



SAGARPA
SECRETARÍA DE AGRICULTURA,
GANADERÍA, DESARROLLO RURAL,
PESCA Y ALIMENTACIÓN



Propuesta de políticas públicas para el desarrollo del sector rural y pesquero (SRP) en México

Informe Final

Marzo 2013



Directorio

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN

Secretario

Enrique Martínez y Martínez

Subsecretario de Alimentación y Competitividad

Ricardo Aguilar Castillo

Director General de Planeación y Evaluación

Carlos Gerardo López Cervantes

Director General Adjunto de Evaluación de Programas

Aníbal González Pedraza

Directora de Diagnóstico de Planeación y Proyectos

Verónica Gutiérrez Macías

Subdirectora de Evaluación

Silvia Dolores Urbina Hinojosa

Subdirector de Análisis y Seguimiento

Jaime Clemente Hernández



Nuria Urquía Fernández

Representante de la FAO en México

Salomón Salcedo Baca

Oficial Principal de Políticas

Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe

Luis Gómez Oliver

Director del Proyecto

Héctor Manuel Torres Arroyo

Juan Rodríguez Salazar

Consultores

Propuesta de políticas públicas para el desarrollo del sector rural y pesquero (SRP) en México (Informe final)

Contenido

Resumen ejecutivo	1
Introducción	33
1. Principales elementos de la política sectorial	35
A. Aspectos legales y normativos.....	37
B. Instrumentos para operar la política	38
C. Arreglo institucional.....	39
D. Otros factores que influyen en la política.....	41
2. Problemas centrales del SRP y su atención programática	43
3. Formulación de una estrategia diferenciada para operar la política	47
A. Estrategia de intervención diferenciada.....	47
B. Avances de atención diferenciada a nivel federal y estatal	48
<i>Iniciativas nacionales</i>	48
<i>Disposiciones legales y normativas</i>	50
<i>Algunos ejercicios estatales</i>	54
<i>Otros ejercicios</i>	58
<i>Propuesta de estratificación nacional</i>	58
C. Atención de la política sectorial por estratos	63
<i>i. Problemas y atención a los productores de los Estratos E1 y E2</i>	65
<i>ii. Problemas y atención a los productores de los Estratos E3 y E4</i>	72
<i>iii. Problemas y atención a los productores de los Estratos E5 y E6</i>	79
4. Alcances de la política sectorial en la administración 2007-2012	84
A. Conclusiones generales	84
B. Apreciaciones sobre las principales orientaciones del gasto público	90
C. Algunos temas relevantes que rebasan el alcance de la política sectorial.....	98
5. Lineamientos para fortalecer la política sectorial en los próximos años.....	100
A. Visión estratégica integral	100

B.	Atención diferenciada.....	102
	<i>Atención a las UER de subsistencia (estratos E1 y E2)</i>	<i>103</i>
	<i>Atención a las UER de subsistencia (estratos E3 y E4)</i>	<i>104</i>
	<i>Atención a las UER de subsistencia (estratos E5 y E6)</i>	<i>105</i>
	<i>Progreso de la estratificación de las UER</i>	<i>107</i>
C.	Productividad y competitividad de las actividades productivas en el medio rural	110
D.	Recursos naturales y cambio climático	112
E.	Fortalecimiento institucional y proceso de planeación	114
F.	Gasto público, inversión y concurrencia regional/territorial.....	116
G.	Esquema de atención territorial e integral	118
H.	Riesgos.....	119
6.	Ejes prioritarios de política	120
A.	Estrategia agroalimentaria de mediano y largo plazo para el Sur-Sureste	120
B.	Racionalidad y eficiencia en el uso del agua para la producción agropecuaria	120
C.	Desarrollo de la agricultura familiar	121
D.	Eficiencia en cosecha, poscosecha y comercialización.....	121
E.	Diversificación de mercados de exportación de productos agroalimentarios	122
	Bibliografía	124
	Anexos.....	128
	ANEXO 1. Estructura programática	126
	ANEXO 2. Atención de los problemas centrales en el SRP	129
	ANEXO 3. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Sustentable	162
	ANEXO 4. SAGARPA. Presupuesto 2007 – 2012	164
	ANEXO 5. Distribución de las UER, según estratos, en las entidades federativas	170

Índice de tablas

1. Estabilidad macroeconómica en México	34
2. Relaciones de causa efecto del SRP: Actividades agropecuarias y pesqueras con bajo crecimiento	43
3. Relaciones de causa efecto del SRP: Pobreza de las Familias Rurales	43
4. Relaciones de causa efecto del SRP: Degradación de los Recursos Naturales	44
5. Relaciones de causa efecto del SRP: Entorno Económico Desfavorable	44
6. Relaciones de causa efecto del SRP: Marco Institucional Débil	44
7. Estratos en el sector agropecuario identificados en 1995	47
8. Ordenamientos legales y administrativos para la estratificación	49
9. Otros Programas que utilizan una estratificación	53
10. Ejercicios de estratificación estatales	54
11. Estratos de Unidades Económicas en el Sector Rural y Pesquero	58
12. Estratificación Nacional de UER en el Sector Rural y Pesquero	59
13. Presencia porcentual de Estratos por Entidad	64
14. Concentración de UER de subsistencia	65
15. Principales problemas y necesidades de los Estratos E1 y E2	66
16. Principales problemas y necesidades de los Estratos E3 y E4	73
17. Principales problemas y necesidades de los estratos de E5 y E6	80
18. Indicadores del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012	84
19. Evolución consumo aparente e importaciones de los principales productos agropecuarios	85
20. Distribución de los recursos canalizados como subsidios al sector (2007 – 2012)	91

Índice de Figuras

Figura 1. Aspectos que influyen en la definición y operación de la política sectorial	35
Figura 2. Arreglo institucional para operar la política sectorial	39
Figura 3. Principales causas del problema del SRP	42
Figura 4. Ubicación geográfica de los Estratos E1 y E2	66
Figura 5. Ubicación geográfica de los Estratos E3 y E4	73
Figura 6. Ubicación geográfica de los Estratos E5 y E6	79

Índice de Gráficas

Gráfica 1. Participación de SAGARPA en el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable	40
Gráfica 2. Unidades Económicas Rurales en México	62
Gráfica 3. Presupuesto total de SAGARPA durante 2007 – 2012	87
Gráfica 4. Participación de SAGARPA en el total de recursos del PEC	87
Gráfica 5. Evolución del tipo de gasto en el PEC	88
Gráfica 6. Proporción de recursos destinados a los dos primeros deciles de productores por programa.	90
Gráfica 7. Cobertura de precios	92

Siglas y acrónimos

ADR	Agencia de Desarrollo Rural
ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
CADENA	Componente de Atención de Desastres Naturales
CEDRS	Consejo Estatal de Desarrollo Rural Sustentable
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIMMYT	Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo
CMDRS	Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONAPESCA	Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca
CONAZA	Comisión Nacional de Zonas Áridas
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CNNPR	Comité Nacional de Normalización y Pesca Responsable
CSP	Comités de los Sistemas Producto
COUSSA	Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
ENACC	Estrategia Nacional de Cambio Climático
FAO	Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FINRURAL	Financiera Rural
FIRA	Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura
FOINI	Fondo para la Inducción de Inversión en Localidades de Media, Alta y Muy Alta Marginación
FONAGA	Fondo Nacional de Garantías de los Sectores Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural
GEI	Gases de Efecto Invernadero
INAPESCA	Instituto Nacional de Pesca
INCA Rural	Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
LBOGM	Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
LPDB	Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos
MASAGRO	Programa de Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional
mdd	Millones de dólares
mdp	Millones de pesos
OGM	Organismos Genéticamente Modificada
PACC	Programa de Atención a Contingencias Climatológicas
PAIEI	Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura
PEA	Población Económica Activa

PTT	Programa de Innovación y Transferencia de Tecnología
PEC	Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable
PESA	Programa Especial de Seguridad Alimentaria
PSP	Prestadores de Servicios Profesionales
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PROCAMPO	Programa de apoyos directos al campo
PRODEZA	Programa de Desarrollo de Zonas Áridas
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección del Ambiente
PROFIN	Fondo de Garantías del Programa para la Profundización del Financiamiento Rural
PROGAN	Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola
PROMAF	Programa de Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol
RO	Reglas de Operación
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SALUD	Secretaría de Salud
SE	Secretaría de Economía
SECTUR	Secretaría de Turismo
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEP	Secretaría de Educación
SIAP	Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Pesca
SENASICA	Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria
SENER	Secretaría de Energía
SINACATRI	Sistema Nacional de Capacitación Integral
SNICS	Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas
SNIDRUS	Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable
SINIIGA	Sistema Nacional de Identificación Individual del Ganado
SNITT	Sistema Nacional de Innovación y Transferencia de Tecnología
SP	Sistema Producto
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SRP	Sector Rural y Pesquero
TIF	Rastros Tipo Inspección Federal
TLCAN	Tratado de Libre Comercio con América del Norte
TH	Proyecto Trópico Húmedo
UER	Unidad Económica Rural
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

RESUMEN EJECUTIVO

Este estudio forma parte de un amplio proyecto de cooperación técnica de la FAO con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), el cual ha establecido una línea de base nacional que cubre indicadores fundamentales para el universo de unidades económicas rurales (UER) en el país y ha realizado un diagnóstico general sobre el Sector Rural y Pesquero (SRP). Con base en esos antecedentes y otros análisis complementarios, el presente estudio se avoca a la identificación de opciones y propuestas de políticas.

El desarrollo agroalimentario y rural del país enfrenta desafíos de gran envergadura. La agricultura y la seguridad alimentaria del país se han visto fuertemente afectadas por un entorno internacional sumamente difícil y volátil, así como por el impacto de fenómenos climáticos extremos y graves brotes de zoonosis que han perjudicado seriamente la producción nacional. A pesar de eso, ha sido posible asegurar, a través de la producción y de compras externas complementarias, un abasto suficiente en alimentos y materias primas, manteniendo los precios internos bajo control. Asimismo, el desarrollo agroexportador ha permitido mantener la balanza agroalimentaria en niveles deficitarios moderados, sin afectar el equilibrio externo. Ambos aspectos han contribuido a la estabilidad económica del país.

Sin embargo, todavía el crecimiento del PIB del sector es errático, su promedio anual en el periodo 2000-2012 ha sido de 2.0% y la productividad laboral en el sector continúa estancada¹. El sector no ha logrado atraer inversiones extranjeras o diversificar sus mercados externos en forma significativa. En 2010 la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo en las zonas urbanas fue de 14.7%, mientras que en el medio rural llegó a 35.0%. Asimismo, mientras que en las ciudades la población en pobreza extrema era de 6%, en el medio rural llegaba a 24%. Además, entre 2008 y 2010 la población rural en pobreza aumentó de 62.4% a 64.9%. En general, todos los indicadores de pobreza se agudizan cuando se trata de población étnica, que en su totalidad es rural.

Uno de los avances más relevantes en la política sectorial en los últimos años ha sido la promoción de una visión integral que se introdujo, desde 2001, con la promulgación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), la cual constituyó el marco institucional para integrar el conjunto de intervenciones públicas en el medio rural a través de su consolidación dentro del gasto público destinado al desarrollo rural, en el denominado *Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable* (PEC). La LDRS también estableció los medios para la coordinación

¹ La productividad laboral se define como la relación PIB sectorial/PEA sectorial y los resultados en los últimos años pueden consultarse en el Anexo Estadístico del Sexto Informe de Gobierno del Ejecutivo Federal (Gobierno Federal, 2012)

interinstitucional y los espacios de diálogo entre los actores, por medio de la *Comisión Intersecretarial* y del *Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS)*, ambos presididos por el titular de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

Como parte de los esfuerzos para lograr una operatividad eficiente de la LDRS, la SAGARPA realizó ajustes a la estructura de los programas operativos que instrumentaron la política sectorial. Estos ajustes consideraron el replanteamiento de prioridades, la identificación y eliminación de duplicidades o contraposiciones de programas, y la mejora en la rendición de cuentas.

La SAGARPA ha impulsado la puesta en práctica de las orientaciones de la LDRS: opera un programa de intervención concurrente que procura la suma de esfuerzos y recursos para atender los principales problemas regionales y locales; ha diseñado y está operando diversos programas de subsidios en apoyo a la producción y la comercialización, así como a la transferencia de recursos que complementan los ingresos de la población más pobre; realiza inversiones en infraestructura; y lleva a cabo acciones de investigación, capacitación, sanidad y otros temas relacionados con el desarrollo del sector.

El presente documento hace un recorrido por la política sectorial operada en el SRP, sus resultados y logros originalmente esperados, profundizando en su relación con los cinco problemas destacados por el *Diagnóstico del sector rural y pesquero: Identificación de la Problemática del Sector Agropecuario y Pesquero de México*, realizado por FAO-SAGARPA en 2012, de aquí en adelante *El Diagnóstico*. Los cinco problemas destacados por *El Diagnóstico* que impiden el desarrollo del SRP son: (i) Actividades agropecuarias y pesqueras con bajo crecimiento; (ii) Pobreza de las familias rurales; (iii) Degradación de los recursos naturales; (iv) Entorno económico desfavorable; y (v) Marco institucional débil.

Las medidas de política adoptadas en el país han sido predominantemente generalizadas, sin diferenciar los diversos estratos de productores, provocando impactos diversos según las desiguales realidades que éstos presentan. En la mayor parte de las acciones de política no se han identificado alternativas de apoyo diferenciadas, de acuerdo con las disímiles dotaciones de capital natural, físico, humano, social o financiero de los diferentes estratos de productores.

Los grandes productores comerciales del Pacífico-Norte del país, que están claramente conectados con el mercado, han sido los principales beneficiarios de políticas de inversión en obras de irrigación a gran escala, de subsidios para la comercialización y para la adquisición de energéticos, y de inversiones intensivas en capital. En cambio, los productores de *subsistencia* (73%) que están dispersos en todo el país, pero se concentran en los estados del Centro, Sur y Sureste, dependen de las transferencias directas de recursos para complementar sus ingresos y no se benefician de los apoyos de fomento productivo o para la comercialización, además de que son impactados negativamente por la disminución en la demanda de mano de obra rural derivada del escaso dinamismo económico en este medio social.

Entre ambos tipos de productores está un grupo de UER que actualmente participa solamente de manera marginal en los mercados agroalimentarios, pero presenta un importante potencial para el desarrollo de una agricultura familiar rentable y generadora de ingresos remuneradores para la

población rural. El desarrollo de este segmento intermedio podría implicar cerca de un millón de UER que estarían incrementando la oferta de alimentos en ámbitos locales, dinamizando la economía rural en todo el país y mejorando la equidad, dentro de una lógica productiva de reducida intensidad de capital. Sin embargo, la aceleración de este proceso requeriría políticas específicamente diseñadas para estos productores, diferentes tanto de los programas asistenciales como de los estímulos para las grandes agroempresas.

En 2008 FAO, CEPAL y UNAM recomendaron hacer una estratificación de los productores rurales a nivel nacional que destacara las características y necesidades de cada estrato. Dicha recomendación fue implementada a través de una investigación de alcance nacional, basada en la estimación cuantitativa de los principales indicadores en las diferentes entidades federativas. A partir de los datos de esa Línea de Base, levantada en 2008, *El Diagnóstico* estratifica las UER en seis niveles o estratos, considerando el valor de las ventas realizadas por las unidades económicas.

Estratos de Unidades Económicas en el Sector Rural y Pesquero

ESTRATOS	UER	UER por Estrato	Ingresos por ventas promedio	Rango de ingresos por ventas	
				Ingresos por ventas mínimo	Ingresos por ventas máximo
E1: Familiar de subsistencia sin vinculación al mercado	1,192,029	22.4%	-	-	-
E2: Familiar de subsistencia con vinculación al mercado	2,696,735	50.6%	17,205	16	55,200
E3: En transición	442,370	8.3%	73,931	55,219	97,600
E4: Empresarial con rentabilidad frágil	528,355	9.9%	151,958	97,700	228,858
E5: Empresarial pujante	448,101	8.4%	562,433	229,175	2,322,902
E6: Empresarial dinámico	17,633	0.3%	11,700,000	2,335,900	77,400,000
Total	5,325,223	100.0%			

Nota: Las cifras pueden no totalizar 100% por efectos de redondeo

FUENTE: *Diagnóstico del sector rural y pesquero: Identificación de la Problemática del Sector Agropecuario y Pesquero de México*, FAO-SAGARPA 2012.

La información de *El Diagnóstico* sirvió de base para construir la tabla siguiente, que presenta elementos que caracterizan a los estratos señalados, como el número, porcentaje y ubicación geográfica de las unidades de producción. La tabla es solamente una aproximación gruesa, pero fundamental para la presentación de propuestas de políticas diferenciadas.

Estratificación Nacional de UER en el Sector Rural y Pesquero

ESTRATO	UNIDADES	CARACTERÍSTICAS	UBICACIÓN
E1 (22.4%)	1 192 029	<ul style="list-style-type: none"> - Marginación: alta y muy alta - Pobreza Alimentaria: 80.1% - Pobreza de Capacidades: 83.0% - H= 64.3%, y M=35.7%. - Edad promedio: 53.3 años. - Escolaridad promedio: 4.2 años. - Sin escolaridad: 28.5% - Indígenas: 35.8% - Destino producción: 100% autoconsumo. - Apoyos gubernamentales: 28.0% de sus ingresos. - Ingresos fuera de la UER (venta de mano de obra): 16.5% - Valor promedio de activos productivos de 0.004 mdp. - Superficie promedio: 3.5 ha. - Sin acceso al crédito. 	<p>Regiones Centro y Sureste</p> <p>El 63.4% de las UER se ubican en: Chiapas, Edo. México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Oaxaca, Veracruz</p>
E2 (50.6%)	2,696,735	<ul style="list-style-type: none"> - Marginación: alta y muy alta - Pobreza Alimentaria: 82.6% - Pobreza de Capacidades: 86.8% - H= 74.6%, y M=25.4%. - Edad promedio: 53.9 años. - Escolaridad promedio: 4.7 años. - Sin escolaridad: 23.0% - Indígenas: 26.6%. - Destino de la Producción: autoconsumo y mercados locales - Actividades productivas: 44.9% del ingreso total. - Apoyos gubernamentales: 16.4% de sus ingresos. - Valor promedio de activos productivos de 0.04 mdp. - Superficie promedio: 8.8 ha. - Acceso al crédito: 2.7% UER 	<p>Regiones Centro y Sureste.</p> <p>El 64.0% de las UER se concentran en: Chiapas, Edo. México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Oaxaca, Veracruz</p>
E3 (8.3%)	442,370	<ul style="list-style-type: none"> - Marginación: alta, media y baja. - Pobreza alimentaria: 34.5% - Pobreza de Capacidades: 40.0% - H= 79.8%, y M=20.2%. - Edad promedio: 54.5 años. - Escolaridad promedio: 5.4 años. - Sin escolaridad: 16.3% - Indígenas: 9.3%. - Actividades agrícolas: 81.1% UER - Actividades ganaderas: 46.1% UER - Destino de la Producción: venta en mercado nacional - Actividades productivas: 71.6% de sus ingresos 	<p>Regiones Occidente, Bajío, Centro y Golfo.</p> <p>El 58.6% se concentra en: Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Puebla, Veracruz, Zacatecas</p>

		<ul style="list-style-type: none"> - Apoyos gubernamentales: 7.6% de sus ingresos. - Valor promedio de activos productivos de 0.14 mdp. - Superficie promedio: 32.3 ha. - Acceso al crédito: 7.8% UER 	
E4 (9.9%)	528,335	<ul style="list-style-type: none"> - Marginación: media y baja - Pobreza alimentaria: 17.9% - Pobreza de Capacidades: 19.7% - H= 83%, y M=17%. - Edad promedio: 54.8 años - Sin escolaridad: 12.1% - Escolaridad promedio: 6.2 años - Indígenas: 7.1% - Actividades agrícolas: 73.3% UER - Actividades Ganaderas: 43.8% - Destino de la Producción: venta mercado nacional - Actividades productivas: 76.5% de sus ingresos - Apoyos gubernamentales: 5.5% de sus ingresos - Valor promedio de activos productivos de 0.24 mdp. - Superficie promedio: 37.5 ha - Acceso al Crédito: 13.1% UER 	<p>Regiones Golfo, Noroeste, Occidente y Bajío.</p> <p>El 52.2% se concentra en: Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Sinaloa, Veracruz</p>
E5 (8.4%)	448 101	<ul style="list-style-type: none"> - Marginación: media, baja y muy baja. - Pobreza alimentaria: 10.1% - Pobreza de Capacidades: 10.4% - H= 83.6%, y M=16.4%. - Edad promedio: 52.2 años. - Escolaridad promedio: 8.2 años. - Sin escolaridad: 6.8% - Indígenas: 3.4%. - Actividades agrícolas: 75.3% UER - Actividades ganaderas: 40% UER - Destino de la Producción: venta mercado nacional - Actividades agropecuarias: 83.4% de sus ingresos - Apoyos gubernamentales: 3.7% de sus ingresos. - Valor promedio de activos productivos de 0.75 mdp. - Superficie promedio: 141.4 ha - Acceso al crédito: 44.5% UER 	<p>Regiones Noroeste, Occidente y Bajío.</p> <p>El 63% se concentra en: Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz.</p>
E6 (0.3%)	17 633	<ul style="list-style-type: none"> - Marginación: Baja y Muy Baja - Pobreza alimentaria: 5.4% - Pobreza de Capacidades: 6.4% - H= 91.7%, y M=8.3%. - Edad promedio 49.2 años. - Escolaridad: 12.5 años. - Sin escolaridad: 2.4% - No indígenas. 	<p>Regiones Noroeste, Occidente y Bajío.</p> <p>El 55.4% se concentra en: Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Sinaloa, Sonora,</p>

		<ul style="list-style-type: none"> - Actividades agrícolas: 75.6% UER - Actividades ganaderas: 31.4% UER - Destino de la Producción: venta mercados nacional y exportación - Actividades agropecuarias: 81.4% de sus ingresos - Apoyos gubernamentales: 2.4% de sus ingresos. - Valor promedio de activos productivos de 5.0 mdp. - Superficie promedio: 297.6 ha - Acceso al crédito: 50.5% UER 	Tamaulipas.
TOTAL	5 325 223		

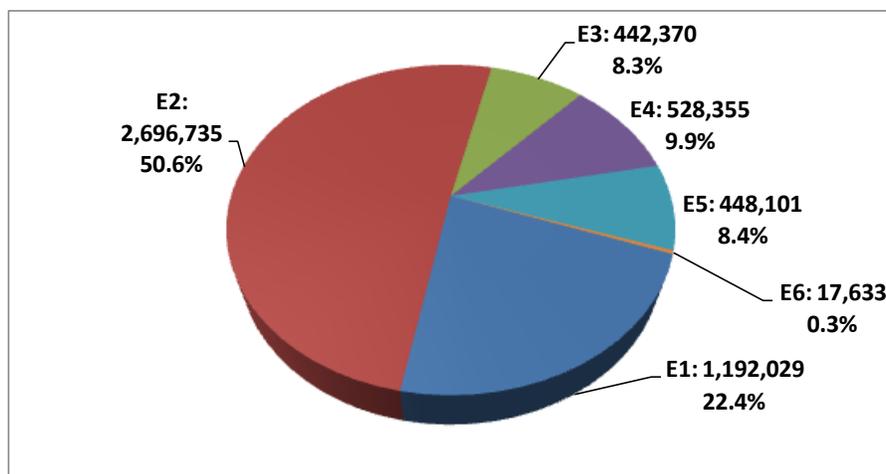
Notas: H = Hombres; M = Mujeres; mdp = millones de pesos; Sup.= superficie; Ha= hectáreas
 FUENTE: Elaboración propia con datos del *Diagnóstico del sector rural y pesquero: Identificación de la Problemática del Sector Agropecuario y Pesquero de México*, FAO-SAGARPA 2012.

Los datos de *El Diagnóstico* indican que casi tres cuartas partes (73%) de las 5,325,223 UER existentes en el país corresponden a los estratos 1 y 2 (22.4% y 50.6%, respectivamente). Es decir, en el país hay casi 3.9 millones de unidades que desarrollan actividades agropecuarias como parte de una estrategia de subsistencia que descansa cada vez más en fuentes de ingreso no agropecuarias.

Al Estrato 3 corresponde el 8.3% de las UER y al Estrato 4 el 9.9%. En total hay más de 970 mil unidades en los dos estratos (18.2% del total) que presentan los problemas -pero también el potencial- de una agricultura familiar capaz de lograr la subsistencia, contribuir al dinamismo de la economía rural y participar significativamente en la oferta nacional de productos agropecuarios y pesqueros.

Finalmente, el Estrato 5 (8.4% de las UER) y el Estrato 6 (0.3% de las UER), es decir, menos de medio millón de unidades, son empresas agropecuarias o pesqueras rentables y competitivas, que presentan los problemas y las ventajas de la actividad empresarial dentro de un sector que enfrenta severas dificultades.

Unidades Económicas Rurales en México



Fuente: Diagnóstico del sector rural y pesquero: Identificación de la Problemática del SRP de México, FAO-SAGARPA, 2012

Esta estratificación tendrá que ser complementada, precisada y detallada en ámbitos territoriales específicos (entidad federativa, municipio, etc.) para que sea un instrumento estratégico que ayude a la formulación e instrumentación efectivas de la política sectorial en los niveles nacional y subnacionales.

Antes de intentar asociar la estratificación con algunas líneas de prioridades diferenciadas es indispensable revisar cuál ha sido el papel de las políticas en atención a los requerimientos de cada uno de los estratos.

Atención de la política sectorial por estratos

Considerando que los requerimientos de política entre algunos de los estratos propuestos por *El Diagnóstico* son similares, los seis estratos se agruparon en tres grupos: Subsistencia (E1 y E2); Transición (E3 y E4); y Empresariales (E5 y E6).

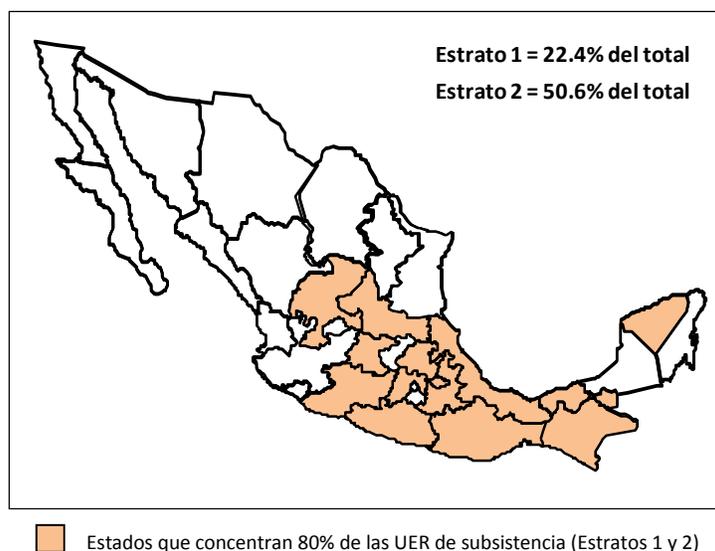
Se hizo un ejercicio para identificar la atención de la política sectorial a los diferentes estratos, bien sea de manera explícita por el diseño mismo de los instrumentos específicos de SAGARPA, o bien de forma indirecta, mediante programas o acciones que pueden tener otros objetivos generales pero impactan en forma diferenciada de acuerdo a las condiciones específicas de las UER.

Los diferentes estratos están presentes en todo el país, pero es posible identificar áreas de concentración, como se presenta en los tres mapas siguientes.

Problemas y atención a los productores de los Estratos E1 y E2

En conjunto, las UER de los estratos 1 y 2 representan el 73% del total de unidades de producción en el país y se localizan en su mayoría en las zonas de alta y muy alta marginación, con una fuerte concentración (80%) de estos productores en 14 estados que corresponden a las regiones centro y sureste del país.

Ubicación geográfica de los Estratos E1 y E2



Los dos grandes problemas que enfrentan de manera general estos estratos son la pobreza y el bajo desarrollo de capacidades, los cuales se desglosan de forma resumida en el siguiente cuadro para apreciar las necesidades específicas y los principales instrumentos con los que fueron atendidos durante esta administración:

Estratos E1 y E2: Problemas y necesidades de apoyo comparados con las actuales políticas sectoriales.

PRINCIPALES PROBLEMAS	NECESIDADES	ATENCIÓN PROGRAMAS SAGARPA
<p>Muy baja producción y productividad</p> <ul style="list-style-type: none"> Subocupación, subempleo y desempleo. Capacidad local débil. Marginación del entorno territorial. Muy baja producción y productividad. Baja dotación de capital natural, financiero y social. Bajo nivel tecnológico. 	<ul style="list-style-type: none"> Mejores condiciones laborales en actividades agropecuarias y no agropecuarias. Reducir marginalidad del entorno territorial. Mejores condiciones en la producción de traspatio. Apoyo al autoconsumo. Organización social en torno a sus principales actividades. 	<ul style="list-style-type: none"> Programas con enfoque territorial e integral: <ul style="list-style-type: none"> <i>Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA)</i>, Proyecto Estratégico de Desarrollo de las Zonas Áridas (PRODEZA), Trópico Húmedo (TH), <i>Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional (MASAGRO)</i>, <i>Programa Estratégico de Apoyo a la cadena Productiva de Productores de Maíz y Frijol (PROMAF)</i> (incluye agricultura de autoconsumo para productores con menos de 3 ha), Fondo para la Inducción de Inversión en Localidades de Media, Alta y Muy Alta Marginación (FOINI) y Fondo para la Profundización del Financiamiento Rural (PROFIN).
<ul style="list-style-type: none"> Alta vulnerabilidad a riesgos climatológicos 	<ul style="list-style-type: none"> Esquemas de aseguramiento público. Infraestructura preventiva. 	<ul style="list-style-type: none"> Componente de atención de desastres naturales (CADENA). Acciones emergentes de alimentos básicos deficitarios siniestrados.
<ul style="list-style-type: none"> Pobreza de los hogares 	<ul style="list-style-type: none"> Apoyos directos al ingreso. Mejores condiciones en el hogar. 	<ul style="list-style-type: none"> <i>PROCAMPO</i>. <i>PROGAN</i>. Fomento del café.
<ul style="list-style-type: none"> Deterioro recursos naturales: erosión, contaminación de suelo y agua. 	<ul style="list-style-type: none"> Programas territoriales de desarrollo sustentable. Mejores prácticas de manejo y producción para uso sustentable de los recursos naturales. Extensión rural, capacitación y acompañamiento permanente. 	<ul style="list-style-type: none"> Programas con enfoque territorial e integral: COUSSA que opera en coordinación con <i>PESA</i> y <i>PRODEZA</i> (Pequeñas obras hidráulicas). Ordenamiento pesquero y acuícola Reconversión productiva.

Notas: La identificación de los programas orientados hacia estos estratos se basa principalmente en las definiciones establecidas en las Reglas de Operación, el tipo de actividades, zonas y productos que se apoyan. La mayoría de los componentes de los diferentes programas que se indican tienen una cobertura nacional. En el caso de PROMAF se exceptúan los estados de Sinaloa, Baja California y DF; MASAGRO reporta en 2012 atención en 27 entidades federativas; el PESA opera en 16 entidades y Trópico Húmedo en 23 entidades, en ambos casos comprenden los ocho con mayor presencia de E1 y E2; PRODEZA opera en los municipios de atención prioritaria de zonas áridas y semiáridas de 19 entidades en; el Programa de Fomento de Café se orienta a las 12 entidades productoras, todas con alta presencia de UER de subsistencia.

