

Políticas públicas y sostenibilidad ambiental. El caso del frijol en Zacatecas, México

Darío Alejandro Escobar Moreno¹

Gloria Elva Dorado González²

Resumen

En este trabajo se analizan los impactos ambientales positivos que han tenido dos programas federales que se ejecutaron durante el pasado sexenio del gobierno federal (2018-2024), y que como políticas públicas se caracterizaron por incidir directamente en el segmento de pequeños y medianos productores agrícolas, otrora marginados en las anteriores administraciones federales. Específicamente nos enfocamos a analizar la Estrategia de Acompañamiento Técnico (EAT) y el Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos (PPGPAB) en la región frijolera del estado de Zacatecas, México, valorando en particular su incidencia en el mantenimiento, difusión y/o adopción de prácticas agrícolas consideradas como sostenibles.

La pasada administración en el gobierno federal estableció como una prioridad, en sus planes y políticas de gobierno, el impulso a la búsqueda de la soberanía alimentaria y la sostenibilidad ambiental, teniendo como estrategia central el apoyo a los pequeños y medianos productores de alimentos básicos, lo cual operó a través de políticas públicas como los programas que hemos analizado. A partir de los resultados logrados, fue posible realizar una valoración de su incidencia, desde la perspectiva de los actores involucrados, es decir, presentamos la perspectiva de quienes se han visto beneficiados de estos programas, así como de quienes ejecutaron dichas políticas públicas.

Nuestros resultados muestran que, si bien la EAT ha incidido en la difusión de prácticas agroecológicas en la producción de frijol y en la reducción de los costos de producción del cultivo, quedó muy limitada por la cobertura del programa. Para el caso del PPGPAB, se valoraron además de sus impactos ambientales, también los económicos, los sociales y los culturales. Los resultados que se perciben como los más importantes corresponden al criterio de valoración económico, seguidos de los culturales y los sociales; en tanto que, desde la perspectiva de los operadores del programa, éste tuvo impactos tanto de tipo económico, político, social y cultural, en ese orden de relevancia, siendo el ambiental el menos destacado.

La elección de estos programas como objeto de estudio estuvo determinada por el acercamiento que tuvieron los autores como parte de los equipos que operaron dichos programas.

Conceptos clave: Estrategia de Acompañamiento Técnico (EAT), Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos (PPGPAB), impactos ambientales, Frijol, Zacatecas.

Introducción

Con la llegada al gobierno federal del autodenominado gobierno de la cuarta transformación (4T), se da un cambio radical a la visión del campo mexicano respecto a los gobiernos anteriores,

¹ Dr. en Economía Ecológica, Universidad Autónoma Chapingo, descubarm@chapingo.mx

² Doctorante en Ciencias Agropecuarias, Universidad Autónoma de Zacatecas, gloriadoradogonzalez@gmail.com

reconociéndose que los pequeños y medianos productores rurales pueden jugar un papel importante en la búsqueda de la soberanía alimentaria del país, por lo que son integrados a las políticas públicas como sujetos del desarrollo.

Entre los programas federales que se ejecutaron durante el sexenio pasado destacó un conjunto de políticas que de manera explícita tuvieron el objetivo de incidir en la soberanía y la autosuficiencia en alimentos básicos, por lo que se operaron los siguientes programas federales: Fertilizantes para el Bienestar, Producción para el Bienestar, Precios de Garantía, Canasta básica, Programa de Abasto Social de Leche, Programa de Fomento a la Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura y Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria (SADER, 2023). A lo anterior se sumaron diversos programas de los gobiernos estatales como Diesel Agrícola, Kilo por Kilo, subsidio a las tarifas eléctricas para riego, adquisición de equipo y maquinaria agrícola, adquisición de sementales, etc. y hasta pequeños apoyos municipales como la mejora de caminos rurales, limpieza de canales de riego, construcción de bordos y abrevaderos, entre otros.

Dos de los programas que destacaron por su apoyo a los pequeños y medianos productores fueron el Programa de Producción para el Bienestar, con su componente de la Estrategia de Acompañamiento Técnico (EAT) y el Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos (PPGPAB), ambos programas tuvieron una incidencia importante en la región frijolera del estado de Zacatecas.

Siendo el frijol uno de los alimentos básicos de relevancia para impulsar la pretendida Soberanía Alimentaria (SA) y caracterizado por ser un cultivo que es producido mayoritariamente bajo condiciones de un temporal restrictivo, por pequeños y medianos productores rurales, fue objeto de la política pública federal de manera especial durante el pasado sexenio.

El frijol es un cultivo de temporal que se produce extensivamente en Zacatecas en alrededor de 600 mil hectáreas, y ha habido desde hace años una gran preocupación por los impactos ambientales que tienen los principales sistemas de producción mediante los cuales se lleva a cabo su proceso de producción (Escobar y Ledesma, 1999). Esto es particularmente preocupante debido a que el frijol se viene sembrando como monocultivo en la región frijolera de Zacatecas desde hace aproximadamente 50 años en algunos de los ecosistemas semidesérticos del país más frágiles en términos de erosión y pérdida de biodiversidad. El uso de agroquímicos también preocupa tanto desde el punto de vista de las posibles implicaciones ambientales que tiene, como desde la carga financiera que representan para los productores. Otra característica relevante del cultivo del frijol es su estrecho vínculo con la migración laboral que históricamente se ha dado desde el estado de Zacatecas al mercado laboral de los EE. UU, y que ha sido uno de los principales mecanismos a través de los cuales se financia, y hasta se subsidiado, su producción.

Por lo anterior, resulta relevante conocer el impacto que han tenido las políticas públicas con incidencia en la región frijolera de Zacatecas, particularmente por lo que respecta a sus impactos ambientales benéficos.

