexicano, se implementaron programas como Procampo, Alianza para el Campo, Programa de Apoyos al Diésel Agropecuario, etc., sin embargo, la productividad de maíz y frijol fue insuficiente y las importaciones presionaban el precio de la leguminosa (Santillán - García, 2019). Al desaparecer las paraestatales que brindaban precios de garantía se implementó un incentivo en forma directa a los productores de acuerdo a la superficie de la que eran poseedores, con el fin de no distorsionar el mercado. Esto dio inicio al Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo) en 1993, este programa tenia una vigencia de 20 años, mismo periodo en el que se fijaron cupos de importación para evitar que el maíz y el frijol externo inundaran el mercado nacional.

Procampo tenía como objetivos principales “complementar el ingreso económico de los productores del campo mexicano, ya sean de autoconsumo o de abastecimiento, para contribuir a su crecimiento económico individual y al del país en su conjunto; así como incentivar la producción de cultivos lícitos”. Este programa apoyaba la superficie de un total de nueve cultivos elegibles sembrados. Fue un programa a nivel federal y no estaba focalizado a pequeñas parcelas.

De acuerdo con un recuento de las políticas públicas orientadas al frijol elaborado por Morales (2008), estas fueron las primeras políticas dentro del contexto neoliberal en México.

la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios (ASERCA) fue creada en 1991, como organismo para fomentar la comercialización de los productores del campo. En 1994 se contempló ponerle fin al reparto agrario y hacer reformas a la ley agraria a fin de que los ejidatarios pudieran vender sus tierras a manos privadas, en este mismo año se redujeron

los créditos agrícolas y las inversiones dirigidas las investigaciones; en 1995 desapareció CONASUPO.

En 1999 surge un movimiento por parte de los productores frijoleros de la región que logra visibilizar la problemática y pone el tema en la agenda política, con resultados favorables donde terminaron organizándose mediante Integradoras Estatales, el Consejo Mexicano del Frijol y el Consejo Nacional del Sistema Producto (Morales, 2008).

En el año 2000 el gobierno federal implementa el Programa de Fomento a Empresas Comercializadoras Agropecuarias (Profeca) con 50 millones de pesos (mdp) para una unidad técnica, medios de transporte, cribadoras y bodegas en centros de distribución, lo cual fue insuficiente para atender la problemática. En el año 2001, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) incluía un Fondo Especial de Inversión por 560 millones de pesos, de los cuales 198 correspondieron a Zacatecas. En 2005, se implementa el programa de Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol (Promaf) y en 2008 el PEF destina 816.6 millones de pesos para apoyar el acopio y comercialización del frijol a nivel nacional (Morales,2008).

Además de las políticas enfocadas a mejorar la comercialización, durante el neoliberalismo se incluyeron programas como “Diesel agrícola” mediante el cual se otorgaban subsidios para la compra de combustible, además se crearon programas de fomento agrícola que apoyaban con un porcentaje para la compra de equipos y maquinarias agrícolas, con el objeto de dotar de maquinaria y tecnología a los medianos productores a fon de hacerlos crecer.

Las acciones del gobierno pretendían impulsar la producción nacional, sin embargo, se beneficiaban en su mayoría los medianos y grandes productores, haciendo a un lado a los pequeños, de igual manera el apoyo no incluía que los consumidores pudieran adquirir los productos a precios accesibles, lo cual sí estaba contemplado dentro de los programas de precios de garantía.

En México, la fase neoliberal no es aislada y se encuentra en el contexto mundial. Sin embargo, los países “desarrollados” que promueven la eliminación de subsidios gubernamentales, a fin de no intervenir en el mercado, gastan mucho en fortalecer al campo y mantener su seguridad y soberanía alimentaria.

Políticas orientadas a la comercialización frijol en el periodo 2008-2017.

ASERCA pretendía resolver la problemática de la comercialización de productos alimentarios básicos, aún vigente. Con un presupuesto elevado logró otorgar apoyos para el 26 % de la producción anual entre 2008 y 2012. El objetivo de ASERCA era la agricultura por contrato.

En 2013, se creó el “Incentivo a la cultura de la calidad” como apoyo directo de dos pesos por kg al productor que llevaba su grano a las comercializadoras. Además se implementó el “Incentivo para resolver problemas específicos de comercialización” el cual a razón de $1.50 por kg se entregaba a las integradoras acopiadoras para cubrir costos de almacenamiento, flete y financieros.

Las integradoras actuaban como un contenedor de la sobre oferta al almacenar el frijol y distribuirlo a lo largo del año, así mantener el precio del frijol relativamente elevado y beneficiar a todos los productores. Sin embargo, una vez que el frijol se acopia, las ganancias obtenidas al largo del año son únicamente de los socios accionistas de las integradoras, tal y como ocurre en toda empresa capitalista.

El tercer componente de la intervención estatal consiste en apoyar con “garantías líquidas” a las integradoras que ya tienen líneas de crédito sanas con la banca privada o la de fomento como FIRA y la Financiera Rural, con esto se inyecta liquidez a las acopiadoras para pagar el precio acordado al productor. Las integradoras tienen la responsabilidad de abrir centros de acopio en los municipios productores de frijol y gestionar certificados de depósito con empresas que certifican la existencia y calidad del grano; dichos certificados sirven como garantía prendaria en los créditos. Esto ha motivado una mayor construcción de

infraestructura para el almacenaje del grano, de tal manera que de 2011 a 2014 el Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO) ha apoyado la construcción de 24 centros de acopio de granos (Morales, 2014).

Para la cosecha del ciclo primavera-verano 2014, ASERCA definió las reglas de operación en la política pública para la comercialización del frijol, que prácticamente operaron hasta la cosecha del año 2018 (Morales, 2014).

En el 2014, el programa “Pro agro productivo” benefició a 51 mil 957 productores en el Distrito de Desarrollo Rural Rio Grande y, en 2018, se redujo a 23 mil 867 productores beneficiados, una reducción significativa a pesar de ser el mismo número de inscritos dentro del padrón (Sagarpa, 2018).

Políticas orientadas a la comercialización frijol en el periodo 2018-2021.

Para el ciclo agrícola primavera verano 2018, ASERCA, mediante el Programa de Acopio y Comercialización de Frijol, estableció el incentivo denominado Apoyo al Productor que consistía en $2.00/kg (dos pesos 00/100 M.N. por kilogramo) al Frijol obtenido en una superficie de hasta 20 hectáreas y al comprador hasta $1.00/Kg (un peso 00/100 M.N. por kilogramo) para cubrir costos de almacenamiento y financieros. Se estableció un volumen de hasta 170 mil toneladas de frijol, en sus variedades pinto, negro, (excepto negro Jamapa) y claros, comercializado en centros de acopio autorizados por ASERCA (ASERCA, 2019).

El estado vuelve hacia la implementación de programas de regulación de mercado, que parecían ya extintos, esto con el objeto de brindar apoyo focalizado a productores de pequeña escala y contribuir al soporte de los precios incentivar la oferta de los productos básicos y contribuir con la demanda nacional de los mismos (CEDRSSA, 2019).

El gobierno entrante en 2018 y la recientemente creada Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural o SADER tiene por objeto incrementar la producción de productos alimentarios básicos en pequeña y mediana escala con dos programas

clave, de dos programas: Precios de Garantía y Producción para el Bienestar. Con el fin de administrar y ejecutar correctamente estos programas fue creada en 2019 Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX), (Patiño-Fierro, 2019).

Cuadro 8. Políticas públicas vigentes en 2021 en apoyo a los productores de frijol en México.

Política	Descripción	Implicaciones para la comunidad
Programa precios de garantía a productos alimentarios básicos	Compra de frijol a precio fijo Hasta 30 de **temporal** o hasta 5 de **riego** | $16,000 Precio por tonelada | 15 t	Regulación del mercado de frijol.
Programa de Fomento a la Productividad Agrícola	Apoyos para la adquisición de maquinaria (tractor, seleccionadoras), material vegetativo(agave) o semillas (girasol y cebada)	Apoyar la capitalización de las unidades económicas rurales agrícolas mediante incentivos
Producción para el Bienestar	Hasta 5 hectáreas: $1,600 MXN por hectárea De 5 a 20 hectáreas: $1,000 MXN por hectárea	Apoyo directo al ingreso de los productores pequeños y medianos
Fertilizante para el Bienestar	Entrega de UREA y DAP	Aplica solo en Tlaxcala, Morelos y Guerrero.
Programa de Sanidad e Inocuidad agroalimentaria	Vigilancia Epidemiológica de Plagas y Enfermedades Fitozoosanitarias; Campañas Fitozoosanitarias; Inocuidad Agroalimentaria, Acuícola y Pesquera, y Soporte a la Sanidad e Inocuidad	

Elaboración propia a partir de DOF (2019,2020) y SENASICA (2021).

La información brindada en este capítulo puede resumirse en la siguiente gráfica (figura 3.), donde se aprecia la reseña histórica de las políticas públicas en México, cuyo objetivo expreso fue resolver los problemas de comercialización de frijol.

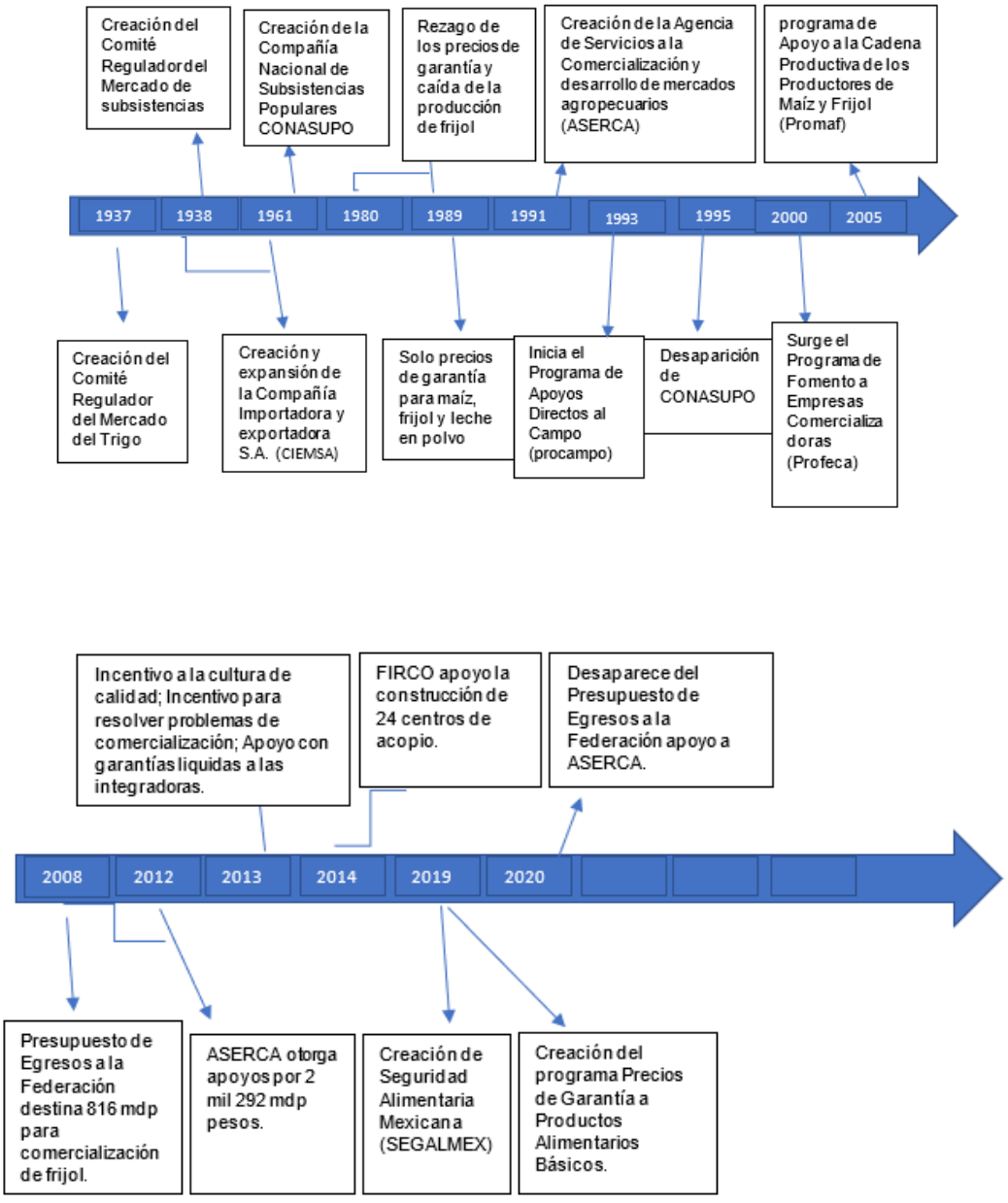

Figura 3. Línea de tiempo sobre políticas públicas en apoyo a la comercialización de frijol. Elaboración propia.

