

XIV Congreso Internacional de Análisis Organizacional.

Educación Superior y Desarrollo Sustentable

Plan de Desarrollo Nacional: Las Falacias de sus Estrategias

Mesa temática: Políticas Públicas, Instituciones y Perspectiva Organizacional

Modalidad: Temática

Autor(es): Mtra. Sonia Yurivia Ayala Guzmán

angelyuri21@hotmail.com

Dr. Germán Vargas Larios

germanv88@yahoo.com

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa

Dirección: San Rafael Atlixco 186, Col. Vicentina, Del. Iztapalapa, C.P. 09340

Ciudad de México.

Ing.Agr. Luis Raul García Moreno

garciaraul89@hotmail.com

Centro de Desarrollo e Innovación Rural Sustentable de México Aluxes A.C.

Dirección Institucional: Guadalupe Victoria No. 11, Barrio san Bartolo Bajo, C.P.

55940, Axapusco, Estado de México.

Teléfono: (044 55) 47216541

(55)56421955

Guanajuato, Gto.

8 al 11 de noviembre de 2016

Plan de Desarrollo Nacional: Las Falacias de sus Estrategias

Resumen

En México hemos dejado de lado a uno de los sectores que durante largo tiempo fue el más importante y representativo, el agrario, es entonces que vale la pena cuestionarse, ¿qué se ha hecho por fortalecer y restaurar este sector?, ¿realmente se han propuesto acciones que busquen este fin?, es por estas razones que el presente trabajo pretende realizar un análisis crítico en torno a las estrategias tomadas desde el gobierno de Carlos Salinas, hasta el actual; centrándonos en los tratados de libre comercio, por representar un parte aguas dentro de la producción nacional, además de revisar el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de cada sexenio, destacando que este periodo temporal, se toma en cuenta por representar sucesos trascendentales dentro del desarrollo de este sector, además de presentar las convergencias que se presentan en cada uno de los diferentes planes, a pesar de las diferentes circunstancias inscritas en cada momento, mostrando además que es a raíz de sucesos como la firma del primer tratado, que se genera un fenómeno que hasta el día de hoy sigue permeando a la sociedad, la pérdida de la soberanía alimentaria.

Palabras clave: Políticas públicas, Plan Nacional de Desarrollo (PND), programas transexenales.

Introducción

Actualmente la situación del sector agrario en México es caótica, pues si sumamos cuestiones como la falta de interés por reactivar la producción en el campo, la contaminación del agua y del suelo, la migración y el abandono de tierras; a "...la visión fragmentada del diseño de las políticas y/o programas públicos con respecto a su ejecución, así como de estos dos momentos o dimensiones del proceso-planeación y ejecución-con la evaluación" (Vargas, 2007, p. 22), podemos percibir el porqué de la situación del campo al día de hoy.

Vale la pena destacar que durante un largo tiempo el sector agrario fue uno de los más representativos no solo en cuanto a su aportación al PIB sino por su papel histórico al aportar las divisas de la industrialización de México, además de abastecer el mercado alimenticio nacional, generar trabajo y desarrollo en las zonas rurales. Paradójicamente, el éxito del proceso de industrialización, al que contribuyó de manera importante el sector, tuvo como costo el abandono de las políticas de fomento al desarrollo rural, las prioridades habían cambiado: todo se canalizó a la industria, por lo que, los problemas aparecieron, el sector ya no proveía divisas, y por el contrario, requería de las generadas en otros sectores para la importación creciente de alimentos ante insuficiencias en el abastecimiento nacional; de este modo, cayo la generación de empleos y se intensificaron los movimientos migratorios ante las condiciones de precarización social en el medio rural.

Con acciones como la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC), la apertura de mercados y de empresas trasnacionales se agudizó la crisis en el sector, pues al ingresar competidores, que manejaban costos más bajos, los productores

nacionales vieron afectado su margen de ganancia y su producción y el desarrollo de las comunidades rurales también se vio gravemente trastocado.

La importancia de realizar un análisis crítico, el cual se pretende hacer en el presente trabajo, recae justamente en la alarmante situación de nuestro campo, y cómo es que a partir del periodo Salinista, comenzó una decadencia que al día de hoy no puede subsanarse, para tratar de entender esta situación, haremos uso del proceso de formulación de políticas públicas, pues es a fin de cuentas, que a través de estrategias y programas que surgen de estas (las políticas), es que se trata de evitar y reparar el gran daño provocado al sector rural. Con el fin de cumplir con el objetivo de este trabajo, nos centraremos en un espacio temporal que abarca los periodos presidenciales desde Salinas hasta el gobierno actual, tomando como base para el análisis, los planes nacionales de desarrollo propuestos en cada sexenio, partiendo de lo general a lo particular, para finalmente reflexionar en torno a las consecuencias de las acciones emprendidas hasta el día de hoy, con la finalidad de combatir la inminente caída de este sector.

Comencemos entonces por presentar una breve revisión del proceso de políticas públicas, poniendo especial atención en su formulación, implantación y por supuesto su evaluación, aunque antes de llegar a este punto debemos en primer lugar considerar la definición o definiciones que se encuentran en torno a este término.

Política y política pública, conceptos diferentes o complementarios

Política.

Se debe reconocer en primer lugar que, “la dificultad semántica que existe en español con el término política; esto es, en primer lugar; la política concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas, (polity en inglés). Segundo, la política como la actividad de organización y lucha por el control del poder (politics en inglés); y finalmente política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas (policy en inglés)” (Roth, 2006, en Ayala y Vargas, 2014, p. 174)

Aunque es claro que, a nadie en sus cinco sentidos, se le ocurre pensar que la política o las políticas puedan ser redentoras y resolutorias. Se trata sólo de una disciplina que pretende contribuir a la elaboración de decisiones públicas más eficaces que sin cuentos y con sustancia, sean capaces de ir abordando oportuna y sistemáticamente desoladores problemas y defectos públicos. (Aguilar, 2007), ahora bien, resulta relevante, para este trabajo, definir el concepto de política pública, para el cual se tomaron las siguientes concepciones.