La evaluación de las políticas públicas es una práctica obligada por Ley, y se dispone de instituciones y recursos públicos para llevarla a cabo de manera cotidiana. “En México, las preocupaciones en torno a la evaluación datan de 1917 y se intensifican a finales de los sesenta; sin embargo, el proceso de evaluación de programas gubernamentales comenzó a instrumentarse de manera sistemática a partir de 1997 con el Programa de Educación, Salud y Alimentación y se generalizó en forma obligatoria para todos los programas gubernamentales sujetos a reglas de

operación, con base en la decisión incluida en el Presupuesto de Egresos de la Federación, aprobado en la Cámara de Diputados en el año 2000.” (Cardozo; 2006:13)

El Consejo Nacional de Evaluación de la política de Desarrollo Social (CONEVAL), ya desaparecido, realizaba evaluaciones de políticas y programas federales desde 2006, mediante metodologías que se caracterizan por la participación de expertos, con un enfoque hacia resultados y con criterios e indicadores principalmente de índole económica (Cardozo, 2013). De hecho, la metodología más común aplicada a dichas evaluaciones fue la de “Marco Lógico”.

Nuestro enfoque se diferencia de las evaluaciones realizadas bajo la metodología del “Marco Lógico” por dar a conocer la valoración que se hace de las políticas públicas desde la perspectiva de los beneficiarios de los programas, así como desde la de sus ejecutores. El objetivo fue tener una valoración desde la perspectiva de los involucrados y no solamente contar con las evaluaciones externas llevadas a cabo por técnicos y expertos, ya que ambos programas ya se han evaluado tanto por el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Pública (CONEVAL, 2023), y para el caso del PPGAB además hay una tesis de maestría que analizó su impacto en la producción de frijol en el Distrito de Desarrollo Rural de Río Grande, Zacatecas (Márquez, 2023). La primera es una evaluación institucional obligada por ley, que tuvo como objetivo “realizar un análisis sistemático de los procesos y de la gestión operativa” (CONEVAL, 2023: ii) en tanto que la segunda tuvo por objetivo analizar el diseño e implementación del PPGAB en el Distrito de Desarrollo Rural de Río Grande, Zacatecas, una de las principales zonas productoras de frijol del país, elaborado como tesis de grado de maestría. Ambas evaluaciones se llevaron a cabo a partir de la metodología establecida por CONEVAL, en el primer caso para la “Evaluación de procesos” y en el segundo para la “Evaluación de diseño” de la política pública, es decir, se trata de evaluaciones que siguieron metodologías que se focalizan en la congruencia y el diseño, pero no en sus impactos percibidos.

Metodología

La metodología implementada se basa en la Evaluación Social Multi-Criterio (ESMC), la cual tiene los siguientes fundamentos: Munda (2004: 32), señala que “En la actualidad los científicos se enfrentan a problemas introducidos a través de políticas en los cuales es común que *los hechos sean inciertos, los valores estén en conflicto, los intereses sean altos, y las decisiones urgentes...* Cuando se usa la ciencia en políticas, los profanos (por ej. los jueces, periodistas, científicos de otra esfera, o simplemente los ciudadanos) a menudo dominan suficientemente la metodología para volverse participantes efectivos en el diálogo. Esta extensión de la comunidad es esencial para mantener la calidad del proceso de resolución de sistemas complejos.”

En la ESMC, si bien se considera la dimensión económica de los proyectos evaluados, ésta no es la única dimensión que es tomada en cuenta, ya que de manera muy importante se incluyen las dimensiones social y ambiental, de allí deriva el adjetivo de multicriterio, al hacer explícito que en la toma de decisiones no se considera un solo criterio, como es usual en la evaluaciones de proyectos convencionales, en las que implícitamente es el criterio de la eficiencia económica y financiera el que es determinante, y los criterios sociales y ambientales pueden ser tan importantes o más que el económico, dependiendo de la naturaleza del proyecto o la política que se esté evaluando.

Otra característica relevante de la ESMC es el hecho de que considera que para que la toma de decisiones tenga la mayor calidad posible, es importante considerar la participación de los

involucrados, y no solo se lleva a cabo a través de expertos. Ambas características, el uso de varios criterios de evaluación y la participación de varios involucrados en el proceso son dos aspectos fundamentales retomados en esta investigación.

Se aplicaron entrevistas semiestructuradas a beneficiarios (14), operadores del programa (8) y funcionarios (2), bajo el criterio de informantes clave cooperantes, es decir, no se realizó un muestreo en el sentido estadístico, sino se trata de un enfoque de tipo cualitativo con participantes voluntarios, que han tenido una participación relevante en la ejecución de los programas.

En el caso de la EAT, se aprovechó la experiencia que uno de los autores tuvo como coordinador de los técnicos encargados de realizar el acompañamiento técnico durante 2 años, así como el acercamiento tanto con los productores como con los funcionarios a cargo de la operación del programa.

Para el PPGAB se elaboraron encuestas semiestructuradas. Para establecer si se identificaron impactos en el ámbito Político se preguntó si el productor se afilió a algún grupo, organización o partido político para poder participar en el programa, o si fue nominado representante a algún puesto o cargo. Para el ámbito Social se consideró si lo dieron de alta al seguro social, o si recibió otros apoyos de parte del gobierno como becas. En relación con el ámbito Económico, se indagó si se recibió un mejor precio por su frijol, si obtuvo un mayor ingreso, o si se facilitó la comercialización de la producción. Por lo que respecta al ámbito Cultural se preguntó si el programa incidió de alguna manera a que mantuviera sus semillas criollas, o si impactó en el acceso a alimentos tradicionales. Finalmente, con relación a los aspectos Ambientales se buscó establecer si el programa se vinculó, o no, al menor uso de insumos químicos, al mayor uso de abonos orgánicos, o bien a realizar prácticas de conservación de suelo, agua y biodiversidad.

La información recabada se procesó a través de matrices de análisis multicriterio en el paquete de Microsoft Excell, para posteriormente ser analizados a la luz del enfoque de la Evaluación Social-Multicriterio.

Resultados

De acuerdo con los datos que proporcionó la propia SADER en su reunión de presentación de resultados de la EAT el 27 de julio de 2023 (SADER, 2024b), dicha estrategia había operado en 35 regiones, 28 estados y 800 municipios, con 34 coordinadores y 1,212 técnicos. Y como principales resultados se reportaron los siguientes: 129,000 productores capacitados en Escuelas de Campo (ECA's), 4,217 escuelas de campo establecidas, 16 millones de litros de bio-insumos producidos, 43 mercados campesinos establecidos y 29,000 huertos agroecológicos.