Los precios de garantía en sus inicios ayudaron a cubrir las problemáticas de comercialización de los productores de frijol e incluso a satisfacer la demanda nacional de granos básicos, con el paso del tiempo fue disminuyendo la oferta de éstos, y al no cubrir la demanda nacional comenzaron las importaciones para satisfacer la demanda de la población.

El Estado implementó diversos esquemas después de la desaparición de las paraestatales reguladoras del mercado, como lo son pagos directos al productor a través de programas como procampo, diésel agropecuario etc. (cuyo objetivo era incrementar la producción). Así mismo se dejaron aranceles temporales a maíz y frijol como estrategia de control del mercado. Se volcaron los programas a la implementación de paquetes tecnológicos a los productores y respecto a la comercialización se estableció la agricultura por contrato. En 2019 los apoyos directos a los productores siguen vigentes (producción para el bienestar), aunque fueron focalizados a pequeños productores. Así mismo se vuelven a establecer precios de garantía (con un presupuesto menor del que tenía Conasupo) y el libre mercado continúa con los tratados de libre comercio.

En el período 1990 - 2000, creció 13.5%, si se compara con el promedio registrado entre 1980 - 1989. La evolución del cultivo se debe en gran medida a la combinación de políticas de apoyo al Subsector Agrícola que han incluido subsidios directos al ingreso de los productores como es el caso del PROCAMPO, así como a los programas de fomento de tecnología y extensionismo.

Asimismo, el hecho de ser un cultivo predominantemente de temporal lo ha hecho altamente vulnerable a los efectos negativos de las inclemencias del tiempo. La mayor superficie cosechada en Zacatecas se registró en los años 1990, 1994, 1998 y 2000, debido a un buen régimen de lluvias, precios competitivos y rentables para el productor, lo que permitió alcanzar la autosuficiencia en el frijol para estos años.

La superficie de frijol en Zacatecas tendió a la baja, principalmente del 2004 al 2011, esto coincide con los programas de reconversión productiva fomentados en el estado. La tasa media anual de crecimiento del volumen de producción durante el periodo es de -14.0. Esto concuerda con los análisis de Luna Flores (2012) que nos menciona que, a partir de 2004, disminuyó la superficie sembrada con frijol en Zacatecas; y analiza que esto pudo ser consecuente del programa reconversión productiva , el cual buscaba trasformar las parcelas de frijol por unas de mayor valor monetario, como lo son avena, trigo o maíz forrajero (figura 4).

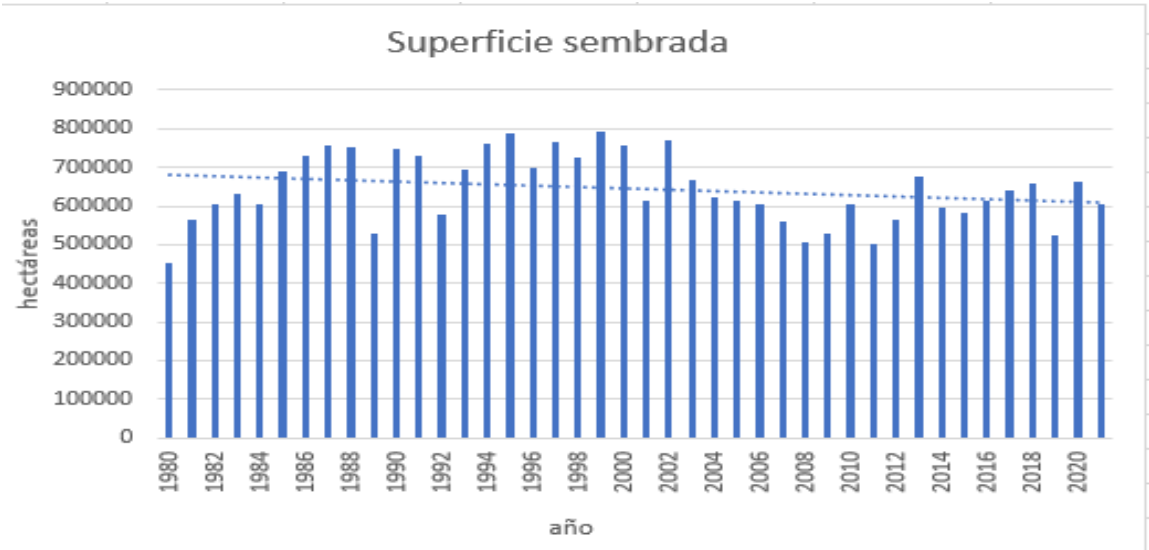

Figura 4. Superficie de frijol sembrada en el estado de zacatecas de 1980 a 2020.

Fuente: Elaboración propia con datos del SIAP

En la gráfica anterior se observa un decremento en la superficie sembrada de frijol en el estado de Zacatecas, el cual cobra mayor relevancia después del 2000, después del 2012 se observa un incremento paulatino de dicha superficie, pero aún no alcanza los niveles del auge productor que tuvo durante los 90s.

Movimientos sociales

A lo largo del tiempo y en diferentes etapas históricas para el ser humano, sin ser México la excepción, los movimientos sociales del campesinado han estado

vinculados con agravios que atacan diversos aspectos de su modo de vida, bienestar social, desarrollo económico y cultural, llegando a arriesgar incluso la sobrevivencia en su tierra. En todos ellos, la identidad cobra una relevancia fundamental como eje articulador de los actores, sujetos y movimientos sociales campesinos (Ramírez, 2008). Dicha identidad permite hacer frente a procesos que tienden a la disgregación, atomización y la consecuente invisibilizarían por parte de los actores políticos y la sociedad ajena a la problemática del campesinado.

Para que un movimiento social tenga lugar, generalmente confluyen factores específicos: un agravio sentido colectivamente, el cual será el punto de ignición; en segundo lugar, la comunicación entre los actores, si ésta no es ágil, la acción colectiva puede no suceder y el tercer requisito es la organización como canal de interacción grupal (Ramírez, 2008).

Después de la Revolución Mexicana, y más precisamente a partir del régimen de Lázaro Cárdenas, la agricultura jugó un papel fundamental para el establecimiento del modelo capitalista al ser uno de los pilares del desarrollo económico, abasteciendo por un lado el mercado interno a bajos costes y sustentando la importación de tecnología para la industria mediante la exportación de productos agropecuarios (Sandoval, 1986). Acorde con este modelo capitalista, las políticas públicas empezaron a favorecer cada vez más a aquellas actividades productivas con uso intensivo de capital, acentuando la desigualdad y desfavoreciendo a las unidades campesinas.

Es así como, para la década de 1960, tanto en el país como en Zacatecas, el uso de las tierras se destinó cada vez más a la ganadería y la agricultura de exportación, a expensas del despojo a los campesinos y apropiación de las mejores tierras ejidales, la deforestación de bosques y selvas y el aumento de los cultivos forrajeros en detrimento de los cultivos básicos para consumo humano dentro del país.

Para principios de década de los años setenta los grupos de campesinos en lucha comenzaron a multiplicarse, alcanzando un carácter nacional para el año de 1973 y se empiezan a conformar organizaciones regionales (Sandoval, 1986).

En Zacatecas, en el año de 1972 aun no existía en el estado un elemento que aglutinara al campesinado. Para 1973, gracias al apoyo que el sector estudiantil otorgó de manera orgánica y solidaria a la lucha que el campesinado venía dando, ayudando con los trámites ante las instituciones gubernamentales, y después de movilizaciones y la toma de tierras, se logró que se dotara de estas a 12 campesinos del ejido Zaragoza, así como otros logros para el sector popular.

Esta experiencia provocó que muchos grupos campesinos que no habían tenido respuesta a sus demandas, vieran una posibilidad en el acercamiento al sector estudiantil y popular y es así como, después de un análisis que llevó al replanteamiento de las problemáticas de cada sector que cada vez reunía a más interesados, el 24 de enero de 1974, se crea el Frente Popular de Zacatecas (FPZ) teniendo como líder al académico Jesús Pérez Cuevas y en el que confluyen el sector estudiantil, el campesinado y los colonos de las zonas populares del estado. De esta organización, más adelante, debido a la necesidad de focalizar esfuerzos, se desprendería la Comisión de Frijoleros del Estado de Zacatecas que persiste hasta la actualidad.

En 1976 sucede una de las más grandes victorias tempranas, lograr la adjudicación de cinco grandes extensiones de tierra con el consentimiento de Luis Echeverría, sumando en conjunto varios miles de hectáreas para los campesinos organizados del FPZ.

Durante sus primeros años de existencia, el FPZ se esforzó por mantenerse al margen de corrientes políticas que los alejaran de los objetivos por los que fue creado, bajo una línea de proporcionar a las masas el conocimiento y las herramientas para resolver sus propios problemas. Eventualmente, los conflictos internos y presión externa fueron modificando la conformación original del frente, en la actualidad, esta organización persiste como Frente Popular de Lucha de

Zacatecas (FPLZ), con una línea política muy marcada. La Comisión de Frijoleros del Estado de Zacatecas, continúa participando en las gestiones que buscan mejorar las condiciones para este sector agrícola en el estado.

Por otro lado, a partir de la desaparición de la Comisión de Subsistencias Populares (CONASUPO) en 1999 y la entrada en vigor del TLCAN en 1994 y el subsecuente aumento de las importaciones, se dio un cambio de paradigma en las políticas públicas implementadas para fomentar la producción agroalimentaria. La visión de autosuficiencia alimentaria cambió a “libre mercado” y se implementaron programas para capitalizar el agro mexicano (Santillán et. Al, 2019). Esto originó un cambio radical en las condiciones para los productores de frijol zacatecanos, que buscaron organizarse a fin de encontrar nuevos esquemas de comercialización.

A mediados de 1993 nace la organización El Barzón, que para 1994 se extiende en todo el país. En 1995, Zacatecas llegó a ser uno de los núcleos más combativos, contando con un estimado de 3,800 a 8,000 integrantes de carácter poli clasista, conformado en su mayoría de ejidatarios y pequeños propietarios; colonos y fraccionistas especializados en producción comercial y grandes empresarios agrícolas y ganaderos (Mestries, 1995).