Política pública.

Esta puede observarse como un proceso el cual inicia en el momento en que un gobierno o directivo público detecta la existencia de un problema, que debido a su importancia merece de atención inmediata; este culmina con una evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas ya sea para eliminar, mitigar o variar ese problema (Tamayo, 1997)

Es importante, tomar en cuenta que las acciones gubernamentales a las cuales se hace referencia en la mayoría de las definiciones son desarrolladas para y a través de actores sociales; esto es, que son seres humanos quienes las conciben, deciden e implantan, y así como los creadores de las acciones son humanos, los destinatarios directa o indirectamente son de la misma manera personas, que actúan, piensan y sienten, lo cual vuelve este proceso altamente complejo.

Cuando hablamos de política pública hacemos referencia a procesos, decisiones, resultados, entre otros; sin que esto excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento; tampoco quiere decir que no se presenten tensiones alrededor de las diferentes definiciones del problema a resolver, o entre las diferentes racionalidades de la acción organizada; es decir, nos encontramos ante un panorama lleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones y cursos de acción específicos. (Crozier & Friedberg, 1990; Linblom, 1991)

En este sentido ha de reconocerse que es dominante en los estudios de política pública considerar que la política es un proceso que se desenvuelve por etapas, cada una de las cuales posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, la cual influye en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras; las etapas del proceso denotan sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso, y de ninguna manera eventos sucesivos y realmente separables. En la práctica las “etapas” pueden sobreponerse y suponerse unas a

las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse. Separar en diversos tramos la elaboración de una política es algo artificial y puede ser hasta desviante, si deja la impresión o recomienda que se proceda etapa tras etapa, prohibiendo avanzar a la subsiguiente a menos que se haya completado la precedente. (Aguilar, 2007), es ingenuo pensar que puede suceder algo así en la realidad.

Se debe tomar en cuenta que, este método de observar como “paso a paso” este proceso, corre el riesgo de caer en el supuesto de que la formulación de políticas se lleva a cabo mediante un proceso ordenado y racional, situación que podemos relacionar con el proceso decisorio y la racional total del hombre económico; el cual conoce todas las alternativas y consecuencias, razón por la que al elegir una alternativa, toma la óptima, sin embargo, sabemos, cómo menciona Simon (1988) que la racionalidad del hombre es limitada, y que el conocimiento que posee es fraccionado, por lo que las decisiones que toma son satisfactorias; es decir, no podemos comparar la formulación de políticas con acciones como, el escribir un artículo para un curso en la universidad con una introducción, un cuerpo principal y una conclusión, y con cada una de las partes consecutivas bien conectadas. El que las políticas públicas se elaboren de esta forma debería ponerse en cuestión más que suponerse. (Lindblom, 1991)

Debemos tomar en cuenta también que lo que puede parecer la solución para un grupo puede ser considerada como un problema para otro; aunado a esta situación hay que agregar, que usualmente la fase de implementación y la de elaboración de la agenda se mezclan mutuamente, mientras que la evaluación de

políticas, a menudo percibida como el último paso, no constituye un paso en la formulación de las políticas públicas a menos que ofrezca ideas sobre los posibles próximos movimientos, debido a que si se trata de un paso distintivo, la evaluación de políticas se trataría como ligado a otros intentos de valorar y formular las próximas políticas. (Lindblom, 1991)

Debido a todas estas consideraciones es que, como mencionamos anteriormente, debemos considerar sobre todo, que el proceso de elaboración de políticas públicas es complejo, que tiene límites inciertos, esto es, que no tiene principio ni fin, aunque una gran parte de los estudiosos consideren que el mismo inicia con la identificación de un problema y finaliza con la evaluación de la política que “solucionó” el problema inicial; esto sería restar importancia a este ciclo.

Una consideración más, es que en la práctica quienes son los encargados de la ejecución y la planeación de cualquier estrategia, no tienen vínculo alguno, lo cual limita la retroalimentación durante el proceso, así como la posible ubicación de áreas de mejora.

Después de hacer este breve recorrido, por el proceso de formulación de la política pública, podemos pasar al siguiente apartado en donde, se presentará de manera resumida algunos puntos de los PND, de los últimos cinco sexenios presidenciales en México, para después tomar algunos rubros que han provocado la situación actual del campo, considerando además el impacto de los tratados de libre comercio, para finalmente presentar algunas reflexiones en torno a la temática expuesta a lo largo de nuestro trabajo.

Plan Nacional de Desarrollo

Para poder iniciar el análisis propuesto, debemos comenzar con un breve recorrido histórico en torno al Plan Nacional de Desarrollo, idea que nace en México durante el periodo de Miguel de la Madrid Hurtado en 1983, quien después de la primera entrega, impulsó una serie de reformas constitucionales, las cuales volvieron obligatoria la elaboración de este documento, pues anteriormente solo se hacía entrega del plan sexenal, establecido en el gobierno de Lázaro Cárdena (Vargas, 2013)

En la actualidad es el artículo 26 de la Constitución Política, el que establece que en cada gobierno de la República “habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal”. Este plan representa el eje rector sobre el cual se guiaran las estrategias en diferentes rubros como la economía, la educación, la lucha contra la pobreza, la desigualdad, y por supuesto el rescate al sector rural. En este sentido en un primer momento haremos una revisión del PND, de cinco periodos presidenciales, tomando en cuenta los objetivos, o ejes conductores de estos, los sexenios a considerar son:

- Carlos Salinas de Gortari (1989-1994)
- Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)
- Vicente Fox Quesada (2000-2006)
- Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)
- Enrique Peña Nieto (2012-actual)

En la figura 1, puede observarse un histórico a través del tiempo, desde el gobierno salinista al actual, de los conceptos generales y las semejanzas en los ejes rectores de los planes de desarrollo de cada sexenio.