Para el caso específico de Zacatecas, el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera de SADER (SIAP-SADER, 2024) arroja que a través de la EAT en el año 2019 se atendieron 1,057 productores de maíz y frijol, en 2020 1,181 y en 2021 sólo 685 productores. Es importante mencionar que la EAT se basa en la capacitación a una parte de los productores del Programa de Producción para el Bienestar que en Zacatecas sumaron 68,144 y en donde la superficie apoyada fue de 531,575.85 ha (SADER, 2024).

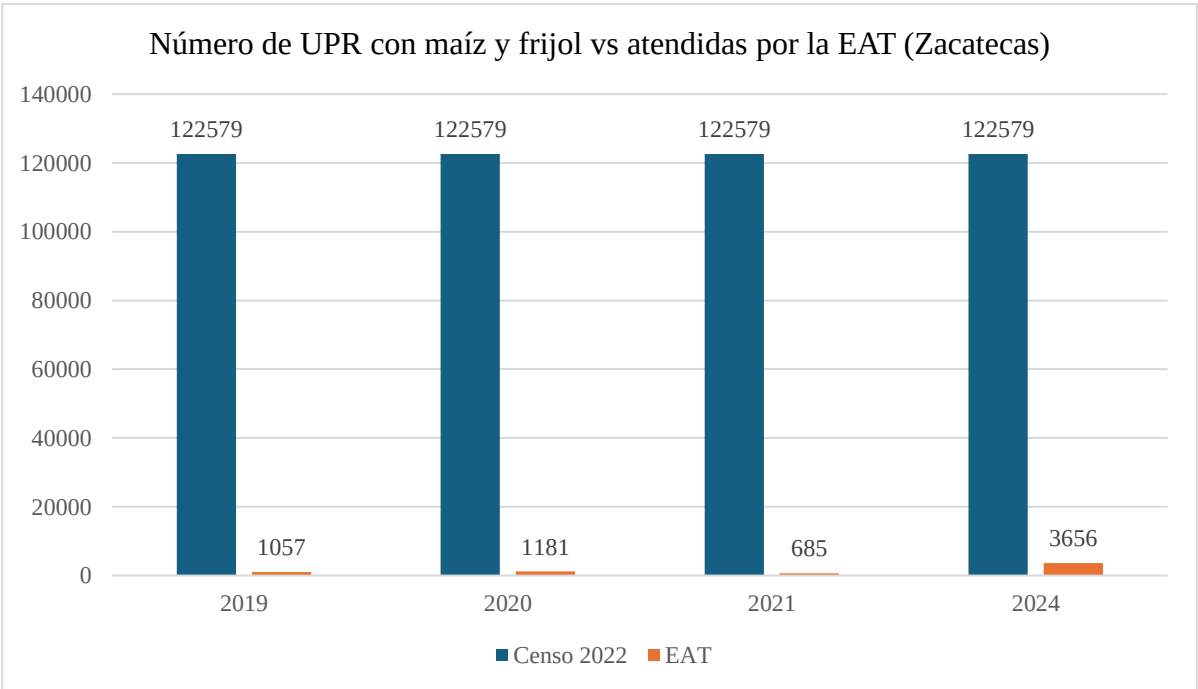
En 2024 la EAT atendió un total 3,656 productores, de 30 municipios diferentes, de ellos 1,351 se encuentran ubicados en la zona frijolera del estado. Para esto se contó en con 20 Técnicos Agroecológicos, 1 Coordinador Territorial, 1 Técnico Social y Dos apoyos a productor, con 106 escuelas de campo y 131 localidades atendidas (EAT, 2024).

Figura 1



Tomado de SADER (2024b)

Gráfica 1



Elaboración propia con datos de INEGI (2023), SIAP-SADER (2024) y EAT-Zacatecas

De acuerdo con el Censo Agropecuario 2022 (INEGI, 2023), en Zacatecas se registraron un total de 137,818 UPR activas, con una superficie total de poco menos de 2.6 millones de hectáreas, de esas UPR, 125,663 (91%) sembraron algún cultivo anual, y de esas 122,579 (97%) sembraron

maíz y/o frijol. Solo con frijol se registraron 74,680 (61%) UPR activas con cultivos anuales, es decir, el Censo Agropecuario de 2022 refrenda la fuerte orientación de la mayoría de los productores agrícolas de Zacatecas hacia la producción de frijol de temporal. Por lo que, comparando los logros alcanzados por la EAT a 2024, se hace evidente el limitado impacto de la EAT con relación al número de productores de maíz y frijol del estado, aún y cuando podamos suponer un posible efecto multiplicador por cada productor capacitado y que implementa prácticas agroecológicas en sus parcelas que pueda a su vez compartir sus conocimientos con otros productores de su entorno. Más aún cuando uno de los principales logros de la implementación de prácticas agroecológicas como la sustitución de fertilizantes y agroquímicos por abonos y lixiviados ha contribuido a una reducción importante en los costos de producción que representan aproximadamente el 30% de los mismos (Comunicación directa de parte de técnicos de la EAT en Zacatecas). Este impacto limitado se refuerza si tomamos en cuenta que de los principales cultivos en los que está incidiendo la EAT, el frijol es en el que ha habido un menor incremento en la implementación de prácticas agroecológicas a nivel nacional, ya que, por ejemplo, en miel el incremento de prácticas agroecológicas fue del 63%, en el sistema milpa del 18%, en maíz como monocultivo del 13.5%, en tanto que en frijol fue de sólo el 4% (SADER, 2024b).

Otra de las limitaciones que presentó el programa fue el reemplazo y la rotación de los técnicos, quienes por diversas razones fueron sustituidos por nuevos técnicos una vez que ya habían iniciado el trabajo de acompañamiento técnico, por lo que en algunos casos dicho trabajo tenía que ser retomado por otros técnicos provocando desajustes en los calendarios de programación de las actividades (Entrevista directa con técnicos participantes en el programa). Los propios técnicos señalaron que en Zacatecas las condiciones del temporal que incluyen, heladas, sequía, la erosión de los suelos, las altas temperaturas la poca materia orgánica, las grandes superficies de siembra de algunos productores, la falta de maquinaria adecuada, tienden a dificultar la implementación de prácticas agroecológicas y por tanto requieren de un mayor periodo para transitar de una agricultura convencional a una agroecológica.