Fuente: Elaboración propia, con base en el Diagnóstico FAO, R.O. 2012 para los programas de SAGARPA y estructura programático presupuestal 2012 de SAGARPA.

Para la atención de los problemas relacionados con la baja producción y productividad, los bajos niveles de dotación de capital, la escasa incorporación de tecnología y el débil desarrollo de capacidades, la política sectorial tiene dos orientaciones centrales; i) atención de zonas de alta y muy alta marginación o con mayor grado de degradación o sobreexplotación de recursos naturales y ii) atención mediante programas orientados a productores de granos básicos en todo el país, con prioridad para los productores más débiles.

Para atender las diferentes necesidades de estos estratos, en los últimos años la política ha privilegiado una atención con un enfoque territorial e integral que se ha estructurado a partir del *Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA)*, del *Programa de Desarrollo de Zonas Áridas (PRODEZA)* y del *Proyecto Trópico Húmedo*. Estos programas interactúan de forma importante con el Programa de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural, para la realización de los diferentes apoyos o acciones de capacitación y asistencia técnica que se requieren.

El *PESA* desarrolla una estrategia de intervención territorial diferenciada, a través de las Agencias de Desarrollo Rural (ADR), para promover el incremento de la producción agropecuaria, innovar los sistemas de producción, desarrollar mercados locales y generar empleos, a fin de lograr la seguridad alimentaria y el incremento en el ingreso.

El *PRODEZA* ayuda a mejorar el nivel de vida de los productores de localidades y municipios de alta marginación de regiones áridas y semiáridas. Apoya: (i) la disponibilidad y eficiencia en el uso del agua; (ii) la reconversión de tecnologías y/o cultivos, y/o especies de mayor adaptabilidad, menor demanda hídrica y mayor demanda de mercado; (iii) la reglamentación y tecnificación de agostaderos; (iv) la incorporación de los productores para agregar valor a la producción primaria; y (v) la contribución en el uso sustentable de los recursos naturales.

El *Proyecto Trópico Húmedo* fomenta la inversión privada y social en las zonas del trópico húmedo y sub-húmedo, a través de apoyos vinculados al financiamiento integral de cultivos y actividades elegibles con potencial y mercado, como inversión y soporte técnico en desarrollo de capacidades, innovación tecnológica y extensionismo rural, a fin de fortalecer la competitividad de los productores.

Los Programas *MASAGRO* y *PROMAF* significan un esfuerzo para establecer mecanismos y apoyos dirigidos a los productores más débiles mediante una efectiva asistencia y capacitación e incorporación de paquetes tecnológicos para aumentar la producción y la productividad en el mediano plazo.

Para fomentar los recursos financieros que fortalezcan la inversión y desarrollo de las actividades en estos estratos se establecieron el *Fondo para la Inducción de la Inversión en Localidades de Mediana, Alta y Muy Alta Marginación (FOINI)* y el *Fondo de Garantías del Programa para la Profundización del Financiamiento Rural (Fondo PROFIN)*.

Considerando que estos productores se ubican generalmente en las zonas de mayor riesgo o vulnerabilidad ante eventos climatológicos se operó el *Componente de Atención de Desastres Naturales*, que promueve una red de aseguramiento para estos productores. El Programa está dirigido a productores agropecuarios, pesqueros y acuícolas de bajos ingresos que no cuenten con

algún tipo de aseguramiento público o privado; ofrece, además, la posibilidad de apoyos en casos extremos para que los productores restablezcan su dotación mínima de capital y cuenten con recursos para enfrentar esas situaciones críticas.

La participación de la política sectorial para la atención del problema de pobreza ha sido principalmente a través de la continuidad del Programa *PROCAMPO* y la ampliación del horizonte de operación del *PROGAN* hasta el año 2012. No obstante que estos programas no fueron diseñados para atender la pobreza, siendo probable que para los beneficiarios de otros estratos las transferencias recibidas contribuyan a fomentar su inversión, para las UER de los estratos 1 y 2 los apoyos se han traducido en transferencias directas de ingreso.

Respecto de las causas que generan el deterioro de los recursos naturales, en los últimos años se han atendido mediante la visión territorial e integral. En particular, se han conjuntado los recursos de programas como *PESA* y *PRODEZA* con los recursos del *COUSSA* para atender los municipios con mayor grado de deterioro. Adicionalmente, mediante el *PROGAN* se han otorgado recursos condicionados a prácticas de conservación de suelo y agua y la obtención de asesoría técnica en las áreas ganaderas para avanzar hacia un pastoreo planificado y con ello hacer un buen manejo de los agostaderos.

Para atender los problemas de sobreexplotación de los recursos pesqueros y los efectos negativos de las prácticas de intervención y producción se han impulsado los ordenamientos pesquero ribereño y acuícola.

Finalmente, en forma complementaria, los *Programas de Pequeñas Obras Hidráulicas* y de *Reconversión Productiva*, además de atender la vulnerabilidad de estos estratos frente a contingencias climatológicas adversas, contribuyen a atender las causas del deterioro de los recursos naturales. El primero canaliza recursos para obras de almacenamiento o control de agua; en el segundo caso, la *SAGARPA*, en coordinación con las entidades federativas, atiende a los productores más vulnerables para promover el cambio hacia cultivos o actividades con menor vulnerabilidad y la adquisición de paquetes tecnológicos, además de asistencia técnica.

Resultados de la comparación entre necesidades y políticas actuales

Existen programas e iniciativas de política sectorial orientados a atender los problemas y necesidades de las UER de los dos primeros estratos. Sin embargo, la ínfima disponibilidad de activos para la producción provoca que los apoyos vinculados a las actividades agropecuarias lleguen a esta población en medida muy reducida, lejos de una capacidad real para cambiar su situación.

Incluso si pudiera lograrse un aumento en la canalización de apoyos productivos para esta población, su base de producción agropecuaria actual y el entorno de infraestructura y servicios presentan deficiencias tan grandes que no sería viable lograr una actividad agropecuaria rentable autónoma en el corto o mediano plazo. En una versión agropecuaria de la *trampa de la pobreza*²,

² Aplicado a la actividad agropecuaria significa que existen ciertas condiciones bajo las cuales es imposible que una región o un país salga de la pobreza, y a su vez, perpetúan indefinidamente los obstáculos que impiden romper ese círculo vicioso. Estas condiciones pueden ser la falta de infraestructura y acceso a vías, la inexistencia de oferta

la reducida base productiva agropecuaria de esta población y la marginalidad de su entorno les impide acceder y beneficiarse de los apoyos de fomento agropecuario; asimismo, la ausencia de apoyos para el fomento agropecuario profundiza el deterioro y agudiza el atraso.

Adicionalmente, la marginación de su entorno territorial provoca un escaso dinamismo económico local y enormes dificultades para lograr rentabilidad en las actividades por cuenta propia, particularmente en la producción agropecuaria, la que encuentra formidables obstáculos para su inserción en los mercados. En general, algunas actividades por cuenta propia no agropecuarias (actividades de pequeño comercio, servicios o manufacturas agroalimentarias tradicionales) podrían encontrar condiciones menos difíciles para una inserción local.

El problema de la pobreza en hogares del medio rural recibe atención del PEC fuera de las políticas sectoriales, a través de un amplio esquema de apoyos a la educación, salud y apoyos directos al ingreso y a la alimentación en todo el país. Estas políticas son indispensables para evitar un colapso social, pero es necesario desarrollar otras políticas, complementarias a las acciones de alivio de la pobreza, que sean capaces de aumentar la capacidad de generar ingresos de manera autónoma y permanente. Se trata, fundamentalmente, de la creación de oportunidades de empleo, agrícola y no agrícola, y de mejorar el marco laboral, a fin de lograr avanzar hacia la posibilidad de tener acceso a un empleo decente.

No obstante lo anterior, las reducidas opciones de desarrollo para estos estratos hacen importante lograr progresos en sus diversas fuentes de ingreso, incluida la actividad agropecuaria, así sea en la mejora de la producción de autoconsumo. Por otro lado, en el amplio universo de estos dos estratos, donde se ubican casi tres cuartas partes de las UPR del país, pueden presentarse casos puntuales, pero que podrían ser numerosos, donde hubiera un potencial agropecuario particular. Sin embargo, en términos generales, sería a través de la disminución en la marginalidad estructural³ de las zonas rurales y del incremento en las capacidades económicas y productivas logradas por el trabajo asalariado o en actividades no agropecuarias que una parte de las UER de estos estratos podría llegar a encontrar condiciones para convertirse en unidades agropecuarias rentables. En las actuales condiciones no parece viable pretender lograr el tránsito a la rentabilidad de estas UER directamente a través de apoyos de desarrollo productivo agropecuario que difícilmente llegarían a esta población y que en el caso de llegar no alcanzarían una masa crítica capaz de cambiar su situación de pobreza dentro de una perspectiva meramente agropecuaria.

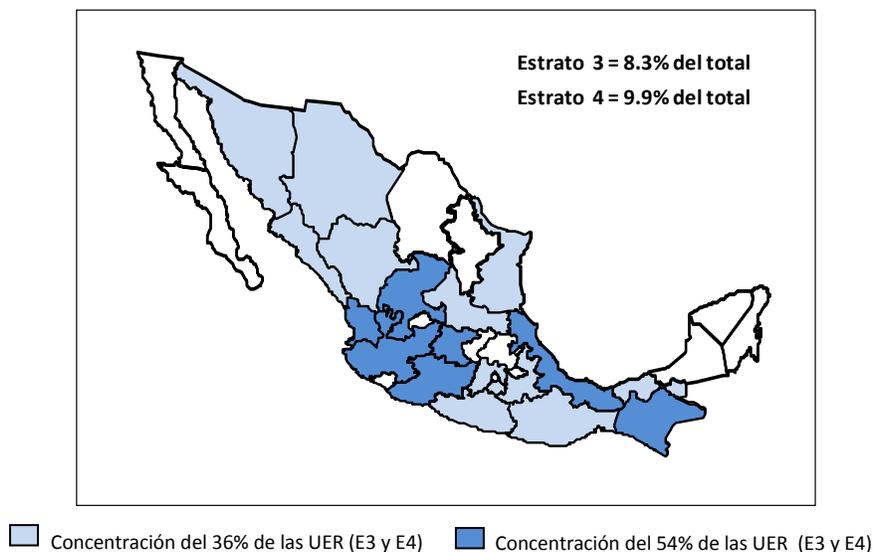
educativa, y la carencia de servicios de salud, entre otros aspectos, insuficiencias que disminuyen las posibilidades de las actividades productivas para aumentar los ingresos en el largo plazo, situación que a su vez incide negativamente en la inversión y el crecimiento de las propias actividades productivas. (Banco Mundial, 2006)

³Rezago de las condiciones de desarrollo humano y productivo que han prevalecido históricamente y que han limitado la vinculación plena o efectiva de zonas rurales a la dinámica económica del país, caracterizándose por desempleo masivo, precarias condiciones de trabajo y productivas, limitaciones de infraestructura, equipamiento y conectividad, limitando su inserción o incorporación a los circuitos de la actividad económica y a formas estables de trabajo, así como a la generación de riqueza e ingresos.

Problemas y atención a los productores de los Estratos E3 y E4

Estos productores generan excedentes en volúmenes modestos que venden en los mercados locales. Se consideran de transición hacia escalas orientadas a generar excedentes y establecer un vínculo con el mercado. Estas UER tienen presencia en todo el país; sin embargo, el 90% se concentra en los 19 estados que se muestran en la siguiente Figura.

Ubicación geográfica de los Estratos E3 y E4



Los problemas que enfrentan están relacionados con mantener y mejorar la rentabilidad de las UER. Presentan una alta vulnerabilidad al tener una rentabilidad frágil que en cualquier momento cancela la generación neta de ingresos de sus actividades productivas o la viabilidad económica de sus proyectos.

La baja rentabilidad es producto principalmente de un bajo nivel de producción y de productividad, derivada de: (i) sus escasos bienes de capital, (ii) el bajo nivel de desarrollo de sus capacidades en diferentes aspectos como: técnico-productivo, administrativo y de gestión empresarial; (iii) su reducida escala de operación; (iv) la falta de acceso al financiamiento la falta de acceso al financiamiento, incluyendo las dificultades por las altas tasas de interés y las garantías solicitadas; y (v) una desfavorable inserción en el mercado. Sin actividades de agregación de valor, constituyen el eslabón peor remunerado dentro de las cadenas productivas, manteniendo una posición muy débil en la integración de las mismas. Finalmente, la fragilidad también los sitúa en una posición vulnerable ante los riesgos de mercado, sanitarios o climatológicos y en condiciones poco favorables para acceder a financiamiento.

Estratos E3 y E4: Problemas y necesidades de apoyo comparados con las actuales políticas sectoriales.

PRINCIPALES PROBLEMAS / CAUSAS	NECESIDADES	ATENCIÓN POLÍTICA SECTORIAL
<p>Bajo nivel de producción y productividad.</p> <ul style="list-style-type: none"> · Rentabilidad débil; · Falta de agregación de valor. · Dificultades de comercialización por la marginalidad del entorno y la reducida escala de producción. · Relaciones comerciales informales. · Difícil acceso a servicios financieros · Bajas capacidades técnicas, administrativas y de gestión empresarial. 	<ul style="list-style-type: none"> · Mejores prácticas de manejo y producción. · Mejores prácticas postcosecha: limpieza, selección, empaque, etc. · Infraestructura de comunicación y productiva. · Disminución de costos de transacción. · Capacitación en gestión empresarial y mayor flujo de información. · Sistemas financieros rurales. · Asesoría y capacitación (planeación, técnicas de producción, análisis de mercado, negociación de contratos, contaduría y administración, y elaboración de propuestas de financiamiento) 	<ul style="list-style-type: none"> · Fortalecimiento de los servicios de desarrollo de capacidades a través INCA y el SINACATRI. · Fortalecimiento del SNIIT y red de Fundaciones Produce para promover oferta de innovaciones y tecnologías. · Apoyos a la comercialización y adquisición insumos. · Programa de garantías (FONAGA). · Recursos genéticos. ·
<p>Débil integración de las cadenas productivas</p> <ul style="list-style-type: none"> · Desorganización y débil capacidad de negociación. · Desconfianza entre eslabones de la cadena y escaso flujo de información. 	<ul style="list-style-type: none"> · Reducción de costos de transacción. · Sistemas Producto con mayor integración y participación de los eslabones primarios. · Organización e Integración activa en los Sistema Producto. · Sistemas de Información 	<ul style="list-style-type: none"> · Fortalecimiento de los Sistemas Producto para impulsar la competitividad. · Apoyos directos para inversión, equipamiento e infraestructura de proyectos. · Consolidación y operatividad del SNIDRUS.
<p>Vulnerabilidad a riesgos de mercado, sanitarios y de contingencias climatológicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Instrumentos de manejo de riesgos y servicios de atención sanitaria. 	<ul style="list-style-type: none"> · Inducción a esquemas financieros de aseguramiento y componente CADENA. · Fortalecimiento de los servicios de sanidad.
<p>Deterioro de los recursos naturales.</p> <ul style="list-style-type: none"> · Sobreexplotación suelo por malas prácticas productivas · Sobreexplotación agua (mala gestión pública y baja eficiencia riego). · Sobreexplotación pesquera. 	<ul style="list-style-type: none"> · Mejores prácticas de manejo y producción. · Mejores sistemas de riego. · Fortalecer regulación y vigilancia pesquera y acuícola. · Ordenar pesquerías y reducir y racionalizar el esfuerzo pesquero. · Asesoría y capacitación sobre uso sustentable de recursos y adaptación al cambio climático. 	<ul style="list-style-type: none"> · Tecnificación del riego y apoyos para manejo praderas y mejores prácticas productivas (<i>PROGAN</i>). · Ordenamiento de pesquerías, reforzamiento inspección y vigilancia pesquera y apoyos para reducir y racionalizar esfuerzo pesquero.

Fuente: Elaboración propia, con base en el Diagnóstico FAO, R.O. 2012 para los programas de SAGARPA y estructura programático presupuestal 2012 de SAGARPA.

Especial importancia se ha brindado a la necesidad de impulsar la organización de los productores primarios a través de los Sistemas Producto para propiciar mejor articulación a lo largo de los diferentes eslabones de las cadenas productivas. Se han establecido apoyos principalmente a través del *Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura*, mediante un esquema de apoyos directos de carácter complementario para la inversión en equipamiento e infraestructura en actividades de producción primaria.

En adición a esos apoyos se llevan a cabo acciones para inducir o facilitar el acceso o mantenimiento de financiamiento y créditos por parte del sector institucional, principalmente a través del *Fondo Nacional de Garantías de los Sectores Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural* (FONAGA).

Para atender los riesgos de mercado, sanitarios y catastróficos han operado básicamente tres líneas de acción: (i) inducción del uso de instrumentos financieros para adquirir seguros; (ii) atención directa para los productores afectados y sin seguros; y (iii) el fortalecimiento de los servicios de sanidad en todo el país.

Otro aspecto importante para estos productores se refiere a los problemas derivados de un bajo nivel de capacitación empresarial y de la reducida oferta pública y costosa oferta privada de innovaciones tecnológicas. El fortalecimiento de los servicios de investigación e innovación tecnológica y su transferencia a los productores se realiza fundamentalmente mediante el *Sistema Nacional de Innovación y Transferencia de Tecnología* (SNITT), a través del apoyo a proyectos de investigación, validación, transferencia de tecnología y adopción.

El *Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural* desarrolla las capacidades de la población rural para identificar áreas de oportunidad, formular, poner en marcha y consolidar proyectos de mejora de procesos productivos, comerciales, organizativos, financieros y empresariales.

Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural que desarrolla las capacidades de la población rural para identificar áreas de oportunidad, formular, poner en marcha y consolidar proyectos de mejora de procesos productivos, comerciales, organizativos, financieros y empresariales.

Un aspecto que contribuye a respaldar la toma de decisiones de estas UER es lograr un flujo de información pertinente, de calidad y oportuno. Para ello, en los últimos años, a través del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) se ha venido consolidando el Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (SNIDRUS), mediante el cual se busca fortalecer el equipamiento y plataformas necesarias de equipamiento y desarrollo de sistemas de información en las 32 entidades federativas. Adicionalmente, se ha venido construyendo y operando un amplio sistema de información basado principalmente en una plataforma de Internet, mediante la cual se proporciona información sobre diferentes aspectos de producción y comercialización de los subsectores agrícola, ganadero y pesquero. Estos esfuerzos de servicios de información requieren acciones para su consolidación, sobre todo de mantenimiento, para garantizar que se actualice y se simplifique la información que contempla, y sea accesible para la mayoría de los productores.

Para la conservación y uso sustentable de los recursos naturales, en particular para promover el uso eficiente del agua, se han otorgado apoyos para la modernización y desarrollo de los sistemas de riego. Mediante el *PROGAN* se han otorgado recursos condicionados a prácticas de conservación de suelo y agua y la obtención de asesoría técnica en las áreas ganaderas para avanzar hacia un pastoreo planificado y con ello hacer un buen manejo de los agostaderos. Asimismo, el *Componente de Reconversión Productiva* promueve el cambio de uso del suelo hacia cultivos o actividades acordes al potencial productivo, contribuyendo a disminuir la vulnerabilidad frente a eventos climatológicos.

Para atender los problemas de sobreexplotación de los recursos pesqueros y los efectos negativos de las prácticas de intervención y producción se actualizó la Carta Nacional Pesquera (CNP) y los ordenamientos pesquero ribereño y acuícola. Adicionalmente, se realizaron acciones con la intención de mejorar los servicios de inspección y vigilancia, y los apoyos orientados a racionalizar y reducir el esfuerzo pesquero.

Resultados de la comparación entre necesidades y políticas actuales

Existen políticas y programas que intentan responder a los requerimientos de estas unidades económicas y en varios casos muestran coherencia con el carácter de las UER. Sin embargo, la focalización, el alcance y la dimensión económica de estas iniciativas están muy por debajo de lo que sería necesario; sobre todo, considerando el gran potencial que tienen estos estratos de productores tanto para lograr una generación de ingreso autónomo sostenible que mejore las condiciones de vida de la población involucrada como para incidir positivamente en la modificación de la estructura agroalimentaria y rural del país.

La transformación productiva de este segmento (a la que podría sumarse una parte del Estrato 2 que cumpla con características o criterios específicos definidos por la SAGARPA⁴) significaría que el país podría contar con cerca de un millón de UER de agricultura familiar, lo que implicaría no solamente un incremento en la oferta agroalimentaria, sino también una dinamización de la economía rural y procesos productivos más sostenibles, social y ambientalmente, en este medio social. Asimismo, la agricultura familiar presenta también otras importantes ventajas para el desarrollo económico y social del país.

- i. La agricultura familiar significa una adecuación a la disponibilidad de factores en el medio rural, donde la mano de obra abundante encuentra dificultades económicas, sociales e institucionales para su incorporación en los procesos productivos dentro de un esquema puramente empresarial. La lógica empresarial, normalmente especializada en una actividad o un rubro productivo, exige ocupación temporal, frecuentemente migratoria, que tiende a agudizar la polarización entre las regiones favoreciendo el desarrollo de las

⁴ Los criterios podrían ser muy variados; destacaría la forma de inserción en el mercado, por ejemplo, la posibilidad de funcionar como proveedores dentro de un sistema establecido. Podrían considerarse algunos criterios generales, entre otros: (i) que su rendimiento en la producción de granos básicos (por ejemplo maíz y frijol) sea semejante al promedio del Estrato en transición (E3); (ii) en el caso de las UER que realizan actividades pesqueras y acuícolas el ingreso debiera ser mayor que en los niveles de subsistencia; (iii) que cuenten con activos productivos de un valor similar al promedio del Estrato 3; (iv) que haya operado durante los últimos tres años un cambio (innovación) en sus procesos productivos; y (v) que operen conocimientos adquiridos en cursos para mejorar su gestión y su competitividad.

áreas más productivas a costa del relativo abandono de las zonas pobres, con graves costos sociales y humanos. En cambio, las unidades familiares permiten la adaptación de la ocupación dentro de un sistema complejo al interior de la propia UER que combina diversas actividades, manteniendo la ocupación a lo largo de las etapas estacionales de las diferentes líneas de trabajo. El arraigo de la población que implica la agricultura familiar representa también un elemento fundamental para el dinamismo económico local y el desarrollo del mercado interno.

- ii. El desarrollo de la agricultura familiar puede lograrse dentro de una relación capital/trabajo significativamente menor que en la agricultura empresarial, lo que representa una importante adecuación a la disponibilidad de recursos en el campo mexicano. Incrementos relativamente modestos de capital (tecnológico, productivo, financiero o institucional) pueden propiciar un importante progreso en la productividad del trabajo de un gran número de UER en el país.
- iii. La producción familiar agropecuaria permite adicionar, a la mayor oferta interna de alimentos generada por este segmento de productores, otras condiciones fundamentales para mejorar la seguridad alimentaria: ampliación de las capacidades de acceso a los alimentos, mayor disponibilidad de productos básicos en ámbitos locales, potencial para programas de racionalización del consumo y de mejora en la utilización de los alimentos disponibles.
- iv. Los sistemas productivos familiares suelen ser más sustentables desde el punto de vista ambiental. Además, dentro de una estrategia participativa de desarrollo, esta agricultura presentaría una gran versatilidad con amplio potencial para el aprovechamiento sustentable de muy diversos recursos naturales.
- v. Finalmente, aunque el desarrollo de la agricultura familiar tiene potencial en todo el territorio nacional, constituye también una importante vía para reducir los grandes desequilibrios en el desarrollo rural entre las grandes regiones del país y contribuir a revertir la alarmante concentración del desarrollo. El progreso productivo de estos estratos contribuiría a reducir la polarización campo-ciudad y a mejorar la equidad en el conjunto del desarrollo nacional.

A pesar de la prioridad declarada respecto del desarrollo de la agricultura familiar, las políticas orientadas al apoyo de ésta han sido muy limitadas. Por un lado, existe una confusión con los apoyos de alivio a la pobreza y los programas dirigidos a la agricultura de subsistencia; por otro lado, este sector enfrenta dificultades para acceder a los apoyos productivos orientados a atender la demanda de las unidades empresariales. Ambos problemas han provocado casi un vacío en el ámbito de las políticas de apoyo al desarrollo de la agricultura familiar. Destacarían cuatro líneas de política principales:

Asistencia técnica. Algunos de los programas actuales presentan orientaciones que permiten atender parcialmente las necesidades de asistencia técnica para el desarrollo de la agricultura familiar; sin embargo, resulta indispensable una mayor focalización para responder a los requerimientos específicos de estos estratos. La transferencia de paquetes tecnológicos debería ser parte de una estrategia más amplia e integral que permitiera mejorar el conjunto de las restricciones que enfrentan estos productores, tanto en la producción como en las actividades

poscosecha, la agregación de valor y la comercialización. Se requiere una atención dirigida al productor más que al producto.

Financiamiento. En atención al reducido nivel de capitalización de estas unidades y la estrechez de sus capacidades de ahorro, para la inversión en la ampliación de su base productiva, así como para permitir la incorporación de mejoras tecnológicas, resulta indispensable el acceso a fuentes de financiamiento externas. Actualmente, el financiamiento de la banca de desarrollo al alcance de estos productores es largamente insuficiente y oneroso. Otras fuentes de recursos financieros presentan desventajas aún mayores. Para el financiamiento de estas unidades es necesario establecer condiciones preferenciales -en tasa de interés, plazos, garantías, servicios, acceso y costos de transacción- dentro de un desarrollo institucional que acerque el financiamiento a los productores. Podría preverse el desarrollo de sistemas financieros rurales que incluyan ahorro, crédito, seguro y servicios, con una orientación compartida y una base institucional común, pero capaz de adecuarse a las diferentes realidades de estas UER, dentro de un proceso flexible y paulatino, pero creciente. De esta manera se podría lograr un avance en la base productiva al mismo tiempo que se limitarían los retrocesos a través de una protección respecto de los riesgos sanitarios, climáticos o de mercado.

Acceso a mercados. Resulta crucial instrumentar programas que favorezcan una mejor inserción de estos productores en los mercados agroalimentarios. Las formas de venta, considerando su vinculación con los procesos de agregación de valor y las actividades poscosecha, junto con desarrollos institucionales que aumenten las opciones de canales de comercialización, representan áreas de oportunidad muy amplias, cuyo potencial para mejorar los ingresos y la rentabilidad de estas unidades frecuentemente es mayor que el de las mejoras en la producción. Asimismo, programas de desarrollos institucionales orientados a la reducción de los costos de transacción podrían incidir significativamente en la rentabilidad de estas unidades. Las experiencias de otros países para favorecer el desarrollo de la agricultura familiar a través de una preferencia en las compras gubernamentales, por ejemplo, para la alimentación escolar o para el abastecimiento de los requerimientos de productos agropecuarios en diversas instituciones públicas, podrían ser adaptadas en México, siempre y cuando no se encarezcan los costos para los programas sociales involucrados.

Desarrollos institucionales. Para cada una de las tres líneas de política anteriores se requieren desarrollos institucionales que permitan optimizar los resultados de la suma de esfuerzos de los distintos agentes, públicos y privados, que participan. Sería conveniente, además, una institucionalidad que favorezca la coordinación y dé coherencia a los diferentes programas, maximice las sinergias y oriente los procesos en diferentes regiones de manera flexible pero en una dirección definida.

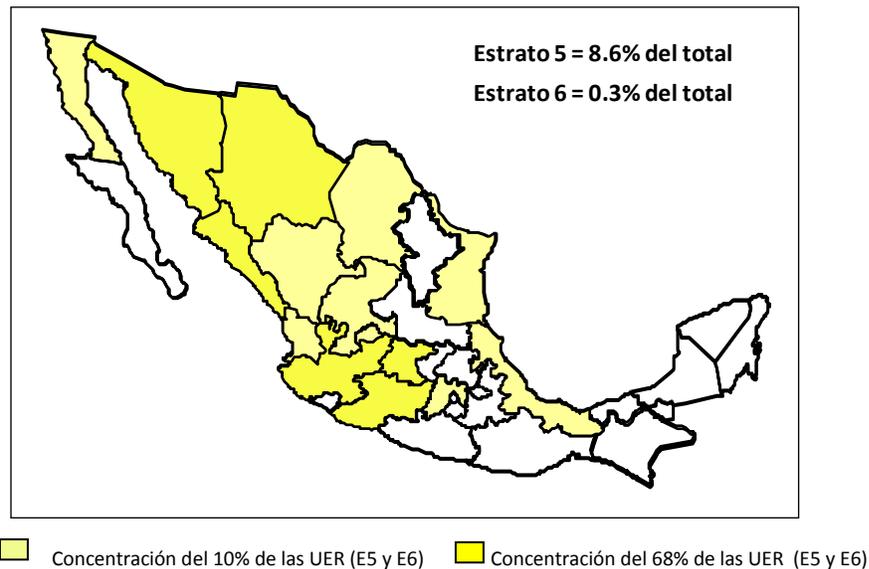
Problemas y atención a los productores de los Estratos E5 y E6

Estos productores se caracterizan por tener alta dotación de capital, elevados niveles de producción y productividad, y superficies de más de 140 hectáreas, principalmente de riego. Por lo general, también tienen los mejores pastizales y praderas. Atienden prioritariamente la demanda

nacional e internacional de productos agroalimentarios. Presentan los mayores niveles de educación, salud y desarrollo humano en general. La mayoría de estas UER realiza actividades agrícolas y ganaderas.

En general, se ubican en localidades y municipios con las mejores condiciones de conectividad, equipamiento e infraestructura, principalmente en los estados de las regiones Noroeste y Occidente del país. Se aprecia una alta concentración de estas UER en 15 estados, en dichas regiones (78% del total de ambos estratos).

Ubicación geográfica de los Estratos E5 y E6



Estratos E5 y E6: Problemas y necesidades de apoyo comparados con las actuales políticas sectoriales.

PRINCIPALES PROBLEMAS / CAUSAS	NECESIDADES	ATENCIÓN POLÍTICA SECTORIAL
<p>Competitividad frágil:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Baja capacidad de gestión empresarial. · Calidad de productos no certificada. · Incumplimiento de contratos. · Bajo acceso a los apoyos institucionales para la exportación. · Altos costos de innovación. · Concentración de ventas. · Enfrentan competencia y riesgos de mercado. · Alta dependencia de condiciones fitozoosanitarias. · Reducida innovación tecnológica. · Deficiente Infraestructura de apoyo a la producción y comercialización. 	<ul style="list-style-type: none"> · Acceso a insumos tecnológicos. · Integración en cadenas productivas. · Apoyo para acceso a nuevos mercados y apoyos a la comercialización. · Desarrollo de nuevos productos. · Información de mercados. · Asesoría y capacitación (empresarial, mejores prácticas de producción, análisis de mercados, diversificación productiva). · Incentivos para procesos de certificación. · Acceso a financiamiento. · Modernización y suficiencia en infraestructura y equipamiento para la comercialización y logística en general. · Fortalecer el sistema de sanidad fitozoosanitaria y medidas de vigilancia y control. 	<ul style="list-style-type: none"> · Buenas prácticas e inocuidad agroalimentaria (SENASICA). · Apoyos para certificación y normas de calidad. · Fortalecimiento del SNIIT y la red de Fundaciones Produce para promover oferta de innovaciones y tecnologías. · Fortalecimiento de los servicios sanitarios en general. · Apoyos a la inversión y postproducción (Programa de Manejo Poscosecha y de Infraestructura y Equipo Pesquero y Acuícola). · Fortalecimiento de los Sistemas Producto. · Programa de prevención y manejo de riesgos: Componentes de garantías y apoyos a la comercialización y para adquisición insumos. · Recursos genéticos. · <i>Programa Estratégico de Apoyo a la cadena Productiva de Productores de Maíz y Frijol (PROMAF):</i> apoyos a productores de alto rendimiento.
<p>Degradación de los recursos naturales:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Sobreexplotación del agua (mala gestión pública y baja eficiencia de riego). · Contaminación de agua y suelo. · Erosión y salinización por (mal manejo de praderas y deficientes prácticas agrícolas). 	<ul style="list-style-type: none"> · Mejores prácticas de manejo y producción. · Mejor regulación recurso agua. · Modernizar y mejorar eficiencia de los sistemas de riego. · Capacitación, información e incentivar el manejo sustentable de los recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Impulso a la modernización y mayor eficiencia de los sistemas de riego y de la agricultura protegida. - Apoyos para el manejo de paraderas, agostaderos y desarrollo de pastizales (<i>PROGAN</i>). - Ordenamiento ecológico pesquero; inspección y vigilancia pesquera, modernización flota mayor y disminución esfuerzo pesquero.