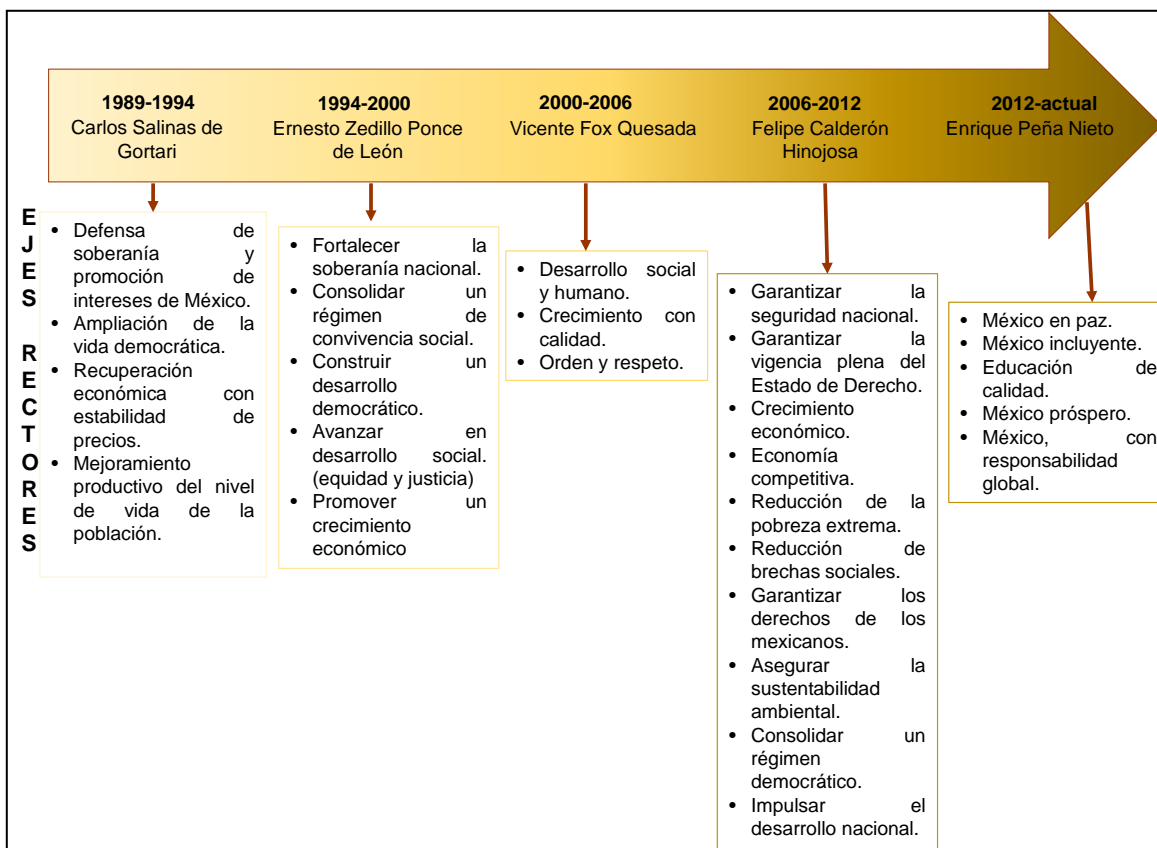


Figura 1. Histórico de ejes rectores en los planes de desarrollo nacional.

Fuente: Elaboración propia con base en Vargas (2013)

Ahora bien, procedamos a observar de manera un poco más extensa lo plasmado en la figura anterior, haciendo de manera cronométrica.

Para Miguel Ángel Vargas (2013)

Objetivos Generales del Plan Nacional de Desarrollo de Carlos Salinas de Gortari

1. La defensa de la soberanía y promoción de los intereses de México en el mundo;

2. La ampliación de la vida democrática;

3. La recuperación económica con estabilidad de precios;
4. El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

Objetivos Generales del Plan Nacional de Desarrollo de Ernesto Zedillo Ponce de León:

1. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.

2. Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.

3. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.

4. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.

5. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

Objetivos Generales del Plan Nacional de Desarrollo de Vicente Fox Quesada:

1. Desarrollo Social y Humano

- a. Mejorar los niveles de educación y de bienestar de los mexicanos.

- b. Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades.

- c. Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva.

- d. Fortalecer la cohesión y el capital sociales.
- e. Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza.
- f. Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones.

2. Crecimiento con Calidad

- a. Conducir responsablemente la marcha económica del país.
- b. Elevar y extender la competitividad del país.
- c. Asegurar el desarrollo incluyente.
- d. Promover el desarrollo económico regional equilibrado.
- e. Crear condiciones para un desarrollo sustentable.

3. Orden y Respeto

- a. Defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacionales.
- b. Diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional.
- c. Contribuir a que las relaciones políticas ocurran en el marco de una nueva gobernabilidad democrática.
- d. Construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los Poderes de la Unión y avanzar hacia el auténtico federalismo.
- e. Fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución territorial.
- f. Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y al desempeño de la administración pública federal.

g. Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana.

h. Garantizar una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.

Objetivos Generales del Plan Nacional de Desarrollo de Felipe Calderón Hinojosa:

1. Garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y la soberanía del país, y asegurar la viabilidad del Estado y de la democracia.

2. Garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho, fortalecer el marco institucional y afianzar una sólida cultura de legalidad para que los mexicanos vean realmente protegida su integridad física, su familia y su patrimonio en un marco de convivencia social armónica.

3. Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan a todos los mexicanos, especialmente a aquellos que viven en pobreza, tener un ingreso digno y mejorar su calidad de vida.

4. Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas.

5. Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades y la ampliación de capacidades para que todos los mexicanos mejoren significativamente su calidad de vida y tengan garantizados, alimentación, salud,

educación, vivienda digna y un medio ambiente adecuado para su desarrollo tal y como lo establece la Constitución.

6. Reducir significativamente las brechas sociales, económicas y culturales persistentes en la sociedad, y que esto se traduzca en que los mexicanos sean tratados con equidad y justicia en todas las esferas de su vida, de tal manera que no exista forma alguna de discriminación.

7. Garantizar que los mexicanos cuenten con oportunidades efectivas para ejercer a plenitud sus derechos ciudadanos y para participar activamente en la vida política, cultural, económica y social de sus comunidades y del país.

8. Asegurar la sustentabilidad ambiental mediante la participación responsable de los mexicanos en el cuidado, la protección, la preservación y el aprovechamiento racional de la riqueza natural del país, logrando así afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural y la calidad de vida de las generaciones futuras.

9. Consolidar un régimen democrático, a través del acuerdo y el diálogo entre los Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos, que se traduzca en condiciones efectivas para que los mexicanos puedan prosperar con su propio esfuerzo y esté fundamentado en valores como la libertad, la legalidad, la pluralidad, la honestidad, la tolerancia y el ejercicio ético del poder.

10. Aprovechar los beneficios de un mundo globalizado para impulsar el desarrollo nacional y proyectar los intereses de México en el exterior, con base en la fuerza de su identidad nacional y su cultura; y asumiendo su

responsabilidad como promotor del progreso y de la convivencia pacífica entre las naciones.

Objetivos Generales del Plan Nacional de Desarrollo de Enrique Peña Nieto:

1. México en paz.

a. Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática.

b. Garantizar la Seguridad Nacional.

c. Mejorar las condiciones de seguridad pública.

d. Garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente.

e. Garantizar el respeto y protección de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación.

f. Salvaguardar a la población, a sus bienes y a su entorno ante un desastre de origen natural o humano.

2. México Incluyente

a. Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población.

b. Transitar hacia una sociedad equitativa e incluyente.

c. Asegurar el acceso a los servicios de salud.

d. Ampliar el acceso a la seguridad social.

e. Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna.

3. México Educación y Calidad

a. Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad.

- b. Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo.
 - c. Ampliar el acceso a la cultura como un medio para la formación integral de los ciudadanos.
 - d. Promover el deporte de manera incluyente para fomentar una cultura de salud.
 - e. Hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación pilares para el progreso económico y social sostenible.
4. México Próspero
- a. Mantener la estabilidad macroeconómica del país.
 - b. Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento.
 - c. Promover el empleo de calidad.
 - d. Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo.
 - e. Democratizar el acceso a servicios de telecomunicaciones.
 - f. Abastecer de energía al país con precios competitivos, calidad y eficiencia a lo largo de la cadena productiva.
 - g. Garantizar reglas claras que incentiven el desarrollo de un mercado interno competitivo.
 - h. Desarrollar los sectores estratégicos del país.
 - i. Contar con una infraestructura de transporte que se refleje en menores costos para realizar la actividad económica.

j. Construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país.

k. Aprovechar el potencial turístico de México para generar una mayor derrama económica en el país.

5. México con Responsabilidad Global

a. Ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo.

b. Promover el valor de México en el mundo mediante la difusión económica, turística y cultural.

c. Reafirmar el compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva.

d. Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional.

Después de observar de manera breve estos puntos coincidentes entre los planes de desarrollo, procedamos a realizar un pequeño análisis en torno a los mismos, pero tomando en cuenta indicadores como el Producto Interno Bruto (PIB), la deuda pública, para después aterrizarlo en algo más específico, que es el PIB agropecuario., así como algunas estrategias para combatir el rezago y caída de este sector, tratando al mismo tiempo de describir el impacto de cada una, al momento de ser aplicadas.

Análisis del Plan de Desarrollo Nacional.

Lo expuesto anteriormente, nos muestra que a pesar de que los tiempos eran diferentes, sobre todo en lo referente al contexto que involucraba al país, los objetivos, ejes rectores de cada uno de los planes de desarrollo en el periodo de

1984, hasta el actual, nos muestran convergencias entre ellos, aunque en diferente orden de importancia, pues no podemos negar que dentro de cada sexenio se han presentado fenómenos y problemáticas específicas, que requerían de atención inmediata; las similitudes que se pueden encontrar son, la defensa de la soberanía nacional, recuperación de la economía mexicana, el mejoramiento del nivel productivo de la población en general, promover crecimientos dinámicos, vigorosos y sobretodo sostenidos, algo que vale la pena resaltar es que en las propuestas de los últimos tres presidentes, podemos observar la integración de la sustentabilidad, tema que ha tomado relevancia a nivel mundial, por el considerable deterioro en el medio ambiente. Debido a esta situación es que se podría decir que, en un alrededor del 90% las políticas implementadas desde Salinas hasta Peña son similares, sino es que iguales. (Rosas, 2015)

Ahora bien, observando estas similitudes tomaremos en cuenta las variables PIB y deuda nacional, para mostrar un pequeño panorama de la situación del país, para después de esto, bajar el nivel y centrarnos específicamente en el sector agropecuario, para lo cual recurriremos a la aportación de este al PIB, con lo cual observaremos de manera clara, cómo es que esta participación ha disminuido significativamente, lo cual nos indica diferentes cuestiones, entre ellas, la pérdida de la soberanía alimenticia, el deterioro del campo, y la falta de estrategias adecuadas para combatir esta tendencia a la baja de tan importante sector; revisaremos además la evolución del mismo con relación a la producción de alimentos y su importación al país, esto a partir de la entrada en vigencia de los

tratados de libre comercio, así como el impacto de los mismos en la productividad rural.