En sus orígenes, El Barzón ideó metas que buscaban atacar de raíz las causas de la cartera vencida y elaborar un plan de conjunto para el agro que le permita participar en la definición de la política agropecuaria. El fundador Maximiano Barbosa plantea al gobierno de Zedillo, entonces presidente del país, la necesidad de precios de garantía de los productos agrícolas, subsidios a los insumos, nuevos mecanismos de financiamiento y regulación arancelaria a la importación (Mestries, 1995).

En 1999, los productores de los diversos estados frijoleros lograron constituir, después de varias reuniones y gestiones con el gobierno, integradoras Estatales de Productores, el Consejo Mexicano del Frijol y el Consejo Nacional del Sistema Producto (Ramírez y Morales, 2004). Estas asociaciones de productores

organizados lograron obtener recursos por parte del gobierno , sin embargo no se han resuelto las problemáticas en cuanto a la comercialización de frijol en el mercado internacional. Cuando desapareció CONASUPO los frijoleros se vieron en la necesidad de organizarse y generar logística para almacenamiento y trasporte con el objetivo de vender por su cuenta el frijol, sin embargo, a pesar de los apoyos gubernamentales para crear acopiadoras y comercializadoras de frijol, estas al final dejaron de ser cooperativas, sociales y se convirtieron en empresas privadas.

Un análisis realizado por Santillán y colaboradores en 2019, respecto al efecto de las políticas públicas, surgidas a partir de la implementación del libre mercado, en la conformación de organizaciones de productores de frijol en Zacatecas, en el cual analizaron particularmente casos en el DDR Río Grande menciona que “las organizaciones en Río Grande no fueron capaces de representar positivamente, a largo plazo, los intereses de los miembros que las constituían. Pasaron de ser el fundamento en la búsqueda de un desarrollo local a un incipiente organismo privado y controlado por unos cuantos líderes políticos y sociales”.

Después de periodos de intermitencia e inactividad, El Barzón nacional resurge en octubre de 2021 impulsado nuevamente por su fundador Maximiano Barbosa y contando con la presencia en el evento de presentación de la mesa directiva en la ciudad de Guadalajara, Jalisco del senador José Narro Céspedes quien es el actual dirigente del FPLZ.

En la actualidad, existen varias organizaciones activas en el estado, entre las que se encuentran la ya mencionada Comisión de Frijoleros del Estado de Zacatecas, brazo del FPLZ, la cual ha contado recientemente como portavoz principal a Fernando Galván Martínez y quien fuera anteriormente líder barzonista en el estado; El Barzón nacional, que tiene como representante a Manuel Alvarado y, la más reciente, la organización Frijoleros Unidos de Zacatecas, la cual se crea entre finales de 2018 y principios de 2019, después de realizarse algunas asambleas de campesinos, tiene como presidente actual a Ramiro Hinojoza

Aguayo quien ha liderado con anterioridad la asociación Campesinos Unidos de Zacatecas (CAUZA), afiliada al Partido Revolucionario Institucional (PRI).

En 2021, mediante negociaciones y algunos actos de presión, como manifestaciones, toma de instalaciones y vías públicas, huelgas, etc., que se han venido realizando desde 2019, los Frijoleros Unidos de Zacatecas lograron un incremento en los precios de garantía del frijol, pasando de $14.50 a $16.00 pesos por kilo para el ciclo 2021, aunque fue un avance, los productores siguen manifestando que el aumento no es proporcional al aumento de sus costes de producción, durante esta misma negociación, la SEGALMEX hizo compromisos que los mismos productores manifestaron no fueron cumplidos en los tiempos fijados, como la oportuna apertura de los centros de acopio. Así mismo los productores acusan ser blancos de malas prácticas en los centros de acopio, como la errónea calibración de básculas, actos de corrupción, así como maltrato a los productores zacatecanos.

Actualmente, los Frijoleros Unidos de Zacatecas siguen dando a conocer irregularidades tanto en el programa de precios de garantía, como en otro tipo de apoyos como el programa de combustibles, fertilizantes y de préstamo de semillas, donde no hay una adecuada difusión, ni se otorga a los campesinos la orientación adecuada para poder ser beneficiarios.

Además, demandan apoyo para la implementación de otras estrategias como programas de recuperación de suelos, semillas de cultivos de ciclo corto o forrajes perennes como reconversión productiva, entre otros. De otra forma, la producción de frijol en el estado será cada vez menos rentable, lo cual parece ya estar sucediendo.

Análisis del diseño del programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos

Factibilidad legal

La creación del programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos está debidamente fundamentada en el acuerdo donde se establecen las reglas de operación publicadas en el Diario Oficial de la Federación. En este claramente se señalan los artículos que se consideran para la creación del mismo, como son el 25, 26 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dichos artículos establecen que corresponde al Estado el desarrollo nacional y el fortalecimiento de la soberanía nacional y su régimen democrático; así mismo la responsabilidad por parte del Estado de definir un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. Mejorar las condiciones para el desarrollo integral de las zonas rurales, asegurar el bienestar de los pobladores rurales y su participación en el desarrollo del país

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable establece que el Gobierno Federal impulsará políticas, acciones y programas en el medio rural. Estos programas enfocarán en eliminar las brechas de desarrollo regional, prestando atención diferenciada a las regiones más atrasadas. Ya que la promoción de la soberanía nacional y la seguridad alimentaria mediante el fomento de la producción agrícola nacional también será una prioridad (DOF, 2020). México se comprometió a alcanzar dos de los 30 objetivos establecidos en el plan Desarrollo Sostenible “Fin a la pobreza" y "Hambre Cero" para el año 2030, decretado en la cumbre de las Naciones Unidas.

Contribución a las metas y objetivos nacionales.

Así mismo el programa actúa acorde con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 en el cual señalan la prioridad de alcanzar la autosuficiencia alimentaria a través del incremento en la producción de alimentos básicos; otro de los objetivos señalados es la inclusión de los pequeños productores a la economía nacional a

y promover el bienestar de la población rural mediante la explotación del potencial de los territorios y mercados locales, involucrando a productores excluidos de las actividades productivas rurales. Uno de los planteamientos para el desarrollo del país en el plan nacional de desarrollo es dirigirse hacia lograr la Autosuficiencia alimentaria y el rescate del campo.

Justificación de la creación y del diseño del programa

El programa tiene una problemática claramente definida que es "la disminución de la superficie sembrada y el volumen de producción de granos en los últimos años han repercutido en la disminución del ingreso de pequeños y medianos productores de grano y de leche y ha generado un déficit alimentario. Esta situación impacta negativamente en la seguridad alimentaria del país" DOF (2018).

El Programa precios de garantía considera la problemática en el mercado de los productos básicos (maíz y frijol) es originada debido a que el frijol en su mayoría es de temporal lo que crea una sobre oferta estacional y el mercado este concentrado en unas cuantas manos, que son las que definen el precio del producto, lo que ocasiona que el productor reciba un bajo precio por su producto. El Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos actúa como regulador del mercado al ofrecer un mejor precio o un precio piso para estos granos claves para la seguridad alimentaria del país (DOF, 2020).

Población potencial, objetivo y mecanismos de selección

Las reglas de Operación del Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos son publicadas el Diario Oficial de la Federación están administrada por Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX) creada en 2018, que a su vez es parte de Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) (DOF,2019). El programa define a su población potencial como “todos los productores poseedores de una superficie de cultivo de hasta 30 hectáreas de temporal o 5 hectáreas de riego” (DOF, 2020).

En 2019, el objetivo general del Programa era “incrementar el ingreso de los pequeños productores agropecuarios, a través del establecimiento de precios de garantía”. En 2020 este objetivo se modificó a “incentivar el ingreso de los pequeños productores agropecuarios, para contribuir a mejorar su nivel de vida y aumentar la producción agropecuaria con el propósito de alentar la autosuficiencia alimentaria del país, reduciendo las importaciones a través del establecimiento de Precios de Garantía a Productos Alimentarios en granos básicos y en leche. Y se anexaron dos objetivos específicos Establecer precios de garantía para el maíz de pequeños productores, frijol y leche. Apoyar la comercialización del maíz de medianos productores, trigo y arroz. (DOF, 2020). Y en 2021 se modificó el objetivo a “complementar el ingreso de los pequeños y medianos productores agropecuarios de granos básicos (arroz, frijol, maíz y trigo) y leche, a través de la implementación del programa precios de garantía”.

Los objetivos específicos se modificaron a:

- Los pequeños productores de maíz, frijol y leche complementen sus ingresos y aumenten su producción por los precios de garantía recibidos.

- Los productores de trigo y arroz, así como los medianos productores de maíz incrementen su producción ayudados por los incentivos recibidos.

De acuerdo con las reglas de operación del programa, para recibir los apoyos, los productores deben cumplir con las normas de calidad establecidas por el programa. Este proceso de calidad se realiza en los Centros de Acopio (CA) de maíz y frijol. El programa define a su población potencial por producto, en 2019 todos los productores poseedores de una superficie de cultivo de hasta 20 hectáreas de temporal o 5 de riego y en 2020 los productores poseedores de hasta 30 hectáreas de temporal o 5 hectáreas de riego. En estos límites, las fracciones de hectárea hasta 0.5 se redondean a su número inferior (DOF,2019). Para el ejercicio fiscal 2020, el precio de garantía es de 14 mil 500 pesos, por tonelada de frijol, con un máximo de 15 toneladas por productor (DOF, 2020). Y

para el año 2021, el precio de garantía para frijol se incrementa a 16,000 pesos por tonelada (DOF, 2021).

La población objetivo del programa para el componente frijol son los pequeños productores de menos de 30 ha. que acudan al centro de acopio con su producto y los requisitos establecidos en las reglas de operación del año en curso con el fin de ser beneficiarios del programa.

Los productores de frijol deberán pasar por un proceso de revisión de sus documentos y revisión de la calidad de su grano para poder ser beneficiados por el Programa centros de acopio SEGALMEX.

Cuadro 9. Cambios en las ROP del programa PGPAB a tres años de su creación.

Año	2019	2020	2021
Objetivo general	"Incrementar el ingreso de los pequeños productores agropecuarios, a través del establecimiento de precios de garantía"	"Incentivar el ingreso de los pequeños productores agropecuarios, para contribuir a mejorar su nivel de vida y aumentar la producción agropecuaria con el propósito de alentar la autosuficiencia alimentaria del país, reduciendo las importaciones a través del establecimiento de Precios de Garantía a Productos Alimentarios en granos básicos y en leche"	"Complementar el ingreso de los pequeños y medianos productores agropecuarios de granos básicos (arroz, frijol, maíz y trigo) y leche, a través de la implementación del programa precios de garantía"
Objetivos específicos		Establecer precios de garantía para el maíz de pequeños productores, frijol y leche. Apoyar la comercialización del maíz de medianos productores, trigo y arroz.	Los pequeños productores de maíz y los de frijol y leche complementen sus ingresos y aumenten su producción por los precios de garantía recibidos. Los productores de trigo y arroz, así como los medianos productores de maíz, incrementen su producción ayudados por los incentivos recibidos.
Población potencial	Hasta 20 hectáreas de temporal o 5 de riego	Hasta 30 hectáreas de temporal o 5 hectáreas de riego	Hasta 30 hectáreas de temporal o 5 hectáreas de riego
Precio de garantía para el frijol por tonelada	$14,500.00	$14,500.00	$16,000.00

Elaboración propia con datos de (DOF, 2019) (DOF, 2020) y (DOF, 2021).