Fuente: Elaboración propia, con base en *El Diagnóstico*, FAO, R.O. 2012 para los programas de SAGARPA y estructura programático presupuestal 2012 de SAGARPA.

Por su alta vinculación al mercado, estas UER están expuestas a los riesgos y cambios en los precios y tendencias internacionales de los productos. Asimismo, las condiciones sanitarias del país constituyen un elemento muy importante para la competitividad de estos estratos.

Para atender los problemas derivados de los riesgos de mercado, sanitarios y catastróficos, operan diferentes componentes en el Programa de Prevención y Manejo de Riesgos brindando apoyos para la comercialización y la compensación de la diferencia de precios, el fortalecimiento de los servicios de sanidad y la promoción de instrumentos financieros de aseguramiento contra eventos catastróficos y riesgo de enfermedades en cultivos agrícolas y unidades animales.

Los riesgos de mercado son atendidos principalmente mediante el *Componente Ingreso Objetivo y Apoyos a la Comercialización*, dirigido a un grupo reducido de cultivos elegibles. Estos estratos cuentan con apoyos para el acceso a granos, para la exportación, para el proceso comercial, compensaciones de bases de agricultura por contrato, y para el proceso de certificación de calidad. También se consideran pagos o apoyos a compradores que se orientan al desplazamiento de las cosechas excedentarias y/o con problemas de comercialización en tiempos y lugares requeridos, así como para el fomento de la celebración de contratos de compraventa entre productores y compradores que contribuyan al ordenamiento del mercado.

En materia fitozoosanitaria, el SENASICA se ha centrado en los problemas que afectan la comercialización con el exterior y en acciones que promueven la inocuidad agroalimentaria, acuícola y pesquera.

Para la atención de los riesgos climatológicos se ha promovido la utilización de instrumentos financieros y la contratación de seguros.

Complementan la atención a estos productores los programas que apoyan la competitividad, mediante subsidios para la adquisición de insumos básicos, como diesel, gasolina y fertilizantes, a los que debe agregarse el subsidio a las tarifas de electricidad para el bombeo de agua para uso agrícola. También reciben apoyos de PROCAMPO.

Los problemas derivados de baja capacitación empresarial y avances limitados en calidad e inocuidad agroalimentaria y procesos de certificación se atienden a través de programas que promueven buenas prácticas e inocuidad agroalimentaria, y de apoyos para la certificación y establecimiento de normas. El SNITT atiende las demandas de las cadenas agroalimentarias y agroindustriales a través del apoyo a proyectos de investigación, validación, transferencia de tecnología y adopción que ayuden a incrementar la competitividad.

Los productores de maíz y frijol de alto rendimiento que se identifican como parte de estos estratos también han recibido atención a través del PROMAF mediante apoyos para acompañamiento técnico, desarrollo organizativo, inducción tecnológica, maquinaria y equipo y formulación de proyectos.

Para la conservación y uso sustentable de los recursos naturales, en particular para promover el uso más eficiente del agua, se ha impulsado el desarrollo de la agricultura protegida y la modernización y desarrollo de los sistemas de riego, mediante apoyos orientados específicamente a estas actividades.

Para la atención de la sobrexplotación del suelo, principalmente derivada de las actividades ganaderas extensivas o de pastoreo, se brindan apoyos a través del nuevo *PROGAN*, que se han sujetado al cumplimiento de los beneficiarios respecto de compromisos relacionados con prácticas

de conservación de suelo y agua, incluyendo un buen manejo de los agostaderos, praderas y pastizales, y de la carga animal y acciones de reforestación o revegetación.

Para la atención de los problemas de sobreexplotación de los recursos pesqueros, en la presente administración se ha realizado la actualización de la Carta Nacional Pesquera (CNP) y se han apoyado los procesos de ordenamiento pesquero y acuícola, así como el reforzamiento de los servicios de inspección y vigilancia pesquera y acuícola. Adicionalmente, se han mantenido los apoyos para promover la modernización de la flota mayor y la reducción del esfuerzo pesquero, principalmente mediante el retiro de embarcaciones camaroneras.

Resultados de la comparación entre necesidades y políticas actuales

En concordancia con la concentración de la base productiva agropecuaria en estos estratos, estos productores también han recibido la mayor parte de los apoyos del sector público para el fomento productivo. Esta amplia participación en subsidios y apoyos ha favorecido la rentabilidad de sus actividades productivas, con un impacto positivo para ayudarlos a sortear las crisis derivadas de condiciones climáticas, sanitarias o de mercado. Sin embargo, las evaluaciones de los programas han mostrado que una parte de los apoyos, más que aumentar la base productiva de estas UER han sustituido inversión privada; es decir, han servido para mantener o aumentar sus niveles de ganancia; no para incrementar inversión que fortalezca su competitividad y consolide su sostenibilidad.

En ausencia de una política de largo plazo que clarifique la estrategia para resolver los problemas estructurales, los apoyos han significado una zona de confort que ha fortalecido la dependencia y ha inhibido un mayor dinamismo en la competitividad. Generalmente, los apoyos son para continuar las mismas actividades, no para impulsar innovaciones productivas; compensan la baja competitividad, pero no solucionan los problemas estructurales que están impidiendo la mayor competitividad.

Los apoyos entregados en atención a la demanda de los productores tienden a estar determinados por condiciones puntuales, dentro de una visión de corto plazo. Esta visión estrecha y cortoplacista se agrava por la asignación de los recursos en el contexto de un presupuesto anual, donde la negociación es de suma cero: lo que gana uno lo deja de ganar otro. Esto provoca que el criterio orientador sea maximizar el monto de recursos “bajados” o de apoyos recibidos. En esa negociación los problemas estructurales que requieren acciones sostenidas a lo largo de varios años, o incluso décadas, no llegan a ser siquiera considerados. También quedan gravemente subestimados los problemas que requieren ser atendidos a través de bienes públicos, ya que no hay beneficiarios particulares que los demanden.

El progreso y la ampliación de este estrato de productores requiere que las políticas y los programas se inscriban en una estrategia de desarrollo agroalimentario, consensuada y participativa, sostenida en una alianza público-privada y con visión de largo plazo. En síntesis, más que la asignación anual de recursos públicos para apoyar las demandas de los productores, se requiere una política de Estado.

En el marco de esa política sería posible dar prioridad a la solución de problemas estructurales, mejorar infraestructura (productiva y de comercialización), desarrollar sistemas de financiamiento adecuados, mejorar servicios comerciales, ampliar y diversificar mercados internacionales, incrementar la eficiencia y la competitividad de las cadenas agroalimentarias, hacer más eficientes los sistemas de sanidad (protección vegetal, salud animal, inocuidad), etc.

La política de Estado para el desarrollo agroalimentario también permitiría establecer vinculaciones y sinergias con otras áreas externas, con gran incidencia en el progreso de las actividades agropecuarias: garantías sobre cumplimiento de contratos y respeto a derechos de propiedad; mejores comunicaciones, transportes, puertos y aduanas; sistemas de certificación de calidad e inocuidad reconocidos en el país y en los principales mercados de destino; sistemas de financiamiento de la banca de desarrollo, incluyendo ahorro, crédito, seguro y servicios; sistemas de coberturas y de aseguramientos (reduciendo paulatinamente la parte de subsidio público).

Lineamientos para fortalecer la política sectorial en los próximos años

A. Visión estratégica

La responsabilidad que se ha dado a la SAGARPA aparece sumamente amplia, va bastante más allá de la promoción del desarrollo agropecuario, incluyendo el desarrollo de la acuicultura y la pesca, el abastecimiento eficiente de alimentos y materias primas de origen primario, el bienestar social y económico de las familias rurales y de sus comunidades, la recuperación de los recursos naturales, e incluso la superación del retraso social y económico de amplias zonas rurales del país, y varias líneas más del desarrollo rural en el contexto nacional.

La armonización del desarrollo regional y el impulso a la transformación productiva del medio rural no puede hacerse desde una óptica sectorial. Se requiere un enfoque de desarrollo territorial que avance en múltiples líneas: la reducción de la marginación rural a través de un poderoso programa de inversiones y dotación de infraestructura; desarrollos institucionales y apoyos que posibiliten el conjunto de las actividades económicamente viables, agricultura, comercio, turismo, artesanía, manufactura, extracción de materiales, y otras; intensificación de los diversos tipos de intercambio con los centros urbanos, proveyendo capacitación, asistencia técnica, financiamiento y apoyos a la comercialización; provisión de bienes públicos, como comunicaciones, transporte, energía, agua, información, servicios financieros para satisfacer los requerimientos de las actividades productivas; bienes públicos que aseguren mínimos de bienestar social, como educación, salud, comunicaciones y servicios básicos; finalmente, también son fundamentales las acciones de alivio a la pobreza de efecto inmediato, a través de transferencias directas focalizadas.

Una gran parte de los requerimientos señalados queda fuera del alcance de las políticas de la SAGARPA. El marco institucional del desarrollo rural no es sectorial, sino territorial, en macrorregiones y con operación plurisectorial en ámbitos microrregionales; además, exige la participación de los gobiernos estatales y municipales.

La política para el desarrollo del SRP debe definir sus límites como política sectorial, así como la coherencia institucional, las interacciones con las demás políticas y los diversos tipos de sinergia para lograr el desarrollo rural, dentro de una política de Estado con visión de largo plazo.

Las actividades agropecuarias son muy importantes en la economía rural; generalmente son las que posibilitan la existencia de las demás actividades productivas del medio rural. Asimismo, existe una dinámica positiva entre lo agropecuario y las demás actividades económicas: por un lado, el desarrollo agropecuario favorece el comercio, los servicios y el dinamismo económico local; recíprocamente, el progreso de otras actividades productivas ofrece mejores oportunidades de mercado y de inversión para las actividades agropecuarias. Sin embargo, la política de desarrollo sectorial es diferente de la política de desarrollo rural, aunque tengan fuertes interrelaciones. La confusión de ambas políticas provoca que subsidios y apoyos para la población marginada sean captados por agricultores grandes. Pretender hacer desarrollo social con políticas agrícolas lleva a que los apoyos para los pobres sean captados por los agricultores más solventes. Por otro lado, los agricultores reciben apoyos al ingreso, pero no los bienes públicos que impulsarían la inversión privada, el proceso de innovación, la integración de cadenas de valor y la ampliación y diversificación de mercados. En muchos casos se trata de apoyos para mantener los niveles de ganancia; no para aumentar la inversión, la productividad y el empleo.

En términos generales, los programas se han dirigido hacia subsidios a la producción, necesidades sentidas o complementos de ingreso. En cambio, los recursos para variables estratégicas del desarrollo agroalimentario de largo plazo son mucho menores. La política compensa condiciones desfavorables respecto de otros países, de otras regiones o de otros grupos de población; pero sin una política de largo plazo para atacar las causas de dicha situación desventajosa.

La política nacional no ha logrado focalizar su atención en los problemas estructurales que impulsen la producción y productividad para consolidar la seguridad alimentaria, no incrementa la competitividad internacional del sector rural y pesquero (SRP), y se mantiene una tendencia acumulativa en la pérdida de los recursos naturales.

La política de desarrollo del SRP, desde la SAGARPA, debe ubicarse puntualmente dentro de una estrategia de desarrollo rural (explícita o implícita) que tenga como eje fundamental el fortalecimiento de las actividades agropecuarias, acuícolas y pesqueras para la generación de ingresos y empleos a través del mejoramiento de su competitividad y del uso sustentable de sus recursos, sin pretender cubrir el conjunto de los problemas del desarrollo rural, estableciendo con precisión sus límites y alcances.

Derivado de lo anterior, el primer elemento para fortalecer la política sectorial tendrá que ser la definición clara de los objetivos a los que estaría dirigida, concentrándose en los aspectos productivos agroalimentarios, en el marco de una política de Estado. Esto contribuirá a evitar la dispersión de esfuerzos y recursos y a utilizar los instrumentos empleados hasta ahora con su pleno potencial de equidad y eficiencia, favoreciendo el diseño y la mejor implementación de los programas de intervención de la SAGARPA.

B. Atención diferenciada

Atención a necesidades de las UER Estratos 1 y 2

Para las unidades E1 y E2 la política fundamental de desarrollo es una reforma laboral adecuada a las condiciones del empleo asalariado en el medio rural. El actual sistema donde “enganchadores” llevan a trabajadores de las áreas rurales más deprimidas, principalmente del Sur y Sureste del país, hacia las unidades productivas de la costa del Pacífico y el Norte, sin una relación institucional formal, presenta enormes desventajas para los trabajadores pobres (además de graves costos sociales y humanos), así como incertidumbre de las empresas y dificultades para contar con mano de obra con la calificación y la oportunidad necesarias.

La reforma laboral para el medio rural es también necesaria para hacer más eficiente y equitativo el empleo en los mercados locales, tanto en las comunidades rurales como en las relaciones laborales urbano-rurales.

Para las unidades de esos dos estratos también es fundamental contar con apoyos para mejorar el aprovechamiento de sus recursos, en una dinámica que respete su estrategia de sobrevivencia, pero la amplíe dentro del ámbito de la comunidad, considerando de manera integral mejoras en el hogar, la producción de traspatio y el trabajo dentro y fuera de la UER.

Finalmente, es también indispensable una intervención de carácter social tanto a través de bienes públicos que aseguren mínimos de bienestar básico (educación, salud, alimentación, servicios) como a través de transferencias y apoyos focalizados que alivien las condiciones de pobreza en esta población que sufre los más altos niveles de marginalidad y las mayores dificultades para lograr un progreso sostenido.

Los apoyos al ingreso deben ser focalizados exclusivamente hacia la población pobre. En este sentido, es relevante considerar particularmente el caso de *PROCAMPO*, que es el principal programa de apoyo al ingreso. Dentro de las discusiones respecto de la duración del programa puede ser importante destacar la importancia de un mecanismo que permite llevar complementos directos al ingreso de una manera focalizada a cientos de miles de agricultores o campesinos pobres. El padrón de *PROCAMPO* es un instrumento de política nada despreciable. En la eventualidad de plantear la terminación del programa sería conveniente considerar si existe alguna opción mejor para hacer llegar apoyos focalizados a ese enorme número de campesinos pobres.

Sin embargo, *PROCAMPO* debería eliminar los aportes a los agricultores solventes o, por lo menos, corregir su sesgo regresivo y restringir sus apoyos profundizando los ajustes que se le han incorporado en los últimos años, en particular, las tasas diferenciadas por superficie (hasta 5 hectáreas y más de 5 hectáreas) y el límite máximo acumulable por beneficiario (cien mil pesos). Considerar el aumento de la diferencia de tasas entre las superficies menores de 5 hectáreas respecto de áreas mayores, así como bajar el límite por beneficiario (por ejemplo, a 50 mil pesos) y al mismo tiempo, aumentar la cuota por hectárea podría reducir significativamente la

regresividad del programa.⁵ Igualmente, estas transferencias podrían privilegiarse para zonas con bajo potencial productivo, condicionándolas a la prestación de servicios ambientales, a la no fragmentación de la tierra agrícola o a otras finalidades de programas públicos.

Atención a necesidades de las UER Estratos 3 y 4

Las unidades E3 y E4 constituyen el grueso de la base de la agricultura familiar rentable. Es un sector clave en la generación de empleo por cuenta propia en el medio rural (temporal y permanente). Este sector del SRP presenta un amplio potencial productivo aprovechable en mediano y corto plazo.

Se han realizado acciones para ayudar a fortalecer las capacidades locales, a través de diferentes programas. No obstante, estos estratos, como todos, requieren políticas diferenciadas pertinentes para aprovechar el potencial que ofrecen estos productores. Lo mismo ocurre con los esquemas de financiamiento a las inversiones basados en subsidios, que deben pasar a esquemas productivos de carácter revolvente que sean sostenibles, dando una rentabilidad real a las UER en la que el objetivo sea la búsqueda de la renta del capital más que la captación de la renta; y establecer intervenciones complementarias para el desarrollo local, por ejemplo, mediante el desarrollo de sistemas financieros rurales que incluyan ahorro, crédito, seguros y servicios. En el plazo inmediato podría preverse la intervención de instituciones microfinancieras o intermediarios financieros no bancarios, y facilitar el diálogo con las instituciones bancarias para desarrollar esquemas de financiamiento adaptados al medio rural.

Un aspecto fundamental es promover las capacidades, inversiones y adopción de tecnologías que permita avanzar en los procesos productivos de poscosecha. Asimismo, resulta de especial importancia desarrollar el equipamiento e infraestructura necesarios para facilitar los procesos de postproducción y de comercialización de los productos agropecuarios.

Uno de los aspectos que requiere mayor esfuerzo es un análisis económico que incluya la revisión de las ventajas comparativas, análisis de costos, flujo de recursos (por lo menos cinco años), rentabilidad, etc., a fin de formular estrategias comerciales y productivas para las cadenas basadas en un análisis -a partir de la demanda- que identifique oportunidades de mercado para las diferentes regiones o ecosistemas, sistemas producto, aglomeraciones o *clústers* que se califiquen como prioritarios para cada uno de los estratos, dependiendo de las regiones. Lo anterior ayudaría a consolidar la especialización del estrato y regiones ya que sólo en el ámbito local/regional se puede hacer una programación precisa de los objetivos de desarrollo de un área determinada; y sólo así se podrán conocer las necesidades de largo plazo de las UER y se podrán articular respuestas acordes. Las aportaciones reales e importantes de los propios productores a los proyectos apoyados con recursos públicos son la mejor manera de motivarlos a tener compromiso, así como una adecuada valoración de la rentabilidad y de los riesgos de los proyectos (subsidios de 50% en adelante a la inversión hacen atractivo casi cualquier proyecto).

⁵ A los beneficiarios con superficies superiores a las 50 hectáreas podría ofrecérseles la posibilidad de participar en otro programa donde las transferencias estuvieran condicionadas a su utilización con fines de productividad.

Es conveniente que los programas de promoción de la producción y la competitividad sectorial involucren a las poblaciones de estos estratos en la mitigación de amenazas a los recursos naturales, la continuidad de la generación de servicios ambientales (ciclos hidrológicos, conservación de la biodiversidad, regulación de temperatura, etc.) y en las acciones de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. Por otro lado, de manera general, se requiere consolidar y hacer operativa la agenda ambiental nacional y su transversalidad, que el gobierno promueve desde hace dos administraciones, encabezadas por la SEMARNAT como autoridad ambiental en el país. Si bien se ha avanzado en la incorporación del concepto de sustentabilidad en el desempeño de las instituciones del poder ejecutivo, así como en la conformación de las comisiones que respaldan su operación, falta delinear de manera puntual la responsabilidad de cada instancia participante, definir y calendarizar metas específicas, así como detallar la participación de instancias públicas, privadas y sociales, además de definir lineamientos estratégicos para su inclusión explícita en las reglas de operación de los programas de fomento.

Finalmente, es fundamental promover la organización económica de los productores de este segmento, ya sea para conformación de empresas de servicios para las compras y ventas en común; para la conformación de *clústers* o conglomerados espaciales de empresas similares y complementarias que generan importantes economías novedosas, logrando la competitividad del conjunto; o bien, para valorizar los recursos territoriales mediante identificaciones geográficas de sus productos, servicios turísticos y ambientales.

Atención a necesidades de las UER Estratos 5 y 6

Este segmento de productores conforma la mayor parte de la oferta nacional de productos del sector, a partir de condiciones productivas más favorables en términos de escala, productividad y disponibilidad de superficies de riego y mejores niveles de capacitación en general para enfrentar los retos y riesgos de las actividades. La atención que requieren estos productores gira principalmente en torno de la prestación de bienes y servicios públicos orientados a fortalecer las condiciones de competitividad global del sector.

Es necesario avanzar hacia esquemas de mayor participación directa de los productores en el manejo de los riesgos y reducir gradualmente los apoyos que pueda estar generando distorsiones en la competitividad global y en los patrones productivos (como subsidios a energéticos y apoyos complementarios en condiciones de precios altos en el mercado internacional).

Se requiere consolidar sistemas eficientes de comercialización agropecuaria que permitan reducir el costo de los alimentos y mejorar la rentabilidad de los productores. Un elemento en este sentido podría ser la creación de una bolsa de físicos y derivados agropecuarios para fortalecer los procesos de comercialización y avanzar en el establecimiento de estándares de calidad, promover la modernización y ampliación de la infraestructura para almacenar y acondicionar productos agropecuarios y de los equipos de transporte, así como una eficiente formación de precios en los mercados. Adicionalmente, pueden desarrollarse servicios financieros y propiciar un mejor marco que favorezca o asegure el cumplimiento de contratos y mecanismos de arbitraje y seguridad para la inversión privada.

Los servicios de capacitación y asistencia técnica deben orientarse a aspectos de conducción y manejo empresarial de las actividades, a fin de permitir el desarrollo de capacidades de análisis de mercados, facilitar el acceso a los sistemas de financiamiento, avanzar en el desarrollo de nuevos productos y nuevos mercados, y asumir una participación activa en los procesos de innovación tecnológica y mejoramiento de la calidad de los productos. La asesoría y apoyos para esquemas de desarrollo de proveedores y para la consolidación de *clústers* regionales competitivos son también fundamentales para estos estratos.

Es necesario reforzar los esquemas que incentiven la incorporación a procesos de certificación, e impulsar una cultura de construcción permanente de condiciones de calidad e inocuidad de los productos, como elementos importantes para mantener y ampliar la vinculación competitiva en los mercados.

Fortalecer los procesos de inversión en postproducción, para impulsar los procesos de agregación de valor en condiciones competitivas, requiere de mayores inversiones y esquemas de financiamiento, así como esquemas de apoyo que permitan avanzar hacia procesos de innovación productiva.

Un aspecto central es avanzar hacia condiciones normativas que incentiven el desarrollo del mercado laboral en las actividades productivas, a partir de esquemas claros de contratación que generen certidumbre y condiciones laborales benéficas para las diferentes partes. El impulso del empleo rural debe provenir en una buena medida de la demanda laboral derivada del crecimiento de las actividades productivas en estos estratos, por lo tanto, la productividad de la mano de obra debe incrementarse, con el fin de aumentar la rentabilidad de las unidades económicas rurales; para lograr estos resultados se requiere de innovación y tecnología

En materia de sustentabilidad ambiental, se requiere impulsar esquemas que incentiven la aplicación de prácticas y manejo productivo en consonancia con el uso racional de los recursos naturales y avanzar en el desarrollo de la operatividad de los mercados de los recursos naturales (tierra, cuotas de agua, concesiones forestales, cuotas de pesca, biodiversidad y otros).

Progreso de la estratificación de UER

Para instrumentar las políticas diferenciadas en el ámbito subnacional en diversas escalas, el establecimiento de sub-estratificaciones, variaciones o precisiones a la estratificación nacional sería una importante contribución. Esta adecuación tiene particular importancia para los aprovechamientos comerciales de recursos naturales como bosques y minería.

C. Productividad y competitividad de las actividades productivas en el medio rural

Un elemento central es el reforzamiento de la inversión pública en la dotación de bienes y servicios públicos de mayor impacto, como los sanitarios, la generación y transferencia de tecnologías y la trasmisión de conocimientos, la información y la capacitación, así como las aplicaciones de la biotecnología con una mayor participación de las redes institucionales de educación e investigación con que se cuenta a nivel nacional.

D. Recursos naturales y cambio climático

El manejo sustentable de los recursos naturales ha sido plenamente incorporado en la legislación y normatividad del sector, y constituye uno de los avances más notorios en la política sectorial. Se requiere avanzar en algunos temas que tendrán que ser tratados de forma prioritaria por su importancia en el sector, por ejemplo: (i) sobre-explotación de recursos pesqueros y forestales; (ii) bioseguridad y conservación de la agrobiodiversidad para garantizar la salvaguarda de los recursos genéticos originarios de México; (iii) cambio de uso del suelo; (iv) aprovechamiento colectivo de los recursos naturales; (v) certificación del aprovechamiento de recursos y buenas prácticas de manejo; y (vi) cambio climático⁶.

E. Fortalecimiento institucional y proceso de planeación

La Secretaría requiere fortalecer sus capacidades de operación, articulación de proyectos, aprendizaje y retroalimentación, y optimización de las reglas y planes de operación. Tres temas se consideran fundamentales para avanzar en el tema: i) *Descentralización de la gestión*; ii) *Sistema nacional de información y seguimiento del sector*; iii) *Área especializada de planeación*.

F. Gasto público, inversión y concurrencia regional/territorial

La complejidad, necesidades y cobertura para la atención de las actividades productivas primarias en el medio rural requieren avanzar en una efectiva articulación de los bienes y servicios públicos, pero también es necesario un mayor compromiso y participación de los actores (agentes privados y sociales e instancias de gobierno) que intervienen en el desarrollo de las cadenas de valor.

Es indispensable fortalecer la inversión pública federal mediante mecanismos de coparticipación y corresponsabilidad con los gobiernos estatales, así como establecer con claridad los compromisos que pueden asumir los productores para participar en las inversiones y el fortalecimiento de los bienes y servicios requeridos para impulsar la competitividad de las actividades productivas y las fases que conforman las cadenas de valor, o el mejoramiento y ampliación del equipamiento e infraestructura.

Es fundamental revisar el costo de oportunidad que están representando los recursos públicos canalizados a través de bienes privados. En este sentido, asumiendo que es prioritario promover el crecimiento y competitividad de las actividades productivas, es recomendable avanzar en un proceso gradual para mejorar la distribución y canalización de los subsidios, a fin de avanzar hacia una estructura más equilibrada entre la dotación de bienes y servicios públicos y la provisión de bienes y servicios privados.

⁶ FAO-SAGARPA ya han avanzado, levantando línea de base del Programa de Sustentabilidad de Recursos Naturales, Indicadores de Biodiversidad, y sobre el sector agropecuario ante el desafío del cambio climático.

Un mayor presupuesto a la SAGARPA y su reorientación hacia la dotación de bienes y servicios públicos apuntalaría las acciones dirigidas a fortalecer las actividades agropecuarias y pesqueras en las que participa la Secretaría dentro del PEC. Por otro lado, la concurrencia de acciones y recursos en las vertientes del PEC (infraestructura, competitividad y medio ambiente) requieren de objetivos y estrategias claras, además del liderazgo de SAGARPA, así como la confirmación diáfana de las funciones y responsabilidades de las otras dependencias participantes junto con sus compromisos concretos de concurrencia.

G. Esquemas de atención territorial e integral

Este enfoque está siendo útil para atender las necesidades de inversión, organización, capacitación e incorporación de criterios de sustentabilidad, cambio climático, sanidad y seguridad alimentaria, desarrollo de tecnología e identificación de mercados en espacios territoriales delimitados y con objetivos específicos que toman en cuenta la concurrencia y articulación de apoyos. Además, permite dar seguimiento a sus impactos en la reducción de la pobreza rural y en la mejora del bienestar de las familias rurales.

Se considera pertinente continuar con el impulso a estos esquemas de atención identificando, *a priori*, las áreas o zonas que requieren atención integral. La cobertura de atención podría ampliarse a partir de una valoración de sus resultados, poniendo énfasis en la dotación de bienes y servicios públicos que transfieran conocimientos para apoyar la construcción de capacidades, acercar la innovación y adopción de tecnologías, e incorporar prácticas y procesos productivos alineados con el uso sustentable de los recursos naturales.

H. Riesgos

La consolidación de la política sectorial se puede retrasar en los próximos años debido a: (i) que no se mantenga la estabilidad macroeconómica; (ii) que la prioridad de la intervención de la SAGARPA en la instrumentación de la política no sea respaldada con un presupuesto pertinente; (iii) que las fuerzas político-institucionales no respalden la prioridad de la política sectorial; y (iv) que surjan restricciones de capacidad gerencial y/o técnica para la implementación efectiva y oportuna de las medidas señaladas.

Ejes prioritarios de política

A partir de los elementos de diagnóstico y del análisis de las orientaciones generales de la política de desarrollo agroalimentario se han identificado cinco ejes prioritarios para la política de desarrollo agroalimentario. Estos ejes deberían formar parte de una estrategia integral, consensuada, con visión de largo plazo y soportada en una alianza público-privada que sustente una política de Estado. Asimismo, las políticas correspondientes a cada eje deberían ser diseñadas en conformidad con los requerimientos para la instrumentación de políticas diferenciadas.

A. Estrategia de mediano y largo plazo para el desarrollo agroalimentario en el Sur-Sureste

Durante las últimas décadas se han acentuado los desequilibrios económicos y sociales en el desarrollo y el ordenamiento territorial del país. Dentro de las fuertes inercias que tienden a ampliar la brecha están presentes las diferencias regionales en el desarrollo agropecuario. Las propias políticas gubernamentales para el desarrollo agropecuario están siendo un factor de agravamiento de la polarización ya que los apoyos a la producción tienden a concentrarse en el Norte y Noroeste del país, donde la actividad productiva es más eficiente y dinámica. Asimismo, se está generando un patrón que concentra la actividad agropecuaria en la región con menor disponibilidad de agua, mientras que el potencial agropecuario de amplias regiones del país, especialmente en el Sur-Sureste, está largamente subaprovechado.

La solución de los estrangulamientos que enfrenta el desarrollo agropecuario en el Sur-Sureste del país y el aprovechamiento de su potencial demandan una estrategia de mediano y largo plazo con clara orientación regional que considere tanto la dotación de recursos naturales como la estructura social y productiva, así como los requerimientos de infraestructura y de desarrollos institucionales.

B. Racionalidad y eficiencia en el uso del agua para la producción agropecuaria

La disponibilidad de agua en el país presenta una tendencia rápidamente decreciente. De continuar el mismo ritmo de disminución en la disponibilidad de agua por persona -o aún mayor, si se presenta una agudización por los impactos previsibles del cambio climático- llevaría a visualizar alarmantes horizontes de severa escasez en el mediano plazo.

El sector agropecuario es responsable de más del 70% del consumo nacional de agua. La tecnología de su utilización en la agricultura no se corresponde con la creciente escasez del recurso. Incluso, se mantienen políticas que conllevan incentivos perversos que contribuyen a agudizar la ineficiencia en el uso del recurso, con graves efectos sobre la disponibilidad futura y sobre el medio ambiente en general.

El problema de la sostenibilidad en la disponibilidad de agua en el largo plazo reclama una política integral que considere los diferentes requerimientos tanto en las ciudades como en el campo, así como las condiciones de los ciclos que afectan la disponibilidad de agua en la naturaleza y establezca incentivos para optimizar las diferentes formas de utilización y consumo. Dentro de esa política destacaría la atención al consumo de agua para fines agropecuarios que debería constituir una política en sí, enmarcada en la estrategia de desarrollo agropecuario de mediano y largo plazo.