PIB nacional

Para que dentro del país se goce de una buena economía, se dice que la tasa de crecimiento debería ser del 6% anual, pero como observaremos en la tabla 1, durante los sexenios que nos encontramos revisando difícilmente ha llegado al 4%, reduciéndose de los sexenios de Salinas y Zedillo, a los de Fox y Calderón, tendencia que hasta el día de hoy prevalece, donde apenas se alcanza un 2%.

Tabla 1
Evolución de la tasa de crecimiento 1994-2016

Presidente	Periodo	Tasa de crecimiento promedio del PIB
Carlos Salinas de Gortari	1994	3.91%
Ernesto Zedillo Ponce de León	2000	3.39%
Vicente Fox Quesada	2006	2.03%
Felipe Calderón Hinojosa	2012	2.04%
Enrique Peña Nieto	2016	2.00%

Fuente: economía.com.mx

Observando esta tendencia al declive podríamos cuestionar ¿dónde quedan los objetivos plasmados en el PND, específico de cada sexenio?, ¿son acaso simples buenos deseos?, ¿al elaborar los PND, se tomaron en cuenta los factores contextuales del país?, en este sentido es importante retomar lo que se comentó anteriormente en este trabajo, la falta de vinculación entre la elaboración y la implantación de políticas; hace compleja, pero no imposible la tarea de llevar a la

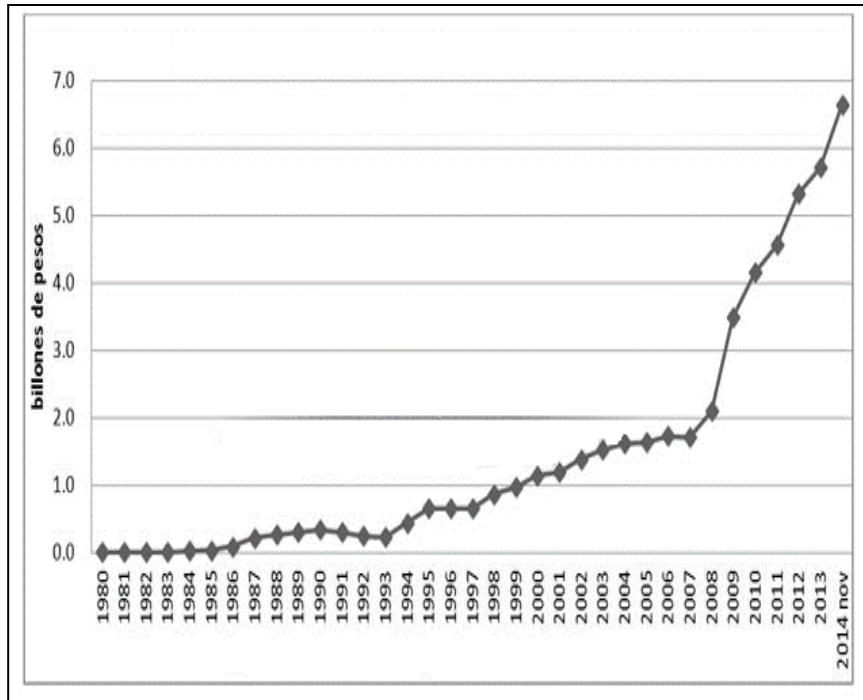
práctica de manera eficiente las estrategias formuladas para combatir un tema en específico.

Deuda pública.

Un factor que debemos considerar además de la tasa de crecimiento económica, es el endeudamiento que se ha generado en estos periodos, para poder contar con una visión más amplia de lo que sucede actualmente en el sector agropecuario, pues el alud del mismo comienza en el sexenio de Salinas con un suceso principalmente, la venta de empresas paraestatales.

Esta situación afectó fuertemente, además de al sector agropecuario, a dos rubros de la economía, el déficit fiscal y la deuda pública (Ramírez, 2007); y a pesar de que a corto plazo el déficit fiscal disminuiría debido a que los gastos que representaban estas empresas dejaron de estar a cargo del Estado, contrariamente a esto se dejó de contar con los ingresos generados por la recaudación de impuestos de las mismas, pues al pasar a manos de empresas privadas, no se garantizaba esta contribución, pues en México como en otros países se vuelven usuales, las prácticas de evasión fiscal.

En este sentido cobra relevancia observar el comportamiento de la deuda pública, la cual puede verse en la gráfica 1.



Gráfica 1 Endeudamiento neto del sector público 1980-2014
Fuente: Rodríguez 2015

En cuanto a la deuda pública, se instrumentó fuese disminuida con parte de los ingresos generados de la venta de las paraestatales, proceso que al no derivarse en una transformación estructural de largo plazo se revirtió, provocando que en la actualidad nuestra economía sufra de nueva cuenta los embates de otro endeudamiento (Ramírez, 2007). Situación similar a la vivida antes de la comercialización de estas empresas, pues con esta transacción el gobierno dejó de generar entradas, y se volvió necesario solicitar créditos para costear el gasto corriente, y no caer en el incumplimiento de pagos. En la gráfica podemos observar claramente que la tendencia de este rubro es incremental.