Coneval analiza que se puede poner en riesgo el cumplimiento de los objetivos al presentar dos distintos en 2020, debido a que cada uno necesita acciones distintas. Por un lado, incentivo al ingreso de los pequeños productores y por otro alentar la autosuficiencia alimentaria del país (CONEVAL, 2020). En 2021 los objetivos se vuelven más realistas al contemplar como objetivo complementar ingreso y no el incremento de los mismos. El segundo objetivo sigue siendo el aumento a la producción como efecto de los precios de garantía.

Factibilidad administrativa

En 2019 se creó Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX), actualmente con un único Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos. Segalmex es un organismo público descentralizado con recursos propios y un presupuesto asignado, sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Rural (SADER).

En 2021 se firma el Manual de Organización de Seguridad Alimentaria Mexicana, el cual brinda información sobre la estructura organizacional, jerarquías, objetivos, funciones, canales de comunicación y gestión y coordinación entre las unidades administrativas que integran la agencia.

A nivel federal, de septiembre 2019 a junio 2020 se establecieron 574 centros de acopio y 26 centros concentradores para la recepción y almacenamiento de granos de maíz y frijol. Todos ellos por comodato.

En el estado de Zacatecas existen 46 centros de acopio, de los cuales 27 se encuentran en el Distrito de Desarrollo Rural Río Grande. La distribución geográfica de los centros de acopio se muestra en el cuadro 10.

Cuadro 10. Ubicación y distribución de los Centros de Acopio SEGALMEX en el DDR Río Grande, Zacatecas.

Estado	Municipio	Localidad	Centro de acopio	Dirección	C.P.
Zacatecas	General Francisco R.	Nieves	Santa Rita	Calle Morelos #221	C.P. 98350
Zacatecas	Juan Aldama	Juan Aldama	Juan Aldama	Calle Miguel Auza #16	C.P. 98300
Zacatecas	Juan Aldama	Ojitos	Ojitos	Calle Aldama S/N	C.P. 98310
Zacatecas	Miguel Auza	Veinte de Noviembre	Colonia Veinte de Noviembre	Calle Francisco Villa S/N	C.P. 98340
Zacatecas	Miguel Auza	Emilio Carranza	Emilio Carranza	Calle Ricardo Flores Magón S/N	C.P. 98340
Zacatecas	Miguel Auza	Miguel Auza	La Mesa	Carretera Miguel Auza- La Honda S/N	C.P. 98330
Zacatecas	Miguel Auza	Miguel Auza	Miguel Auza	Calle Constitución #98330	C.P. 98330
Zacatecas	Río Grande	Colonia Progreso	Colonia Progreso	Calle Colegio Militar S/N	C.P. 98410
Zacatecas	Río Grande	Colonia Francisco García	García Salinas	Domicilio conocido	C.P. 98413
Zacatecas	Río Grande	La Florida	La Florida	Calle González Ortega S/N	C.P. 98400
Zacatecas	Río Grande	La Luz	La Luz	Calle Francisco I. Madero #3	C.P. 98403
Zacatecas	Río Grande	Las Esperanzas	Las Esperanzas	Calle Pípila S/N	C.P. 98400
Zacatecas	Río Grande	Morones	Morones	Calle Cuauhtémoc #6	C.P. 98400
Zacatecas	Río Grande	Río Grande	Río Grande	Calle profesora María Carranza#6	C.P. 98420
Zacatecas	Río Grande	Boquilla de Arriba	Boquilla de Arriba	Calle Alfonso Medina #1	C.P. 98417
Zacatecas	Sain Alto	Sain Alto	Sain Alto	Calle J. Salvador Ríos Cordero #14	C.P. 99130
Zacatecas	Sombrerete	Agua Zarca	Agua Zarca	Calle Allende S/N	C.P. 99101
Zacatecas	Sombrerete	Colonia Benito Juárez	Benito Juárez	Calle Vicente Guerrero S/N	C.P. 99119
Zacatecas	Sombrerete	Charco Blanco	Charco Blanco	Avenida 5 de Mayo #16	C.P. 99113
Zacatecas	Sombrerete	Colonia Hidalgo	Colonia Hidalgo	Calle Gabino Barrera y Aquiles Serdán S/N	C.P. 99110
Zacatecas	Sombrerete	Felipe Ángeles	Felipe Ángeles	Calle Ruiz González #1	C.P. 99110
Zacatecas	Sombrerete	González Ortega	González Ortega	Carretera González Ortega-Río Grande S/N	C.P. 99110
Zacatecas	Sombrerete	J. Santos Bañuelos	J. Santos Bañuelos	Carretera a González Ortega S/N	C.P. 99110
Zacatecas	Sombrerete	Luis Moya	Luis Moya	Calle Luis Moya S/N	C.P. 99100
Zacatecas	Sombrerete	Morelos	Morelos	Calle Francisco I. Madero S/N	C.P. 99109
Zacatecas	Sombrerete	Sombrerete	Sombrerete	Calle Gustavo Díaz Ordaz #12	C.P. 99100
Zacatecas	Sombrerete	Zaragoza	Zaragoza	Carretera González Ortega-Zaragoza	C.P. 99110

Fuente: Elaboración propia con datos de SEGALMEX (2022).

Factibilidad económica

Presupuesto y rendición de cuentas.

Para la asignación de presupuestos están cimentados en el artículo 77° de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria dictamina que en el Presupuesto de Egresos se indican los programas a los cuales se les otorgan subsidios y la cantidad presupuestaria para cada uno, esto con el fin de que los recursos públicos sean focalizados y su aplicación se realice con eficiencia, eficacia, y transparencia (DOF, 2021).

En el 2019 se aprobó un presupuesto de seis mil millones de pesos para la operación del Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos,

el cual se modificó a ocho mil 100 millones. Para el 2020 se autorizó un presupuesto de diez mil millones de pesos, cifra que también sufrió una modificación, está vez a ocho mil 429.9 millones; esto es una reducción de 15.7 por ciento (CEDRSSA, 2020). Para el 2021 se autorizó una bolsa de diez mil 961.8 millones, aunque se ejerció una menor cantidad (figura 5) y en 2022 se espera un presupuesto de 11 mil 373 millones de pesos. Este presupuesto se compara con el asignado al ya extinto programa procampo que en 2005 fue de $12 mil 478.9 millones de pesos y en 2006 de 15 mil 024.8 millones de pesos, esto representaba el 39 % del presupuesto total de la secretaria de agricultura.

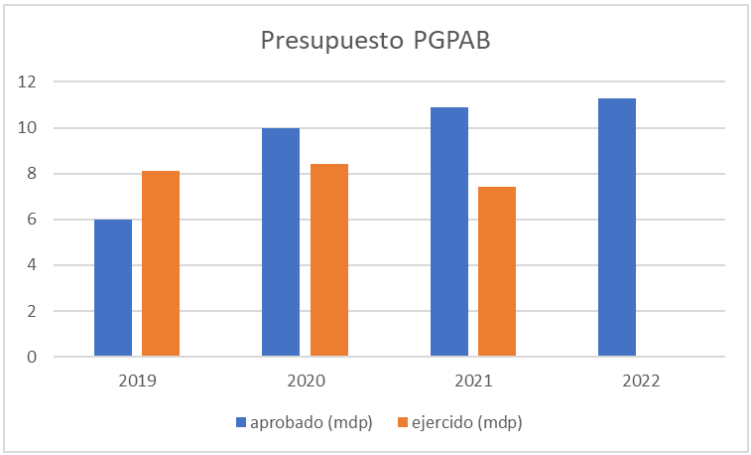

Figura 5. Presupuesto del programa.

Fuente: Elaboración propia con datos de PEF.

Dado que el presupuesto no contempla construcción o renta de nuevos centros de acopio, siguen operando los establecidos cuando la para estatal CONASUPO los creó.

Irregularidades

La Auditoria Superior de la Federación (ASF) observó irregularidades en la rendición de cuentas por parte de SEGALMEX. Entre las discrepancias observadas se incluyeron la provisión no confirmada de varios servicios, productos marcados, falta de registro de entrada en las tiendas y pagos sin comprobante a los agricultores. En el programa Precios de Garantía

a Productos Alimentarios Básicos, enfocados al cultivo frijol se detalla que no se comprobaron 190 millones a través de expedientes con boletas de recepción, ni órdenes de pago del grano, de productores beneficiarios. (Enciso, 2022).

En 2019, Segalmex, el operador del Precio Básico de Garantía de Alimentos (PGPAB), no reconoció el destino de $3,027 millones, y a principios de 2022, Segalmex aún tiene la justificación de $5,640 millones.

SEGALMEX contemplaba un presupuesto operativo y administrativo que no rebasaba el 6 %, del presupuesto total del programa, en cambio el gasto en dichos conceptos durante el ejercicio del programa se duplico. (ASF, 2020)

La Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) anunció la destitución de varios funcionarios por posible corrupción dentro de Seguridad Alimentaria mexicana (SEGALMEX). El secretario de Agricultura y Desarrollo Rural, Víctor Manuel Villalobos Alhambra, designo a Juan Francisco Mora Anaya mientras se llevan a cabo las investigaciones. En tanto, Alma Contreras Garibay estará a cargo del área legal. De igual forma, el exjefe de Segalmex Ignacio Ovalle Fernández fue despedido el 19 de abril de 2022.

La fiscalía General de la república no está investigando los faltantes descritos por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), los cuales ascienden a 13 millones de pesos, por lo tanto, hasta ahora solo han presentado dos denuncias penales ante por in consistencias que suman 149 millones de pesos, lo que representa el 1% del total de las anomalías (Infobae, 2022).

Periodos de compra y de pago de incentivos.

Segalmex menciona que los periodos de compra serán divulgados a través de su sitio web. Y estos se fijarán acorde a las épocas de cosecha de la leguminosa en cada región del país.

Cabe destacar que no están claramente definidos en las reglas de operación, ni la apertura ni el cierre de los centros de acopio, así mismo dentro del estado varia

la fecha de inicio de recepción del grano en los centros, siendo esta la misma región. Es observable que al no existir definición en los periodos de compra no se puede saber que sean los adecuados al contexto agrícola, temporal y social en el que se aplican.

Padrón de beneficiarios y mecanismos de atención;

Las reglas de operación descritas en el DOF (2021) nos detallan que los productores deben localizar el centro de acopio que les queda más cercano y allí es donde se realiza tanto el tramite como la recepción del producto.

En los centros de acopio el frijol pasa por un proceso de revisión de calidad adecuándose a la normas NMXFF-038-SCFI-2013 después de la validación del producto se otorga el Certificado de Calidad (CC-1) y Boleta de Compra (DC-1) . Así mismo se revisan los requisitos documentales de los productores. El pago se realiza directo a la cuenta de los beneficiarios en un máximo de 8 días hábiles posteriores a la recepción del grano en los centros de acopio.

El proceso que atraviesan los productores beneficiarios del programa debe ser el siguiente.

1. Se comprueba que los beneficiarios cumplan con los requisitos previstos en las reglas de operación y descritos en párrafos posteriores; y se dan de alta en el padrón de beneficiarios.

2. Se verifica mediante una muestra que la calidad del frijol entregado cumpla con los estándares establecidos en la norma mexicana y se checa que el frijol este encostalado.

3. El frijol pasa a la fase de pesaje.

4. Se genera el documento de compra, el cual se entrega al productor y se realiza el registro en el expediente.

5. El pago se envía por Segalmex directamente, via transferencia electrónica a su cuenta clave (dato que proporcionó al momento del registro).