No obstante a las limitaciones ya señaladas del programa, es de destacar que las prácticas agroecológicas que difundieron los técnicos de la EAT si son consideradas como sustentables en un sentido ambiental, ya que se aprovecharon tanto los esquilmos y residuos de cosechas para la elaboración de compostas y lixiviados, así como una gama de bio-insumos y caldos agrícolas que podían ser elaborados por los propios productores y sus familias para abonar la tierra y controlar plagas y enfermedades del cultivo, contribuyendo tanto a la sostenibilidad ambiental del sistema de producción como a la reducción de los costos de producción, estimándose dicha reducción en un promedio del 30%.

Las técnicas agroecológicas tienen otra ventaja sobre el empleo de agro-insumos industriales como los fertilizantes y pesticidas, ya que en el mediano y largo plazo logran que el sistema de producción se haga más resiliente a la incidencia de fenómenos meteorológicos como las sequías, así como a generar diversidad y estabilidad en la microflora y microfauna componente de los suelos, que van mejorando su estructura y fertilidad (Mukherjee, et al., 2020)

Por su parte, el programa institucional de Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX-SADER, 2020) estableció como línea base del PPGPAB a 308,000 productores de frijol a nivel nacional, y como meta de atención para el año 2024 a 25,000 productores.

Cuadro 1

Año	Precio medio rural (por ton)	Precio de garantía (por ton)	Toneladas acopiadas (Nacional)	Derrama Económica (Nacional) miles \$	Toneladas acopiadas (Zacatecas)	Derrama Económica (Zacatecas) miles \$
2019	\$ 14,720	\$ 14,500	106,382	\$1,542,543.31	69,117	\$ 1,002,200.81
2020	\$ 14,911	\$ 14,500	44,530	\$ 645,681.37	29,714	\$ 430,856.91
2021	\$ 13,009	\$ 15,915	100,000	\$ 1,591,504.40	61,281	\$ 975,282.16
2022	\$ 18,179	\$ 16,000	99,031	\$ 1,584,495.47	47,108	\$ 53,731.83
2023	\$ 19,487	\$ 17,344	3,668	\$ 63,622.40	32	\$ 548.38
2024		\$ 21,000	689	\$ 14,465.45	0	\$ -

Fuente: Entrevista con Operadores del programa

El PPGPAB inició operaciones a finales de 2019 acopiando la cosecha del ciclo Primavera-Verano (PV), que para el caso de la producción de frijol en estado de Zacatecas ocurre entre los meses de octubre y diciembre. En el cuadro 1 aparecen los precios medios rurales, los precios de garantía aplicados al frijol, así como los volúmenes de producción acopiados a nivel nacional y para Zacatecas, y la derrama económica que significó para SEGALMEX del año 2019 a 2024.

En el cuadro 2, se muestran las reglas de operación con que se estuvo realizando el acopio de los 5 productos alimentarios básicos beneficiarios de la política de Precios de Garantía por parte de SEGALMEX, para el ciclo PV 2021.

Cuadro 2. Precios de Garantía y reglas de operación de SEGALMEX.³

PRODUCTO	CICLO PRODUCTIVO	SUPERFICIE (ha)	PRECIO DE GARANTÍA (PESOS/TON O LITRO)	VOLUMEN MÁXIMO POR PRODUCTOR
Maíz de pequeños productores	P.V. 2021	Hasta 5 de temporal	\$5,610	20 t.
Frijol	O.I. 2020-2021 P.V. 2021	Hasta 30 de temporal o hasta 5 de riego	\$14,500	15 t.
Leche	DIARIO	-----	\$8.20 / Litro	25 litros por vaca
Maíz de medianos productores	O.I. 2020-2021	Hasta 50	Sólo incentivo	600 t.
Trigo panificable	O.I. 2020-2021 P.V. 2021	-----	Sólo incentivo	100t.
Trigo cristalino	O.I. 2020-2021	-----	Sólo incentivo	150 t.
Arroz	O.I. 2020-2021 P.V. 2021	-----	Sólo incentivo	120 t

Fuente: Reglas de Operación del PPGPAB DOF (2020)

En la operación del PPGPAB para el caso específico del frijol han participado los siguientes involucrados:

³ 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. Diario Oficial de la Federación, Versión electrónica: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609037&fecha=28/12/2020. (Última consulta 26 de enero 2021) y Diario Oficial de la Federación: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609037&fecha=28/12/2020.

- a) Funcionarios encargados de establecer las reglas de operación del programa
- b) Funcionarios encargados de la difusión y ejecución del programa
- c) Operadores técnicos encargados de establecer, acondicionar y equipar los centros de acopio.
- d) Operadores técnicos encargados de realizar la recepción y el acopio del producto.
- e) Funcionarios encargados de realizar el pago del producto acopiado por SEGALMEX
- f) Productores de frijol

De los anteriores, en nuestro trabajo de campo tuvimos acceso a los siguientes involucrados b) 2, c) 8 y f) 14 a través de entrevistas y la aplicación de encuestas semiestructuradas. Una parte de estas se procesaron a través de la sistematización de la información vertida por los entrevistados en tarjetas informativas temáticas, y la otra se procesó a través de matrices analíticas multicriterio en excell de Office, en todos los casos la orientación de la información recopilada fue dirigida a la identificación de los impactos económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales del programa.

En el caso de los funcionarios entrevistados, el énfasis de los impactos del programa se ubicó en los aspectos económicos y políticos. Desde la perspectiva económica, se considera que el establecimiento de precios de garantía y el acopio de frijol en las principales zonas productoras del estado de Zacatecas han permitido elevar los precios de compra que reciben los productores, ya que antes de la operación del programa, muy pocos productores habían tenido la oportunidad de vender su producción por arriba de los \$14,000/ton, en tanto que con la apertura de los centros de acopio de SEGALMEX, en 2019, el precio medio rural al que se compraron las cosechas de frijol fue de poco más de \$14,500/ton. Bajo esta perspectiva, si bien el volumen de frijol acopiado por SEGALMEX fue reducido, la apertura de los centros de acopio fungió como mecanismos de presión de los precios de venta de frijol al alza por parte de los acopiadores, beneficiando con ello los ingresos de los productores. Cabe señalar que la subida de los precios de compra en la región frijolera de Zacatecas también se vio afectada por una producción relativamente baja, debido a las condiciones de un mal temporal de lluvias y la pérdida de varias hectáreas del cultivo. Lo anterior es particularmente notorio en el año 2023, en el que, debido a la baja producción, los precios de compra por parte de los acopiadores locales se elevaron de tal forma que prácticamente no hubo acopio por parte de SEGALMEX.