C. Desarrollo de la agricultura familiar

El análisis sobre las condiciones de los productores agropecuarios de los estratos 3 y 4 deja clara la existencia de un importante potencial para desarrollar una agricultura familiar que contribuya al progreso agropecuario del país y al mismo tiempo genere condiciones de vida decentes para una parte importante de la población del medio rural, y contribuya a la dinamización de la economía

de este medio social. La incorporación de más de un millón de unidades de UPR a una dinámica productiva bajo los parámetros de la agricultura familiar significaría una transformación estructural fundamental en el medio rural y un aporte importante al sector agropecuario del país.

Hasta ahora dicho potencial no ha sido identificado en los objetivos de la política agropecuaria; la confusión de la política agropecuaria con la de desarrollo rural ha provocado que los estímulos productivos se hayan concentrado en los sectores empresariales de los estratos 5 y 6, mientras que los apoyos de beneficio social se han estado canalizando hacia el gran número de UPR de los estratos 1 y 2.

El desarrollo de la agricultura familiar requiere una política específica. La asistencia técnica, el financiamiento, la integración vertical y el marco institucional para su desarrollo deben considerar su carácter particular, sus necesidades específicas y las modalidades de política apropiadas. Es esencial la adecuación a su disponibilidad de factores, con una relación capital-trabajo significativamente menor que en la agricultura empresarial; el reconocimiento de sistemas productivos complejos que combinan diferentes actividades dentro de la UPR; y el énfasis en los aspectos de comercialización y de inserción en las cadenas de valor.

D. Eficiencia en cosecha, poscosecha y comercialización

La mayor parte de los componentes de la política agropecuaria están dirigidos al apoyo de la producción. Sin embargo, una gran parte de los problemas para una mejor oferta interna y para ampliar las exportaciones, así como para aumentar la rentabilidad del sector y el ingreso de los agricultores está en las etapas de cosecha, poscosecha y comercialización.

En México, como en la mayor parte de los países en desarrollo, donde el medio rural presenta condiciones de marginalidad, la producción agropecuaria sufre grandes mermas en el proceso de cosecha y poscosecha, así como en la cadena de comercialización. Dependiendo del rubro productivo y de las condiciones socioeconómicas locales, las pérdidas pueden variar, en promedio, entre el 13% y el 60%; en casos puntuales pueden ser aún mayores. Asimismo, las mejoras en la cosecha y la poscosecha, así como en la inserción en los mercados presentan un margen especialmente amplio para aumentar los ingresos de los productores agropecuarios.

A pesar de que ese potencial es generalmente bastante mayor que el de las mejoras en la productividad de las actividades antes de la cosecha, las políticas han tendido a concentrarse en éstas últimas. La atención a los problemas postproducción frecuentemente implica enfrentar conflictos de intereses y avanzar en desarrollos institucionales novedosos, lo que exige romper con inercias y plantear nuevas soluciones particulares, en políticas diferenciadas, y dentro de una estrategia de desarrollo integral de largo plazo.

E. Diversificación de mercados de exportación de productos agroalimentarios

Las importantes ventajas derivadas de la cercanía de amplios mercados en la frontera norte del país han permitido el desarrollo de exportaciones significativas y crecientes, con beneficios significativos para el desarrollo agropecuario del país. Sin embargo, el desarrollo de esos mercados ha generado un proceso acumulativo que concentra crecientemente no solamente el destino de

las exportaciones en un solo país, sino que también tiende a dificultar una mayor diversidad en productos y en canales de comercio.

La concentración en un solo mercado de destino tiene riesgos y costos importantes; al mismo tiempo, significa desaprovechar otras opciones y oportunidades. Las decisiones de los productores individuales siguen, naturalmente, las tendencias derivadas de la fuerte atracción del mercado estadounidense. Para ampliar las alternativas es indispensable una política deliberada y sostenida que involucre simultáneamente un conjunto de elementos que hagan competitivas las exportaciones de otros productos, a otros mercados y por canales comerciales diferentes.

Las actividades de promoción, con prioridad a rubros con mayor valor agregado; así como las mejores condiciones de inocuidad o la certificación de calidad internacionalmente reconocida son elementos fuera del alcance de los productores individuales; es indispensable la coordinación gubernamental para la instrumentación de una política participativa y con visión de largo plazo que permita crear condiciones para la diversificación de mercados, productos y canales comerciales.

PROPUESTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO DEL SECTOR RURAL Y PESQUERO (SRP) EN MÉXICO

Introducción

La política de desarrollo rural y pesquero en el país, durante la administración que culmina, confirmó el compromiso de la Secretaría de Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural y Pesca (SAGARPA) por consolidar las reformas realizadas, a principio de este siglo, al marco legal, institucional y a la propia política sectorial. Durante esta administración la política estuvo fortalecida con ajustes programáticos y con la incorporación de medidas orientadas a incluir en la gestión rural y pesquera la creciente preocupación mundial por el uso sostenible de los recursos naturales. Por otro lado, al promulgar la Ley General de Cambio Climático el gobierno mexicano se coloca a la vanguardia en el tema, y como lo señala el Banco Mundial 2010: *muchos países, entre ellos Brasil, China, India, México y el Reino Unido han creado organismos principales encargados del cambio climático, establecido organismos de coordinación de alto nivel y mejorado el uso de la información científica en la formulación de políticas* (Banco Mundial, 2010).

Uno de los avances más relevantes en la política de fomento sectorial en los últimos años ha sido la promoción de una visión integral que se introdujo, desde 2001, con la promulgación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), que destaca principalmente, por un lado, la superación de la pobreza rural como un objetivo explícito y, por otro, promueve un marco institucional para integrar el gasto público destinado al desarrollo rural denominado *Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable*(PEC). El PEC también estableció los medios para la coordinación interinstitucional y los espacios de diálogo entre los actores, por medio de la *Comisión Intersecretarial* y del *Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable* (CMDRS), ambos presididos por el titular de la SAGARPA.

A lo largo de los años el PEC ha venido integrando programas de diversas secretarías y ramos administrativos del gobierno federal y de los gobiernos subnacionales que comparten el objetivo de desarrollar el medio rural y pesquero, y reducir la pobreza. De esta manera los recursos en el PEC han tenido un crecimiento constante a una tasa anual promedio del 6.2%, en términos reales⁷

Lo anterior ha significado un esfuerzo, en términos institucionales, económicos, políticos y programáticos del Gobierno de México, encabezado por la SAGARPA, para lograr los objetivos planteados por el programa sectorial, en la LDRS, en otras leyes relacionadas y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En especial, destaca el esfuerzo fiscal en beneficio de la población rural que permitió que, en opinión del Banco Mundial, para 2007 el gasto público per cápita en el medio rural fuera el mismo que en el medio urbano (Banco Mundial 2009).

⁷ Los recursos prácticamente se duplicaron en el período de 2003 a 2012. En este último año los recursos fueron 1.72 veces los que se canalizaron en 2003, con un crecimiento sobretodo en las vertientes de educación, salud y social.

No obstante los avances logrados, se requieren mayores esfuerzos para solucionar el profundo problema de bajo crecimiento de las actividades del Sector Rural y Pesquero (SRP), y sus consecuentes causas-efectos de, por ejemplo, la prevalencia de la pobreza o el deterioro de los recursos naturales, entre otros.

La política sectorial se respalda fundamentalmente por la canalización de recursos fiscales a través del gasto público de la SAGARPA. Durante el periodo referido, el gasto operativo y de administración de la dependencia y sus órganos sectorizados (incluyendo los centros de educación e investigación) se ha mantenido en aproximadamente el 15% del total.

Luego de la puesta en operación del *Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012*, se realizaron adecuaciones a la estructura institucional de fomento, modificando la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 2008 y nuevamente en 2012; asimismo, se realizaron ajustes a la estructura de los programas operativos que instrumentan la política sectorial. Estos ajustes consideraron el replanteamiento de prioridades; identificación y eliminación de duplicidades o contraposiciones de programas; y buscaron mejorar la rendición de cuentas y aumentar la inversión realizada en bienes públicos que tiene mayor impacto en productividad y eficiencia de los productores del sector agropecuario, pesquero y acuícola (SAGARPA, 2011).

La definición de esta nueva estructura integró seis programas sustantivos sujetos a la aprobación del Poder Ejecutivo que en principio mejoró la asignación y pertinencia del gasto al sector; sin embargo, también generó dificultades administrativas y operacionales que socavan y retrasan el equilibrio entre la política económica y las metas globales concertadas o, como lo señala George Soros: *Lo que necesitamos es un equilibrio correcto entre la política y los mercados, entre la elaboración de las reglas y el acatamiento de las mismas* (Soros, 1998), aspecto que propicia cambios recurrentes en los programas públicos, debilitando la política de estado.

El presente documento hace un recorrido por la política sectorial operada en el SRP, sus resultados y logros originales esperados, en relación con los cinco problemas destacados por el *Diagnóstico del sector rural y pesquero: Identificación de la Problemática del Sector Agropecuario y Pesquero de México*, realizado por FAO-SAGARPA en 2012, de aquí en adelante denominado "*El Diagnóstico*". Señala también las barreras institucionales y operativas que la SAGARPA ha enfrentado para implementar las estrategias y aterrizar los instrumentos diseñados para lograr los objetivos de política, a fin de presentar algunas propuestas para fortalecer la política y lograr su transformación en acciones que beneficien a la población en el sector. Los cinco problemas destacados por *El Diagnóstico* que impiden el desarrollo del SRP son: (i) Actividades agropecuarias y pesqueras con bajo crecimiento; (ii) Pobreza de las familias rurales; (iii) Degradación de los recursos naturales; (iv) Entorno económico desfavorable; y (v) Marco institucional débil.

1. Principales elementos de la política sectorial

Luego del impacto de la crisis financiera mundial, a partir de 2010 los indicadores macroeconómicos iniciaron su recuperación (ver tabla 1). En 2011 el Producto Interno Bruto (PIB) creció 3.9% con relación al año anterior, sin embargo, el de las actividades primarias decreció 3.0%, al tiempo que las actividades secundarias y terciarias crecieron a un ritmo superior al promedio nacional. La contribución del sector primario en el producto nacional se ha mantenido en menos del 4%, aunque ocupa alrededor del 13% del empleo total en México.

Tabla 1. Estabilidad macroeconómica en México

CONCEPTOS / AÑOS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Crecimiento PIB total	3.2	5.2	3.3	1.2	-6.0	5.5	3.9
Crecimiento PIB primario	-2.6	6.3	2.3	1.2	-3.2	2.9	-3.0
Tasa inflación anual (variación dic a dic)	3.3	4.1	3.8	6.5	3.6	4.4	3.8
Tipo de cambio (pesos por dólar)	10.6	10.8	10.8	13.4	12.9	12.4	13.8
Tasa CETES (nominal anual)	9.2	7.2	7.2	7.7	5.4	4.4	4.2
Déficit cuenta corriente (% del PIB)	-0.7	-0.6	-1.1	-1.6	-0.6	-0.4	-0.1
Reservas Internacionales (%del PIB)	9.0	8.0	8.2	8.2	8.3	12.9	13.7

Fuente: Elaboración propia con base en información de Centro de Análisis Macroeconómico (CAMACRO). Reporte mensual No. 65. Septiembre 2012 y Sexto Informe de Gobierno 2012.

La agricultura y la seguridad alimentaria del país se han visto afectadas por un entorno internacional sumamente difícil y volátil, así como por el impacto de fenómenos climáticos extremos y graves brotes de zoonosis que han perjudicado seriamente la producción nacional. A pesar de eso, ha sido posible asegurar, a través de la producción interna y de compras externas complementarias, un abasto suficiente de alimentos y materias primas, manteniendo los precios internos bajo control. Asimismo, el desarrollo agroexportador ha permitido mantener la balanza agroalimentaria sin afectar el equilibrio externo. Ambos aspectos han contribuido a la estabilidad económica del país.

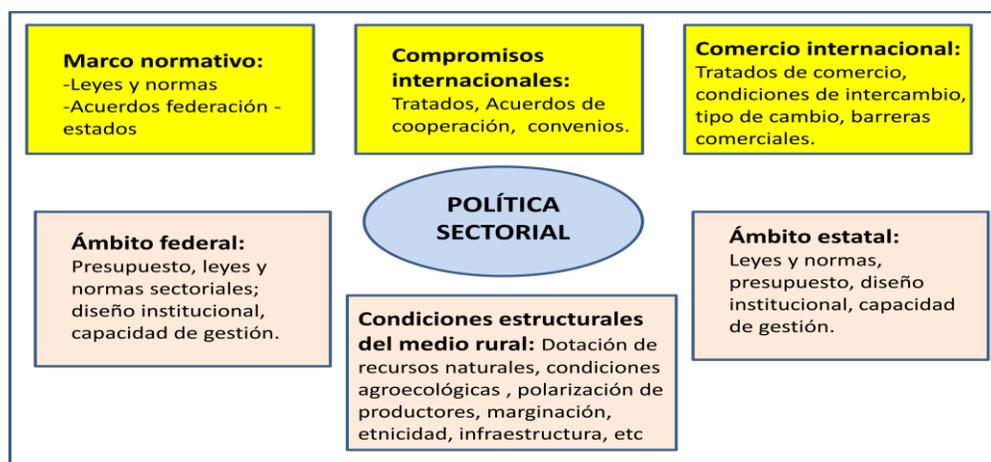
El sector agropecuario y pesquero tiene un rol estratégico por sus múltiples funciones en el desarrollo económico, social y ambiental, entre otras:

- i. Prácticamente toda la producción de alimentos se origina en este sector, de manera que la oferta sectorial es fundamental para la seguridad alimentaria, el costo de vida y el ingreso real del conjunto de la población, particularmente de los más pobres que destinan la mayor proporción de su ingreso a la compra de alimentos;
- ii. Los productos agropecuarios y pesqueros están en la base de un gran número de actividades comerciales e industriales;

- iii. Las actividades agropecuarias, acuícolas y pesqueras son fundamentales en el medio rural, en el cual habita todavía una parte significativa (22.2%) de la población nacional (INEGI, 2010);
- iv. La población rural desarrolla cada vez más actividades diferentes a las agropecuarias y pesqueras, como el comercio local, las artesanías, la extracción de materiales, el ecoturismo, los servicios ambientales o el trabajo asalariado en diversas ocupaciones, sobre todo entre la población más pobre;
- v. La erradicación de la pobreza representa, sin duda, una prioridad nacional y en esa lucha el desarrollo rural y pesquero tiene un papel fundamental. Según los datos del Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 3.4% de la población mexicana vive con 1.25 dólares al día (PNUD, 2011);
- vi. Una de las prioridades del desarrollo nacional de largo plazo es la sostenibilidad ambiental y la conservación de los recursos naturales. La preservación de los acuíferos, de los suelos, de la biodiversidad, de los bosques, de la densidad de vida marina y de aguas interiores, y los demás elementos de sostenibilidad ambiental constituyen una prioridad nacional en la que las orientaciones y modalidades del desarrollo agropecuario y rural juegan un papel fundamental. El margen para mejorar el aprovechamiento de los recursos naturales es amplio y podría incrementar los niveles efectivos de producción y productividad.

El Gobierno enfrenta retos importantes para mantener y/o consolidar la política, y definir medidas adicionales que la fortalezcan en los próximos años. Para ello, se requiere partir de conocer el escenario en el que se define y opera, a fin de ayudar a su análisis y a la construcción de propuestas para su fortalecimiento. A continuación se presenta una figura que intenta mostrar de manera general el marco en el cual opera la política del SRP en México, a fin de que ayude a valorar los alcances de la misma durante la presente administración, así como para plantear propuestas para su fortalecimiento:

Figura 1. Aspectos que influyen en la definición y operación de la política sectorial



Fuente: Elaboración propia

A. Aspectos legales y normativos

En este apartado únicamente haremos mención de algunos de los elementos prioritarios del marco normativo, rescatando los principales instrumentos de fomento de la política sectorial.

La política rural y pesquera de la administración que culmina está sustentada en la LDRS, en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012, y en una estrategia intersecretarial o transversal liderada por la SAGARPA.

La política promueve el desarrollo rural sustentable definido como “*el mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio*” (LDRS, Artículo 3, DOF, Diciembre, 2001).

Para lograr lo anterior la propia LDRS señala como objetivos particulares:

- I. *Promover el bienestar social y económico de los productores*, de sus comunidades, de los trabajadores del campo y, en general, de los agentes de la sociedad rural, mediante la diversificación y la generación de empleo, incluyendo el no agropecuario en el medio rural, así como el incremento del ingreso;
- II. *Corregir disparidades de desarrollo regional a través de la atención diferenciada* a las regiones de mayor rezago, mediante una acción integral del Estado que impulse su transformación y la reconversión productiva y económica, con un enfoque productivo de desarrollo rural sustentable;
- III. *Contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria* de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria del país;
- IV. *Fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales*, mediante su aprovechamiento sustentable; y
- V. *Valorar las diversas funciones económicas, ambientales, sociales y culturales* de las diferentes manifestaciones de la agricultura nacional (*Ibid*, Artículo 5).

Además, la SAGARPA fomenta, a partir de la Ley, la inversión en infraestructura para alcanzar los siguientes objetivos:

- I. *Promover la eficiencia económica* de las unidades de producción y del sector rural en su conjunto;
- II. *Mejorar las condiciones de los productores y demás agentes de la sociedad rural* para enfrentar los retos comerciales y aprovechar las oportunidades de crecimiento derivadas de los acuerdos y tratados sobre la materia;
- III. *Incrementar, diversificar y reconvertir la producción* para atender la demanda nacional, fortalecer y ampliar el mercado interno, así como mejorar los términos de intercambio comercial con el exterior;

IV. *Aumentar la capacidad productiva* para fortalecer la economía campesina, el auto abasto y el desarrollo de mercados regionales que mejoren el acceso de la población rural a la alimentación y los términos de intercambio;

V. *Fomentar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales productivos*, que permitan aumentar y diversificar las fuentes de empleo e ingreso; y,

VI. *Mejorar la cantidad y la calidad de los servicios a la población.* (*Ibid*, Artículo 7)

B. Instrumentos para operar la política

Uno de los avances más relevantes en la política sectorial en los últimos años ha sido la promoción de una visión integral que se introdujo, desde 2001, con la promulgación de la LDRS, la cual constituyó el marco institucional para integrar el gasto público destinado al desarrollo rural, denominado *Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable* (PEC). La LDRS también estableció los medios para la coordinación interinstitucional y los espacios de diálogo entre los actores, por medio de la *Comisión Intersecretarial* y del *Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable* (CMDRS), ambos presididos por el titular de la Secretaría de Agricultura.

Los principales instrumentos de la LDRS para operar la Política Sectorial son: (i) Impulso del desarrollo del sector rural con visión de integralidad (*Ibid*, Artículos, 6, 41, y 85); (ii) La coordinación y la concurrencia de las diferentes dependencias y autoridades federales, estatales y municipales, a través del PEC que considera las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación de empleo y a garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional. El PEC da prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente débiles (*Ibid*, Artículo 14); y (iii) La creación de instancias que permitan la participación de la sociedad en el diseño de las políticas para el campo (Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural –CMDRS-; Consejos Estatales –CEDRS-; Consejos por Distrito de Desarrollo Rural; y Consejos Municipales –Consejo Distrital-) (*Ibid*, Artículos 9, 13, 16, 17, 18, 24, 25, 26, 29, 30, 33, etc.).

Adicionalmente, la Ley incluyó el tema de sustentabilidad y uso racional de los recursos naturales, y en los últimos años los programas operativos consideran acciones para atender el tema del cambio climático.

La política sectorial se plasma en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007 – 2012, en el cual se establecieron cinco objetivos generales y 29 estrategias, que se presentan a continuación:

OBJETIVO 1. Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras.

Estrategias

- 1.1. Convergencia y optimización de programas y recursos para el SRP
- 1.2. Integración de las zonas rurales de alta y muy alta marginación
- 1.3. Promover la diversificación de las actividades económicas

- 1.4. Desarrollo de capacidades
- 1.5. Seguridad social*
- 1.6. Conectividad en las zonas rurales marginadas*
- 1.7. Atención de contingencias climatológicas adversas

* Estas dos estrategias, no se consideran parte del ámbito de la SAGARPA, aunque sí están consideradas en el PEC. Son atendidas principalmente por la Secretaría de Salud y por SCT.

OBJETIVO 2. Abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles provenientes de nuestros campos y mares.

Estrategias

- 2.1. Seguridad alimentaria a través del ordenamiento y la certidumbre de mercados.
- 2.2. Servicios de sanidades
- 2.3. Tecnologías de la información y comunicación para el desarrollo rural

OBJETIVO 3. Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, vinculándolos con los procesos de agregación de valor y la producción de bioenergéticos.

Estrategias

- 3.1. Vincular investigación y desarrollo con las necesidades del sector agroalimentario
- 3.2. Mejorar la productividad laboral a través de la organización, capacitación y asistencia técnica
- 3.3. Promover el acceso a insumos competitivos
- 3.4. Impulsar la modernización del sector agropecuario y pesquero para hacerlo competitivo en el mercado
- 3.5. Financiamiento en el medio rural
- 3.6. Generar certidumbre y agregación de valor en las actividades agroalimentarias
- 3.7. Diversificación de las actividades productivas y el aprovechamiento integral de la biomasa
- 3.8. Orientar la producción a las demandas de los mercados nacional y global

OBJETIVO 4. Revertir el deterioro de los ecosistemas, a través de acciones para preservar el agua, el suelo y la biodiversidad.

Estrategias

- 4.1. Ordenamiento ecológico del territorio y de los mares y costas
- 4.2. Bioseguridad y conservación de la agrobiodiversidad
- 4.3. Conservación de recursos agua y suelo
- 4.4. Prevenir y mitigar los efectos del cambio climático
- 4.5. Racionalizar el uso de Agroquímicos y promover el uso de biofertilizantes

OBJETIVO 5. Conducir el desarrollo armónico del medio rural mediante acciones concertadas, tomando acuerdos con todos los actores de la sociedad rural

Estrategias

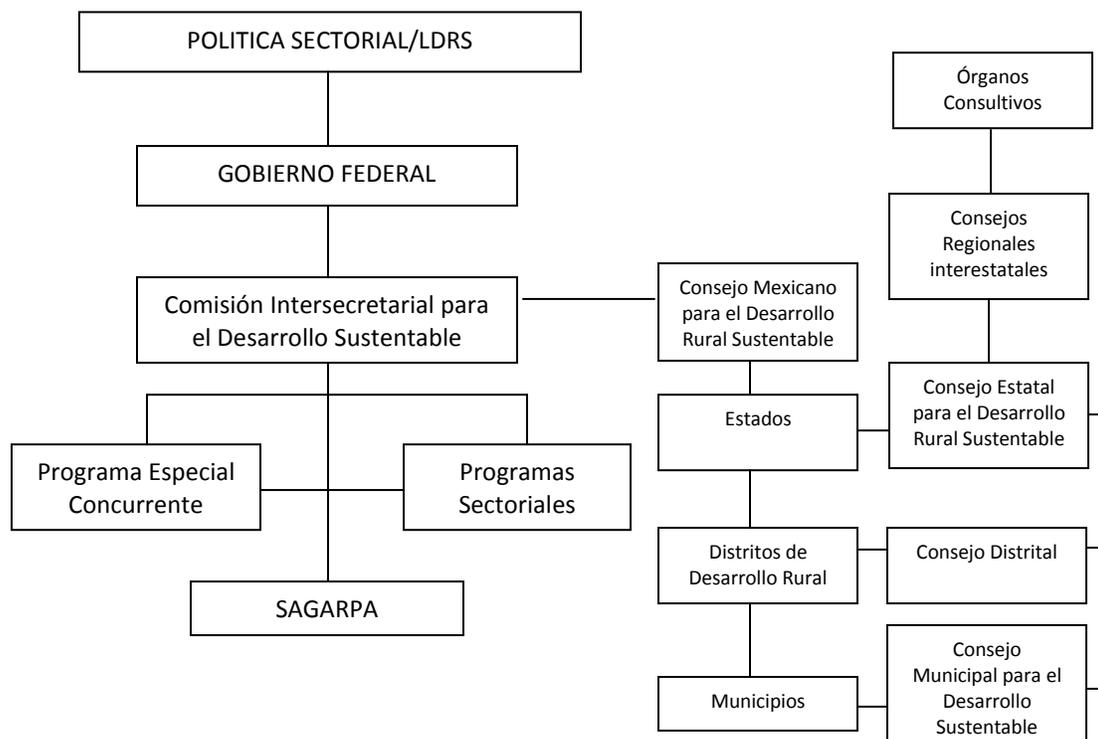
- 5.1. Promover agenda legislativa
- 5.2. Generar ambiente participación de agentes y organizaciones
- 5.3. Coordinación y corresponsabilidad con los gobiernos estatales y municipales
- 5.4. Reingeniería institucional
- 5.5. Cooperación internacional
- 5.6. Seguimiento y evaluación de resultados

C. Arreglo institucional

El análisis sobre el arreglo institucional en el cual opera la política sectorial es un tema que se recoge en el estudio *“Propuesta para el fortalecimiento del modelo de planeación de la SAGARPA Planeación”*, que se realiza en forma paralela, como parte del proyecto de cooperación técnica de

la FAO con SAGARPA. En el presente apartado, nos interesa sólo mostrar en forma esquemática la participación que tiene la política sectorial en el arreglo institucional que se ha desplegado a partir de la LDRS para atender el desarrollo rural integral y sustentable.

Figura 2. Arreglo institucional para operar la política sectorial

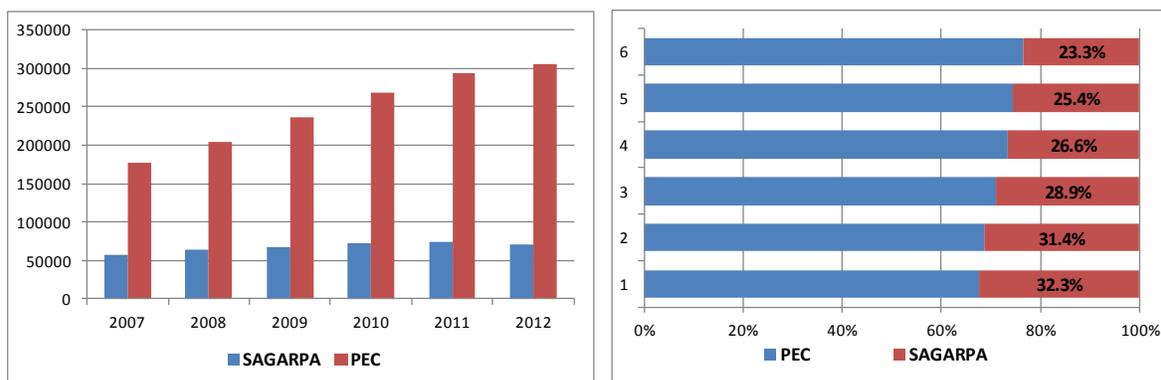


Fuente: SAGARPA

La política de desarrollo rural se instrumenta a través del PEC, en el cual concurren actualmente 33 programas y 112 componentes de apoyo y son operados por 18 ramos administrativos, a partir de diferentes programas sectoriales. La política sectorial agropecuaria y pesquera instrumentada por SAGARPA participa en este instrumento de concurrencia en las vertientes de Competitividad, Medio Ambiente, Educación y Social (véase el Anexo 1 “PEC. Evolución del presupuesto por vertientes de atención y participación de SAGARPA”).

En la presente administración, los recursos del PEC en total ascienden a 1,641 miles de millones de pesos, superior en 60% en términos reales respecto al periodo anterior, para fortalecer la productividad y competitividad para la producción de alimentos, la construcción de infraestructura y los servicios de salud y educación en el medio rural. La participación de SAGARPA ha disminuido paulatinamente su participación como puede observarse en la siguiente gráfica:

Gráfica 1. Participación de SAGARPA en el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable



Fuente: Elaboración propia con información que se presenta en los Anexos 1 y 2

La SAGARPA ha promovido la LDRS y opera un programa de intervención concurrente que promueve la suma de esfuerzos y recursos para atender los principales problemas regionales y locales; ha diseñado y está operando diversos programas de subsidios en apoyo a la producción y la comercialización; realiza la transferencia de recursos que complementan los ingresos de los productores más pobres; y realiza inversiones en infraestructura y equipamiento y diversas acciones de investigación, capacitación, sanidad y otros temas relacionados con el sector.

D. Otros factores que influyen en la política

En 2007 el INEGI dio a conocer los resultados del VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal, 16 años después de su anterior versión. Este ejercicio permitió tener un pulso del sector, proporcionando información básica sobre la identificación, ubicación y características de todas y cada una de las unidades de producción con y sin actividad agropecuaria y forestal; y las viviendas con cría y explotación de animales, permitiendo diferenciarlas y analizarlas con niveles de desagregación distintos. Esta fuente dio cuenta de la estructura sectorial y de las características económicas y tecnológicas en que operaban 5.5 millones de unidades de producción, en una extensión de 112.3 millones de ha. Por ejemplo, indicó que la superficie agrícola del país era de 29.9 millones de ha dedicadas a distintos cultivos y plantaciones, destacando por supuesto maíz, sorgo y frijol, cultivos que en conjunto ocuparon el 84.5% de la superficie sembrada en el ciclo primavera-verano 2007. Señaló también que la población de ganado bovino era de 23.3 millones de cabezas, en tanto que la de porcino superaba ligeramente los nueve millones, y la producción total en el sector pesquero y acuícola superó las 1.7 millones de toneladas de peso vivo (Poder Ejecutivo, 2009).

El INEGI destacó que: (i) prácticamente todos los productos tuvieron mayor productividad respecto a 1991. En el caso del ganado se observa un cambio en la composición hacia ganados de mayor calidad; (ii) para el 2007 muchas unidades de producción en el campo mexicano ya no estaban directamente vinculadas con actividades agrícolas o ganaderas, sino que están orientadas a otro tipo de actividades como artesanía o comercio; (iii) en el período hubo disminución del

sector financiero en el campo mexicano (mientras en 1991 el 19.2% de las unidades de producción obtuvieron algún tipo de crédito o seguro, para el 2007 sólo lo recibieron 4.2%); (iv) la superficie total de las unidades de producción registró un crecimiento de 4.1% respecto a 1997, cuando eran 108.3 millones de ha, lo que representa un incremento promedio anual de 275,000 ha; (v) 84% de los responsables de las unidades eran del sexo masculino y el resto femenino; y (vi) el 54% de los productores tienen más de 50 años, lo que refleja el proceso de envejecimiento de la población.

Sin duda el VIII Censo Agrícola Ganadero y Forestal proporcionó información relevante sobre los primeros impactos de las medidas de ajuste estructural implementadas en el sector dos décadas antes, dirigidas fundamentalmente a: (i) eliminar los subsidios de insumos y productos; (ii) liberalización del comercio; (iii) reducción de la participación del gobierno (empresas paraestatales de comercialización y procesamiento); y (iv) revisión del marco legal y regulatorio para el uso de recursos naturales (World Bank, 1994). Esta información constituyó un insumo básico para precisar la política pública de promoción al sector.

Otro elemento que se presentó, antes de concluir la década anterior, como factor que influyó sobre la política sectorial fue la desaceleración de la economía mundial (2008-2009), que trajo consigo efectos profundos en diferentes rubros económicos, políticos y sociales.