Los requisitos para ser beneficiario en el programa son los siguientes:

- Folio de registro en el padrón de productores de SADER, folio de SEGALMEX o constancia de registro al programa.
- Identificación oficial vigente
- Estado de cuenta bancario personal, de cuenta nivel 4
- Comprobante de propiedad, certificado parcelario, escrituras o contrato de arrendamiento

Análisis de la implementación del programa Precios de Garantía en el cultivo de frijol

Para obtener un panorama con alcances y limitaciones sobre la operación del programa de Precios de Garantía se aplicó una encuesta de campo con las preguntas abiertas descritas en el anexo 1.

A partir del trabajo de campo se obtuvo un panorama sobre la tipología de los productores encuestados, quedando de la siguiente manera: el 90% hombres y el 10% mujeres, únicamente el 29% de los encuestados es menor de 45 años.

El 81 % de los encuestados produce menos de 1 ton/ha. Esto muestra los bajos rendimientos de los pequeños productores de frijol en el estado de Zacatecas. Que en su mayoría tienen parcelas de temporal

El 46 % de los productores encuestados y beneficiarios directos del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos de la Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX) considera que los requisitos para participar en el programa son fáciles de cumplir. Por su parte, un 43% también piensa que el programa PGPAB apoya al tipo y grupo sectorial de productores que realmente lo requiere.

El 20 % de los encuestados dicen estar conforme con el volumen que aceptan los centros de acopio de la SEGALMEX. No obstante, consideran que debería ser mayor el volumen de frijol aceptado por cada productor, como una forma de que el tonelaje que no entre en el programa no sea acaparado por el denominado “coyotaje”.

En contraparte, solo el 13 % de los beneficiarios encuestados consideró que es adecuado el precio que paga el programa por el frijol. El 7 % está satisfecho con el precio de garantía que ofrece el programa, lo que deja a una mayoría porcentual en la inconformidad sobre los ingresos obtenidos a cambio de su producto.

En una opinión casi generalizada, el Precio de Garantía de la SEGALMEX debe ser mayor a lo establecido y actualmente pagado por el frijol, el cual es de 16 pesos en cada kilogramo, toda vez que existe un incremento constante en el costo de la producción, derivado de ajustes en los insumos necesarios, como el combustible y los fertilizantes, lo que lleva a que el monto recibido no alcance para solventar los gastos de producción. Además de que por los requerimientos del acopio se necesita invertir en criba, encostalado y trasporte por lo que representa un costo extra para el productor.

En este contexto, el 27 % de los encuestados consideró que sus ingresos por la producción y venta de frijol, a través del beneficio de los Precios de Garantía, cubren sus necesidades y las de su familia. El 83 % de los pequeños productores de frijol requieren pluriactividades para poder sostener sus gastos.

Ante la pregunta expresa: ¿El programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos ha mejorado mi calidad de vida, como pequeño productor de frijol? El 94. 8 % de los encuestados señaló que el programa no ha mejorado su calidad de vida, el cual es uno de los objetivos prioritarios establecido por el Gobierno Federal, en la implementación de este esquema de comercialización para el sector agrícola.

En este sentido, al consultar a los productores si el programa significó un incremento en sus ingresos, la respuesta fue similar: el 86 % asegura que sus ingresos no han aumentado al ser beneficiarios del programa y solo un 14 % señaló tener una mejora en este indicador.

En contraparte, el 67. 8% considera que el programa de Precios de Garantía lo ha beneficiado para mejorar la comercialización de su producto.

El 53 % de los productores encuestados señala que el medio por el cual conoció el programa y las bases de la convocatoria fue claro y les permitió comprender los objetivos y procesos para ser beneficiarios. No obstante, la mayor fuente de información fue de voz en voz, a través de asociaciones agrícolas, otros productores, comisariados ejidales y, en su caso, la presidencia municipal.

No obstante, solo el 17 % dijo saber dónde interponer una queja relacionada con alguna irregularidad del programa y, sobre todo, el proceso establecido en el reglamento para hacerlo, toda vez que señalan que en los centros de acopio no existe un buzón de quejas o indicaciones, en caso de tener este tipo de problemáticas. En este sentido, el 60 % de los encuestados considera que recibió un trato positivo en los centros de acopio al llevar su frijol.

Respecto la instalación estratégica emprendida por la SEGALMEX, la distancia y costos que sufragan los productores para llevar el frijol a los centros de acopio, el 50 % considera que no es costoso llegar a los puntos de recaudación del producto, por lo que otro tanto considera que las distancias son un factor que afecta la entrega de su producto.

Relacionado con este tema, el 32 % considera que invierte mucho tiempo para llegar a los centros de acopio más cercanos en cada región, en promedio, señalan que el lapso de traslado es de una hora.

Entre los problemas más frecuentes, al momento de la entrega – recepción del frijol en los centros de acopio, los productores mencionan que se tienen altas exigencias en la calidad del producto, ya que este debe ir cribado y encostalado,

lo que implica un gasto adicional, al no contar con la maquinaria ni insumos para llevar a cabo este proceso; muchos de ellos deben pagar a externos por el cribado, mientras que la mayoría de los intermediarios lo reciben “de campo”.

Otra problemática denunciada con recurrencia es la corrupción por parte del personal en los centros de acopio. Lo anterior, se traduce en pérdidas para los productores, toda vez que hay, por cada tonelada, sufren un descuento de hasta el 10% de su producto, el cual, bajo argumentos de calidad, no se les hace válido, pero tampoco se les devuelve. También aseguran que una parte del personal de los centros de acopio fue colocada en los puestos con tintes políticos (Río Grande).

Afecta también a los productores las deficiencias en la operación de los centros, los cuales se instalan con problemas de planeación en el acopio y con una menor capacidad de lo que produce la zona frijolera.

En el municipio de Francisco R. Murguía solo existe un centro de acopio, el cual ha tenido una alta demanda, lo que derivó en que se formaran largas filas de productores y que, antes de lo previsto, superara su capacidad rápidamente, lo que, a su vez, derivó en que antes de lo establecido suspendiera la recepción de frijol.

Asimismo, derivado de problemas de infraestructura y accesos, algunos productores de edad avanzada calificaran como “problemática” la descarga de camiones, al verse orillados a pagar un monto adicional para que alguien más hiciera este trabajo.

El tiempo que esperaron los productores por recibir el pago por su frijol como deposito en la cuenta bancaria proporcionada por ellos en 2021 e inicios de 2022 fue de tres a siete días. Sin embargo, en 2019 (año en que inicio el programa) y 2020 tuvieron que esperar de uno a seis meses para recibir su dinero.

Sobre este asunto, el 64. 2 % consideró que el proceso de pago del frijol no es adecuado y presenta deficiencias que retrasan los depósitos, mientras el 35. 8%

señaló estar conforme con los tiempos y formas de liquidación; en este sentido, el 42 % de los encuestados preferiría que el pago fuera de inmediato, sin necesidad de acudir al banco.

Entre las principales fallas que lo productores encontraron en el programa consideran que una de las más importantes es la documentación requerida, debido a que primero deben registrarse en el padrón nacional para lo que requieren la documentación de un beneficiario, tener un registro que acredite la posición legal de su propiedad y que ésta sea menor de 30 ha.

Sobre la temporalidad el 53 % de los productores encuestados considera que fue oportuna la apertura del centro de acopio; el 47 % señala que se deben abrir antes o incluso todo el año. La intermitencia de los centros de acopio cuando se levanta la cosecha y, ante la necesidad de colocar su producto, los orilla a ofrecerlo a intermediarios, quienes lo compran a un bajo costo (alrededor de 12 pesos el kilogramo) para después, incluso, integrarse en el padrón de beneficiarios de los Precios de Garantía.

En este contexto, el 96% de los productores beneficiarios considera indispensable que el mercado de frijol en México se encuentre regulado por el programa. Sin embargo, al consultar si consideran que es más costeable vender su producto en el mercado no regulado (al mejor postor), la mitad de los encuestados señaló que sí es mejor, aunque no en términos económico, si se quiere un pago inmediato, además de que el precio fluctúa y en algunas épocas del año, lo pagan mejor que el Precio de garantía del Gobierno Federal, con el aliciente de que no existe el riesgo de perder parte de la cosecha por los estándares de calidad del programa.

El 36% de los encuestados considera justo y profesional el proceso de análisis del frijol al momento de la entrega en el centro de acopio, en los estándares de calidad establecidos, lo que significa un 64 % inconformes con dichos procesos.

El 54 % de los productores menciona que los centros de acopio de la SEGALMEX no cuentan con el personal suficiente y capacitado para tener una operación eficiente del programa de Precios de Garantía, lo que, en este sentido, deja un 46 % de conformidad.

Finalmente, el 43 % considera que el programa de Precios de Garantía sí lo motiva a incrementar su producción. No obstante, el total de los encuestados declararon que, pese a la existencia del programa, los intermediarios o coyotes siguen siendo otra vía para la comercialización de su producto. El siguiente comentario obtenido del trabajo de campo muestra cómo los precios de garantía intervienen en la propia negociación con los coyotes, ya que:

> Pues creo el precio de garantía sí ha servido como base para los intermediarios, ya que ahorita el precio que pagan los intermediarios ronda los 17 pesos. Y antes de abrir los centros de acopio pagaban desde 12 pesos. (Productor de frijol)

Hay muchas exigencias para los pequeños productores, mismas que desalientan su participación, en un contexto de baja tecnificación del campo. Dicho de otra manera, el programa no ha significado una mejora sustancial en los ingresos y la calidad de vida de los productores de frijol.

Análisis de la influencia del programa en el mercado de frijol

Influencia del programa en el frijol en Zacatecas

En el primer informe trimestral de SEGALMEX 2022 se detalla que el número de toneladas acopiadas de frijol en Zacatecas fue de 47,411.88 toneladas con un monto pagado de 758.5 mdp, esto corresponde al 44% de avance anual. Durante el ciclo agrícola 2021, el estado de Zacatecas tuvo una producción de 451,019.67 ton, por lo que el volumen acopiado por SEGALMEX durante el primer trimestre de 2022 es el 10.5 %. Beneficiando a 5,407 productores (SADER, 2022).

Nos parece prudente hacer un análisis de mercado de frijol para crear un panorama sobre el comercio de frijol en el país, y ver si el programa precios de garantía a productos alimentarios básicos que tiene un carácter federal ha influido en el mercado de frijol, por ello se analizaron las importaciones, exportaciones, consumo, precio medio rural y precio al consumidor.

Importación

Respecto a las importaciones de esta leguminosa a territorio nacional en el periodo 2019 a 2022 se han observado fluctuaciones, observando un importante incremento en 2021 que representa un total de 180, 000 miles de dólares durante dicho año. Este pico ascendente puede justificarse por la crisis generada por la pandemia mundial de COVID-19 (figura 6).

Figura 6. Importaciones de frijol a México 2019-2022.

Fuente: Banco de México (2022)

De acuerdo a datos del Banco de México de 2019 a 2021, que corresponde al periodo de estudio, no han disminuido las importaciones de frijol, en termino de miles de dólares.

Es importante resaltar el impacto de las políticas de comercio exterior, las cuales impactan el volumen de importación del grano y el precio del mismo. Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entró en vigor en enero de 1994, el cual dicto la liberación comercial. En dicho tratado se fijaron la desgravación arancelaria a un periodo de 15 años en total. Durante este periodo el gravamen arancelario pasó de la tasa base de 139 % a ser nulo en el año 2008.

Aunado a esto el tratado de 1994 permite un cupo de importación sin arancel. Siendo esta de 50 mil toneladas métricas para Estados Unidos de América y 1.5 mil toneladas para Canadá. A partir de 1995 esos montos se incrementarían en 3 % respecto al año anterior (SECOFI, 1994).