Cuadro 3.

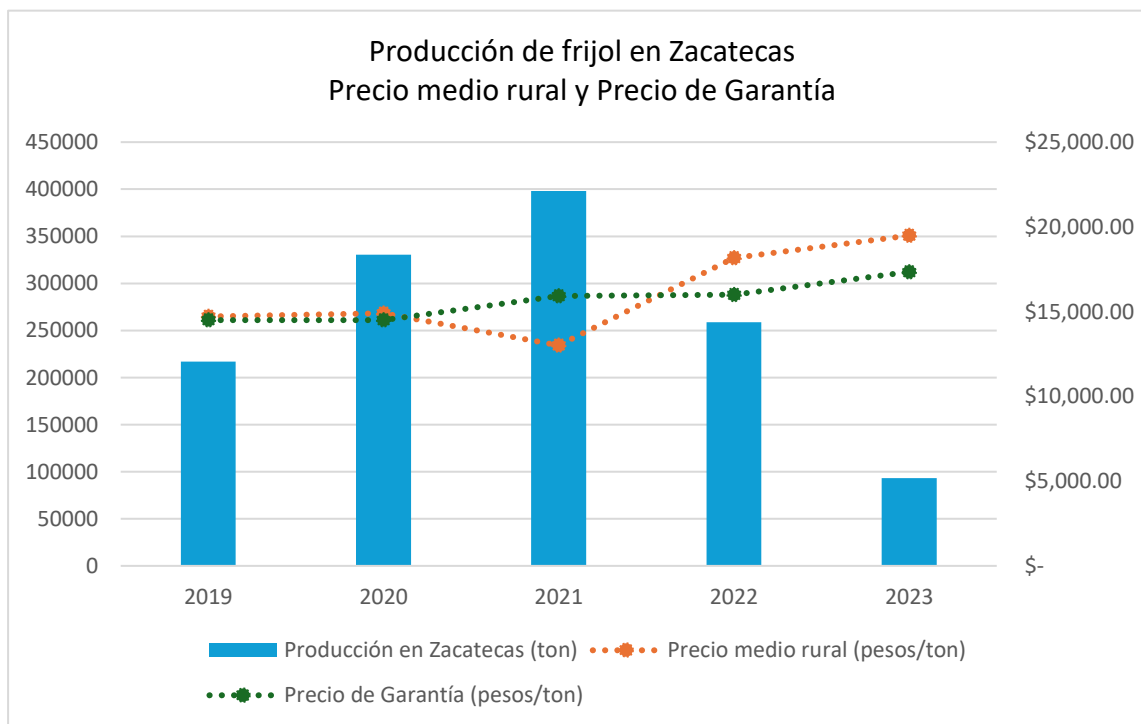
Criterio	Muy positivo	Positivo	Neutro	Negativo	Muy Negativo
Político	5	3			
Social	1	2	4	1	
Económico	3	5			
Cultural	2	4	1	1	
Ambiental	2	1	4	1	
Sumatoria	13	15	9	3	

Fuente: Entrevistas con Operadores del Programa

Desde la perspectiva política consideran que es muy positivo el que se haya establecido el PPGPAB, ya que ello denota con mucha claridad un cambio muy importante en las políticas públicas aplicadas en campo mexicano con respecto al llamado periodo neoliberal. Además, se trata de una política de apoyo al ingreso a uno de los sectores sociales y económicos más empobrecido del país, los productores de granos básicos, y que para el caso específico de Zacatecas, que es el principal estado productor de frijol de temporal, y en el que hay más de 74 mil productores, el programa puede tener impactos muy relevantes al propiciar el incremento de los precios de compra de la producción de frijol e incluso en la posible eliminación de ciertas cadenas de intermediación, lo cual también puede beneficiar a los consumidores finales con precios más accesibles de este alimento básico.

La gráfica 2 muestra que el efecto esperado de los precios de garantía, para otorgar un precio mínimo justo cuando el precio de mercado es bajo, sólo se presentó de manera significativa en el año 2021 en el que la producción relativamente abundante de frijol debida a las condiciones de un temporal benigno propició una caída en los precios de compra del frijol, ya que a mayor oferta disminuyen los precios de compra, en tanto que en los años subsecuentes, debido principalmente al mal temporal, las cosechas fueron magras, lo que hizo que los precios de compra se elevaran, al grado de que el precio de garantía se ubicó por debajo del precio medio rural al que los intermediarios acopiaron la mayor parte de las cosechas de frijol de la región.

Gráfica 2



Fuentes: Elaborada a partir de SEGALMEX (2024) y SIAP-SADER (2024)

Desde el aspecto económico, el garantizar un precio mínimo de compra por arriba del que tradicionalmente han venido ofreciendo los acopiadores del grano impacta directamente en los ingresos de los productores, que en su mayoría son pequeños productores de no más de 30 hectáreas de temporal.

Los subgerentes y coordinadores de SEGALMEX que respondieron la encuesta, también destacan los aspectos económicos y políticos del programa como los impactos más relevantes de su ejecución, pero, aunque de menor relevancia, señalaron impactos en aspectos culturales, ambientales y sociales, en ese orden de importancia. Cabe destacar que si bien la valoración de los impactos económicos y políticos es positiva, es sobre todo en lo político que se considera el programa como “muy positivo”, en tanto que por sus impactos económicos su valoración mayoritariamente es “positiva”. Dentro de los aspectos culturales que consideran que fueron impactados de manera muy positiva por el programa destacan la conservación de las semillas “criollas”, en especial mencionaron que en el año 2020, los productores que tuvieron pérdidas totales de sus cultivos en 2019 debido a la sequía, recurrieron al préstamo de semilla para siembra a SEGALMEX, la cual les proporcionó semilla “criolla” del mismo grano que se había acopiado en la región en la cosecha 2019; también mencionaron la conservación de algunas tradiciones y del conocimiento del manejo del cultivo de una generación a otra como otros aspectos culturales que fue impactado por el programa, por ejemplo el manejo de las fechas de siembra más oportunas para minimizar el riesgo de pérdidas de la cosecha.