Si comparamos nuevamente el discurso plasmado en los PND, observamos que estos se contraponen con lo que sucede en la realidad, pues si bien de 1990 a 1993 existió un decremento en la deuda pública, esta volvió a aumentar en los años subsecuentes, movimiento que se acelera al transcurrir los diferentes

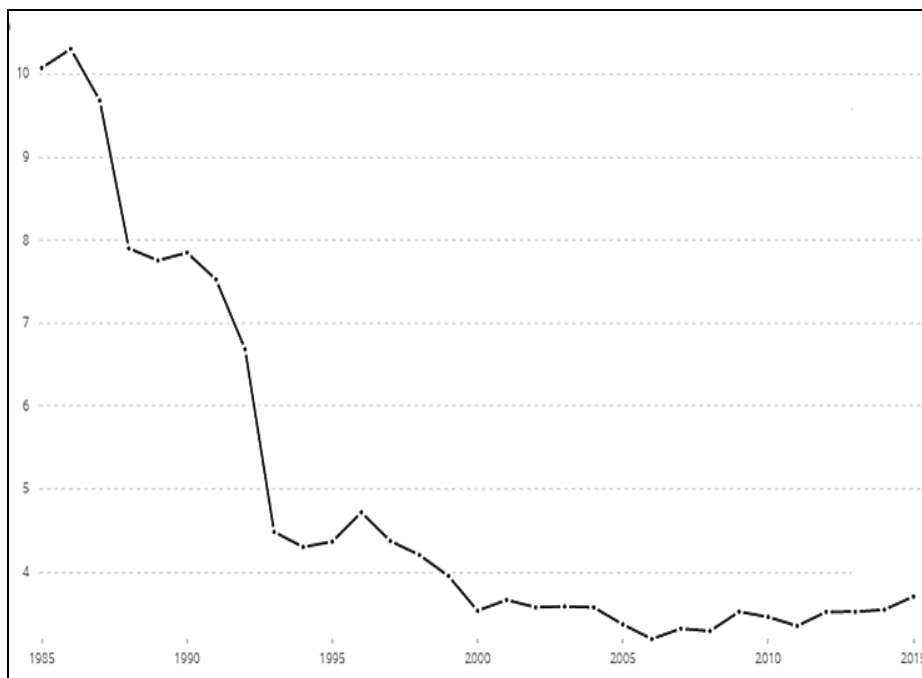
sexenios, siendo el año de 1995 uno de los más representativos, pues en este se vivió una crisis de la cual la economía nacional no ha podido recuperarse.

Ante este escenario, se comprueba un supuesto, pues si no se realizaban propuestas a largo plazo, en torno a las actividades que realizaban las paraestatales, iban a llegar nuevos endeudamientos, esto por la desarticulación que se generó al caer estas empresas en el sector privado, lo cual genera un círculo vicioso en el que, por un lado no se tiene la capacidad productiva, para con ello poder abonar a la deuda y por el otro se privilegia el pago de intereses de la misma, haciendo está cada vez más grande e incosteable.

Y si a esta, ya de por sí grave situación, sumamos el decremento de producción de uno de nuestros sectores principales, ocasionado en gran medida por la venta y desarticulación de las paraestatales que surtían sus insumos, adicionando además la falta de interés en producir, o las mismas adversidades que representa la actividad agraria en este territorio, es decir, condiciones climáticas, económicas, técnicas, de seguridad, entre otras podemos comprender el porqué de la disminución en la aportación al PIB nacional por parte de este sector.

PIB agropecuario

Ahora bien con lo que respecta al PIB agropecuario en la gráfica 2 podemos observar cómo es que este ha estado oscilando durante los periodos tomados en cuenta en este trabajo, pasando de un nivel muy alto de participación, a un decremento considerable.



Gráfica 2 Histórico de la aportación al PIB por parte del sector agrario.
Fuente: Banco Mundial, 2016.

En esta gráfica podemos ver claramente que el último repunte que tuvo el sector fue en 1985 y a partir de este la tendencia es a la baja, presentándose un ligero incremento en 1995, pero no una recuperación real de su aporte al PIB. En este sentido se observa nuevamente la desarticulación entre formulación e implementación de políticas destinadas a restaurar el auge e importancia de este sector.

Ahora bien un resultado, de estos índices de crecimiento en el sector agrario, que es por demás avasallador es el incremento de pobres en el país, ubicados en las áreas rurales principalmente y que pese a la generación de programas para combatir esta problemática sigue en aumento, según un estudio realizado por el Colegio de México, "...el fracaso se debe a que nunca se estableció una nueva

estrategia de combate y que las medidas fueron asistencialistas o paternalistas”¹
(Navarro, 2014)

Algo que ha quedado muy claro es que a casi cuatro décadas del desarrollo e implementación de diversas políticas para el desarrollo, y en donde se han privilegiado los objetivos plasmados en los PND, el impacto en la población es nulo, pues como se mencionó anteriormente la tasa de pobres sigue incrementándose, mientras que el porcentaje de crecimiento económico sigue disminuyendo.

Con respecto a esta situación, si analizamos los diversos programas encaminados al desarrollo del sector rural de las diferentes dependencias (SAGARPA, SEDATU, SEDESOL, SEMARNAT), podemos observar que estos tienen como finalidad principal el aumento en la producción, y la disminución de la pobreza en zonas marginadas, sumando a esto, en los últimos tiempos el desarrollo sustentable, a través de la preservación de los recursos naturales, objetivos que difícilmente pueden alcanzarse. Se busca además el incremento de la productividad del sector para volverlo más competitivo, pero si tomamos en cuenta que con la firma de tratados de libre comercio, se abren las puertas, no solo a productos producidos en otros países, sino a precios más bajos, la competencia se vuelve más complicada, obteniendo como resultado un impacto negativo en la soberanía alimentaria, pues después de la firma de diversos tratados tenemos que México importa hoy el 58% (ONU) de su consumo agrícola, situación que organismos internacionales como la FAO consideran dramática debido a que con un 25% la soberanía alimentaria se encuentra amenazada y más

¹ Se quitaron las comillas entre los términos asistencialistas o paternalistas.

aún porque esa dependencia tiende a crecer de manera acelerada año con año, gastando grandes sumas de dinero para poder subsanar los requerimientos alimentarios de la población. Es importante entonces revisar algunos de los tratados de libre comercio con los que cuenta el país.