Finalmente, la cada vez mayor evidencia de los impactos negativos del cambio climático sobre los recursos naturales, sociales y la pobreza, y considerando además que el SRP es muy vulnerable ante éstos, propició la preocupación por la forma en que se garantizará la seguridad alimentaria. Así el Gobierno promovió en 2007 la *Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENACC)* que reflejó su compromiso con relación a la mitigación del cambio climático y la adaptación a los efectos adversos del mismo. Posteriormente el Gobierno Federal dio a conocer la *Visión de México sobre REDD+* como base para construir su *Estrategia Nacional REDD+*.

Este último aspecto ha propiciado el trabajo coordinado de diferentes instancias de gobierno como la SAGARPA, SEMARNAT, SENER, SCT, SRE, SHCP, SE, SECTUR, SEGOB, etc., así como de la sociedad privada y social. También promueve la incorporación de instrumentos de la *Estrategia Nacional* en las políticas sectoriales, así como el fortalecimiento de los marcos legales y normativos de los mismos. Por ejemplo, en junio de 2012 se publicó la Ley General de Cambio Climático.

En los siguientes capítulos se identifica la capacidad de respuesta de la política a estos cambios del entorno, sus resultados en el corto plazo y sus posibles efectos identificados a mediano plazo. También se rescatan las áreas de oportunidad para consolidar la política orientada a lograr el desarrollo rural sustentable promovido por la LDRS.

2. Problemas centrales del SRP y su atención programática

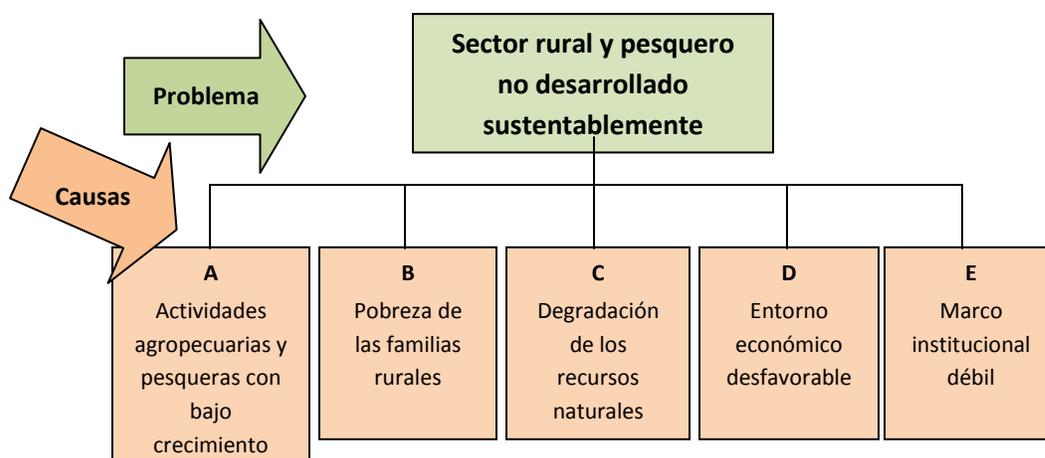
El presente capítulo se propone lograr una visión compartida sobre las principales orientaciones de la política sectorial, a fin de identificar cómo contribuyeron éstas en la atención de los problemas centrales que enfrentan las actividades productivas primarias en el medio rural, de acuerdo con *El Diagnóstico*.

La principal fuente de información sobre los problemas y condiciones actuales en las que se desenvuelven las actividades productivas en el medio rural es *El Diagnóstico*, que se encuentra disponible en la página electrónica de la SAGARPA: http://200.53.122.92/tmp/diagnostico_completo.pdf.

Como se ha señalado, en las últimas décadas han ocurrido profundas transformaciones en el medio rural, como resultado de cambios tanto en sus condiciones internas como externas. Actualmente las actividades productivas se encuentran en procesos de competencia global, que plantean mayor y mejor organización de los productores; el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, elevada calidad e inocuidad agroalimentaria; el desarrollo de capacidades o construcción de elementos competitivos; y aumento en la conexión con los mercados. Por otro lado, en el medio rural siguen manteniéndose altos niveles de pobreza, migración, envejecimiento de la población activa, así como el agotamiento y deterioro de los recursos naturales. Lo anterior eleva la prioridad de las actividades primarias como elemento estratégico para articular y desarrollar la economía en el medio rural.

En este contexto, *El Diagnóstico* identifica que el problema central del Sector Rural y Pesquero (SRP) de México es que no se desarrolla de manera sustentable, debido a las cinco causas principales que se presentan en la siguiente figura:

Figura 3. Principales causas del problema del SRP



Fuente: Diagnóstico del sector rural y pesquero: Identificación de la Problemática del SRP de México

Para tener una visión rápida de las relaciones causales señaladas en dicho documento que influyen en el Problema del SRP, las siguientes tablas las presentan de manera resumida:

Tabla 2. Relaciones de causa efecto del SRP: Actividades agropecuarias y pesqueras con bajo crecimiento

<p>A.1 Bajo desarrollo de capacidades técnico-productivas y empresariales</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) <i>Bajos niveles de escolaridad</i> (ii) <i>Bajo acceso a la información económica</i> (iii) <i>Bajo acceso a la información técnico-productiva</i> <p>A.2 Innovación tecnológica insuficiente en el SRP</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) <i>Sistemas de investigación, validación y transferencia tecnológica desvinculados de las necesidades de innovación productiva</i> (ii) <i>Inadecuada estrategia de innovación agropecuaria</i> (iii) <i>Desinterés de instancias privadas para generar innovaciones</i> <p>A.3 Bajos niveles de productividad de las UER</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) <i>Baja incorporación de tecnologías en las UER</i> (ii) <i>Baja capacidad de gestión empresarial</i> (iii) <i>Baja dotación de bienes de capital</i> <p>A.4 Acceso limitado al mercado de productos agropecuarios y pesqueros</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) <i>Débil integración de las cadenas productivas</i> (ii) <i>Deficiencias en la infraestructura de apoyo a la producción y comercialización</i> (iii) <i>Baja calidad de los productos agropecuarios y pesqueros</i> <p>A.5 Insuficiente financiamiento para la actividad agropecuaria y pesquera</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) <i>Mercado financiero poco desarrollado en el medio rural</i> <p>A.6 Patrimonio fito y zoonosanitario desfavorable</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) <i>Arreglo institucional inadecuado</i> (ii) <i>Reducida capacidad operativa para desplegar una estrategia fitozoonosanitaria efectiva</i> (iii) <i>Bajos incentivos privados para realizar acciones de mejora sanitaria</i> <p>A.7 Altos niveles riesgo de la actividad agropecuaria y pesquera</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) <i>Mecanismos de transacción formal costosos</i> (ii) <i>Inseguridad</i> (iii) <i>Fenómenos climatológicos adversos</i>

Tabla 3. Relaciones de causa efecto del SRP: Pobreza de las Familias Rurales

<p>B.1 Bajos ingresos de los hogares rurales (monetarios y no monetarios)</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) <i>Bajos niveles de productividad de las UER</i> (ii) <i>Baja capacidad de inserción laboral en actividades con un nivel de remuneración mayor al mínimo</i> (iii) <i>Bajo nivel de desarrollo de actividades económicas no agropecuarias</i> <p>B.2 Bajo desarrollo de capital humano</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) <i>Bajos niveles de educación de la PEA rural</i> (ii) <i>Inadecuadas condiciones de nutrición y de salud familiar</i>
--

Tabla 4. Relaciones de causa efecto del SRP: Degradación de los Recursos Naturales

<p>C.1 Sobreexplotación de los recursos pesqueros</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) <i>Exceso de flota pesquera de pequeña escala</i> (ii) <i>Captura excesiva de organismos juveniles</i> (iii) <i>Vedas no respetadas</i> <p>C.2 Erosión de suelos</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) <i>Técnicas de labranza inadecuada</i> (ii) <i>Excesiva carga animal</i> (iii) <i>Deforestación</i> (iv) <i>Uso de suelos no aptos para producción agropecuaria</i> <p>C.3 Salinización de suelos</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) <i>Riego excesivo</i> (ii) <i>Intrusión salina</i> <p>C.4 Sobreexplotación de los recursos hídricos</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) <i>Subsidios distorsionantes a la energía</i> (ii) <i>Baja eficiencia de riego</i> (iii) <i>Nulo o escaso control de concesiones o cuotas de uso de agua</i> (iv) <i>Sobreconcesionamiento de uso de agua</i> <p>C.5 Contaminación de cuerpos de agua y suelos</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) <i>Mal manejo de residuos de la producción agropecuaria y acuícola</i> (ii) <i>Uso excesivo de agroquímicos</i> <p>C.6 Emisiones de gases de efecto invernadero</p>

Tabla 5. Relaciones de causa efecto del SRP: Entorno Económico Desfavorable

<p>D.1 Tipo de cambio sobrevaluado</p> <p>D.2 Precios internacionales distorsionados</p> <p>D.3 Mercado oligopólico de insumos</p>

Tabla 6. Relaciones de causa efecto del SRP: Marco Institucional Débil

<p>E.1 Baja coordinación interinstitucional</p> <p>E.2 Reglamentación débil para el funcionamiento de los programas públicos</p> <p>E.3 Instituciones informales que desvían la política sectorial</p>

Fuente: Diagnóstico del sector rural y pesquero: Identificación de la Problemática del Sector Agropecuario y Pesquero de México

Como se puede apreciar, son múltiples los factores que limitan el desarrollo sectorial, como también son diferentes sus consecuencias sobre las regiones; los productores; el trabajo asalariado; el empleo; la especialización productiva; la competitividad; la migración campo-ciudad e internacional; la mecanización de la producción; la vinculación de la producción con las cadenas agroindustriales a nivel nacional e internacional; el capital social; y los recursos naturales.

El Diagnóstico destaca las diferencias que persisten en la estructura productiva en el medio rural de nuestro país y señala que éstas no sólo se derivan de la distinta dotación de recursos naturales y condiciones agroecológicas que se reflejan en los patrones productivos regionales, sino en la polarización entre los productores, con un amplio segmento con escasos activos y en general limitadas capacidades para mejorar sus condiciones, y un reducido segmento de productores que muestra dinamismo y capacidad para competir frente a la oferta internacional.

El análisis de correspondencia entre las principales orientaciones de la política sectorial y los problemas y causas que se presenta a continuación se concentra en cuatro problemas, partiendo de que son éstos los cuatro frentes en los que incide directamente la SAGARPA⁸. Se considera que lo relacionado con las causas del entorno económico, no corresponde al ámbito de sus atribuciones y su atención. En el siguiente capítulo este análisis se hará a nivel de las Unidades Económicas Rurales (UER), según la estratificación propuesta en *El Diagnóstico*.

⁸ La atención del problema relativo al entorno económico no depende de la política sectorial, aunque se reconocen los efectos negativos que ha tenido la crisis financiera mundial sobre la economía nacional en su conjunto y en especial sobre el sector agropecuario y pesquero. Es importante señalar que la coyuntura económica positiva en los dos primeros años y los últimos dos de la administración favoreció la generación de producciones elevadas en los subsectores agrícola, pecuario y pesquero, el empleo formal, la inversión en redes de protección social y, por ende, la reducción de la pobreza. Contrario a ello, la caída de los indicadores en los años intermedios (desaceleración de la producción, el ingreso y el empleo; caída de las remesas; y los altos precios de los alimentos), presionó un aumento de la pobreza.

Los vaivenes del entorno representan un riesgo permanente que se manifiesta en grado diferenciado en las distintas regiones geográficas del país y en los diferentes tipos de UER. Los impactos se derivan, entre otros, de: a) la caída en la demanda de los países desarrollados; b) fenómenos climáticos que afectaron la producción; c) tendencia al alza de los precios de productos básicos; d) caída de las remesas; y e) la caída del turismo.

3. Formulación de una estrategia diferenciada para operar la política

A. Estrategia de intervención diferenciada

Las condiciones y políticas que conforman el SRP han cambiado en las últimas dos décadas, luego de un programa de liberalización del comercio en general y las reformas de política sectorial que fueron aceleradas por los tratados de libre comercio de México con diversos países del mundo; sin embargo, una característica básica del sector rural es su estructura heterogénea de productores, además de la gran cantidad de trabajadores sin tierras que tradicionalmente no han sido considerados por las políticas de fomento sectorial y que dependen del empleo rural no agrícola.

Éste será uno de los desafíos que tendrá la próxima administración: definir una estrategia de desarrollo que refleje las necesidades de todos los productores, como condición necesaria para avanzar hacia un desarrollo integral y equitativo en el medio rural.

Las medidas de política adoptadas a lo largo de la historia del país por lo regular han sido generalizadas con un impacto diferenciado, según las desiguales realidades de los productores, eliminando la posibilidad de identificar alternativas de apoyo eficaces, de acuerdo con las disímiles dotaciones de capital natural, humano y social, financiero, etc. Por ejemplo *los grandes productores comerciales* del pacífico-norte del país, que están claramente conectados con el mercado, han sido los principales beneficiarios de políticas de inversión en obras de irrigación a gran escala; de subsidios para la comercialización; de fertilizantes, maquinaria y subsidios a la electricidad; y de inversiones intensivas en capital. Por otro lado, habrá que precisar si los *pequeños productores comerciales* que venden la mayor parte de su producción en mercados regionales han sido beneficiados por las transferencias de recursos para la comercialización. Los productores de *subsistencia* que están dispersos por todo México, pero se concentran fundamentalmente en los Estados del Centro, Sur y Sureste, dependen de la transferencia de recursos para complementar sus ingresos y no se benefician de los apoyos para la comercialización, además de que son impactados negativamente por las políticas de apoyo a los precios al consumo y por la disminución en la demanda de mano de obra rural. Estos productores tienen poco acceso a los programas de fomento del Gobierno y a las fuentes de crédito.

Finalmente, existe una cantidad importante de jornaleros sin tierra que se ven afectados por el incremento de los precios de productos básicos como maíz y frijol, además de la baja en los salarios y de la reducción de la demanda de mano de obra rural para los que actualmente la SEDESOL opera el *Programa de Atención de Jornaleros Agrícolas*, que tiene el objetivo de contribuir a la protección social de los jornaleros agrícolas y los integrantes de sus hogares.⁹

⁹ Contribuir a la ampliación de capacidades de los jornaleros agrícolas y los integrantes de su hogar, otorgando apoyos en alimentación, salud, infraestructura, educación e información y promoviendo su acceso a los servicios básicos (Poder Ejecutivo, SEDESOL, 2012).

Derivado de lo anterior, en varias ocasiones, y desde varios frentes, se ha manifestado la necesidad de implementar intervenciones diferenciadas en el sector rural y pesquero¹⁰ (CEPAL, 1982; Banco Mundial, 1994; Poder Ejecutivo, 1995; SAGARPA, 2001; Schejtman y Berdegué, 2003; y SAGARPA, 2007). En consecuencia han surgido varias iniciativas para agrupar a los productores considerando diferentes criterios (tamaño de la unidad productiva, producción, nivel de ingresos, ubicación geográfica, pertenencia a grupos productores, nexos con el mercado, etc.), sin que hasta el momento se haya logrado concluir una definición clara y homogénea que haga efectiva las intervenciones en el sector para dar cumplimiento al artículo 9 de la LDRS, considerando la diversidad socioeconómica y cultural de los sujetos de la Ley, así como los distintos tipos de productores.

B. Avances de atención diferenciada a nivel federal y estatal

Iniciativas nacionales

Después de la implementación de profundas medidas de ajuste estructural en el sector agropecuario mexicano, en 1994 El Banco Mundial elaboró el documento titulado *Notas sobre agricultura, Recursos Naturales y Pobreza Rural*, en el que agrupó a los productores del sector en cuatro estratos para fortalecer la política sectorial, con base en la superficie, ubicación geográfica y producción (World Bank, 1994). Un año después el mismo Banco ajustó este ejercicio ampliando los estratos a cinco grupos, dependiendo de su acceso a la tierra: (i) trabajadores sin tierra; (ii) agricultores de subsistencia con 0-2 hectáreas; (iii) productores comerciales de pequeña escala con 2-5 hectáreas; (iv) productores comerciales medianos con 4-20 hectáreas; y (v) grandes productores comerciales con más de 20 hectáreas (World Bank, 1995):

Tabla 7. Estratos en el sector agropecuario identificados en 1995

ESTRATO	SUPERFICIE	UBICACIÓN	PRODUCCIÓN
<p>1. Productores comerciales grandes</p> <ul style="list-style-type: none"> - Representan el 52% de la superficie agrícola y el 9% de los productores del país. - Menos del 10% pertenecen a comunidades indígenas. - El mayor porcentaje de su ingreso proviene de la agricultura (aprox. 60%) - Tienen diversificadas sus fuentes de ingreso 	Más de 20 ha, el 20% de riego.	Noreste y Centro, y en menor medida en el pacífico sur.	Maíz, trigo, frijol, y café, sorgo, soya, cártamo, horticultura, y forrajes, y otros granos básicos
<p>2. Productores comerciales medianos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Representan el 13% de la superficie agrícola y el 31% de los productores. - Aproximadamente el 11% pertenecen a 	Entre 5 y 20 ha, el 18% de riego.	En todo el país, con una pequeña concentración en el Pacífico	Maíz, frijol, trigo, café, azúcar de caña., algodón, granos básicos, horticultura, y

¹⁰ El PND 1995-2000 señalaba: "el desarrollo social ha sido heterogéneo en las diversas regiones del país. Los indicadores del bienestar, particularmente de educación y salud, infraestructura y grado de industrialización, muestran desequilibrios profundos. La cuestión regional tiene dos dimensiones: la primera son las marcadas desigualdades en las macrorregiones del norte, centro, centro sur, las costas del golfo y las del Pacífico; la segunda corresponde a las microrregiones que en cada entidad federativa muestran condiciones de desventaja económica y social" (Poder Ejecutivo, 2001).

comunidades indígenas. - La agricultura es su segunda fuente de ingresos (la primera proviene de fuera del sector -salarios no agrícolas, negocios y transferencias del gobierno-)		Sur y el Golfo de México	oleaginosas.
3. Productores comerciales pequeños - Representan el 11% de la superficie agrícola y el 25% de los productores. - Aproximadamente el 17% reside en municipios con población indígena	Entre 2 y 5 ha, aproximadamente el 18% de riego.	Centro y Pacífico Sur	Maíz, frijol y café, caña de azúcar y trigo.
4. Productores de subsistencia - Representan el 5% de la superficie agrícola y el 34% de los productores del país. - Aproximadamente el 22% reside en municipios con población indígena - La agricultura es su principal fuente de ingreso	Menos de 2 ha, el 17% son de riego.	Principalmente en Centro y Pacífico Sur, y pequeña presencia en el Noroeste	Maíz, frijol y café
5. Trabajadores sin tierra - Aproximadamente 600,000 - No tienen acceso a subsidios para la comercialización, ni a programas sociales y de finanzas rurales			Venden su fuerza de trabajo

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial

En 2005, en el marco de la Alianza para el Campo, la FAO hizo un ejercicio para proponer lineamientos metodológicos para elaborar estudios de estratificación que ayudaran a diseñar e implementar políticas y esquemas de apoyo en el desarrollo rural. Una de las conclusiones del estudio fue que hay poca claridad sobre lo que significa estratificar y sobre la forma en que se puede utilizar la información obtenida y señala que son pocos los ejercicios de estratificación a nivel subnacional, y aún menos los resultados utilizados para orientar y focalizar los recursos de apoyo al sector (FAO, 2005).

El estudio presenta el proceso y metodología a seguir en los estudios de estratificación y propone, como parte de sus resultados, algunos criterios para hacer estratificaciones y clasificar a los productores en grupos de análisis relativamente homogéneos para ser comparables, mismos que a continuación se presentan:

1. Características socioeconómicas
 - a. Escolaridad
 - b. Edad
 - c. Género
 - d. Dependientes económicos
 - e. Ubicación del domicilio del productor
 - f. Pertenencia a grupos prioritarios

2. Características económicas
 - a. Grado de marginación de la ubicación geográfica del predio en la que se realizará la inversión
 - b. Existencia y calidad de caminos y vías de comunicación
 - c. Distancia a mercados o centros poblacionales de importancia

3. Características económicas del productor
 - a. Valor de los activos productivos
 - b. Escala de operación
 - c. Nivel de inserción en el mercado
 - d. Ingresos
 - e. Régimen de propiedad de la tierra

4. Características productivas
 - a. Nivel tecnológico
 - b. Rendimientos
 - c. Calidad del suelo
 - d. Precipitación pluvial y disponibilidad de riego

5. Características de grupos u organizaciones
 - a. Pertenencia a organizaciones
 - b. Tipo de organización
 - c. Número de integrantes del grupo u organización
 - d. Antigüedad de la organización

Disposiciones legales y normativas

Desde 2001 con la publicación de la LDRS, se establecieron ordenamientos precisos¹¹ sobre la necesidad de brindar una atención diferenciada, a partir del reconocimiento de las diferencias regionales y la heterogeneidad socioeconómica y cultural en el medio rural. Estos ordenamientos se han recogido en la ejecución de diferentes programas, como puede observarse en la siguiente tabla:

Tabla 8. Ordenamientos legales y normativos para la estratificación

LEY / NORMATIVIDAD	DISPOSICIÓN
RO Alianza para el Campo. 2002 Para los Programas de Fomento Agrícola, de Fomento Ganadero, de Desarrollo Rural, de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, del	4.2. Población Objetivo. Conforme lo establece la LDRS, Artículo 2o., “son sujetos los ejidos, comunidades y las organizaciones o asociaciones de carácter nacional, ... El Art 9o, establece que la estrategia de orientación, impulso y atención a los programas y acciones para el desarrollo rural sustentable deberán tomar en cuenta además de la heterogeneidad socioeconómica y cultural de los sujetos de esta Ley, los distintos tipos de productores en razón del tamaño de sus unidades de producción o bienes productivos, y su capacidad de producción para excedentes comercializables o para autoconsumo. Por otra parte, el Decreto del Presupuesto de Egresos establece que se deberá privilegiar a la

¹¹ Ley de Desarrollo Rural Sustentable, artículos 3, 5, 7, 9, 12, 17 50, 74 y 191.

<p>Sistema de Información para el Desarrollo Rural Sustentable, y de Apoyos para la Integración a los Mercados y Fomento a las Exportaciones Agroalimentarias (DOF 15/03/02)</p>	<p>población de menores ingresos, por lo que la SAGARPA establece las siguientes definiciones:</p> <p>a) Productores de Bajos Ingresos, en Zonas Marginadas. Persona física o moral que de manera individual o colectiva, realice preponderantemente actividades en el medio rural con potencial productivo, en comunidades que cuenten hasta 2,500 habitantes y en municipios de alta y muy alta marginación, así como en las comunidades indígenas; y que en función de su actividad productiva posean hasta 10 ha de riego o hasta 20 ha en temporal, cuando su ocupación principal sea la agricultura; hasta 20 cabezas de ganado mayor o 100 de ganado menor o 25 colmenas, cuando se dediquen preponderantemente a la ganadería. Incluye también a grupos prioritarios de mujeres, personas de la tercera edad, jóvenes y jornaleros con o sin acceso a la tierra.</p> <p>b) Productores de Bajos Ingresos, en Transición. Persona física o moral que de manera individual o colectiva, realice preponderantemente actividades en el medio rural, en cualquier comunidad y municipio, y que en función de su actividad productiva cuente con una superficie máxima de 20 ha de riego o hasta 40 ha en temporal, cuando su ocupación principal sea la agricultura, con excepción de los sistemas de producción de cultivos intensivos en capital que contratan mano de obra; y hasta 70 cabezas de ganado mayor en las regiones tropicales, y 50 cabezas de ganado mayor en el resto del país, o sus equivalentes en especies menores, cuando se dediquen preponderantemente a la ganadería.</p> <p>c) Resto de Productores. Persona física o moral que de manera individual o colectiva, realice preponderantemente actividades en el medio rural, en cualquier comunidad y municipio, y que en función de sus sistemas de producción y actividad productiva cuente con superficies y cabezas de ganado mayores a las establecidas para los productores de bajos ingresos, y que cumpla con lo establecido en la Ley Agraria, Títulos Quinto; y Sexto.</p> <p>4.3.2. Monto de los Apoyos</p> <p>Cada uno de los programas de la Alianza establece los montos máximos de apoyo, tanto en porcentaje como en recurso presupuestal federal, respetando los apoyos determinados en lo general. Por su parte, los gobiernos de los estados podrán diferenciar los apoyos antes citados con base en el “Estudio de Estratificación de Productores” que acuerde el CEA; estudio que, como orientación fundamental, deberá considerar por lo menos a la población objetivo descrita en el apartado correspondiente y la definición de cultivos intensivos en capital que contrata mano de obra, respetando siempre los montos máximos de recursos federales establecidos en estas RO.</p> <p>5. Lineamientos Específicos</p> <p>5.1.1. Instancias Ejecutoras.</p> <p>Con base en los Convenios de Concertación, se ratifica la operación de los programas de la Alianza para el Campo por los gobiernos estatales, quedando bajo su responsabilidad su ejercicio. A continuación se desglosan las atribuciones y responsabilidades de las instancias ejecutoras:</p> <p>e) Formular el “Estudio de Estratificación de Productores”, que permitan el otorgamiento de apoyos diferenciados, que como orientación fundamental deberá considerar por lo menos a la población objetivo descrita en el apartado correspondiente y la definición de cultivos intensivos en capital que contrata mano de obra, respetando los montos máximos establecidos en estas RO.</p>
<p>RO 2010 de los Programas de la SAGARPA (DOF 29/12/2009) Artículo 8</p>	<p>En la modalidad 1 (Concurrencia de recursos convenidos con las Entidades Federativas, administrados y operados por los FOFAES) se prevé:</p> <p>Párrafo 2, 3, 4 y 5: Con el propósito de que los recursos que administran y operan los FOFAES en la modalidad 1 <u>se otorguen y ejerzan considerando las diferencias regionales y locales, así como criterios de objetividad, equidad, transparencia y selectividad</u>; las Entidades Federativas, a través de la SDA, con el aval de una institución de Educación Superior o por un organismo reconocido a nivel nacional o internacional, será el responsable de proporcionar a la Secretaría, considerando en su oportunidad, la información del VIII CNA y conforme a estudios previos o realizados ex profeso, la estratificación de productores y la regionalización a aplicar en la Entidad Federativa, misma que deberá permitir en cada Entidad, identificar con precisión a la población objetivo y región.</p>

	<p>La estratificación de productores <u>deberá considerar, mediante la utilización de parámetros, su diferenciación en tres estratos conforme a su nivel de capitalización derivada de su posesión actual de activos productivos: 1) bajo o nulo, 2) medio y 3) alto; en tanto que la regionalización deberá considerar el nivel de desarrollo de las diferentes regiones y localidades de cada estado, por lo que igualmente se deberán definir tres estratos: a) Localidades de Alta y muy Alta marginación, b) Localidades de Marginación Media y c) Localidades de Baja y Muy Baja Marginación, para este propósito se deberá considerar la clasificación de pobreza o índice de marginación de cada una de las localidades de la entidad.</u></p> <p>Una vez elaboradas las propuestas de estratificación de productores y la regionalización, se someterán a consideración del CEDRS; validadas por éste, la SDA las enviará a la Secretaría.</p>
<p>RO 2011(31/12/10 Modif 2/05/11)</p> <p>Componente de pesca</p> <p>Artículo 11.</p> <p>Artículo 64. En la concurrencia de recursos con las Entidades Federativas, se deberá cumplir lo siguiente:</p> <p>Inciso II, párrafo 5:</p> <p>Artículo 13.- Programa para la Adquisición de Activos Productivos</p>	<p>El objetivo específico es incrementar los niveles de capitalización de las unidades económicas pesqueras y acuícolas ...</p> <p>La población objetivo es personas físicas o morales que se dediquen a actividades primarias pesqueras y acuícolas (que cuenten con los permisos o concesiones en la materia), <u>conforme a la estratificación de productores y su regionalización.</u></p> <p>El porcentaje máximo de apoyo será de hasta el 50% del costo total del proyecto, con excepción de los apoyos dirigidos a productores de bajos ingresos o en zonas con problemas de degradación de recursos que se atienden con COUSSA y Desarrollo de Zonas Áridas que serán conforme se establezca en las RO y la estratificación realizada por las Entidades Federativas.</p> <p>Inciso V, párrafos 1 y 2</p> <p>La estratificación de productores a aplicar en cada Entidad Federativa <u>será por localidad, de acuerdo al grado de marginación definido por el CONAPO. La SDA podrá incluir el nivel de capitalización de la población objetivo como criterio adicional de estratificación;</u> en este caso dicho criterio deberá ser paramétrico y avalado por una institución de Educación Superior o por un organismo reconocido a nivel nacional o internacional, considerando en su oportunidad, la información del VIII CNAP y conforme a estudios previos o realizados ex profeso.</p> <p>Una vez elaboradas las propuestas de estratificación de productores, se someterán a consideración del CEDRS; validadas por éste, la SDA las enviará a la Secretaría.</p> <p>Fracción I.- Objetivo Específico.- Incrementar los niveles de capitalización de las unidades económicas de los productores rurales y pesqueros a través del apoyo subsidiario a la inversión en bienes de capital estratégico,...</p> <p>Fracción II.- Lineamientos.</p> <p>II.1. Población Objetivo.- .. <u>conforme a la estratificación de productores y la regionalización que se establece en el artículo 8 de las presentes Reglas de Operación.</u></p> <p>II.2.2. Procedimiento de Selección.</p> <p>II.3.2. Monto de los apoyos para la modalidad 1: ..., por lo que deberá aplicar al menos el 50% de los recursos en concurrencia de recursos en apoyo a beneficiarios de localidades a), y el estrato 1), conforme se define en el Artículo 8, en el entendido que ambas clasificaciones pueden ser total o parcialmente incluyentes.</p> <p>El apoyo gubernamental del programa podrá ser hasta del cincuenta por ciento (50%) del costo de los bienes o inversiones para cada proyecto a apoyar, o hasta \$750,000.00 por beneficiario, conforme al análisis de la solicitud o proyecto, con las siguientes excepciones:</p> <p>Para los productores del estrato 1), el apoyo podrá ser de hasta el 75% del costo total del proyecto, bienes o inversiones a, sin rebasar los \$750,000.00 por beneficiario.</p> <p>El Comité Técnico del FOFAE establecerá, para el resto de productores en el rango intermedio a los previamente señalados, los porcentajes de apoyo a aplicar.</p> <p>Una vez elaboradas las propuestas de porcentajes de apoyo para la estratificación de productores</p>