Por lo que se refiere a los aspectos ambientales, se señala que algunos productores participantes en el programa practican técnicas de labranza de conservación del suelo y agua, además, al ser el frijol un cultivo de temporal con baja demanda de agua para su desarrollo fenológico también permite que se sostengan los ecosistemas que persisten en torno a las áreas de cultivo. En este sentido, el impacto del programa es más bien de tipo indirecto, al estimular el mantenimiento de los sistemas de cultivo que ya se practicaban en la región, y que se ven estimulados por el precio de garantía.

Con relación a los impactos sociales, señalaron que el programa ha incentivado nuevamente la organización de los productores, ello en ocasiones ha implicado que los productores se hayan organizado para realizar negociaciones en las propias instalaciones de SEGALMEX para incidir en el establecimiento de un precio de garantía que ellos consideran “justo”, o bien, en otras ocasiones han realizado manifestaciones y toma de instalaciones como mecanismos de presión para que el programa opere en lugares y fechas más convenientes y oportunas para ellos.

Cuadro 4

Criterio	Muy positivo	Positivo	Neutro	Negativo	Muy Negativo
Político					1
Social		4			1
Económico	2	10			1
Cultural	1	8			1
Ambiental	1	3			1
Sumatoria	4	25			5

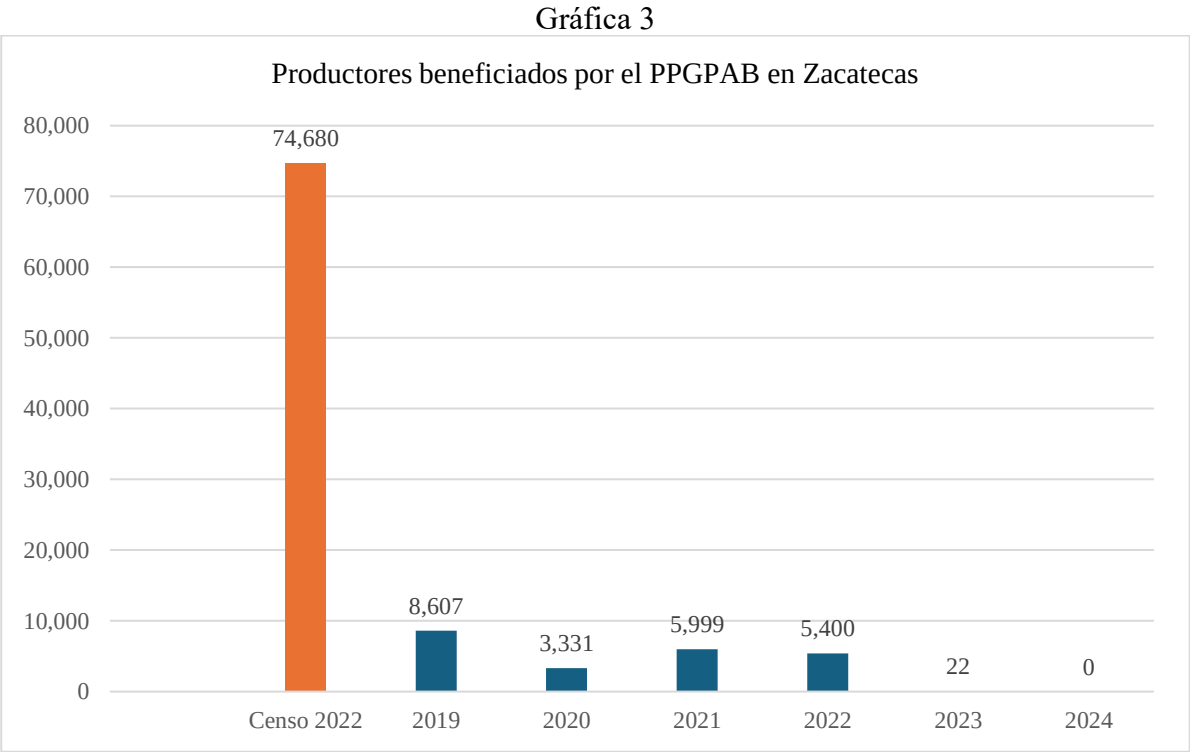
Fuente: Entrevistas con productores beneficiarios del PPGPAB

La perspectiva de los productores (cuadro 4) centra su valoración “positiva” del programa en el impacto económico, que es para lo que fue diseñado. Sin embargo, también es importante el número de productores que valoran positivo el impacto del programa en aspectos culturales, en donde mencionaron que el programa sobre todo los ayudó a mantener sus semillas “criollas”, lo que también puede ser considerado como un impacto positivo desde la perspectiva ambiental.

A diferencia de los funcionarios y operadores del programa, ningún productor consideró que el programa haya tenido un impacto positivo en aspectos políticos, por el contrario, el productor que opinó sobre esa dimensión lo valoró como algo “muy negativo”, ya que se presentó corrupción al pedirles dinero para que su frijol fuera recibido en los centros de acopio. Cabe señalar que la cobertura del programa que se planteaba como meta beneficiar a 25,000 productores de frijol en 2024, no se logró.

Tan solo en Zacatecas (Gráfica 3) el Censo Agropecuario 2022 (INEGI,2023) reportó 74,680 unidades de producción dedicadas a la producción de frijol, y SEGALMEX reportó que el año que más beneficiarios del programa tuvo en Zacatecas acopiando frijol fue en 2019, con un total de 8,607.

Finalmente, la gráfica 4 muestra la producción de frijol que se ha cosechado en Zacatecas entre los años 2019 y 2023 así como los volúmenes de frijol acopiados durante los mismos años por parte de SEGALMEX a través del PPGPAB. Cabe señalar que el acopio de frijol normalmente se inicia hacia finales de cada año durante los meses de octubre, noviembre y diciembre y continúa durante los meses de enero, febrero y marzo, por lo que el volumen finalmente acopiado y reportado para cada año corresponde en mayor medida a la producción del año previo anterior, es por ello que en la gráfica aparece la columna “Acopio con rezago” que ajusta el volumen del grano acopiado con el año en el que en realidad se obtuvo la cosecha.