En 2008 el arancel-cupo consideraba 100 mil toneladas libres de arancel en el periodo del 15 de agosto al 30 de noviembre. Mediante un acuerdo en el DOF se modifica con el mismo volumen, pero se adelanta su vigencia a fin de recibir frijol a partir del 1ro de Julio del año 2020.

Las permisiones en cuestión de importación de granos son una política económica que tiene por objeto cubrir el déficit existente que demanda la población a fin de evitar al incremento de los precios de la canasta básica al consumidor final, sin embargo, estas políticas repercuten negativamente en los ingresos de los productores, sobre todo los pequeños y medianos.

Balanza comercial

Los registros de Banco de México en el producto frijol durante el periodo 2017 a 2021 se observa en la balanza comercial con saldo deficitario, mayormente marcado en el año 2021 donde visiblemente se aprecia un incremento en las

importaciones de frijol principalmente provenientes de Estados Unidos de América.

De 2019 a 2021 la importación de frijol, en términos económicos, se incrementó en un 75% con un monto de 77207.00 miles de dólares.

Lo anterior se aprecia en el cuadro 11 y figura 7.

Cuadro 11. Variables sobre la importancia de Frijol.

Variables (Miles de Dólares)	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
Importaciones	133683.00	137793.00	103236.00	133564.00	180443.00
Exportaciones	84723.00	49204.00	28917.00	58017.00	57609.00
Saldo comercial	-48960.00	-88589.00	-74319.00	-75547.00	-122834.00

Fuente: Banco de México

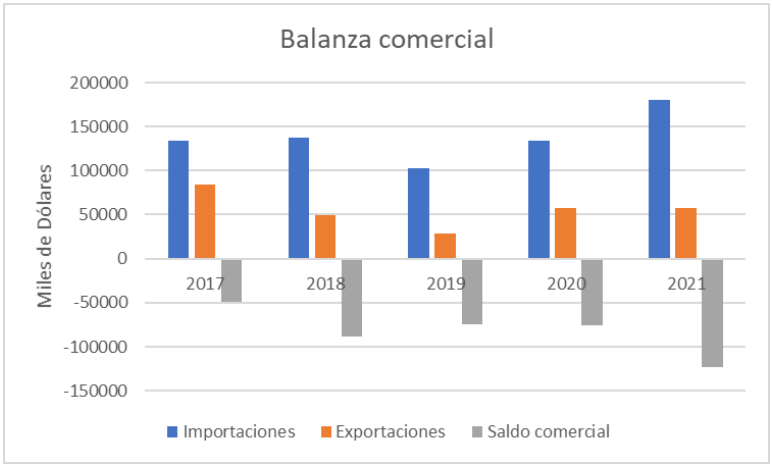

Figura 7. Balanza Comercial (2017-2021).

Fuente: Elaboración propia

Este saldo deficitario nos indica que no se ha llegado a la autosuficiencia alimentaria del país en el producto frijol. Las importaciones crecen debido a que no se ha cubierto la demanda de los consumidores.

Consumo

El consumo de frijol en el país tiene un promedio de 1.09 millones de toneladas, para el año comercial 2020-2021, se esperaba un consumo de 800 mil toneladas, equivalente a un promedio mensual de 67 mil toneladas (INIFAP, 2021). El consumo anual per cápita es de 9.9 kg en el año 2016. En 1980 el consumo per cápita del país era de 16 kg. Esto denota un fuerte decremento de la preferencia de consumo de los mexicanos por esta leguminosa. Se considera pertinente tomar medidas para fomentar el consumo entre la población, debido a que es una buena fuente de proteína a bajo costo.

Las variedades más consumidas son negros, pintos, flores y azufrados. Sin embargo, las preferencias de consumo tienen variación de acuerdo a la región del país. Los frijoles pintos son los de mayor consumo en la zona norte del país, en la zona noroeste se opta el frijol azufrado, las variedades" flores" son las de mayor consumo en la región centro del país, y en el sur del país se prefiere el frijol negro. Es de suma importancia que los productores tengan conocimiento de la demanda de estas variedades y así poder planificar su siembra adecuándose al mercado.

Superficie sembrada

No se ha observado un incremento en la superficie sembrada de frijol. Las reglas de operación del programa, establece un máximo de superficie para poder ser beneficiario. Aunado a ello la mayoría de los productores no pude incrementar su superficie de siembra al ser pequeños productores, Por lo que, para aumentar la producción nacional se requeriría que cada pequeño productor aumentara sus rendimientos, o que surgieran nuevos productores de frijol, sin ello es difícil que se genere una mayor oferta de grano a nivel nacional y como consecuencia se disminuyan las importaciones

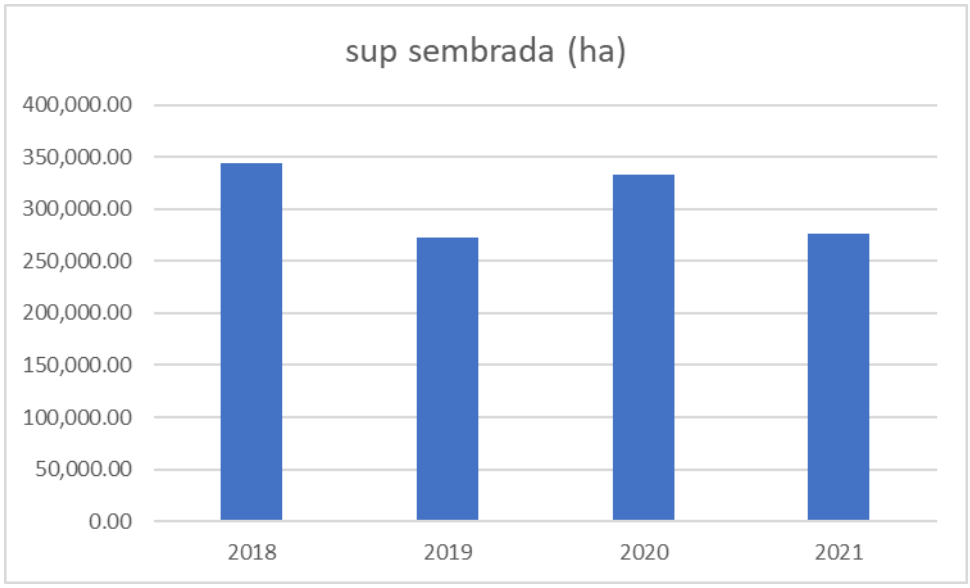

Figura 8. superficie sembrada de frijol 2019-2021 en el DDR Río Grande.

Fuente: Elaboración propia

En la figura 8 se registra que el programa precios de garantía no ha fomentado el aumento en la superficie sembrada.

De acuerdo a datos del SIAP. En el año 2018 el distrito de Desarrollo Rural Río Grande registro una superficie sembrada de 344,370 ha mientras que en 2021 esta disminuyó a 276,973 ha lo que representa un 20% menos.

Sombrerete es el municipio de mayor relevancia en la región frijolera de Zacatecas, debido al número de hectáreas sembradas en el ciclo agrícola 2020 y el volumen de producción generado en este mismo periodo. Seguido de Río Grande y Miguel Auza. Dichos municipios representan el 68 % de la superficie sembrada en la región y el 20 % de la superficie sembrada en el estado de Zacatecas (SIAP;2020).

Precio

El precio medio rural es el precio promedio que obtiene el productor por tonelada de su cosecha directamente en parcela, sin gastos de trasporte, criba o almacenamiento. La figura 9 muestra que el precio medio rural durante los años de operación del programa precios de garantía, registra un descenso en el año 2022 con respecto al precio en los dos años anteriores, aspecto que puede correlacionase en la situación de pandemia y que se modificaron las cadenas agroalimentarias.

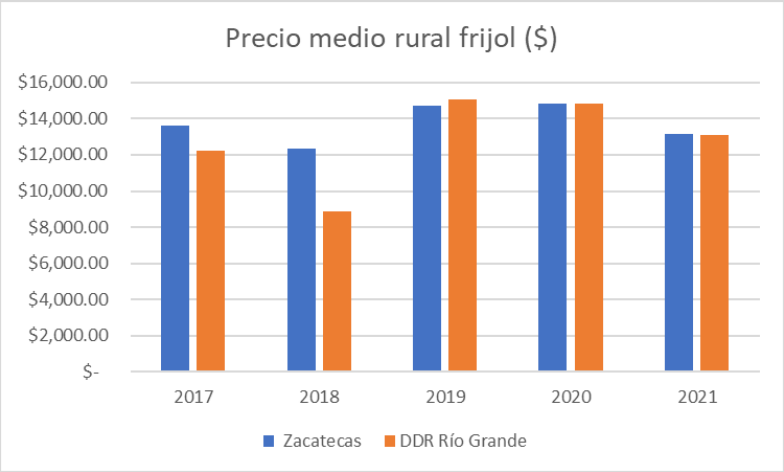

Figura 9. Precio medio rural de frijol del año 2017 a 2021.

Fuente: Elaboración propia con datos de SIAP

Al ser un cultivo 95% en régimen temporal en el estado de Zacatecas en la temporada de cosecha se crea una sobre oferta del producto, lo que genera una baja en el precio de este.

Es sabido que se requiere infraestructura para el correcto almacenaje de grano y para el trasporte del mismo. Esto permitirá una reducción en los costos logísticos. La infraestructura también es indispensable en la correcta cosecha y criba del grano, los pequeños productores de frijol en el Zacatecas no cuentan con ella, por lo que buscan vender su grano en cuanto es cosechado.

En teoría es sustancial que los productores generen una figura asociativa para tener mayor poder de mercado. En experiencias pasadas con los intentos de integrar a los productores a la comercialización se crearon las empresas sociales (acopiadoras de frijol) las cuales finalizaron siendo una empresa económica para beneficios particulares.

Precio al consumidor

En el 2012 se observó un fuerte incremento del precio del frijol como consecuencia de la baja producción del país en el año agrícola 2011. Dúrate los años posteriores, 2013 y 2014, los precios en las centrales de abasto del país fueron a la baja.

Durante el 2008 ante la crisis alimentaria mundial se incrementaron los precios de los alimentos a los consumidores, un escenario similar se vivió durante la pandemia de COVID-19. En 2021, el precio del frijol alcanzo a un promedio de 28 pesos por kilogramo en las principales centrales de abastos del país. Esto representa un aumento de 55 % comparándolo con el precio en 2019.

Fao nos menciona que la crisis alimentaria en 2008, donde se incrementaron los precios de los alimentos, no benefició a los pequeños productores de los países en vías de desarrollo debido a que no fue útil para invertir y aumentar su producción y productividad. Los precios elevados no llegaron hasta los pequeños productores de estos países, ya que no contaban con la suficiente tecnología, infraestructura y insumos, y las instituciones respondieron con políticas como el l control de precios, las reducciones arancelarias y reducción de subsidios al sector. (FAO,2008) también al ser dependientes de todos los insumos como los fertilizantes, el diésel y la maquinaria externos al país, los cuales también incrementaron sus precios.

Es indispensable la protección a los consumidores del alza de los precios de la canasta básica, sin embargo, esta no debe descartar los incentivos que aumenten la productividad y den respuesta a la demanda de alimentos. Es

requerido que las políticas públicas y económicas enfocadas a la agricultura tengan objetivos que no descuiden la producción de productos básicos.

Con el programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos el gobierno mexicano pretende incrementar la oferta de frijol a nivel nacional y con ello disminuir la dependencia de importaciones a fin de satisfacer el consumo nacional.