<p>PROMAF 2011(Firco)</p>	<p>y la regionalización, la SDA los someterá a consideración y validación en su caso del CEDRS</p> <p>POBLACIÓN ELEGIBLE</p> <p>El PROMAF 2011 dará atención sólo a personas morales (organizaciones) cuyos socios de pleno derecho estén considerados en alguna de las siguientes poblaciones objetivo:</p> <p>1.- Productores de baja escala (de variedades criollas con nichos de mercado específico).- Personas morales integradas por productores de baja escala con especialidad de variedades criollas de maíz y/o frijol que por sus características se utilice para atender nichos de mercado específicos (maíz pozolero, maíces morados y rojos, entre otros). Los productores interesados podrán participar por un máximo de tres años.</p> <p>2.- Productores en Transición.- Personas morales integradas por productores de maíz (de preferencia amarillo) y/o frijol, con superficies ubicadas en zonas de medio y alto potencial productivo conforme a la clasificación del INIFAP; con participación por un periodo máximo de tres años en este rubro, y podrán al cuarto año participar como productores de alto rendimiento.</p> <p>3.- Productores de Alto Rendimiento.- Personas morales integradas por productores de maíz (de preferencia amarillo) y/o frijol, con superficie ubicada en zonas de medio y alto potencial productivo conforme a la clasificación del INIFAP, que cuenten con acceso al financiamiento para la aplicación del paquete tecnológico, con participación por un periodo máximo de tres años en este rubro.</p>
<p>RO 2012 30/12/11 Componente de pesca Artículo 11. Artículo 68.</p>	<p>El objetivo específico es incrementar la capitalización de las unidades económicas pesqueras y acuícolas a través del apoyo subsidiario a la inversión en bienes de capital estratégicos para ...</p> <p>Población objetivo: son personas físicas o morales que se dediquen a actividades primarias pesqueras y acuícolas (que cuenten con los permisos o concesiones en la materia), conforme a la estratificación de productores y su regionalización</p> <p>En la concurrencia de recursos con las Entidades Federativas, se deberá cumplir lo siguiente:</p> <p>Inciso 2, párrafo5:</p> <p>El porcentaje máximo de apoyo será de hasta el 50% del costo total del proyecto..., que se establezca en las RO y la estratificación realizada por las Entidades Federativas.</p> <p>Inciso V, párrafos I, II y III</p> <p>La estratificación de productores a aplicar en cada Entidad Federativa será por localidad, de acuerdo al grado de marginación definido por el CONAPO. La SDA podrá incluir el nivel de capitalización de la población objetivo como criterio adicional de estratificación; en este caso dicho criterio...</p>

CPEUM.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-

SDA.- Secretaría de Desarrollo Agropecuario de los Estados o equivalentes

Fuente: Elaboración propia

Otros programas de la SAGARPA que también han hecho aportaciones para focalizar sus recursos a partir de criterios de estratificación, se señalan a continuación:

Tabla 9. Otros Programas que utilizan una estratificación

PROGRAMA	ESTRATOS
<i>PROGAN</i>	<p>Estrato A. Personas físicas, con 4 o más unidades animal (U.A.) y 10 colmenas para el caso de productores apícolas, e igual o menor a 35 U.A. medidas por vientres bovinos de carne o leche, y sus equivalentes en otras especies.</p> <p>Estrato B. Personas físicas o morales con una escala productiva superior a la definida para el Estrato A.</p>
<i>MASAGRO</i>	Productores de baja escala (no se especifica qué debe entenderse), principalmente para productores con menos de 3 ha.
Agricultura protegida	Diferentes montos por tipo de productores: con menos 5 ha; de 5 a 25 ha; y más de 25 ha. Además diferentes porcentajes por grado de marginación
Componente de atención de desastres naturales	<p>Productores agrícolas hasta 10 ha (riego o temporal, cíclicos o perennes);</p> <p>Productores pecuarios hasta 50 unidades animal de ganado mayor o su equivalente;</p> <p>Productores pesqueros con embarcaciones < 5 m de eslora; acuícolas hasta 5 toneladas producto fresco al año.</p>

Fuente: Elaboración propia

Algunos ejercicios estatales

Considerando las disposiciones anteriores, desde la década anterior, los Gobiernos de varias entidades del país han hecho ejercicios de estratificación que proporcionan lecciones y elementos relevantes que pueden ser capitalizadas en la sistematización de una estrategia nacional para promover este instrumento como elemento fundamental para implementar la política sectorial a nivel nacional y subnacional. A continuación se presentan, como ejemplos, los resultados de estratificación de algunos de los ejercicios estatales realizados:

Tabla 10. Ejercicios de estratificación estatales

ESTADO	CRITERIOS DE ESTRATIFICACIÓN	ESTRATOS DEFINIDOS
Puebla (2005)	<p>Nivel de ingreso, ahorro, capitalización, tamaño de unidad de producción y jornales contratados. Propósito: (a) considerar criterios acordes a la diferenciación estructural de sector para la asignación de recursos públicos; (b) aplicar los recursos públicos asignados a los Productores de Bajos Ingresos conforme a la normatividad establecida; (c) orientar los recursos públicos a la atención de la demanda con una focalización para fomentar actividades estratégicas; (d) aumentar la eficiencia en la aplicación de los recursos, así como el impacto productivo de los mismos; y (e) definir parámetros e indicadores adecuados para planear y programar a nivel regional la asignación y aplicación de los recursos públicos.</p>	<p>i. <u>Productores de bajos Ingresos</u>.- Unidades de producción rural que generan una cantidad de ingresos menor o cuando mucho igual a las necesidades que tiene una familia rural promedio para resolver sus necesidades básicas;</p> <p>ii. <u>Productores transicionales</u>.- Unidades de producción que generan ingresos por encima de los requerimientos básicos señalados de los productores de bajos ingresos, y contratan hasta 500 jornales al año);</p> <p>iii. <u>Resto de productores</u>.- Productores cuyos bienes productivos e ingresos son superiores a los de los Productores de Bajos Ingresos y de Transición. (Gobierno del Estado de Puebla, 2005)</p>
Sinaloa (2005)	<p>Consideró las características de las unidades de producción rural, en función de los <i>recursos productivos que posee, el cultivo o especie que aprovecha, el beneficio y costo de su producción, y los excedentes que generan</i>¹².</p>	<p>Productores con un capital productivo:</p> <p>i. Hasta 5 ha de riego o su equivalente en otros regímenes si se dedican a la actividad agrícola, y hasta 10 bovinos o su equivalente en otras especies cuando su principal actividad sea la pecuaria:</p> <p>ii. De 5 y hasta 10 ha de riego o su equivalente en otros regímenes si se dedican a la actividad agrícola, y de 10 hasta 20 bovinos o su equivalente en otras especies cuando su principal actividad sea la pecuaria:</p> <p>iii. De 10 y hasta 20 ha de riego o su equivalente en otros regímenes si se dedican a la actividad agrícola, y de 20 hasta 60 bovinos o su equivalente en otras especies cuando principal actividad sea pecuaria</p> <p>iv. De 20 y hasta 50 ha de riego o su equivalente en otros regímenes si se dedican a la actividad agrícola, y de 60 hasta 120 bovinos o su equivalente en otras especies cuando principal actividad sea pecuaria</p> <p>v. Mayor a 50 ha de riego o su equivalente en otros regímenes si se dedican a la actividad agrícola, y mayor a 120 bovinos o su equivalente en otras especies cuando su principal actividad sea la pecuaria.</p>

¹² Excedente agropecuario.- Beneficio o ganancia neta obtenida de la actividad preponderante.

Jalisco (2005)	<ul style="list-style-type: none"> i. tamaño de predio; ii. características agroclimatológicas; iii. asistencia técnica; iv. crédito, v. rango de producción; vi. ingresos anuales; y vii. nivel de educación. 	<ul style="list-style-type: none"> i. Productores con nivel de bajos ingresos; ii. Productores con nivel intermedio; y iii. Productores con nivel comercial o empresarial. 																
Baja California (2005)	<p>Evaluación Externa Estatal de Funcionamiento y Operación 2008 del Programa de Adquisición de Activos Productivos.</p> <p>Criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Índice de marginación; ii. Nivel de activos productivos 	<p>Nivel actual de activos Bajo o nulo:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Productores agrícolas con propiedad de hasta 100 ha de temporal o 10 ha de riego en cultivos básicos, naranja o mango. ii. Productores ganaderos, con propiedad de hasta 35 cabezas de ganado mayor o su equivalente en otras especies iii. Productores pesqueros, con una embarcación menor de a 10.5m de eslora y capacidad extractiva de hasta 22 ton anuales, exceptuando abulón, langosta, erizo y almeja generosa, cuya capacidad extractiva máxima será de de hasta 15 ton anuales. iv. Microempresas rurales con ventas anuales por socio equivalente a un monto no mayor a 4 salarios mínimos anualizados vigentes en el DF. <p>Nivel de activos medio:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Productores pesqueros, con una embarcación menor de a 10.5m de eslora y capacidad extractiva de hasta 22.1 y 45 ton anuales de producto de bajo valor, exceptuando abulón, langosta, erizo y almeja 																
Aguascalientes (2010)	Definió nueve estratos de productores, combinando su nivel de marginalidad y sus activos.	<p>Los estratos se definen a partir de la siguiente matriz:</p> <table border="1" data-bbox="1268 1174 1822 1336"> <thead> <tr> <th>MARGINACIÓN / ACTIVOS</th> <th>BAJO</th> <th>MEDIO</th> <th>MEDIO ALTO</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>BAJA</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>MEDIA</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>ALTA</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	MARGINACIÓN / ACTIVOS	BAJO	MEDIO	MEDIO ALTO	BAJA				MEDIA				ALTA			
MARGINACIÓN / ACTIVOS	BAJO	MEDIO	MEDIO ALTO															
BAJA																		
MEDIA																		
ALTA																		

<p>Nuevo León (2006)</p>	<p>En función de los requerimientos establecidos por el Comité Técnico Estatal de Evaluación del Fideicomiso del Fondo de Fomento Agropecuario en el Estado, realizó una estratificación de productores en los Distritos de Desarrollo Rural de Apodaca y Anáhuac. Este ejercicio consideró los siguientes criterios: (i) <i>Marginación</i>; (ii) <i>Superficie</i>; (iii) <i>Ruralidad</i>; (iv) <i>Escala de operación de UER</i>; (v) <i>Activos fijos productivos</i>; (vi) <i>Educación</i>; (vii) <i>Tecnificación</i>; (viii) <i>Fuente y nivel de ingresos no agropecuario</i>.</p>	<p>La estratificación incluyó cinco niveles para la variable "Ruralidad"; otros cinco niveles para la variable "Marginación"; además de cinco "Tipos" que definen el nivel de ingresos de los productores. El esquema de las dos primeras variables (ruralidad x marginación), resulta en un total de $(5 \times 5) = 25$ sub-estratos; mismos que, multiplicados por los cinco tipos que definen el nivel de ingresos, el resultante es de $(5 \times 5 \times 5) = 125$ sub-estratos de productores</p>
------------------------------	--	---

Otros ejercicios

Actualmente, y desde 1997, opera en el sector forestal una estratificación o tipología a nivel nacional con cuatro niveles de productores a partir de criterios de *organización* y de *capacidad productiva y comercial* (Banco Mundial, 1997; SEMARNAT, 1997, Rodríguez 2012). Esa tipología ha aportado elementos importantes para la planeación y orientación de los programas sectoriales de fomento, principalmente para: (i) adecuar los instrumentos de la política pública a condiciones diferenciales; (ii) definir sus intervenciones por estado y regiones productivas; (iii) precisar contrapartidas económicas de los beneficiarios; (iv) reconocer y promover los diferentes niveles de organización para la producción; y (v) promover un desarrollo gradual armónico con las distintas necesidades y condiciones locales (SEMARNAT, 2000; Rodríguez, 2012). Esa experiencia aporta tres lecciones que pueden ser útiles para el proceso que se realiza en el SRP:

- i. Reconoce diferentes esquemas de desarrollo de los productores, fortalece la dirección de la política, elimina *acciones estándar* y eleva la efectividad diferenciada, dependiendo de las características de los productores apoyados, contribuyendo en algunos casos a contener y/o disminuir la degradación del tejido social y los recursos naturales;
- i. Define esquemas organizativos y de financiamiento recíprocos pertinentes entre los actores (gobiernos y beneficiarios) que ayudan al equilibrio de poder para el desarrollo regional. Es decir, en la medida que los beneficiarios participen de manera directa y explícita en el cofinanciamiento de actividades mejora el logro de objetivos y la calidad de estos.
- ii. La estratificación o tipología puede contribuir a definir *estrategias* de salida de los productores de los esquemas de subsidios del gobierno.

Propuesta de estratificación nacional

En 2008 FAO, CEPAL y UNAM recomendaron hacer una estratificación de los productores rurales a nivel nacional para destacar las características y necesidades de cada estrato, a fin de que la SAGARPA focalice mejor sus programas operativos y alcancen mejores resultados e impactos. Dicha recomendación fue implementada a través del *Diagnóstico del sector rural y pesquero: Identificación de la Problemática del Sector Agropecuario y Pesquero de México*, realizado por FAO-SAGARPA en 2012. La propuesta estratifica las Unidades Económicas Rurales (UER)¹³ en seis niveles, o estratos, considerando el valor de las ventas realizadas por las unidades económicas, a partir de los datos de la Línea de Base 2008, elaborada también por FAO-SAGARPA.

Si bien la propuesta identifica parte de la problemática de las UER, proporciona otros datos relevantes sobre una diversidad de condiciones en cuanto a ingreso, vinculación con el mercado, tamaño de superficie, escolaridad, nivel de capitalización, etc., que junto con otras variables que se sugiere incorporar al análisis como infraestructura de caminos, capital natural, capital social, nivel de organización, tecnología utilizada, etc. pueden contribuir a consolidar

¹³ Se refiere a las Unidades de Producción señaladas en la LDRS (Artículos 7, 9, 32, 52, 54, 70, 144, 173), y en las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para 2012.

la estrategia propuesta, y “aterrizarla” a nivel estatal para darle operatividad. La estratificación realizada en *El Diagnóstico* propone seis niveles o estratos:

Tabla 11. Estratos de Unidades Económicas en el Sector Rural y Pesquero

ESTRATOS	UER	UER por Estrato	Ingresos por ventas promedio	Rango de ingresos por ventas	
				Ingresos por ventas mínimo	Ingresos por ventas máximo
E1: Familiar de subsistencia sin vinculación al mercado	1,192,029	22.4%	-	-	-
E2: Familiar de subsistencia con vinculación al mercado	2,696,735	50.6%	17,205	16	55,200
E3: En transición	442,370	8.3%	73,931	55,219	97,600
E4: Empresarial con rentabilidad frágil	528,355	9.9%	151,958	97,700	228,858
E5: Empresarial pujante	448,101	8.4%	562,433	229,175	2,322,902
E6: Empresarial dinámico	17,633	0.3%	11,700,000	2,335,900	77,400,000
Total	5,325,223	100.0%			

Nota: Las cifras pueden no totalizar 100% por efectos de redondeo

FUENTE: *Diagnóstico del sector rural y pesquero: Identificación de la Problemática del Sector Agropecuario y Pesquero de México*, FAO-SAGARPA 2012.

Estrato E1: *Familiar de subsistencia sin vinculación al mercado.* Destinan su producción agropecuaria o pesquera a cubrir las necesidades alimenticias de la familia. Sus ingresos se complementan con fuentes externas a la Unidad, como subsidios gubernamentales, apoyos de familiares que habitan en el interior del país o en el extranjero y sobre todo, con el salario por emplearse fuera de la UER.

Estrato E2: *Familiar de subsistencia con vinculación al mercado.* Tienen ingresos bajos por llevar un pequeño excedente de producción al mercado, por vender su fuerza de trabajo fuera de la UER y por incursionar en actividades no agropecuarias como pequeñas tiendas y tortillerías, entre otras.

Estrato E3: *En transición.* Con ingresos suficientes para cubrir las necesidades básicas de una familia. Los problemas que enfrentan están relacionados con mantener y mejorar la rentabilidad de la pequeña empresa.

Estrato E4: *Empresarial con rentabilidad frágil.* Tienen carácter empresarial. Presentan rentabilidad frágil de la actividad primaria que es su principal fuente de empleo e ingresos. Son las principales proveedoras de los mercados regionales.

Estrato E5: *Empresarial pujante.* Son empresas que concentran sus actividades en el ramo agropecuario (más del 75% de su ingreso proviene de estas ventas). Tienen problemas de competitividad frágil.

Estrato E6: *Empresarial dinámico.* Son unidades de producción con una escala considerable que podrían llegar a compararse con empresas de la industria o del sector servicios.

Con la información de *El Diagnóstico* se construyó la siguiente tabla que presenta elementos que caracterizan a los estratos señalados, indicando su número, porcentaje en el total de UER, su ubicación geográfica, así como sus problemas y necesidades:

Tabla 12. Estratificación Nacional de UER en el Sector Rural y Pesquero

ESTRATO	UNIDADES	CARACTERÍSTICAS	UBICACIÓN
E1 (22.4%)	1 192 029	<ul style="list-style-type: none"> - Marginación: alta y muy alta - Pobreza Alimentaria: 80.1% - Pobreza de Capacidades: 83.0% - H= 64.3%, y M=35.7%. - Edad promedio: 53.3 años. - Escolaridad promedio: 4.2 años. - Sin escolaridad: 28.5% - Indígenas: 35.8% - Destino producción: 100% autoconsumo. - Apoyos gubernamentales: 28.0% de sus ingresos. - Ingresos fuera de la UER (venta de mano de obra): 16.5% - Valor promedio de activos productivos de 0.004 mdp. - Superficie promedio: 3.5 ha. - Sin acceso al crédito. 	<p>Regiones Centro y Sureste</p> <p>El 63.4% de las UER se ubican en: Chiapas, Edo. México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Oaxaca, Veracruz</p>
E2 (50.6%)	2,696,735	<ul style="list-style-type: none"> - Marginación: alta y muy alta - Pobreza Alimentaria: 82.6% - Pobreza de Capacidades: 86.8% - H= 74.6%, y M=25.4%. - Edad promedio: 53.9 años. - Escolaridad promedio: 4.7 años. - Sin escolaridad: 23.0% - Indígenas: 26.6%. - Destino de la Producción: autoconsumo y mercados locales - Actividades productivas: 44.9% del ingreso total. - Apoyos gubernamentales: 16.4% de sus ingresos. - Valor promedio de activos productivos de 0.04 mdp. - Superficie promedio: 8.8 ha. - Acceso al crédito: 2.7% UER 	<p>Regiones Centro y Sureste.</p> <p>El 64.0% de las UER se concentran en: Chiapas, Edo. México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Oaxaca, Veracruz</p>
E3 (8.3%)	442,370	<ul style="list-style-type: none"> - Marginación: alta, media y baja. - Pobreza alimentaria: 34.5% - Pobreza de Capacidades: 40.0% - H= 79.8%, y M=20.2%. - Edad promedio: 54.5 años. 	<p>Regiones Occidente, Bajío, Centro y Golfo.</p> <p>El 58.6% se concentra en:</p>

		<ul style="list-style-type: none"> - Escolaridad promedio: 5.4 años. - Sin escolaridad: 16.3% - Indígenas: 9.3%. - Actividades agrícolas: 81.1% UER - Actividades ganaderas: 46.1% UER - Destino de la Producción: venta en mercado nacional - Actividades productivas: 71.6% de sus ingresos - Apoyos gubernamentales: 7.6% de sus ingresos. - Valor promedio de activos productivos de 0.14 mdp. - Superficie promedio: 32.3 ha. - Acceso al crédito: 7.8% UER 	<p>Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Puebla,</p> <p>Veracruz, Zacatecas</p>
E4 (9.9%)	528,335	<ul style="list-style-type: none"> - Marginación: media y baja - Pobreza alimentaria: 17.9% - Pobreza de Capacidades: 19.7% - H= 83%, y M=17%. - Edad promedio: 54.8 años - Sin escolaridad: 12.1% - Escolaridad promedio: 6.2 años - Indígenas: 7.1% - Actividades agrícolas: 73.3% UER - Actividades Ganaderas: 43.8% - Destino de la Producción: venta mercado nacional - Actividades productivas: 76.5% de sus ingresos - Apoyos gubernamentales: 5.5% de sus ingresos - Valor promedio de activos productivos de 0.24 mdp. - Superficie promedio: 37.5 ha - Acceso al Crédito: 13.1% UER 	<p>Regiones Golfo, Noroeste, Occidente y Bajío.</p> <p>El 52.2% se concentra en: Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Sinaloa, Veracruz</p>
E5 (8.4%)	448 101	<ul style="list-style-type: none"> - Marginación: media, baja y muy baja. - Pobreza alimentaria: 10.1% - Pobreza de Capacidades: 10.4% - H= 83.6%, y M=16.4%. - Edad promedio: 52.2 años. - Escolaridad promedio: 8.2 años. - Sin escolaridad: 6.8% - Indígenas: 3.4%. - Actividades agrícolas: 75.3% UER - Actividades ganaderas: 40% UER - Destino de la Producción: venta mercado nacional - Actividades agropecuarias: 83.4% de sus ingresos - Apoyos gubernamentales: 3.7% de sus ingresos. 	<p>Regiones Noroeste, Occidente y Bajío.</p> <p>El 63% se concentra en: Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz.</p>

		<ul style="list-style-type: none"> - Valor promedio de activos productivos de 0.75 mdp. - Superficie promedio: 141.4 ha - Acceso al crédito: 44.5% UER 	
E6 (0.3%)	17 633	<ul style="list-style-type: none"> - Marginación: Baja y Muy Baja - Pobreza alimentaria: 5.4% - Pobreza de Capacidades: 6.4% - H= 91.7%, y M=8.3%. - Edad promedio 49.2 años. - Escolaridad: 12.5 años. - Sin escolaridad: 2.4% - No indígenas. - Actividades agrícolas: 75.6% UER - Actividades ganaderas: 31.4% UER - Destino de la Producción: venta mercados nacional y exportación - Actividades agropecuarias: 81.4% de sus ingresos - Apoyos gubernamentales: 2.4% de sus ingresos. - Valor promedio de activos productivos de 5.0 mdp. - Superficie promedio: 297.6 ha - Acceso al crédito: 50.5% UER 	<p>Regiones Noroeste, Occidente y Bajío.</p> <p>El 55.4% se concentra en: Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas.</p>
TOTAL	5 325 223		

Notas: H = Hombres; M = Mujeres; mdp = millones de pesos; Sup.= superficie; Ha= hectáreas

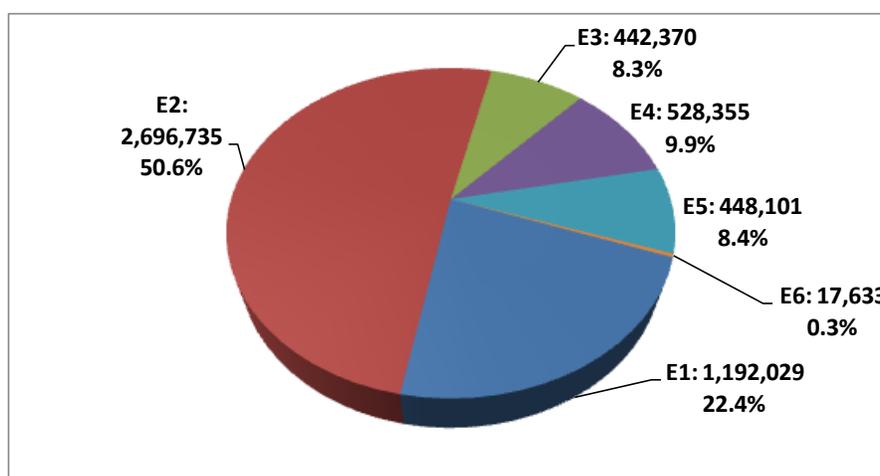
FUENTE: Elaboración propia con datos del *Diagnóstico del sector rural y pesquero: Identificación de la Problemática del Sector Agropecuario y Pesquero de México*, FAO-SAGARPA 2012.

De acuerdo con los datos de *El Diagnóstico*, casi tres cuartas partes (73.04%) de las 5 322 223 UER existentes en el país corresponden a los estratos 1 y 2. El primer estrato abarca al 22.4% del total de las UER, mientras que el segundo estrato es el de mayor número de unidades en el país, representando más de la mitad del total (50.6%). Es decir, en el país hay casi 3.9 millones de unidades que desarrollan actividades agropecuarias como parte de una estrategia de subsistencia que descansa cada vez más en actividades fuera de la UER.

El Estrato 3 abarca al 8.3% de las UER y el Estrato 4 al 9.9%. En total, en los dos estratos hay más de 970 mil unidades (18.2% del total) que presentan los problemas -pero también el potencial- de una agricultura familiar capaz no solamente de lograr la subsistencia, sino de participar significativamente en la oferta nacional de productos agropecuarios.

Finalmente, al Estrato 5 corresponde el 8.4% de las UER y, por último, el Estrato 6 abarca solamente al 0.3% de las UER. Es decir, solo menos de medio millón de unidades son empresas agropecuarias o pesqueras rentables y competitivas, las cuales presentan los problemas y las ventajas de la actividad empresarial dentro de un sector que enfrenta severas dificultades.

Gráfica 2. Unidades Económicas Rurales en México



Fuente: Elaboración propia con datos de Diagnóstico del sector rural y pesquero. Identificación de la Problemática del SRP de México, FAO-SAGARPA, 2012

Esta estratificación tendrá que ser fortalecida en el corto plazo para llevarla a ser un instrumento estratégico para formular e instrumentar la política sectorial en los niveles nacional y subnacionales. Algunos de los elementos que podrían considerarse son: conocer qué UER disponen de medios para la transformación de materias primas y sus características; incorporar mayores especificidades del subsector pesquero, por ejemplo, cómo enfrentan la comercialización de productos frescos y su puesta a disposición del usuario (red de distribución e infraestructura de frío para el mantenimiento y transporte)¹⁴.

¹⁴ Esto contribuye al acentuado intermediarismo que prevalece en el proceso de comercialización. Otros aspectos a considerar en la estratificación de las UER del subsector pesquero son la utilización de métodos, técnicas y artes de pesca, la insuficiente inspección, vigilancia y la contaminación de los cuerpos de agua y sistemas lagunarios que han contribuido al deterioro ambiental de zonas de pesca y en consecuencia a la disminución de las poblaciones acuáticas.

Por otra parte, encontramos que un número importante de Unidades se dedica a la agricultura y la ganadería, por lo que es conveniente se incluyan datos sobre su potencial para desarrollar otras actividades. En estos casos la producción podría depender de una visión técnica que promueva la diversificación, así como de capital para financiar la producción. La producción agropecuaria podría permitir a las UER financiar los costos de producción alterna.

Como se ha mencionado, la SAGARPA manifiesta que hará un esfuerzo por desarrollar un modelo de atención sensible a la diversidad de condiciones del sector rural y pesquero *“La heterogeneidad social y productiva, la polarización social y los marcados desequilibrios regionales que caracterizan al sector rural, originados por los bajos niveles de productividad, alta siniestralidad, deficientes vías de comunicación, pobreza y grandes limitaciones para competir en una economía abierta, requieren de políticas de intervención pública y los apoyos consecuentes, diferenciadas y congruentes en cuanto al tipo y grado de desarrollo regional, tipología de productores y sus productos”* (SAGARPA, 2001), *“y que las características geográficas, ecológicas, demográficas, económicas y socioculturales inherentes en cada región y entidad federativa, hacen que el país tenga una gran riqueza por su diversidad y gran potencial, pero a su vez también representan limitantes para su desarrollo productivo y social”* (SAGARPA, 2007).

Perfeccionar esta estratificación ayudará a mostrar las diferentes realidades de los productores rurales y pesqueros dando la posibilidad de crear alternativas de apoyo efectivas, sobre todo considerando que las poblaciones rurales, y sobre todo las indígenas, representan realidades diferentes: *“Las políticas orientadas hacia la población indígena deben desterrar toda pretensión integracionista u homogeneizadora, lo que se busca hoy es una mayor participación de los pueblos indígenas en un esquema horizontal de trabajo. En este sentido, otro reto más es de diseñar modelos de desarrollo diferenciados ya que los pueblos indígenas son un conjunto diverso y heterogéneo”* (Gálvez, 2005). Esto contribuirá a fortalecer la planeación y programación, y será además una herramienta analítica que consolide la política sectorial al definir modalidades de intervención diferenciadas y oportunas.

La estratificación ayudará también a definir un modelo de atención que integre a los diversos actores en el sector, en particular a los asesores técnicos (o extensionistas), además del desarrollo y/o consolidación de espacios de participación y concertación social, dando otra dimensión a la planeación de la política pública en escalas regional, estatal y local.

Finalmente, la estratificación puede ser un instrumento poderoso para fortalecer y operar la política sectorial al proporcionar elementos del universo de productores, sus problemas estructurales a resolver que permitan direccionar las estrategias, los recursos presupuestales y las acciones. En el plano operativo, permitiría a los promotores institucionales preparar un plan de acción regional y local.

C. Atención de la política sectorial por estratos

Considerando que las características y necesidades entre algunos de los estratos propuestos por *El Diagnóstico* son similares (ver Tabla 16), para este apartado se agruparon los seis estratos en tres para destacar la atención que ha tenido la política sectorial para estos diferentes grupos de

estratos: (E1 y E2) que denominamos de subsistencia; (E3 y E4) de transición; y (E5 y E6) que identificamos como empresariales o comerciales.

Otra precisión a la información proporcionada por *El Diagnóstico* es que los diferentes estratos están presentes en todo el país como se presenta en la Tabla 17 siguiente; sin embargo, para las agrupaciones que se presentarán (y que se reflejan en las siguientes tres figuras) se consideraron únicamente los estados cuya presencia porcentual es por lo menos 2%.

Tabla 13. Presencia porcentual de Estratos por Entidad

ENTIDAD	E1	E2	E3	E4	E5	E6
Aguascalientes	0.6	0.4	0.7	0.7	0.9	2.1
Baja California	0.4	0.1	0.3	0.7	1.3	4.2
Baja California Sur	0.3	0.2	0.4	0.4	0.7	1.3
Campeche	0.9	1.0	1.1	0.9	0.9	1.1
Coahuila	1.4	1.0	1.2	1.0	1.1	3.4
Colima	0.2	0.3	0.7	1.0	1.8	1.8
Chiapas	7.1	14.9	5.8	4.2	2.9	1.6
Chihuahua	2.8	1.5	3.0	3.5	5.9	8.4
Distrito Federal	0.3	0.5	0.3	0.2	0.2	0.1
Durango	1.6	1.6	2.9	2.8	2.7	2.4
Guanajuato	3.4	4.0	6.8	6.4	5.4	6.0
Guerrero	7.4	5.5	3.7	2.9	1.8	0.7
Hidalgo	5.6	4.6	1.8	1.3	1.0	1.4
Jalisco	3.1	3.1	8.8	10.5	11.3	8.3
México	11.1	4.7	2.3	1.8	1.7	3.5
Michoacán	4.9	4.9	7.1	7.1	8.1	3.6
Morelos	0.6	1.6	2.5	1.8	1.1	0.7
Nayarit	1.2	1.8	4.8	4.9	3.8	1.8
Nuevo León	1.2	0.7	0.8	0.8	1.3	2.6
Oaxaca	10.5	7.1	3.0	3.1	2.0	1.0
Puebla	9.2	9.0	4.1	2.7	1.7	2.0
Querétaro	1.8	0.6	0.6	0.6	0.5	1.9
Quintana Roo	0.8	0.4	0.3	0.7	0.8	0.6
San Luis Potosí	3.8	4.0	2.7	2.4	1.9	2.0
Sinaloa	1.6	1.3	3.3	7.2	12.4	13.2
Sonora	0.9	0.8	2.0	2.6	4.2	10.7
Tabasco	1.8	2.7	2.3	2.0	1.6	1.1
Tamaulipas	1.0	1.0	4.1	4.2	5.2	4.6
Tlaxcala	2.0	1.4	0.5	0.3	0.3	0.4
Veracruz	7.6	13.3	16.3	16.1	10.5	4.1
Yucatán	2.1	1.7	1.0	0.8	0.9	1.2
Zacatecas	2.8	4.2	4.9	4.2	4.1	2.2
NACIONAL	100.0	99.9	100.1	100.5	100.0	100.0

Nota: Los totales pueden no sumar exactamente 100% debido al redondeo de cifras.

Fuente: Diagnóstico del sector rural y pesquero. Identificación de la Problemática del SRP de México, FAO-SAGARPA, 2012

La distribución geográfica de los estratos de UER puede apreciarse desde otra perspectiva, con base en la información contenida en el Anexo 3 que se refiere a la concentración de cada grupo de estratos por entidad federativa. De su análisis se puede resumir que entre las diferentes entidades federativas, se identifican contrastes importantes en cuanto al tipo de estratos de subsistencia, transición y empresariales que prevalecen en cada ámbito territorial.