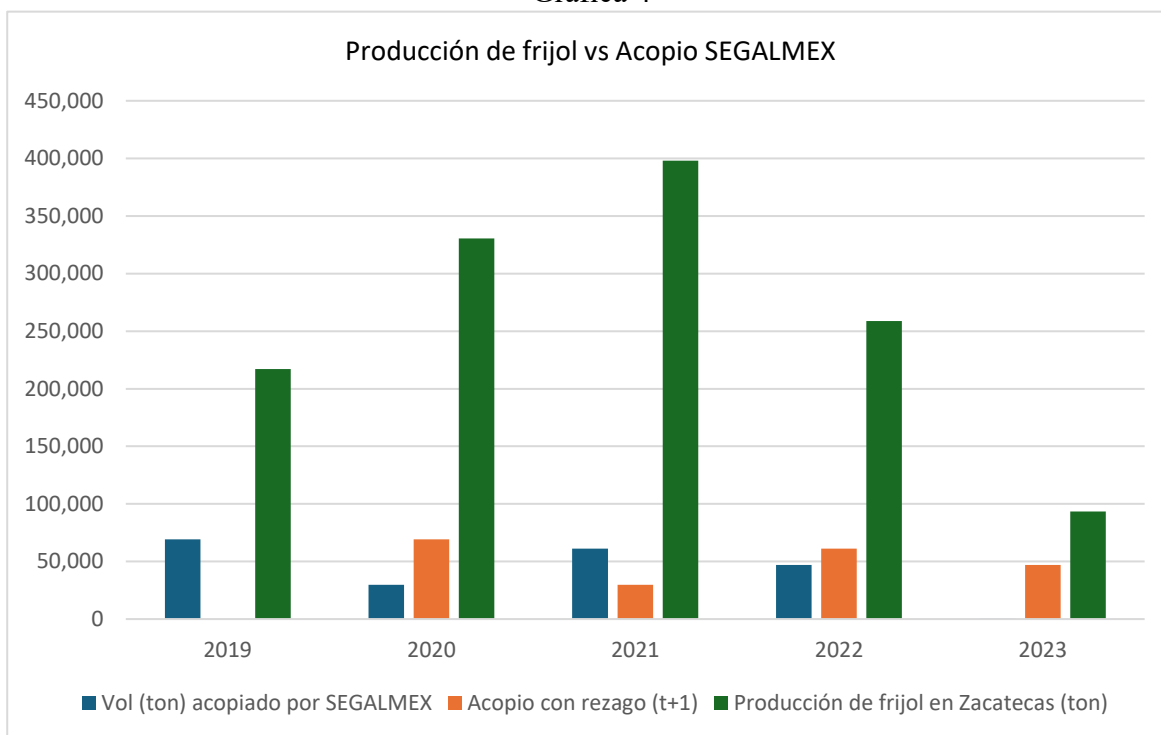


Fuente: Elaborada a partir de datos de INEGI, 2023, SEGALMEX, 2024 y Operadores del programa.

Para una política cuyo principal objetivo es mejorar el ingreso de los productores y establecer un precio mínimo de compra que evite bajos precios de la producción por parte de los acopiadores, se esperaría que los mayores volúmenes de acopio se registrarán en aquellos años de

mayor producción, ya que son los años en los que los volúmenes de producción presionan los precios de compra a la baja, lo cual no ha sido el caso de la implementación de esta política.

Gráfica 4



Elaborada a partir de datos de SIAP-SADER (2024), SEGALMEX (2024) y Operadores del Programa

Discusión

Nuestros resultados muestran que si bien tanto la EAT como el PPGPAB fueron implementados durante la pasada administración federal con una importante incidencia en la región frijolera de Zacatecas, en el sentido de que tanto los operadores de los programas como los beneficiarios de los mismos los valoraron con impactos ambientales positivos, entre otros impactos, su principal limitación estuvo dada por la reducida cobertura de los programas. En el caso particular del PPGPAB otras investigaciones han llegado a conclusiones similares (Pérez Veyna, et. al., 2023)

“Sin embargo, los múltiples frentes problemáticos que aquejan al campo mexicano en cuanto a lluvia escasa y errática, erosión y empobrecimiento del suelo, falta de organización, abandono de la actividad, envejecimiento de los propietarios, diluyen estos esfuerzos. Adicional a ello, el condicionamiento y la limitada ejecución de la política de precios sólo hacia un sector, deja expuestos a la mayoría de los productores” (Pérez Veyna, et. al. 2023: 80)

La metodología empleada, dirigida a conocer las opiniones y percepciones de los involucrados en la ejecución de los programas y de los beneficiarios muestran hallazgos que las evaluaciones técnicas realizadas por expertos (CONEVAL) no habían reflejado en sus resultados.

Si bien nuestros avances de investigación están acotados por la cantidad de entrevistas que pudieron levantarse, dada la limitación de los recursos con las que se dispuso para llevar a cabo el trabajo de campo, consideramos que aportan una visión alternativa, y complementaria a la que han aportado investigaciones anteriores sobre el impacto de dichos programas, en particular por lo que se refiere a los ambientales.

Conclusiones

Este trabajo permite conocer cuál es la perspectiva de los involucrados con respecto a los impactos que percibieron de la ejecución y operación de las políticas públicas, en particular para el caso de la región frijolera del estado de Zacatecas, la cual aporta una parte significativa de la producción nacional de frijol, uno de los alimentos básicos de la población, y de cuya producción depende en buena medida la posibilidad de que el país se aproxime a uno de los objetivos que fueron planteados como prioritarios en la pasada administración federal, la búsqueda de la soberanía alimentaria.

Tanto la EAT como el PPGPAB fueron programas con una incidencia en la región frijolera de Zacatecas, por lo que el enfoque metodológico empleado en esta investigación resultó adecuado para llevar a cabo una evaluación de ellos en los que se expresa la opinión por parte de los operadores y los beneficiarios de estos programas.

La EAT se desarrolló con la capacitación a los productores del Programa de Producción para el Bienestar que en Zacatecas para el 2023 sumaba 68,144 beneficiarios y en donde la superficie apoyada era de 531,575.85 ha (SADER, 2024). Durante los primeros meses de 2024 la EAT sumó otros 3,656 productores, de 30 municipios diferentes, de ellos 1,351 se encontraban ubicados en la zona frijolera del estado. A pesar de ello su cobertura fue muy limitada, especialmente para el caso de los productores de frijol en el estado, que siguen representando un número muy importante con relación al total de productores rurales de la entidad.