CAPÍTULO 6. CONCLUSIONES

La presente investigación partió de preguntas y objetivos vinculados a mostrar el impacto de la política pública de precios de garantía en la producción de frijol del estado de Zacatecas. A partir de la articulación teórica-metodológica propuesta en torno a las políticas públicas y las formas para su evaluación, así como del trabajo de campo realizado con los beneficiarios directos de esta estrategia gubernamental, se presentan las conclusiones más importantes de la investigación.

Conclusiones sobre las políticas públicas en diferentes etapas del desarrollo en México:

Los precios de garantía en sus inicios ayudaron a cubrir las problemáticas de comercialización de los productores de frijol e incluso a satisfacer la demanda nacional de granos básicos, con ello incremento la producción de frijol en el país. Con la entrada del neoliberalismo desapareció dicha política optando por cultivos más rentables para el país, a su vez se incrementaron las importaciones de cultivos básicos y se dejó a los productores de frijol ante un mercado abierto donde no eran competitivos. Durante el cambio de gobierno en 2019 nuevamente se creó una política pública de precios de garantía sin embargo esta esta inmersa dentro de un libre mercado, no cuenta con otras políticas y programas que incrementen la producción de estos pequeños agricultores.

Conclusiones con respecto al diseño de la política pública:

La creación de políticas públicas visiblemente sigue la misma tendencia de arriba hacia abajo, con el programa precios de garantía a productos alimentarios básicos se pierde la necesidad de organización por parte de los productores de frijol para mejorar su situación, pierden la capacidad de integrarse por su cuenta a la cadena de valor, dependiendo de las paraestatales para la comercialización.

No existe una metodología definida por la cual establecieron el precio de garantía de frijol, por lo que se requiere seguir trabajando en este tenor para proponer y

consolidar una metodología de evaluación de políticas públicas enfocadas en el sector agroalimentario del país. Se considera que la política pública con el programa precios de garantía a productos alimentarios básicos no es suficiente como única estrategia para regular el mercado del frijol en México.

Conclusiones con respecto a la implementación y resultados de la política pública:

El precio medio rural del producto frijol no se incrementó en lo que va de su operación. El precio de garantía no es suficiente para cubrir los costos de producción, criba y trasporte del mismo y consecuente no incrementó los ingresos de los productores, siendo este uno de sus objetivos.

En cuanto al análisis de mercado se aprecia un saldo deficitario, sobre todo en 2021. No hay cambios que indiquen que la política precios de garantía a tres años de su implementación haya favorecido la balanza comercial (aumento en la superficie sembrada o disminución en las importaciones) consecuentemente tampoco existe cumplimiento del segundo objetivo de la política que es contribuir a la autosuficiencia del país.

Al ser el producto del frijol en su mayoría de temporal en el estado de Zacatecas la producción es estacional, por lo que la oferta crece durante la cosecha de este y por ello baja el precio. El programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos no actuó como un contenedor de la sobre oferta, debido a que SEGALMEX acopió monos de 20% del total de la producción estatal.

El programa no cumple con trasparencia, no se encuentran los datos básicos en torno al acopio y beneficiarios publicado en sus páginas. Además, existen investigaciones respecto a aclaración de cuentas por posibles actos de corrupción la Auditoría Superior de la Federación (ASF) registró un déficit de casi 13 mil millones de pesos en seguridad alimentaria mexicana.

Con base a lo anterior se puede concluir que la hipótesis planteada en la investigación es cierta, es decir la política pública actual tiene elementos de

políticas anteriores e igualmente no está resolviendo la problemática de comercialización del frijol.

Recomendaciones

El programa de precios de garantía requiere ser complementario con otros programas enfocados a incrementar la productividad de frijol y a contribuir en toda la cadena de valor, como planeación de variedades a cultivar, sanidad, cosecha, valor agregado, trasporte, fomento a su consumo.

Así mismo se requiere mayor apoyo al sistema producto frijol y sobre todo a los pequeños productores, para asegurar realmente la soberanía alimentaria. A pesar de que el país se encuentra inmerso en un sistema de libre mercado, es indispensable lograr acuerdos para mantener el control de importaciones de frijol.

Se recomienda contar con un sistema de seguimiento de los beneficiarios, con auditores sociales o externos a la dependencia a fin de analizar y evaluar constantemente su implementación y resultados.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios (ASERCA) (febrero 25, 2015). Aviso para dar a conocer el Inventivo a la Cultura de la Calidad del frijol negro, pinto y claro. *ASERCA*. Recuperado de https://www.gob.mx/aserca/documentos/aviso-para-dar-a-conocer-el-incentivo-a-la-cultura-de-la-calidad-del-frijol-negro-pinto-y-claro

Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios (ASERCA) (enero 10, 2019). Programa de Acopio y Comercialización de Frijol de los Estados de Chihuahua, Durango (incluye región Lagunera-Durango) y Zacatecas). *SADER-ASERCA*. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/426813/COMUNICADO_Comercializacion_Frijol_PV_2018_Mod_10012018.pdf

Aguilar Astorga, C. R. (2017) *Evaluación de políticas públicas. Una aproximación.* México: UAM-L.

Aguilar, L. F. (2007). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa

Aguilar, L.F. (1996). *La hechura de las políticas*. México: Porrúa.

Aguilar, L.F.(1996). *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa.

Ayala G, A. V. (2004). Problemática pendiente: comercialización de frijol. *Revista Teorema Ambiental*. (45).

Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. México: CIDE-Porrúa.

Banco de México (Banxico, 2022), sistema de información económico, Balanza de Productos Agropecuarios recuperado de : https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarCuadro&idCuadro=CE49&locale=es

Bancomext (Banco Nacional de Comercio Exterior). 2004. Sumario estadístico. Comercio Exterior (México) 54: 550-557.

Bueno Suárez, C., & Osuna Llaneza, J. L. (2013). Reflexiones epistemológicas y metodológicas para la evaluación de políticas públicas. *Andamios*, 10(21), 95-117.

Cacho Ribeiro, J. E. (2014). Organización de mercados agrícolas, agricultura por contrato, comercialización de productos, reserva estratégica de granos, tablero de control de oferta y demanda, cobertura de riesgos, ingreso objetivo, pignoración. *El Cotidiano*, (188),67-68. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32532787014

Caldentey Albert, P. & Gómez Muñoz, A. (1993). *Economía de los mercados agrarios*. Madrid: Mundi Prensa.

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (2019). *Los Precios de garantía en México.* México: CEDRSSA. http://www.cedrssa.gob.mx/files/b/13/81Precios_garantia_Mexico.pdf

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (2019). *SEGALMEX y sus efectos en la estrategia de distribución de productos básicos en el sector rural*. *CEDRSSA*. Recuperado de: http://www.cedrssa.gob.mx/post_n-segalmex-n-_y_sus_efectos_en_la_estrategia_de_distribucinin_de_-n-productos_bnosicos-n-_en_el_sector_rural.html

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria CEDRSSA. (Febrero, 1, 2019). Los Precios de Garantía 1934- 1999 y el Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos 2019: Semejanzas y Diferencias. *CEDRSSA*. Recuperado de: http://www.cedrssa.gob.mx/post_los_precios_de_garantn-a_-n-1934-1999-n-_y_el_programa_de_precios_de_garantn-a_a_productos_alimentarios_bnosicos_-n-2019-n-_-n-semejanzas_y_diferencias-n.htm

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (2020). *Distribución de granos básicos: lugar de adquisición y compra*. México: Palacio Legislativo de San Lázaro. Recuperado de: http://www.cedrssa.gob.mx/files/b/13/6Distribucio%CC%81n_granos_ba%CC%81sicos.pdf

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (2020). *Mercado de frijol, situación y prospectiva*. México: Palacio legislativo de San Lázaro. Recuperado de: http://www.cedrssa.gob.mx/files/b/13/53Mercado%20del%20frijol.pdf

Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (2020). *Análisis de resultados del Programa Precios de Garantía a un año de su aplicación*. México: Palacio Legislativo de San

Lázaro. Recuperado en: www.cedrssa.gob.mx/files/b/13/34Analisis_Precios_garantía_1año.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2017). *Términos de referencia de evaluaciones de diseño, consistencia y resultados, y procesos*. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/TDR_Procesos.pdf

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2019). *Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos a cargo de Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX, Sectorizada en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, para el ejercicio fiscal 2020*. México. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5587270&fecha=24/02/2020

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2020). *Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos a cargo de Seguridad Alimentaria Mexicana, SEGALMEX, Sectorizada en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, para el ejercicio fiscal 2021*. México. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609037&fecha=28/12/2

Diario Oficial de la Federación (DOF) (1988). *Ley de Distritos de Desarrollo Rural*. México.

Enciso Angelica (febrero 2, 2021). Anomalías múltiples en SEGALMEX. *La jornada*. Recuperado de: https://www.jornada.com.mx/notas/2022/02/21/politica/anomalias-multiples-en-segalmex-por-8-6-mil-mdp-asf/

FAOSTAT (2022). Datos de producción mundial de alimentos. *FAO- Dirección de Estadística*. Recuperado de: https://www.fao.org/faostat/es/#data/QCL

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2004). Política de desarrollo agrícola. Conceptos y principios. *FAO* Recuperado en: http://www.fao.org/3/y5673s/y5673s00.htm#Contents

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (1996). *Cumbre Mundial sobre la Alimentación 1996. Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial*. Roma: FAO.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2018). El estado de los mercados de productos básicos agrícolas el comercio agrícola, el cambio climático y la seguridad alimentaria. Roma

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2009) El estado de los mercados de productos básicos agrícolas. Los precios altos de los alimentos y la crisis alimentaria: experiencias y lecciones aprendidas.

Grupo Consultor de Mercados Agrícolas (GCMA) (2019). *Precios de garantía*. *GCMA*. Recuperado de: https://gcma.com.mx/precios-de-garantia/

Medina García, G., et al (2007). *Potencial productivo de especies Agrícolas en el distrito de desarrollo rural rio grande*, Zacatecas. México: INIFAP

Guzmán-Soria, E., de-la-Garza-Carranza, M. T., García-Salazar, J. A., Rebollar-Rebollar, S., & Hernández-Martínez, J. (2019). Análisis económico del mercado de frijol grano en México. *Agronomía Mesoamericana*, *30*(1), 131-146.

Harguindéguy, J.B. (2013). *Análisis de políticas públicas*. España: Tecnos.

Huerta, H. M., & Presa, M. F. C. (2003). Tres modelos de política económica en México durante los últimos sesenta años. *Análisis Económico*, *18*(37), 55-80.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2011). Vías de comunicación. *INEGI* Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/temas/viascomunicacion/#Mapa

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2018). *Anuario estadístico y geográfico por entidad federativa 2018*. México: INEGI. Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825107017

Instituto Nacional de Estadística, Geografía (INEGI) (2019). *Encuesta Nacional Agropecuaria. Superficie cultivada y producción de cultivos anuales y perennes según modalidad hídrica por entidad federativa y cultivo seleccionado*. México: INEGI. Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/programas/ena/2019/#Tabulados

Instituto Nacional de Estadística, Geografía (INEGI) (2019). *Encuesta Nacional Agropecuaria. Superficie cultivada y producción de cultivos anuales y perennes según modalidad hídrica por entidad federativa y cultivo seleccionado*. Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/programas/ena/2019/#Tabulados

Kauffer, E.M. (2002). Las políticas públicas: algunos apuntes generales. *Ecofronteras,* (16), 1-5. https://revistas.ecosur.mx/ecofronteras/index.php/eco/article/view/465

Kay, C. (2009). *Enfoques sobre el desarrollo rural en América Latina y Europa desde mediados del siglo veinte*. Institute of Social Studies: La Haya.