Tratados de libre comercio

México cuenta con una red de 12 Tratados de Libre Comercio con 46 países, 32 Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones con 33 países y 9 acuerdos de alcance limitado en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (Secretaría de Economía, 2015)

Los diversos tratados de libre comercio a los que se ha suscrito México le brindan oportunidades de comercialización de bienes producidos dentro del país, en especial la liberación de productos agropecuarios, en donde se presentan áreas de oportunidad en algunos rubros, mientras que otros difícilmente puede competirse, situación por la cual no todos los productos se liberan desde el comienzo de estos tratados, como paso con la firma del TLC (entre Estados Unidos, Canadá y México) donde se estipula que después de esta se realizarían las siguientes acciones (Arambula 2008)

Extractos recuperados de la Secretaría de Economía (2015), donde se menciona que las acciones precedentes a la firma serían:

- Eliminación inmediata de aranceles a 61% de las exportaciones agrícolas a: Estados Unidos: ganado bovino en piel, miel de abeja, nueces, flores (excepto rosas), tequila, fresas, mijo, melaza de caña y ajos; en periodos estacionales: tomate, berenjena, chile, calabaza, sandía y cebolla. Canadá: coles, café, jugo de

toronja, verduras y nueces. Transcurrido el primer plazo de desgravación, quedan libres de arancel en Estados Unidos

- A partir del 10 de enero de 1998: rosa, naranja, mango, aceituna, jugo de piña, verduras en conserva, frambuesa, zarzamora, fruta en conserva y zanahoria; en Canadá: calabaza, cebolla, ajo, chocolate, rábano, verdura congelada, alubia, mayonesa; en temporada: col de Bruselas, pimiento, calabacitas y maíz dulce.

- A partir del 10 de enero de 2003, en Estados Unidos: fresa congelada, tomate, lima, aguacate, tabaco, condimentos, sazonadores, salsas, hojas de tabaco, chile ancho y chocolate; en Canadá: fresa, brócoli, tomate, pepino, chayote y flores.

- A partir del 1º de enero de 2008, en Estados Unidos, a productos como: jugo de naranja congelado y sin congelar, melón, cebolla seca y en polvo, ajo seco y cacahuate. Protección,

- Hasta 2003, de partes de pollo, productos porcícolas, papa, manzana, aceites, alimentos preparados y embutidos.

- A partir del 1º de enero de 2008, a productos como: maíz, frijol y leche en polvo.

Y si bien, dentro de las atribuciones que se establecen en los tratados de libre comercio, se promueve la exportación de productos mexicanos, especialmente del sector agropecuario, se incita el consumo de mercancía producidas en otros países, lo cual tiende a la afectación de la producción local, además de que debemos tomar en cuenta que en lugares como Estados Unidos o Canadá se privilegia la producción industrial y en grandes volúmenes, para poder reducir

costos, aún a costa de la calidad de los mismos. En las tablas 2 y 3 podemos observar el comportamiento de las importaciones y exportaciones de productos agropecuarios, resultando en un balance negativo para el país, pues se ve claramente la reflejada la pérdida de soberanía alimentaria, pues importamos una gran cantidad de alimentos, necesarios para abastecer a la población.

Tabla 2
Comercio exterior agropecuario.*

Periodo	Exportaciones	Importaciones	Saldo
2007	7415	8994	-1579
2008	7895	11838	-3943
2009	7726	8616	-889
2010	8616	9845	-1235

Fuente: Hernández & Escalante 2011, (*Millones de dólares)

Tabla 3
Balanza comercial de productos agropecuarios en México *

Periodo	Ganado vacuno	Frijol	Trigo	Maíz
2007	386	-46	-707	-1483
2008	177	-61	-657	-238
2009	365	-142	-452	-1349
2010	500	-84	-759	-1428

Fuente: Hernández & Escalante 2011, (*Millones de dólares)

En las dos tablas anteriores podemos observar cómo es que los saldos de las producciones son en su mayoría negativas para México, por lo tanto para los productores, dejándonos en una situación en la que debemos importar alimentos para poder cubrir la demanda alimenticia de la población. Aunado a esto, hay que

considerar que la mayoría de los precios internacionales de los productos agropecuarios son más bajos en el exterior que al interior del país, debido en algunos casos a las políticas que se tiene para llevar a cabo sus producciones, mientras que en otros son sus condiciones edafoclimáticas las que favorecen la producción de ese bien.

Reflexiones finales.

Después de este breve recorrido por un periodo donde se han vivido sucesos que han marcado a la población, crisis, venta de paraestatales, firmas de tratados, entre otros, destacando aquellos que han trastocado al sector agropecuario, podemos decir, que si bien los Planes de Desarrollo Nacional, son políticas, formuladas para subsanar áreas en donde se observan graves problemáticas, se constata que no hay una vinculación entre lo que se proyecta y lo que sucede en la práctica.

Que el sector agropecuario se ha visto fuertemente afectado por las diferentes estrategias implementadas por los gobiernos, en su respectivo momento, pero que este daño se ha ido incrementando y perpetuando con el transcurrir de los años, y el cambio no solo de mandatario, sino de la fuerza política poseedora del privilegio de gobernar a esta Nación.