Considerando sólo la presencia de las UER de subsistencia en las entidades federativas, puede apreciarse los contrastes que se indican en el siguiente cuadro:

Tabla 14. Concentración de UER de subsistencia

ENTIDADES FEDERATIVAS	CONCENTRACIÓN de las UER DE SUBSISTENCIA
En once estados: Tlaxcala, Hidalgo, México, Puebla, Oaxaca, Chiapas, Chiapas, Guerrero, Distrito Federal, San Luis Potosí y Querétaro	La proporción de productores de subsistencia (E1 + E2) es superior al 80% y tienen una mínima proporción de productores empresariales.
En 14 entidades: Tabasco, Campeche, Coahuila, Nuevo León, Zacatecas, Quintana Roo, Veracruz, Morelos, Michoacán, Guanajuato, Aguascalientes, Durango, Baja California Sur y Chihuahua	Los productores de subsistencia representan entre el 50% y 80% del total de UER en la entidad.
En 7 estados: Nayarit, Jalisco, Sonora, Sinaloa, Colima, Tamaulipas y Baja California	Los productores de subsistencia representan menos del 50% del total y por ende son los que más proporción de productores empresariales tienen.

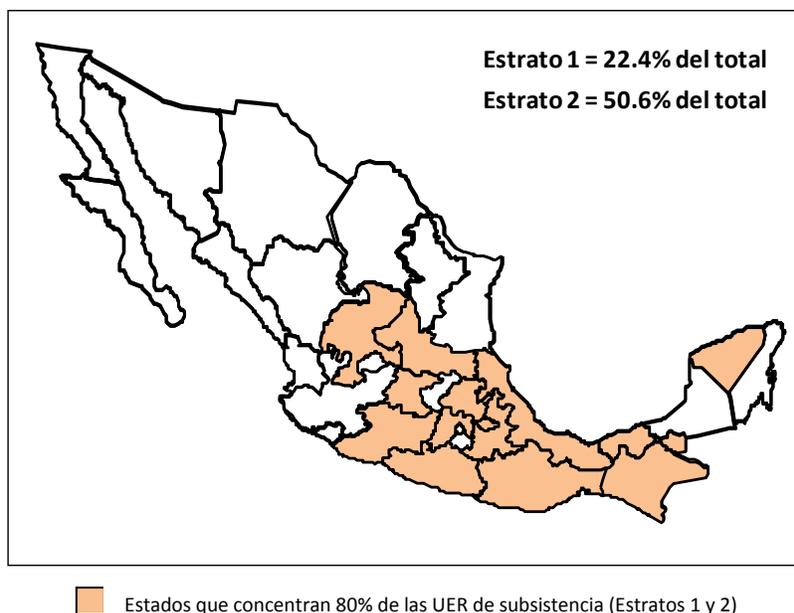
Fuente: Elaboración propia a partir del "Anexo 3 Distribución en las Entidades Federativas de las UER, según estratos".

Una última precisión, antes de conocer la atención que la política sectorial ha dado a las necesidades de los diferentes estratos de UER, se refiere a que el ejercicio que se presenta a continuación tiene como finalidad identificar los programas, componentes o acciones instrumentados por SAGARPA que brindan bienes o servicios que atienden algunos de los problemas y necesidades de cada UER. En este sentido, los instrumentos de SAGARPA pueden estar diseñados ex profeso para dar esa atención, o bien, pueden tener otros objetivos y representar diferente atención por estratos, como efecto de una aplicación generalizada que se aprovecha o impacta de acuerdo a las condiciones específicas diferentes de las UER, como pueden ser por ejemplo las transferencias al ingreso.

i. Problemas y atención a los productores de los Estratos E1 y E2

En conjunto, las UER de los estratos 1 y 2 representan el 73% del total de unidades de producción en el país y se localizan en su mayoría en las zonas de alta y muy alta marginación, con una alta concentración (80%) de estos productores en 14 estados que corresponden a las regiones centro y sureste del país (ver figura 4).

Figura 4. Ubicación geográfica de los Estratos E1 y E2



Los dos grandes problemas que enfrentan de manera general estos estratos son la pobreza y el bajo desarrollo de capacidades, los cuales se desglosan de forma resumida en el siguiente cuadro para apreciar las necesidades específicas y los principales instrumentos con los que fueron atendidos durante esta administración:

Tabla 15. Principales problemas y necesidades de los Estratos E1 y E2

PRINCIPALES PROBLEMAS	NECESIDADES	ATENCIÓN PROGRAMAS SAGARPA
<p>Muy baja producción y productividad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Subocupación, subempleo y desempleo. • Capacidad local débil. • Marginación del entorno territorial. • Muy baja producción y productividad. • Baja dotación de capital natural, financiero y social. • Bajo nivel tecnológico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejores condiciones laborales en actividades agropecuarias y no agropecuarias. • Reducir marginalidad del entorno territorial. • Mejores condiciones en la producción de traspatio. • Apoyo al autoconsumo. • Organización social en torno a sus principales actividades. 	<ul style="list-style-type: none"> • Programas con enfoque territorial e integral: • <i>Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA)</i>, Proyecto Estratégico de Desarrollo de las Zonas Áridas (PRODEZA), Trópico Húmedo (TH), • <i>Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional (MASAGRO)</i>, • <i>Programa Estratégico de Apoyo a la cadena Productiva de Productores de Maíz y Frijol (PROMAF)</i> (incluye agricultura de autoconsumo para productores con menos de 3 ha), • Fondo para la Inducción de Inversión en Localidades de Media, Alta y Muy Alta Marginación (FOINI) y Fondo para la Profundización del Financiamiento Rural (PROFIN).

<ul style="list-style-type: none"> · Alta vulnerabilidad a riesgos climatológicos 	<ul style="list-style-type: none"> · Esquemas de aseguramiento público. · Infraestructura preventiva. 	<ul style="list-style-type: none"> · Componente de atención de desastres naturales (CADENA). · Acciones emergentes de alimentos básicos deficitarios siniestrados (nuevo en 2012).
<ul style="list-style-type: none"> · Pobreza de los hogares 	<ul style="list-style-type: none"> · Apoyos directos al ingreso. · Mejores condiciones en el hogar. 	<ul style="list-style-type: none"> · <i>PROCAMPO</i>. · <i>PROGAN</i>. · Fomento del café.
<ul style="list-style-type: none"> · Deterioro recursos naturales: erosión, contaminación de suelo y agua. 	<ul style="list-style-type: none"> · Programas territoriales de desarrollo sustentable. · Mejores prácticas de manejo y producción para uso sustentable de los recursos naturales. · Extensión rural, capacitación y acompañamiento permanente. 	<ul style="list-style-type: none"> · Programas con enfoque territorial e integral: COUSSA que opera en coordinación con <i>PESA</i> y <i>PRODEZA</i> (Pequeñas obras hidráulicas). · Ordenamiento pesquero y acuícola · Reconversión productiva.

Notas: La identificación de los programas orientados hacia estos estratos se basa principalmente en las definiciones establecidas en las Reglas de Operación, el tipo de actividades, zonas y productos que se apoyan.

La mayoría de los componentes de los diferentes programas que se indican tienen una cobertura nacional. En el caso de PROMAF se exceptúan los estados de Sinaloa, Baja California y DF; MASAGRO reporta en 2012 atención en 27 entidades federativas; el PESA opera en 16 entidades y Trópico Húmedo en 23 entidades, en ambos casos comprenden los ocho con mayor presencia de E1 y E2; PRODEZA opera en los municipios de atención prioritaria de zonas áridas y semiáridas de 19 entidades en; el Programa de Fomento de Café se orienta a las 12 entidades productoras, todas con alta presencia de UER de subsistencia.

Fuente: Elaboración propia, con base en el Diagnóstico FAO, R.O. 2012 para los programas de SAGARPA y estructura programático presupuestal 2012 de SAGARPA.

La identificación de los programas que han permitido brindar atención a estos estratos, se basa principalmente en las definiciones establecidas en las Reglas de Operación, en cuanto a la población objetivo, el tipo de zona o cultivo de atención, o el tipo de bien o servicio que se brinda y que ya se han señalado en el capítulo anterior. Sólo a manera de recapitulación se mencionan las siguientes puntualizaciones a continuación.

- *PESA*: opera en 16 estados (municipios de mayor marginación).
- *PRODEZA*: opera en 17 Estados (municipios de atención prioritaria con potencial en zonas áridas y semiáridas).
- *TH*: opera en 23 Estados (Zonas de alta precipitación pluvial).
- *PROMAF*: productores de maíz y frijol: (i) Baja escala; (ii) Transición; y (iii) Alto rendimiento
- *MASAGRO*: Productores de baja escala de maíz y trigo.
- Atención de contingencias climatológicas: productores agrícolas de hasta 10 ha de temporal y riego, cíclicos o perennes; productores pecuarios de hasta 50 unidades animal de ganado mayor (bovino) o su equivalente en ganado menor; productores pesqueros con una embarcación menor a 10.5 m de eslora y acuícolas con una capacidad productiva de hasta 5 toneladas anuales de producto fresco.

- *PROCAMPO*: establece tres estratos: Estrato I: Productores del ciclo PV de temporal cuya superficie elegible sea menor a 1 ha (cuota anticipada); Estrato II: Productores del ciclo PV de temporal cuya superficie elegible se encuentre en el rango de entre 1 y 5 ha (cuota anticipada); y Estrato III: Todos los productores del ciclo PV no incluidos en los Estratos I y II, así como todos los productores pertenecientes al ciclo OI (cuota posterior).
- *PROGAN*: preferencia a productores con 5 hasta 35 unidades de ganado mayor o su equivalencia.
- Fomento del Café.
- *COUSSA*: Atención a municipios clasificados por la Secretaría en cada entidad federativa como de mayor prioridad por el grado de deterioro, escasez o sobreexplotación de sus recursos productivos primarios (suelo, agua y vegetación).
- *FOINI*: Ofrece garantías para créditos a proyectos en las zonas más marginadas del país.
- *PROFIN*: Ofrece créditos a productores y proyectos que no han recibido financiamiento.

La política sectorial tiene dos orientaciones centrales; i) atención territorial e integral de zonas de alta y muy alta marginación, condiciones agroecológicas particulares y/o con mayor grado de degradación o sobreexplotación de recursos naturales y ii) atención mediante programas orientados específicamente a productores de granos básicos en todo el país, con prioridad para los productores más débiles.

Para atender las diferentes necesidades de estos estratos, en los últimos años la política ha privilegiado una atención con un enfoque territorial e integral que se ha estructurado a partir del *Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA)*, *Proyecto Trópico Húmedo* y *Programa de Desarrollo de Zonas Áridas (PRODEZA)*, cuyas características se han mencionado en el capítulo anterior, por lo que sólo se harán algunas precisiones adicionales. Estos programas interactúan de forma importante con el Programa de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural, para la realización de los diferentes apoyos o acciones de capacitación y asistencia técnica que se requieren.

El *PESA* promueve una estrategia de intervención territorial diferenciada, a través de las Agencias de Desarrollo Rural (ADR), en coordinación con los pobladores locales¹⁵. La estrategia tiene como finalidad promover el incremento de la producción agropecuaria, innovación de los sistemas de producción, desarrollo de mercados locales, promoción del uso de alimentos y la generación de empleos, a fin de lograr la seguridad alimentaria y el incremento en el ingreso. Opera articulando tres componentes: (i) apoyos a la Inversión en equipamiento e infraestructura; (ii) desarrollo de capacidades y extensionismo Rural; y (iii) conservación de los recursos naturales.

¹⁵ En 2012 el PESA opera en 8,300 localidades de alta y muy alta marginación de los estados de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. Para el 2012 el Programa tiene la meta de mejorar la alimentación de cerca de 3.2 millones de personas del medio rural (*Gobierno Federal, 2012*).

El *PRODEZA* se dirige a mejorar el nivel de vida de los productores de localidades y municipios de alta marginación de regiones áridas y semiáridas. Específicamente apoya: (i) la disponibilidad y eficiencia en el uso del agua; (ii) la reconversión de tecnologías y/o cultivos, y/o especies de mayor adaptabilidad, menor demanda hídrica y mayor demanda de mercado; (iii) la reglamentación y tecnificación de agostaderos; (iv) la incorporación de los productores para agregar valor a la producción primaria; y (v) la contribución en el uso sustentable de los recursos naturales. Tiene tres conceptos de apoyo: infraestructura, maquinaria y equipo; obras y prácticas de conservación y uso sustentable de suelo y agua; y desarrollo de capacidades y extensionismo rural¹⁶.

El *Proyecto Trópico Húmedo* fomenta la inversión privada y/o social en las zonas del trópico húmedo y sub-húmedo, a través de apoyos vinculados al financiamiento integral de cultivos y actividades elegibles con potencial y mercado (Inversión en equipamiento e infraestructura; y desarrollo de capacidades, innovación tecnológica y extensionismo rural) que mejore la viabilidad financiera de los proyectos, preferentemente bajo un esquema de desarrollo de proveedores; también da soporte técnico en desarrollo de capacidades, innovación tecnológica y extensionismo rural para fortalecer la competitividad de los productores.

Dos programas que se impulsaron en esta administración tienen una especial importancia. Aunque en términos presupuestales y de impacto o cobertura aún son muy limitados, significan un esfuerzo para establecer mecanismos y apoyos dirigidos a los productores más débiles, que permitan una efectiva asistencia y capacitación con la incorporación de paquetes tecnológicos para aumentar la producción y productividad en el mediano plazo.

El *MASAGRO*¹⁷ vincula la transferencia de tecnología y el conocimiento desde centros de alta investigación hasta el productor primario más necesitado. Vincula a estos productores con la tecnología de punta para combatir la pobreza.

El *PROMAF* busca incrementar la productividad a través de la utilización de semilla mejorada, fertilizantes, agroquímicos y maquinaria y equipo agrícola. Otorga apoyos, hasta el 50% del costo de la maquinaria y hasta el 100% de las garantías líquidas para créditos de avío, y se focaliza en áreas con buena y alta productividad de maíz avalada por el INIFAP. Como ya se ha señalado en el capítulo anterior, los apoyos se otorgan a tres estratos de productores (de baja escala, en transición y de lato rendimiento) estableciendo límites máximos de superficie.

En atención a la necesidad de recursos financieros para fortalecer la inversión y desarrollo de las actividades en estos estratos, se han establecido programas para facilitar el acceso de los productores al crédito formal. La SAGARPA estableció el *Fondo para la Inducción de la Inversión en Localidades de Mediana, Alta y Muy Alta Marginación (FOINI)*, y el Fondo de Garantías del

¹⁶ Para 2012 se presupuestaron 900 mdp, de los cuales 300 millones se dirigen al desarrollo de capacidades y extensionismo rural; 200 millones a la inversión en equipamiento e infraestructura para la producción agropecuaria y 400 millones para obras de conservación de suelo y captación y uso sustentable del agua (*Ídem*).

¹⁷ Se ha planteado incrementar 15% la producción y los rendimientos de maíz y trigo y de otros cultivos de grano pequeño (cebada, avena triticale y sorgo, entre otros) en zonas de temporal y agricultura tradicional (productores de menor desarrollo) y disminuir en 10% los costos de producción en ha de los productores participantes. *Fuente: Página oficial en internet de MasAgro (SAGARPA, CIMMYT)*.

Programa para la Profundización del Financiamiento Rural (Fondo *PROFIN*). El primero otorga garantías para créditos a proyectos localizados en las zonas más marginadas del país, mientras que el *PROFIN* está orientado a mejorar las condiciones del financiamiento, generando créditos competitivos para fomentar la actividad económica y promover el empleo en los sectores agropecuario, pesquero, acuícola, agroindustrial, preferentemente que no hayan recibido financiamiento.

Considerando que los productores más débiles son los que se ubican generalmente en las zonas de mayor riesgo o vulnerabilidad ante eventos climatológicos, la operación del *Componente de Atención a Desastres Naturales* ha significado una red de aseguramiento por parte del Gobierno Federal para estos productores. El Programa está dirigido principalmente a productores agropecuarios, pesqueros y acuícolas de bajos ingresos que no cuenten con algún tipo de aseguramiento público o privado agropecuario, acuícola y pesquero y ofrece la posibilidad de contar con apoyo en casos extremos para restablecer su mínima dotación de capital y con recursos para enfrentar las situaciones críticas. En 2012 se estableció el *Componente de "Acciones emergentes de alimentos básicos deficitarios siniestrados"* que establece mecanismos para garantizar un rápido suministro de estos alimentos en zonas donde se colapse su suministro mínimo.

El problema de la pobreza en hogares del medio rural es un problema que recibe atención del PEC, que ha establecido un amplio esquema de apoyos a la educación, salud y apoyos directos al ingreso y alimentación en las zonas de mayor marginación, en todo el país. Los esquemas para mejorar las condiciones de desarrollo humano en materia de educación y salud operan a través de la SEP y la Secretaría de Salud, mientras que SEDESOL ofrece apoyos asistenciales al ingreso y la alimentación que brindan apoyos directos a la población en las zonas de mayor marginación.

La política sectorial en la presente administración decidió darle continuidad a *PROCAMPO* y ampliar el horizonte de operación del *PROGAN* hasta el año 2012. Estos programas no fueron diseñados para atender la pobreza, sino como mecanismos para compensar la asimetría de apoyos frente a productores de otros países, por lo que establecieron pagos por superficie o unidad animal, con un marcado sesgo regresivo. Sin embargo los apoyos mediante estos programas se han traducido en transferencias directas a los productores para apoyar su ingreso, principalmente para los agricultores de subsistencia y/o con pequeñas parcelas y los pequeños ganaderos, que son la gran mayoría en el país.

El Sexto Informe de Gobierno señala que aproximadamente el 50% de los beneficiarios de *PROCAMPO* corresponde a productores de menor escala. Es factible que para el otro 50% de los beneficiarios, las transferencias recibidas hayan contribuido a apoyar los procesos de inversión de los productores, aunque no hay evidencia clara, en cuyo caso los apoyos adquieren características de apoyos a la inversión.

En el caso del *PROGAN* se informa que para 2012 se prevé otorgar apoyos a un total de 502.3 miles de productores pecuarios, propietarios de 350 mil unidades de producción, con 9 millones de unidades animal de los diferentes sistemas producto contemplados en las Reglas de Operación (ganado bovino carne y doble propósito, lechería familiar, ovinos, caprinos y apicultura).

Adicionalmente, para los pequeños productores que se dedican al cultivo del café, los apoyos o pagos por superficie y volumen de producción que se realizan mediante el componente de Fomento Productivo del Café, han representado transferencias directas a su ingreso. La normatividad de este componente considera pagos a productores con superficies entre 0.01 a 0.5 ha, que en varias regiones del país representan un segmento muy importante de productores.

Respeto a las causas que generan el deterioro de los recursos naturales, en los últimos años se han atendido mediante una visión territorial e integral. En particular se han conjuntado los recursos de programas como *PESA* y *PRODEZA* con los recursos del *Componente de Conservación y Uso Sustentable de los Recursos Suelo y Agua (COUSSA)* para atender los municipios con mayor grado de deterioro. Adicionalmente, mediante el *PROGAN* se han otorgado recursos condicionados a prácticas de conservación de suelo y agua y la obtención de asesoría técnica en las áreas ganaderas para avanzar hacia un pastoreo planificado y con ello hacer un buen manejo de los agostaderos.

Para atender los problemas de sobreexplotación de los recursos pesqueros y los efectos negativos de las prácticas de intervención y producción se han impulsado los ordenamientos pesquero ribereño y acuícola.

En forma complementaria, los *Programas de Pequeñas Obras Hidráulicas* y el de *Reconversión Productiva*, además de atender la vulnerabilidad que estos estratos tienen frente a contingencias climatológicas adversas, contribuyen al mismo tiempo a atender las causas del deterioro de los recursos naturales. El primero canaliza recursos para construir obras de almacenamiento o control de agua en aquellas zonas en donde este tipo de obras ayude a evitar los efectos de precipitaciones en muy corto plazo. En el segundo caso la SAGARPA, en coordinación con las entidades federativas, atiende a los productores más vulnerables para promover el cambio hacia cultivos o actividades con menor vulnerabilidad y la adquisición de paquetes tecnológicos, además de asistencia técnica.

Adicionalmente, los productores de estos estratos, también se benefician de los diferentes bienes y servicios públicos que se proveen al medio rural, mediante las acciones dirigidas a atender aspectos como la sanidad vegetal y animal, el ordenamiento pesquero y de inspección y vigilancia pesquera, entre otros.

Resultados de la comparación entre necesidades y políticas actuales

Existen programas e iniciativas de política sectorial orientados a atender los problemas y necesidades de las UER de los dos primeros estratos. Sin embargo, los ínfimos niveles de producción provocan que los apoyos vinculados a las actividades agropecuarias lleguen a esta población en medida muy reducida, lejos de una capacidad real para cambiar su situación.

Incluso, si pudiera lograrse un aumento en la canalización de apoyos productivos para esta población, su base de producción agropecuaria actual y el entorno de infraestructura y servicios presentan deficiencias tan grandes que no sería viable lograr una actividad agropecuaria rentable autónoma en el corto o mediano plazo. En una versión agropecuaria de la *trampa de la pobreza*, la reducida base productiva agropecuaria de esta población y la marginalidad de su entorno les

impide acceder y beneficiarse de los apoyos de fomento agropecuario; asimismo, la ausencia de apoyos para el fomento agropecuario profundiza el deterioro y agudiza el atraso.

Adicionalmente, la marginación de su entorno territorial provoca un escaso dinamismo económico local y enormes dificultades para lograr rentabilidad en las actividades por cuenta propia, particularmente en la producción agropecuaria, la que encuentra formidables obstáculos para su inserción en los mercados. En general, algunas actividades por cuenta propia no agropecuarias (actividades de pequeño comercio y/o de servicios, manufacturas agroalimentarias tradicionales) podrían encontrar condiciones menos difíciles para una inserción local.

El problema de la pobreza en hogares del medio rural recibe atención del PEC fuera de las políticas sectoriales, a través de un amplio esquema de apoyos a la educación, salud y apoyos directos al ingreso y a la alimentación en todo el país. Estas políticas son indispensables para evitar un colapso social, pero es indispensable desarrollar otras políticas, complementarias a las acciones de alivio de la pobreza, que sean capaces de aumentar la capacidad de generar ingresos de manera autónoma y permanente. Se trata, fundamentalmente, de la creación de oportunidades de empleo, agrícola y no agrícola, y de mejorar el marco laboral, a fin de lograr avanzar hacia la posibilidad de tener acceso a un empleo decente.

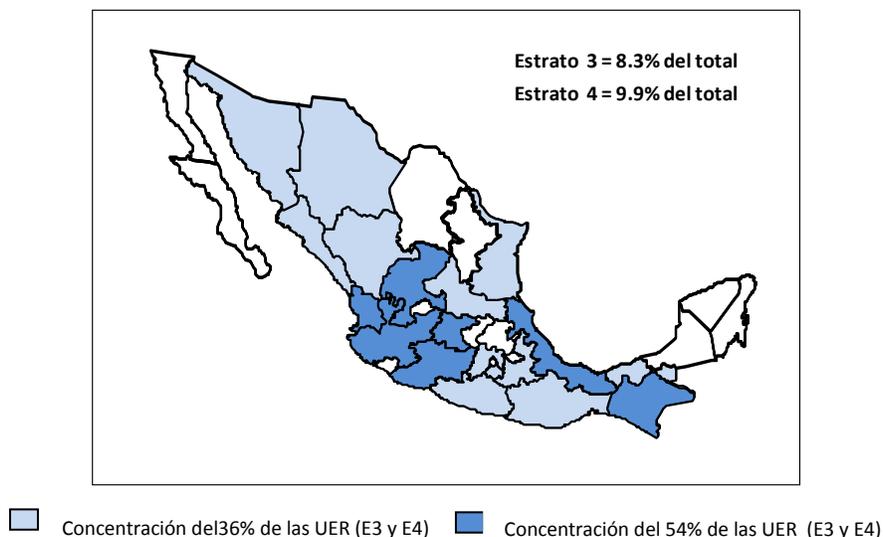
Las reducidas opciones de desarrollo para estos estratos hacen importante lograr progresos en su actividad agropecuaria, así sea en la mejora de la producción de autoconsumo. Por otro lado, en el amplio universo de estos dos estratos, donde se ubican casi tres cuartas partes de las UPR del país, pueden presentarse casos puntuales, pero que podrían ser numerosos, donde hubiera un potencial agropecuario particular. Sin embargo, en términos generales, sería a través de la disminución en la marginalidad estructural¹⁸ de las zonas rurales y del incremento en las capacidades económicas y productivas logradas por el trabajo asalariado o en actividades no agropecuarias que una parte de las UER de estos estratos podrían llegar a encontrar condiciones para convertirse en unidades agropecuarias rentables. En las actuales condiciones no parece viable pretender lograr el tránsito a la rentabilidad de estas UER directamente a través de apoyos de desarrollo productivo agropecuario que difícilmente llegarían a esta población y que en el caso de llegar no alcanzarían una masa crítica capaz de cambiar su situación de pobreza dentro de una perspectiva meramente agropecuaria.

ii. Problemas y atención a los productores de los Estratos E3 y E4

Estos productores tienen presencia en todo el país; sin embargo el 90% se concentra en los 19 estados que se presentan en la siguiente Figura 5.

¹⁸ Rezago de las condiciones de desarrollo humano y productivo que han prevalecido históricamente y que han limitado la vinculación plena o efectiva de zonas rurales a la dinámica económica del país, caracterizándose por desempleo masivo, precarias condiciones de trabajo y productivas, limitaciones de infraestructura, equipamiento y conectividad, limitando su inserción o incorporación a los circuitos de la actividad económica y a formas estables de trabajo, así como a la generación de riqueza e ingresos.

Figura 5. Ubicación geográfica de los Estratos E3 y E4



Estos productores se consideran de transición hacia escalas orientadas a generar excedentes y establecer un vínculo con el mercado. Generan excedentes en volúmenes modestos y complementan su ingreso con la venta en los mercados locales. En general los ingresos que obtienen las UER son suficientes para cubrir las necesidades básicas de una familia.

Los problemas que enfrentan están relacionados con mantener y mejorar la rentabilidad de las UER. Presentan una alta vulnerabilidad al tener una rentabilidad frágil, que en cualquier momento les cancela la generación neta de ingresos derivada de sus actividades productivas y la viabilidad de sus proyectos o actividades. La baja rentabilidad se deriva principalmente de un bajo nivel de producción y de productividad, derivada principalmente por el bajo nivel de bienes de capital, el bajo nivel de desarrollo de capacidades en los diferentes aspectos: técnico – productivo, administrativo, de gestión empresarial y el bajo nivel tecnológico con el que operan. Esta fragilidad también los sitúa en una posición vulnerable ante cualquier efecto externo de mercado, sanitarios o climatológico. Finalmente mantienen una posición muy débil en la integración de las cadenas productivas, que limita sus capacidades de negociación y de los beneficios derivados de estos mecanismos de organización de los productores.

Tabla 16. Principales problemas y necesidades de los Estratos E3 y E4

PRINCIPALES PROBLEMAS / CAUSAS	NECESIDADES	ATENCIÓN POLÍTICA SECTORIAL
<p>Bajo nivel de producción y productividad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rentabilidad débil. • Falta de agregación de valor. • Dificultades de comercialización por la marginalidad del entorno y la reducida escala de producción. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejores prácticas de manejo y producción. • Mejores prácticas postcosecha: limpieza, selección, empaque, etc. • Infraestructura de comunicación y productiva. • Disminución de costos de transacción. • Capacitación en gestión empresarial y mayor flujo de 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de los servicios de desarrollo de capacidades a través INCA y el SINACATRI. • Fortalecimiento del SNIIT y red de Fundaciones Produce para promover oferta de innovaciones y tecnologías. • Apoyos a la comercialización y adquisición insumos. • Programa de garantías

<ul style="list-style-type: none"> Relaciones comerciales informales. Difícil acceso a servicios financieros Bajas capacidades técnicas, administrativas y de gestión empresarial. 	<p>información.</p> <ul style="list-style-type: none"> Sistemas financieros rurales. Asesoría y capacitación (planeación, técnicas de producción, análisis de mercado, negociación de contratos, contaduría y administración, y elaboración de propuestas de financiamiento). 	<p>(FONAGA).</p> <ul style="list-style-type: none"> Recursos genéticos.
<p>Débil integración de las cadenas productivas</p> <ul style="list-style-type: none"> Desorganización y débil capacidad de negociación. Desconfianza entre eslabones de la cadena y escaso flujo de información. 	<ul style="list-style-type: none"> Reducción de costos de transacción. Sistemas Producto con mayor integración y participación de los eslabones primarios. Organización e Integración activa en los Sistema Producto. Sistemas de Información 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de los Sistemas Producto para impulsar la competitividad. Apoyos directos para inversión, equipamiento e infraestructura de proyectos. Consolidación y operatividad del SNIDRUS.
<p>Vulnerabilidad a riesgos de mercado, sanitarios y de contingencias climatológicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Instrumentos de manejo de riesgos y servicios de atención sanitaria. 	<ul style="list-style-type: none"> Inducción a esquemas financieros de aseguramiento y componente CADENA. Fortalecimiento de los servicios de sanidad.
<p>Deterioro de los recursos naturales.</p> <ul style="list-style-type: none"> Sobreexplotación del suelo por malas prácticas productivas. Sobreexplotación agua (mala gestión pública y baja eficiencia riego). Sobreexplotación pesquera. 	<ul style="list-style-type: none"> Mejores prácticas de manejo y producción. Mejores sistemas de riego. Fortalecer regulación y vigilancia pesquera y acuícola. Ordenar pesquerías y reducir y racionalizar el esfuerzo pesquero. Asesoría y capacitación sobre uso sustentable de recursos y adaptación al cambio climático. 	<ul style="list-style-type: none"> Tecnificación del riego y apoyos para manejo praderas y mejores prácticas productivas (<i>PROGAN</i>). Ordenamiento de pesquerías, reforzamiento inspección y vigilancia pesquera y apoyos para reducir y racionalizar esfuerzo pesquero.

Fuente: Elaboración propia, con base en el Diagnóstico del sector rural y pesquero. Identificación de la Problemática del SRP de México, FAO-SAGARPA, 2012, R.O. 2012 para los programas de SAGARPA y estructura programático presupuestal 2012 de SAGARPA.

Entre las causas señaladas está la baja dotación de bienes de capital, insuficientes niveles de inversión y financiamiento, y también la débil integración de las cadenas productivas, en las cuales estos estratos participan desfavorablemente por desorganización, asimetrías de información y bajo nivel de capacidades que los coloca en condiciones de desventaja en la negociación para la adquisición de insumos y para la venta de sus productos.

En respuesta a esta problemática, la política sectorial se ha propuesto contribuir a fomentar la modernización de las actividades productivas y con ello mejorar la productividad, mediante diferentes programas orientados a apoyar principalmente la inversión requerida para el equipamiento e infraestructura necesaria en los proyectos en las diferentes actividades primarias.

Especial importancia se ha brindado a la necesidad de impulsar la organización de los productores primarios y a través de los Sistemas Producto para propiciar la organización de los productores a lo largo de los diferentes eslabones de las cadenas productivas. Se han establecido apoyos principalmente a través del *Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura mediante* un esquema de apoyos directos de carácter complementario para la inversión en equipamiento e infraestructura en actividades de producción primaria.