Entre los principales logros con productores de frijol se destacan la implementación de prácticas agroecológicas como la sustitución de fertilizantes y agroquímicos por abonos y lixiviados, que han contribuido a una reducción importante en los costos de producción en aproximadamente un 30% de los mismos, además de los posibles beneficios en el mediano y largo plazo si los productores mantienen esas prácticas (Comunicación directa de parte de técnicos de la EAT en Zacatecas).

El PPGPAB implementado por SEGALMEX durante el periodo 2019-2024 tuvo impactos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, tanto en sentido positivo como negativo, desde la perspectiva de los involucrados, los criterios políticos, culturales y ambientales, rara vez son destacados en la evaluaciones convencionales de las políticas públicas, ya que las metodologías implementadas para su evaluación están diseñadas para evaluar la eficacia y la eficiencia de la política a través de indicadores de consistencia, y sobre todo a través de indicadores económicos (costo/eficacia, costo/efectividad).

La implementación del enfoque multicriterio permite visibilizar aspectos de la implementación de las políticas que permanecen ocultos bajo la mirada de las evaluaciones convencionales y que ayudan a complementar los resultados de dichas evaluaciones, en el mejor de los casos, para retroalimentar los procesos de evaluación y mejora de los mismos.

En el caso de la investigación llevada a cabo, es evidente que desde la perspectiva de los operadores del programa ha sido muy relevante el impacto político del programa, así como en

aspectos culturales y ambientales, en tanto qué desde la perspectiva de los beneficiarios del programa, si bien el criterio económico aparece como el más importante, también lo es el criterio cultural.

Una limitación evidente de esta investigación es el número de informantes clave entrevistados, debido a las limitaciones presupuestales con las que se realizó y también a las condiciones de seguridad prevalecientes en la región, por lo que una segunda fase de la investigación que amplíe el número de informantes, sobre todo desde la perspectiva de los beneficiarios se considera necesaria.

Referencias

- Cardozo Brum, M.I.**, (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. Cámara de Diputados-Ed Porrúa. México.
- Cardozo Brum, M.I.**, (2013). *Políticas Públicas: los debates de su análisis y evaluación*. En *Andamios* 10, vol. 21: 39-59. México.
- CONEVAL**, (2023). *Evaluación de procesos del programa precios de garantía a productos alimentarios básicos*. CONEVAL (www.coneval.org.mx)
- Diario Oficial de la Federación** (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*. DOF, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609037&fecha=28/12/2020
- Escobar Moreno, D.A. y J.C. Ledesma Mares**. (1999). *Los retos de la producción de frijol en México. El caso de la región centro norte*. en Revista Quorum (66: 167-178). Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. México.
- Estrategia de Acompañamiento Técnico**. (2024). *Resultados de la Región 30. Comunicación directa con Técnicos de la Estrategia de Acompañamiento Técnico en Zacatecas, marzo de 2024*.
- Gobierno del Estado de Zacatecas**. (2019). *Decreto de Presupuesto 2019*. <http://www.finanzas.gob.mx/contenido/2019/ITDIF%201/Marco%20Programático/DECRETOS%20DE%20PRESUPUESTO%202019.pdf>
- INEGI**. (2023). *Censo Agropecuario 2022. Censo Agropecuario (CA) 2022* (inegi.org.mx)
- Márquez Pérez, E. R.** (2023). *Análisis de la Política Pública de sobre Precios de Garantía para el frijol, Distrito de Desarrollo Rural Río Grande, Zacatecas*. Tesis de Maestría en Ciencias en Desarrollo Rural. Universidad Autónoma Chapingo. México.
<https://repositorio.chapingo.edu.mx/handle/123456789/1778>
- Mukherjee, A., Bier, R., Omondi, E., Kan, J., y M. Daniels**. (2020). *Impacts of Conventional & Organic Management Practices on Soil Health and Water Quality*. Rodale Institute. Impacts of Conventional & Organic Management Practices on Soil Health and Water Quality - Rodale Institute

- Munda, Guiseppe.** (2004). *Métodos y procesos multicriterio para la evaluación social de las políticas públicas*. En Revista Iberoamericana de Economía Ecológica Vol. 1: 31-45. <https://redibec.org/ojs/index.php/revibec/article/view/343>
- Pérez Veyna, O., Michelle Ch. Sánchez-Pruneda y Evelia Oble V.,** 2023. ¿Es suficiente la política de precios de garantía para el frijol? El caso de Chiapas y Zacatecas. En Gómez B. y McKinley H. (Coord.). Territorios rurales. Miradas diversas desde las ciencias sociales vol. V. AMER-Universidad Autónoma de Chiapas. 80-97. <https://amerac.org/publicaciones-2023/>
- SADER.** (2023). Página web de SADER <https://www.gob.mx/agricultura/articulos/ya-estan-aqui-programas-para-el-campo-2021-260698?idiom=es>, (consultada el 15 de junio de 2023).
- SADER.** (2024). EAT en Estrategia de Acompañamiento Técnico | Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural | Gobierno | gob.mx (www.gob.mx)
- SADER.** (2024b). *La estrategia de acompañamiento técnico de producción para el bienestar: su aporte a la autosuficiencia alimentaria con transición agroecológica*. https://www.youtube.com/watch?v=803IbauRFlo&list=PL2aFXC41Ymv2WwCweqES2qUV_H_mZ3ICn&index=7
- SIAP-SADER.** (2024). *Programa producción para el bienestar. Componente acompañamiento técnico 2019, 2020 y 2021. Datos Abiertos de México - Programa Producción para el Bienestar, componente Acompañamiento Técnico 2020.*
- SEGALMEX-SADER.** (2020). *Programa Institucional 2020-2024 de Seguridad Alimentaria Mexicana SEGALMEX. SADER-SEGALMEX.*
- SEGALMEX.** (2024). Entrevistas con técnicos y operadores del programa.
- SIAP-SADER.** (2024). *Programa producción para el bienestar. Componente acompañamiento técnico 2019, 2020 y 2021. Datos Abiertos de México - Programa Producción para el Bienestar, componente Acompañamiento Técnico 2020.*