Larrue, G. et al. (2000) *Corinne, Analyser les politiques publiques d'environnement*. L'Harmattan: París.

Lasswell, H. D., (1951) The Policy Orientation, en Lerner, D., Lasswell, H., (Eds.) *The Policy Sciences* (3-.15). Stanford: Stanford University Press.

Longo, L. & Gavidia, R. (2002) *Principios de economía*. Buenos Aires: Editorial Facultad de Agronomía.

Luna-Flores, M., Hernández Martínez, J., Luna Estrada, M. G., Zelaya de Santiago, L. H., & García Hernández, S. (2012). Los cultivos de frijol y maíz de grano bajo condiciones de secano en Zacatecas, México de 1980 a 2008. *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, 3(2), 327-338.

Manheim, J. B., Rich, R. C., & Gallego, R. (1988). *Análisis político empírico: métodos de investigación en ciencia política*. Madrid: Alianza.

Maturana, G. (2010). *IN2201-La oferta y la demanda*. Mensaje de un blog, 11.

McCarthy, J. & Perreault Jr., W. (1994) *Fundamentos de comercialización. Principios y métodos*. Buenos Aires: El Ateneo.

Medina García, G., et al (2007). *Potencial productivo de especies Agrícolas en el distrito de desarrollo rural rio grande*, Zacatecas. México: INIFAP

Mercado, I. G., & Manuel, J. *Situación actual y perspectiva de la producción de frijol en México 1990-2000/Centro de Estadística Agropecuaria (No. C 633.37221 C4 1990-2000.*). Centro de Estadística Agropecuaria. México. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/97940/Frijol90-00.pdf

Morales Carrillo N., Llamas González (2013). Implicaciones de política pública para la sustentabilidad agrícola en las zonas áridas bajo las visiones de la soberanía alimentaria y seguridad alimentaria.

Morales Carrillo, N. (2008). Políticas públicas sobre frijol y apertura total del TLCAN. *Revista de Geografía Agrícola*, (41),37-53. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=757/75711472004

Palacios, J. J. (1983). El concepto de región: la dimensión espacial de los procesos sociales. *Revista Interamericana de Planificación*, 17(66), 56-68.

Patiño Fierro, M. P. (Coord) (2019). Los precios de garantía: avances y retos en la implementación. Senado de la república. *Cuaderno de Investigación* no. 4. México: DGDyP.

Pérez Trujillo, H. & Galindo González, G. (2003). Situación socioeconómica de los productores de frijol de temporal en Zacatecas. *Terra Latinoamericana*, 21(1),137-147. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=57321116

Programa Especial para la Seguridad Alimentaria - Pesa, Centroamérica. (2011). *Seguridad alimentaria y nutricional: Conceptos básicos*. Recuperado de: http://www.fao.org/3/aT772s/aT772s.pdf

Ramírez Díaz, F. J. & Díaz Hernández, A. (Coomps.)(2008). *Armonización de los movimientos campesinos en México (1990-2007): desarrollo nacional, cuestión agraria y la pequeña producción mercantil rural en México* México: CCEDRSSA.

Ramírez Lima, P. (1977). *Almacenamiento y conservación de granos, en bodegas rurales Conasupo en el municipio de Río Grande, Zacatecas* (Tesis de licenciatura). México: Universidad de Guadalajara. http://biblioteca.cucba.udg.mx:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/2012/Ramirez_Lima_Pedro.pdf?sequence=1

Registro Agrario Nacional (RAN) (2022). *Registro Agrario Nacional*. https://www.gob.mx/ran

Reyes Rivas, E., García Zamora, R., Pérez Veyna, Ó., & Foladori, G. (2007). Los impactos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en la producción de frijol de Zacatecas. *Región y Sociedad*, *19*(39), 77-103.

Rozo, C. A. (2007) Del neoliberalismo económico a la economía con equidad. En Calva, J. L. (Coord.) *Globalización y bloques económicos: mitos y realidades*. (pp. 321-339). México: Porrúa.

Rubio, B. (2001). *Explotados y excluidos: los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal*. México: Plaza y Valdés.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación-Fideicomiso de Riesgo Compartido (SAGARPA-FIRCO) (2011). *Informe: Estudio de gran visión y factibilidad económica y financiera para el desarrollo de infraestructura de almacenamiento y distribución de granos y oleaginosas para el mediano y largo plazo a nivel nacional*. México: SAGARPA-FIRCO.

Santillán García, J. C. A., Vegara, E. O., & Chauvet, M. (2019) Efectos de las políticas públicas en la conformación de organizaciones de productores de frijol en Zacatecas. *Sociedades Rurales, Producción y Medio Ambiente*, (37), 73-95.

Saravia, C. D. (2009). *Comercialización y mercados agropecuarios. Apunte de Cátedra*. Buenos aires: Facultad de Agronomía UNLPam.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) (1994). *Fracciones Arancelarias y Plazos de Desgravación. Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. México: SECOFI.

Secretaria de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) (2022), *Informe al Primer Trimestre del 2022, Programas Modalidad "S"con Reglas de Operación*. México: SADER. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/724557/Primer_Informe_Trimestral_2022_para_la_C_mara_de_Diputados.pdf

Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) (2019). *Rescate al campo, una política pública de atención al sector rural*. Recuperado de: https://www.gob.mx/agricultura/es/articulos/rescate-al-campo-una-politica-publica-de-atencion-al-sector-rural?idiom=es

Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) (2019). *Acuerdo Nacional para la Autosuficiencia Alimentaria*. Huetamo: SADER.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural Pesca y Alimentación (SAGARPA) (2018) *Listado de Beneficiarios PROAGRO Productivo*. Recuperado de: https://www.sagarpa.gob.mx/proagro/listado-de-beneficiarios

Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX) (enero 19, 2022). Centros de Acopio en Operación para el Ciclo Primavera - Verano 2021. *SEGALMEX.* Recuperado de: https://www.gob.mx/segalmex/documentos/centros-de-acopio-en-operacion-para-el-ciclo-primavera-verano-2021?idiom=es

Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) (2020). Avance de siembras y cosechas resumen por cultivo. *SIAP*. Recuperado de: http://infosiap.siap.gob.mx:8080/agricola_siap_gobmx/ResumenDelegacion.do

Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) (2020). Avance de siembras y cosechas resumen por cultivo. *SIAP*. Recuperado de: http://infosiap.siap.gob.mx:8080/agricola_siap_gobmx/ResumenDelegacion.do

Subirats J. (1995). Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación. *Gestión y Política Pública*, 4(1), 5-25.

Thoenig, J-C. (1985) Présentation. En J. Leca & M. Grawitz (Coords.), *Traité de Science Politique, Les Politiques publiques*, Tomo 4. París: PUF.

Vela, J. P. N. (2012). *Diseño de programas y políticas públicas*. México: Red Tercer Milenio.

Winchester, L. (2016). Políticas públicas: formulación y evaluación. "Curso Internacional Planificación Estratégica y Políticas Públicas" realizado por ILPES/CEPAL en La Antigua Guatemala.

ANEXOS

ANEXO 1. Cuestionario aplicado a productores.

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE PRECIOS DE GARANTÍA PARA EL FRIJOL EN EL ESTADO DE ZACATECAS

Buenos días:

La presente encuesta servirá para elaborar una tesis profesional acerca la efectividad del Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos enfocado en el cultivo de frijol durante el 2020-2021 en el estado de Zacatecas.

La información que nos brinde será tratada de manera confidencial y anónima. En ningún caso sus respuestas serán presentadas acompañadas de su nombre o de algún dato que lo identifique.
Su participación es totalmente voluntaria y puede darla por terminada en cualquier momento. Asimismo, puede plantear todas sus dudas respecto a la investigación antes, durante y después de su participación al mail ruth_marquez_1@hotmail.com
La información que nos pueda brindar será de gran ayuda.

Encuesta

I. Información Biográfica/Demográfica

1. Género

Mujer		Hombre	

2. Grupo de edad (años)

<18	18-29	30-45	46-65	>65

3. Años viviendo en la comunidad

<10	11-20	21-40	41-60	>61

4. Nivel educativo

Ninguno	Primaria	Secundaria	Preparatoria	Licenciatura	Posgrado

5. Años comercializando frijol

1-5	10-20	20-30	30-40	+40

6. Tamaño de la parcela que dedica al cultivo del frijol en hectáreas

1 a 3 ha	3 a 5 ha	5 a 10 ha	10 a 30 ha	+30ha

7. Rendimiento promedio por hectárea

.200 ton/ha .400 ton/ha	.500 ton/ha .800 ton/ha	.900 ton/ha A 1 ton/ha	Mas de 1 ton/ha

8. En promedio, ¿cuál era el precio que obtenía antes del inicio del programa por kg de frijol? _____

A continuación, se muestran una serie de preguntas que nos permiten conocer su opinión acerca del Programa Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos enfocado en el cultivo de frijol durante el 2020-2021 en el estado de Zacatecas.

Diseño del programa

9. ¿Considera que el programa precios de garantía apoya al tipo de productor que realmente lo requiere?

_____

_____

10. ¿Los requisitos para participar en el programa precios de garantía son fáciles de cumplir?

_____

_____

11. ¿El volumen de frijol que acepta el programa por productor es adecuado?

12. ¿El precio de frijol que paga el programa al productor es adecuado?

13. ¿La información por la cual se enteró del programa es clara?

14. ¿Conoce los lineamientos para ser elegible para participar en el programa?

15. ¿Usted sabe dónde se encuentran los centros de acopio de frijol?

16. ¿Conoce donde establecer una queja relacionada con el programa?

Ejecución del programa

17. ¿Recibió buen trato en el centro de acopio al llevar su frijol?

18. ¿Considera que programa ha ayudado a mejorar su comercialización?

19. ¿Con el programa Precios de Garantía se ve motivado a incrementar su producción de frijol?

20. ¿Usted está satisfecho con el precio de garantía que ofrece el programa?

21. ¿Considera que es costoso llegar a los centros de acopio?

22. ¿Requiere mucho tiempo para llegar a los centros de acopio?

23. ¿Cuáles son los problemas más frecuentes que se tienen al momento de la entrega-recepción del frijol?

24. ¿En cuánto tiempo recibió su pago después de la entrega de su frijol al centro de acopio?

25. ¿Sus ingresos por la venta de frijol cubren sus necesidades (y las de su familia)?

26. ¿Considera que llevar su frijol a los centros de acopio SEGALMEX lo ha beneficiado?

27. ¿Qué hacen los productores de más de 30 hectáreas para comercializar el frijol? (solo hacer la pregunta a los que producen más de 30 ha)

28. ¿En qué otro lugar vende su frijol si no es al centro de acopio SEGALMEX?

29. ¿Considera que es mejor vender su producto en mercados no regulados (intermediarios)?

30. ¿Cree que el mercado debe estar regulado?

31. ¿Cuáles considera las principales fallas en el programa?

32. ¿Qué opina acerca de la temporalidad en la apertura y cierre de los centros de acopio de frijol en zacatecas?

33. ¿El proceso de pago por el frijol es adecuado?

34. ¿Considera que el proceso de análisis del frijol al momento de la entrega en el Centro de Acopio es justo y profesional?

35. ¿Cree que hay personal suficiente y capacitado para atención a los productores en el centro de acopio?

Agradecemos su participación en la encuesta.