A pesar de que, en este lapso de tiempo considerado en el presente trabajo, se presentó el cambio de fuerza política en la presidencia, los planes y estrategias presentadas por los mandatarios en turno seguían la línea de sus antecesores, lo cual nos habla de una falta de innovación y de creatividad para formular nuevas alternativas que respondan a las condiciones o factores contextuales de cada

sexenio. En particular se debe rescatar el papel histórico que jugó el sector agrario en el período de la industrialización como generador de divisas o lograr al menos un balance favorable así como abastecer el mercado nacional de alimentos y con ello proveer empleos como principal mecanismo de seguridad y de restañoamiento del tejido social en el medio rural.

Finalmente, lo que si podemos decir es que se tiene que hacer mucho para volver a articular el área productiva en el país, como se ha hecho en los llamados países desarrollados quienes han tecnificado sus producciones, además de enseñar al campesino a ser empresario y aprovechar todos los elementos que tiene a su disposición para llevar a cabo su labor, si en México se buscará la implementación de estrategias que se orientaran a conseguir objetivos similares, pero que se vincularan a la vez con la implementación de las mismas, es como podría hablarse de alcanzar los objetivos de los PND, para con ello lograr la competitividad y la soberanía que marcan sus ejes rectores.

Referencias bibliográficas.

Aguilar, L.F. (2007) El estudio de las Políticas Públicas, Miguel Ángel Porrúa, México.

----- (2007) Problemas públicos y agenda de gobierno, Miguel Ángel Porrúa, México.

----- (2007) La implementación de las políticas, Miguel Ángel Porrúa, México.

Ayala, S.Y., y Vargas, G. (2014) Proyecto: Primer encuentro multidisciplinario. “Hacia el rescate de nuestra juventud indígena” Chiquihuitlán, Cuicatlán, Oaxaca, 2015, Memorias del XII Congreso Internacional de Análisis

Organizacional, Organizaciones e instituciones: Tradición, desarrollo y multiculturalidad, Cancún, Quintana Roo, REMINEO.

Crozier, M., & Friedberg, E. (1990). El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva. México: Alianza.

Lindblom, E., (1991) El proceso de elaboración de políticas públicas, ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, España.

----- (2000) Democracia y sistema de mercado, Fondo de Cultura Económica, México.

Ramírez, C., E. (2007). El proceso de privatización: Antecedentes, implicaciones y resultados. México. Contaduría y Administración. Núm. 222

Roth, A., (2006) Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación, Ediciones Aurora, Bogotá, Colombia.

Tamayo, M. (1997) El análisis de las políticas públicas. En Administración pública, Alianza Universidad, Madrid, España.

Simon, H, (1988), El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa, Aguilar Buenos Aires.

Vargas, G. (2007) Metaevaluación de programas de la SAGARPA, dirigidos a grupos agrícolas básicos. Resultados generales, CEDRSSA, México.

Referencias Electrónicas.

Calderón, H., F. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. (21-9-2016) Recuperado de: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf

Crecimiento del PIB de México (S/F) (23-09-2016) Economia.com.mx Recuperado de: http://www.economia.com.mx/crecimiento_del_pib_de_mexico.htm

Fox, Q., V. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. (21-9-2016) Recuperado de:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=766335&fecha=30/05/2001

Grafica de la Evolución del Aporte del PIB del Sector Agrícola (2016) Recuperada de:
<http://datos.bancomundial.org/indicador/NV.AGR.TOTL.ZS?end=2015&locations=MX&start=1985&view=chart&year=1984>

Navarro, I. (2014) (24-9-2015) Persiste la pobreza pese a 40 años de programas. Mexico. Grupo Milenio. Recuperado de:
http://www.milenio.com/politica/Persiste-pobreza-pese-anos-programas-Mexico-pobres-marginalidad_social-socioeconomica_0_364163589.html

Peña, N., E. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. (21-9-2016) Recuperado de:
<http://pnd.gob.mx/>

Rodríguez, H., J., A. (2015) La deuda que todos los mexicanos debemos de pagar: Entre la histórica irresponsabilidad, el despilfarro y la corrupción gubernamental y la avaricia de los prestamistas internacionales. Mexico. Centro de Analisis Multidisciplinarios. Recuperado de:
<http://cam.economia.unam.mx/reporte-de-investigacion-119-la-deuda-que-todos-los-mexicanos-debemos-de-pagar-entre-la-historica-irresponsabilidad-el-despilfarro-y-la-corrupcion-gubernamental-y-la-avaricia-de-los-pres/>

Rojas, E. Caceres, E. (2016) (23-09-2016). Economía con Peña crece más que con Calderón y Fox, pero menos que con Zedillo. El Financiero. Recuperado: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/pena-mejor-que-calderon-y-fox-pero-peor-que-zedillo.html>

- Rosas, E. (2013), (23-09-2016). Modelo económico de EPN es fallido e igual al de Salinas; un asalto a ciudadanos: Escobar. Revolucion Tres punto Cero. Recuperado de: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NV.AGR.TOTL.ZS?end=2015&locations=MX&start=1985&view=chart&year=1984>
- Salinas, G., C. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. (21-9-2016) Recuperado de: <http://ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDPaneacionD/pdf/PND%201989-1994.pdf>
- Tratados de libre comercio (2015) (24-09-2016) Secretaria de Economía, Recuperado de <http://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-paises-con-tratados-y-acuerdos-firmados-con-mexico>
- Vargas, V., M., A. (2013), (20-09-2016) 6 presidentes y 6 planes de desarrollo con metas similares. CNN México. Recuperado de <http://m.adnpolitico.com/gobierno/2013/08/29/6-presidentes-y-6-planes-de-desarrollo-con-metas-similares>
- Zedillo, P., E. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. (21-9-2016) Recuperado de: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd.pdf>