Complementan estos apoyos, acciones para inducir o facilitar el acceso o mantenimiento de financiamiento y créditos por parte del sector institucional, principalmente a través del *Fondo Nacional de Garantías de los Sectores Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural (FONAGA)*.

Para la atención de los riesgos de mercado, sanitarios y catastróficos, se han operado básicamente tres líneas de acción: inducir el uso de instrumentos financieros para adquisición de seguros, la atención directa mediante recursos fiscales para los productores afectados y sin seguros y el fortalecimiento de los servicios de sanidad en todo el país.

En materia de la sanidad vegetal y salud animal, el SENASICA ha fortalecido su presencia a nivel nacional y con ello un mejor cumplimiento de sus funciones, canalizando mayores recursos económicos y reforzando acciones básicas como las campañas fitozoosanitarias, el mejor control de la movilización de productos y el desarrollo de un sistema de alerta sanitaria en el país.

El desarrollo de capacidades se promueve con el *Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural* que desarrolla las capacidades de la población rural para identificar áreas de oportunidad, formular, poner en marcha y consolidar proyectos de mejora de procesos productivos, comerciales, organizativos, financieros y empresariales. Por otro lado, con el SINACATRI se busca promover una mayor coordinación entre los diferentes actores en esta materia.

Otro aspecto muy importante para este tipo de productores se refiere a los problemas derivados de un bajo nivel de capacitación empresarial, y la reducida oferta pública y costosa oferta privada de innovaciones tecnológicas. El fortalecimiento de los servicios de investigación e innovación tecnológica y su transferencia a los productores, se realiza principalmente a través de las actividades del *Sistema Nacional de Innovación y Transferencia de Tecnología (SNITT)* para atender las demandas de las cadenas agroalimentarias y agroindustriales, a través del apoyo a proyectos de investigación, validación, transferencia de tecnología y adopción, que ayude a incrementar la competitividad del sector y promover un desarrollo sustentable. Dentro de este Sistema, concurren diferentes instituciones de investigación y de educación superior, tanto del sector como de otros sectores, así como las Fundaciones PRODUCE y la Coordinadora Nacional de Fundaciones Produce (COFUPRO). Esta red de instituciones busca brindar servicios que soporten la innovación tecnológica y su transferencia hacia las actividades productivas.

Se ha logrado consolidar una red nacional para la innovación tecnológica que permite realizar adopción permanente de tecnologías competitivas; asimismo, un Sistema Integral de las Fundaciones Produce que permite sistematizar la información de los proyectos en ejecución y resultados, evitando las duplicidades que se presentaban en el pasado y el fortalecimiento del

sistema de investigación nacional, siendo el único sector del país organizado e involucrado en la definición de la agenda nacional de investigación y transferencia de tecnología.

Un aspecto que contribuye a respaldar la toma de decisiones de estas UER es lograr un flujo de información pertinente, de calidad y oportuno. Para ello, en los últimos años a través del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) se ha venido consolidando el Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (SNIDRUS), mediante el cual se busca fortalecer el equipamiento y plataformas necesarias de equipamiento y desarrollo de sistemas de información en las 32 entidades federativas. Adicionalmente, se ha venido construyendo y operando un amplio sistema de información basados principalmente en una plataforma de internet, mediante la cual se proporciona información sobre diferentes aspectos de producción y comercialización de los subsectores agrícola, ganadero y pesquero. Estos esfuerzos de servicios de información requieren acciones para su consolidación sobre todo de mantenimiento para garantizar que se actualice, se simplifique la información que contempla, y sea accesible para la mayoría de los productores.

Para la conservación y uso sustentable de los recursos naturales, en particular para promover el uso más eficiente del agua, se ha impulsado un amplio programa de apoyos para la modernización y desarrollo de los sistemas de riego y se cuenta con los apoyos del *PROGAN*, que se han condicionado al cumplimiento de compromisos por parte de los beneficiarios, relacionados con prácticas de conservación de suelo y agua y acciones de reforestación o revegetación. Estos apoyos permiten también obtener asesoría técnica en las áreas ganaderas para avanzar hacia un pastoreo planificado y con ello hacer un buen manejo de los agostaderos. Asimismo, mediante el componente de Reconversión Productiva, se cuenta con apoyos para promover el cambio de uso del suelo hacia cultivos o actividades más acordes al potencial productivo, contribuyendo a la vez a disminuir la vulnerabilidad frente a eventos climatológicos.

En el subsector pesquero los problemas de sobreexplotación de los recursos y los efectos negativos de las prácticas de pesca y producción sobre los recursos naturales, se presentan ya como una seria limitante para el crecimiento de la producción de estas actividades.

Se ha puesto especial empeño en la actualización de la Carta Nacional Pesquera (CNP) y los procesos de ordenamiento pesquero ribereño y acuícola en las comunidades costeras o que se dedican a estas actividades. La CNP promueve la explotación responsable y sustentable de los recursos marinos disponibles en las aguas nacionales, impulsa la conservación de la riqueza pesquera del país, y constituye un instrumento para ordenar las pesquerías, además de ser un soporte científico en la toma de decisiones para la puesta en marcha de medidas de control del esfuerzo pesquero y otorgar concesiones y permisos. En este sentido también se estableció el *Programa Nacional de Ordenamiento Acuícola (PNOA)* que permite identificar zonas de aptitud acuícola y así poder regular y administrar esta actividad, asegurar una producción óptima y la disponibilidad y permanencia de las poblaciones naturales de especies de interés actual y potencial.

Resultados de la comparación entre necesidades y políticas actuales

Existen políticas y programas que intentan responder a los requerimientos de estas unidades económicas y en varios casos muestran coherencia con el carácter de las UER. Sin embargo, la focalización, el alcance y la dimensión económica de estas iniciativas están muy por debajo de lo que sería necesario; sobre todo, considerando el gran potencial que tienen estos estratos de productores tanto para lograr una generación de ingreso autónomo sostenible que mejore las condiciones de vida de la población involucrada, como para incidir positivamente en la modificación de la estructura agroalimentaria y rural del país.

La transformación productiva de este segmento significaría que el país podría contar con cerca de un millón de UER de agricultura familiar, lo que implicaría no solamente un incremento en la oferta agroalimentaria, sino también una dinamización de la economía rural y procesos productivos más sostenibles, social y ambientalmente, en este medio social.

La agricultura familiar significa una adecuación a la disponibilidad de factores en el medio rural, donde la mano de obra abundante encuentra dificultades económicas, sociales e institucionales para su incorporación en los procesos productivos dentro de un esquema puramente empresarial. La lógica empresarial normalmente especializada en una actividad o un rubro productivo exige ocupación temporal, frecuentemente migratoria, que tiende a agudizar la polarización entre las regiones, favoreciendo el desarrollo de las áreas más productivas a costa del relativo abandono de las zonas pobres, con graves costos sociales y humanos. En cambio, las unidades familiares permiten la adaptación de la ocupación dentro de un sistema complejo al interior de la propia UER que combina diversas actividades, manteniendo la ocupación a lo largo de las etapas estacionales de las diferentes líneas de trabajo. El arraigo de la población que implica la agricultura familiar representa también un elemento fundamental para el dinamismo económico local y el desarrollo del mercado interno.

El desarrollo de la agricultura familiar puede lograrse dentro de una relación capital-trabajo significativamente menor que en la agricultura empresarial, lo que representa una importante adecuación a la disponibilidad de recursos en el campo mexicano. Incrementos relativamente modestos de capital (tecnológico, productivo, financiero o institucional) pueden gatillar un importante progreso en la productividad del trabajo de un gran número de UER en el país.

La producción familiar agropecuaria permite adicionar, a la mayor oferta interna de alimentos generada por este segmento de productores, otras condiciones fundamentales para mejorar la seguridad alimentaria: ampliación de las capacidades de acceso a los alimentos, mayor disponibilidad de productos básicos en ámbitos locales, potencial para programas de racionalización del consumo y de mejora en la utilización de los alimentos disponibles.

Los sistemas productivos familiares suelen ser más sustentables desde el punto de vista ambiental. Además, dentro de una estrategia participativa de desarrollo, esta agricultura presentaría una gran versatilidad con amplio potencial para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

Finalmente, aunque el desarrollo de la agricultura familiar tiene potencial en todo el territorio nacional, constituye también una importante vía para reducir los grandes desequilibrios en el

desarrollo rural entre las grandes regiones del país y contribuir a revertir la alarmante concentración del desarrollo. El progreso productivo de estos estratos contribuiría a reducir la polarización campo-ciudad y a mejorar la equidad en el conjunto del desarrollo nacional.

A pesar de la prioridad declarada respecto del desarrollo de la agricultura familiar, las políticas orientadas al apoyo de ésta han sido muy limitadas. La confusión con los apoyos de alivio a la pobreza y los programas dirigidos a la agricultura de subsistencia, por un lado, y, por otro lado, las dificultades para acceder a los apoyos productivos orientados a atender la demanda de las unidades empresariales, han provocado casi un vacío en el ámbito de las políticas de apoyo al desarrollo de la agricultura familiar. Destacarían cuatro líneas de política principales:

Asistencia técnica. Algunos de los programas actuales presentan orientaciones que permiten atender parcialmente las necesidades de asistencia técnica para el desarrollo de la agricultura familiar; sin embargo, resulta indispensable una mayor focalización para responder a los requerimientos específicos de estos estratos. La transferencia de paquetes tecnológicos debería ser parte de una estrategia más amplia e integral que permitiera mejorar el conjunto de las restricciones que enfrentan estos productores, tanto en la producción como en las actividades poscosecha, la agregación de valor y la comercialización. Se requiere una atención dirigida al productor más que al producto.

Financiamiento. En atención al reducido nivel de capitalización de estas unidades y la estrechez de sus capacidades de ahorro, para la inversión en la ampliación de su base productiva, así como para permitir la incorporación de mejoras tecnológicas, resulta indispensable el acceso a fuentes de financiamiento externas. Actualmente, el financiamiento de la banca de desarrollo al alcance de estos productores es largamente insuficiente y oneroso. Otras fuentes de recursos financieros presentan desventajas aún mayores. Para el financiamiento de estas unidades es necesario establecer condiciones preferenciales -en tasa de interés, plazos, garantías, servicios, acceso y costos de transacción- dentro de un desarrollo institucional que acerque el financiamiento a los productores. Podría preverse el desarrollo de sistemas financieros rurales que incluyan crédito, ahorro, seguro y servicios, con una orientación compartida y una base institucional común, pero capaz de adecuarse a las diferentes realidades de estas UER, dentro de un proceso flexible y paulatino, pero creciente. De esta manera se podría lograr un avance en la base productiva al mismo tiempo que se limitarían los retrocesos a través de una protección respecto de los riesgos sanitarios, climáticos o de mercado.

Acceso a mercados. Resulta crucial instrumentar programas que favorezcan una mejor inserción de estos productores en los mercados agroalimentarios. Las formas de venta, considerando su vinculación con los procesos de agregación de valor y las actividades poscosecha, junto con desarrollos institucionales que aumenten las opciones de canales de comercialización, representan áreas de oportunidad muy amplias, cuyo potencial para mejorar los ingresos y la rentabilidad de estas unidades frecuentemente es mayor que el de las mejoras en la producción. Asimismo, programas de desarrollos institucionales orientados a la reducción de los costos de transacción de estos estratos de productores podrían incidir significativamente en la rentabilidad de estas unidades. Las experiencias de otros países para favorecer el desarrollo de la agricultura familiar a través de una preferencia en las compras gubernamentales, por ejemplo, para la alimentación

escolar o para el abastecimiento de los requerimientos de productos agropecuarios en diversas instituciones públicas, podrían ser adaptadas en México, siempre y cuando no encarezcan los costos de los programas sociales involucrados.

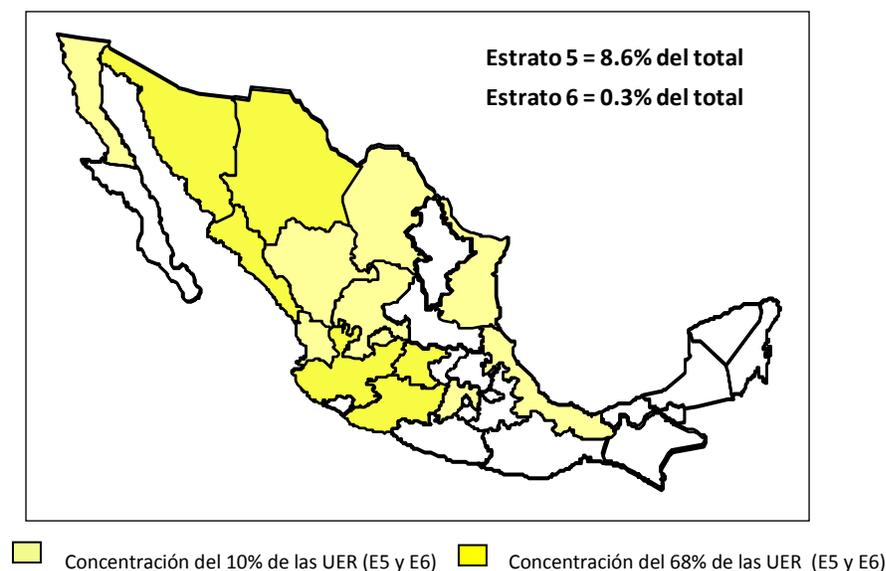
Desarrollos institucionales. Para cada una de las tres líneas de política anteriores se requieren desarrollos institucionales que permitan optimizar los resultados de la suma de esfuerzos de los distintos agentes, públicos y privados, que participan. Sería conveniente una institucionalidad que favorezca la coordinación y dé coherencia a los diferentes programas, maximice las sinergias y oriente los procesos flexiblemente en diferentes regiones, pero en una dirección definida.

iii. Problemas y atención a los productores de los Estratos E5 y E6

Los productores pertenecientes a estos estratos se caracterizan por tener alta dotación de capital, elevados niveles de producción y productividad, superficies de más de 140 ha, principalmente de riego y, por lo general, también tienen los mejores pastizales y praderas, y atienden prioritariamente la demanda nacional e internacional de productos agroalimentarios. Presentan los mayores niveles de educación, salud y desarrollo humano en general. La mayoría de estas UER realiza actividades agrícolas y ganaderas.

En general, se ubican en localidades y/o municipios con mejores condiciones de conectividad, equipamiento, e infraestructura, principalmente en los estados de las regiones Noroeste y Occidente del país. Se aprecia una alta concentración de estas UER en 15 estados, en las regiones Occidente y Noroeste del país (78% del total de ambos estratos).

Figura 6. Ubicación geográfica de los Estratos E5 y E6



Los estados en los que se concentran las UER 5 y 6 son los siguientes:

E5 = Chihuahua (5.9%), Guanajuato (5.4%), Jalisco (11.3%), Michoacán (8.1%), Sinaloa (12.4%), Sonora (4.2%), Zacatecas (4.1%), Tamaulipas (5.2) y Veracruz (10.5%)

E6 = Baja California (4.2%), Chihuahua (8.4%), Guanajuato (6.0%), Jalisco (8.3%), Sinaloa (13.2%), Sonora (10.7%) y Tamaulipas (4.6%).

El cuadro siguiente resume los principales problemas e indica los programas mediante los que la política sectorial atiende a los productores de estos estratos

Tabla 17. Principales problemas y necesidades de los Estratos E5 y E6

PRINCIPALES PROBLEMAS / CAUSAS	NECESIDADES	ATENCIÓN POLÍTICA SECTORIAL
<p>Competitividad frágil:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Baja capacidad de gestión empresarial. • Calidad de productos no certificada. • Incumplimiento de contratos. • Bajo acceso a los apoyos institucionales para la exportación. • Altos costos de innovación. • Concentración de ventas. • Enfrentan competencia y riesgos de mercado. • Alta dependencia de condiciones fitozoosanitarias. • Reducida innovación tecnológica. • Deficiente Infraestructura de apoyo a la producción y comercialización. 	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a insumos tecnológicos. • Integración en cadenas productivas. • Apoyo para acceso a nuevos mercados y apoyos a la comercialización. • Desarrollo de nuevos productos. • Información de mercados. • Asesoría y capacitación (empresarial, mejores prácticas de producción, análisis de mercados, diversificación productiva). • Incentivos para procesos de certificación. • Acceso a financiamiento. • Modernización y suficiencia en infraestructura y equipamiento para la comercialización y logística en general. • Fortalecer el sistema de sanidad fitozoosanitaria y medidas de vigilancia y control. 	<ul style="list-style-type: none"> • Buenas prácticas e inocuidad agroalimentaria (SENASICA). • Apoyos para certificación de productos y establecimiento de normas de calidad. • Fortalecimiento del SNIIT y la red de Fundaciones Produce para promover oferta de innovaciones y tecnologías. • Fortalecimiento de los servicios sanitarios en general. • Apoyos a la inversión postproducción (Programa de Manejo Postcosecha y de Infraestructura y Equipo Pesquero y Acuicola). • Fortalecimiento de los Sistema Producto. • Programa de prevención y manejo de riesgos: Componentes de garantías y apoyos a la comercialización y para adquisición insumos. • Recursos genéticos. • <i>Programa Estratégico de Apoyo a la cadena Productiva de Productores de Maíz y Frijol (PROMAF):</i> apoyos a productores de alto rendimiento.
<p>Degradación de los recursos naturales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sobreexplotación del agua (mala gestión pública y baja eficiencia de riego). • Contaminación agua y suelo por mal manejo de residuos. • Erosión y salinización por sobreexplotación suelo (mal manejo de praderas y 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejores prácticas de manejo y producción. • Mejor regulación recurso agua. • Modernizar y mejorar eficiencia de los sistemas de riego. • Capacitación, información e incentivar el manejo sustentable de los recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Impulso a la modernización y mayor eficiencia de los sistemas de riego y de la agricultura protegida. - Apoyos para el manejo de paraderas, agostaderos y desarrollo de pastizales (<i>PROGAN</i>). - Ordenamiento ecológico pesquero; inspección y vigilancia pesquera,

deficientes prácticas agrícolas).		modernización flota mayor y disminución esfuerzo pesquero.
-----------------------------------	--	--

Fuente: Elaboración propia, con base en el Diagnóstico del sector rural y pesquero. Identificación de la Problemática del SRP de México, FAO-SAGARPA, FAO, R.O. 2012 para los programas de SAGARPA y estructura programático presupuestal 2012 de SAGARPA.

Por su alta vinculación al mercado estas UER están expuestas a los riesgos y cambios en los precios y tendencias internacionales de los productos, y enfrentan la competencia internacional en el abasto u oferta de la demanda nacional, como en la participación en el comercio internacional. Adicionalmente para estos estratos, las condiciones sanitarias del país constituyen un elemento muy importante para su competitividad y también se encuentran expuestos a riesgos climatológicos.

Para atender los problemas derivados de los riesgos de mercado, sanitarios y catastróficos, operan los apoyos para la comercialización y para compensar la diferencia de precios; y el fortalecimiento de los servicios de sanidad en todo el país, la promoción de instrumentos financieros de aseguramiento contra eventos catastróficos y el riesgo de enfermedad de cultivos agrícolas y unidades animales.

La atención de los riesgos de mercado se realiza principalmente mediante el *Componente de Ingreso Objetivo y Apoyos a la Comercialización*, el cual se conforma por un abanico de apoyos para el acceso a granos, apoyos para la exportación, apoyos para el proceso comercial, apoyo por compensación de bases de agricultura por contrato y apoyo para el proceso de certificación de calidad. También se consideran pagos o apoyos a compradores que se orientan al desplazamiento de las cosechas excedentarias y/o con problemas de comercialización en tiempos y lugares requeridos, así como para el fomento de la celebración de contratos de compraventa entre productores y compradores, que contribuyan al ordenamiento del mercado.

Adicionalmente ofrece apoyos a los productores para financiar el pago de primas de coberturas de precios, de productos elegibles que incluyen además de cultivos agrícolas, algunos productos pecuarios.

En materia de la sanidad vegetal y salud, las acciones que realiza SENASICA se han centrado principalmente en atender los problemas que afectan la comercialización de excedentes con el exterior, con especial atención de eliminación de las principales enfermedades que afectan a las diferentes especies de ganado y la protección de frutas, hortalizas, cítricos, aguacate, café y algodón.

Para los estratos de productores empresariales la atención de los riesgos climatológicos se ha promovido la utilización de instrumentos financieros y la contratación de seguros. El manejo de los riesgos por desastres naturales ha tenido resultados alentadores en términos de que los indicadores de cobertura han tenido un crecimiento importante en los últimos años.

Complementan la atención a estos productores los componentes que apoyan la competitividad, mediante subsidios para la adquisición de insumos básicos como diesel, gasolina y fertilizantes; adicionalmente se cuenta con el subsidio implícito en las tarifas de electricidad para el bombeo de

agua en el uso agrícola (tarifa 09) que se concentra en productores con superficies y sistemas de riego.

Otro aspecto muy importante para este tipo de productores se refiere a los problemas derivados de un bajo nivel de capacitación empresarial, avances limitados en calidad e inocuidad agroalimentaria y procesos de certificación. La atención a estos problemas se realiza a través de programas que promueven buenas prácticas e inocuidad agroalimentaria, apoyos para la certificación y establecimiento de normas, así como el fortalecimiento del sistema nacional de innovación y tecnología. Adicionalmente, las acciones para promover la inocuidad agroalimentaria, acuícola y pesquera se han dirigido principalmente a estos productores.

El fortalecimiento de los servicios de investigación e innovación tecnológica y su transferencia a los productores se realiza principalmente a través del SNITT, a través del cual se atienden las demandas de las cadenas agroalimentarias y agroindustriales, mediante el apoyo a proyectos de investigación, validación, transferencia de tecnología y adopción, que ayude a incrementar la competitividad del sector y promover un desarrollo sustentable. Dentro de este Sistema concurren diferentes instituciones de investigación y de educación superior, tanto del sector como de otros sectores, así como las Fundaciones PRODUCE y la Coordinadora Nacional de Fundaciones Produce (COFUPRO). Mediante esta red de instituciones públicas y privadas, se busca brindar los servicios que den soporte a la innovación tecnológica y su transferencia hacia las actividades productivas.

Los productores de maíz y frijol de alto rendimiento que se identifican como parte de estos estratos, también han recibido atención a través del PROMAF mediante apoyos para acompañamiento técnico, desarrollo organizativo, inducción tecnológica, maquinaria y equipo y formulación de proyectos.

Para la conservación y uso sustentable de los recursos naturales, en particular para promover el uso más eficiente del agua, se ha impulsado el desarrollo de la agricultura protegida y la modernización y desarrollo de los sistemas de riego, mediante apoyos orientados específicamente a estas actividades.

Para la atención de la sobreexplotación del suelo, principalmente derivada de las actividades ganaderas extensivas o de pastoreo, se brindan apoyos a través del nuevo *PROGAN*, que se han sujetado al cumplimiento de compromisos por parte de los beneficiarios, relacionados con prácticas de conservación de suelo y agua, incluyendo un buen manejo de los agostaderos, praderas y pastizales y de la carga animal y acciones de reforestación o revegetación

Par la atención de los problemas de sobreexplotación de los recursos pesqueros, en la presente administración se ha realizado la actualización de la Carta Nacional Pesquera (CNP) y se han apoyado los procesos de ordenamiento pesquero y acuícola, así como el reforzamiento de los servicios de inspección y vigilancia pesquera y acuícola. Adicionalmente se han mantenido los apoyos para promover la modernización de la flota mayor y la reducción del esfuerzo pesquero, principalmente mediante el retiro de embarcaciones camaroneras.

Resultados de la comparación entre necesidades y políticas actuales

En concordancia con la concentración de la base productiva agropecuaria en estos estratos, estos productores también han recibido la mayor parte de los apoyos del sector público para el fomento productivo. Esta amplia participación en subsidios y apoyos ha favorecido la rentabilidad de sus actividades productivas, con un impacto positivo para ayudarlos a sortear las crisis derivadas de condiciones climáticas, sanitarias o de mercado. *Sin embargo, las evaluaciones de los programas han mostrado que una parte de los apoyos, más que aumentar la base productiva de estas UER han sustituido inversión privada; es decir, han servido para mantener sus niveles de ganancia; no para aumentar inversión que fortalezca su competitividad y consolide su sostenibilidad ”*

En ausencia de una política de largo plazo que clarifique la estrategia para resolver los problemas estructurales, los apoyos han significado una zona de confort que ha fortalecido la dependencia y ha inhibido un mayor dinamismo en la competitividad. Generalmente, los apoyos son para continuar las mismas actividades, no para impulsar innovaciones productivas; compensan la baja competitividad, pero no solucionan los problemas estructurales que están impidiendo la mayor competitividad.

Los apoyos entregados en atención a la demanda de los productores tienden a estar determinados por condiciones puntuales, dentro de una visión de corto plazo. Esta visión estrecha y cortoplacista se agrava por la asignación de los recursos en el contexto de un presupuesto anual, donde la negociación es de suma cero: lo que gana uno lo deja de ganar otro. Esto provoca que el criterio orientador sea maximizar el monto de recursos “bajados” o de apoyos recibidos. En esa negociación los problemas estructurales que requieren acciones sostenidas a lo largo de varios años, o incluso décadas, no pueden ser considerados. También quedan gravemente subestimados los problemas que requieren ser atendidos a través de bienes públicos, ya que no hay beneficiarios particulares que los demanden.

El progreso y la ampliación de este estrato de productores requiere que las políticas y los programas se inscriban en una estrategia de desarrollo agroalimentario, consensuada y participativa, sostenida en una alianza público-privada y con visión de largo plazo. En síntesis, más que la asignación anual de recursos públicos para apoyar las demandas de los productores, se requiere una política de Estado.

En el marco de esa política sería posible dar prioridad a la solución de problemas estructurales, mejorar infraestructura (productiva y de comercialización), desarrollar sistemas de financiamiento adecuados, mejorar servicios comerciales, ampliar y diversificar mercados internacionales, incrementar la eficiencia y la competitividad de las cadenas agroalimentarias, hacer más eficientes los sistemas de sanidad (protección vegetal, salud animal, inocuidad), etc.

La política de Estado para el desarrollo agroalimentario también permitiría establecer vinculaciones y sinergias con otras áreas externas, con gran incidencia en el progreso de las actividades agropecuarias: garantías sobre cumplimiento de contratos y respeto a derechos de propiedad; mejores comunicaciones, transportes, puertos y aduanas; sistemas de certificación de calidad e inocuidad reconocidos en el país y en los principales mercados de destino; sistemas de

financiamiento de la banca de desarrollo, incluyendo ahorro, crédito, seguro y servicios; sistemas de coberturas y de aseguramientos (reduciendo paulatinamente la parte de subsidio público).

4. Alcances de la política sectorial en la administración 2007-2012

En este apartado se presentan las principales apreciaciones sobre el alcance de la política sectorial en los últimos años, así como elementos de porqué las intervenciones del gobierno no han conducido a un crecimiento sectorial con su consecuente contribución al alivio de la pobreza en el medio rural.

A. Conclusiones generales

Las últimas dos administraciones han implementado acciones legales y normativas, institucionales y programáticas para promover el crecimiento del sector agropecuario y pesquero, sin embargo, esas intervenciones aún no se reflejan en la producción, productividad y competitividad del sector. De manera específica el gobierno, a través de la SAGARPA ha promovido la LDRS, opera un programa de intervención concurrente que promueve la suma de esfuerzos y recursos para atender los principales problemas regionales y locales; ha definido y operado diversos programas de subsidios en apoyo a la producción y la comercialización, además de contribuir a transferir recursos que complementan los ingresos de la población más pobre; y realiza inversiones en infraestructura y acciones de investigación, capacitación, sanidad y otros temas relacionados con el sector.

Sin embargo, el crecimiento del PIB sectorial se ha mantenido en ritmos inferiores al nacional, con un comportamiento errático, en el cual su promedio anual en el periodo 2007-2011 apenas ha sido del 0.04%. La tendencia de crecimiento bajo se deriva de que la política no logra focalizar su atención en los problemas estructurales que impulsan la producción y productividad para lograr la autosuficiencia alimentaria, incrementan la competitividad internacional, la especialización laboral y el uso eficiente de los recursos internos.

El Sexto Informe de Gobierno muestra que en el periodo de análisis, a nivel general, se mantuvieron los volúmenes de producción en casi todos los cultivos, productos pecuarios y pesqueros, excepto en la producción agrícola que disminuyó en 2009 y 2011:

Tabla 18. Indicadores del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012

CONCEPTO	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
Millones de toneladas de producción agrícola (50 principales productos que representan el 85% de la superficie total sembrada en el país)	171.9	176.6	164.2	171.1	155.5	176.6
Millones de toneladas de producción de carnes	5.4	5.5	5.6	5.7	5.9	5.9
Millones de toneladas de producción pesquera	1.3	1.5	1.5	1.3	1.4	1.4
Miles de toneladas de producción acuícola	267.8	283.6	287.8	270.7	268.7	281.0

* Cifras preliminares

Fuente: Elaboración propia con datos del Sexto Informe de Gobierno, 2012.

Los resultados globales de las actividades agropecuarias y pesqueras son ambivalentes; por un lado, en seis años aumentó en 6.2 millones de toneladas la producción de los 10 principales granos y oleaginosas (de 30.5 millones de toneladas en 2005 pasó a 36.7 millones en 2010¹⁹). Por su parte, entre 2006 y 2011, aumentó 15% la producción de los principales productos pecuarios (bovino, porcino, aves, huevo y leche). Sin embargo, como se puede apreciar en la tabla 23, también han aumentado las importaciones de granos básicos y de algunos de los principales productos pecuarios para cubrir el consumo interno.

Tabla 19. Evolución consumo aparente e importaciones de los principales productos agropecuarios

	Frijol		Maíz		Trigo		Sorgo	
	2006 a 2008	2009 a 2011						
Promedios								
Consumo aparente	3,755	3,104	24,370	26,885	93,748	84,512	18,519	19,521
Importaciones	319	429	6,055	7,107	24,935	24,813	9,916	10,572
% Importaciones	8.5%	13.8%	24.8%	26.4%	26.6%	29.4%	53.5%	54.2%

	Leche bovino		Carne bovino		Carne porcino		Carne aves	
	2006 a 2008	2009 a 2011	2006 a 2008	2009 a 2011	2006 a 2008	2009 a 2011	2006 a 2008	2009 a 2011
Promedios								
Consumo aparente	35,785	37,004	5,842	5,843	5,174	5,678	8,752	9,521
Importaciones	4,983	5,388	1,013	820	1,935	2,334	1,167	1,449

Nota: Las unidades de medición son miles de toneladas en el caso de agrícolas; millones de litros leche, miles de toneladas carnes.

Fuente: Sexto Informe de Gobierno 2012

La agricultura y la seguridad alimentaria del país se han visto afectadas por un entorno internacional sumamente difícil y volátil, así como por el impacto de fenómenos climáticos extremos y brotes de enfermedades que han perjudicado la producción nacional. A pesar de eso, ha sido posible asegurar, a través de la producción y compras externas complementarias, un abasto suficiente en alimentos y materias primas, lo que ha contribuido a la estabilidad de los precios internos. Asimismo, el desarrollo agroexportador ayudó al equilibrio de la balanza agroalimentaria, si bien se mantiene un reducido número de productos agropecuarios exportables (jitomate, legumbres y hortalizas, aguacate, café, ganado vacuno y camarón)²⁰. Ambos aspectos han contribuido a la estabilidad económica del país. Sin embargo, el sector no ha logrado atraer inversiones extranjeras o explotar su potencial de exportación, aspectos que influyen en el incremento del déficit comercial del sector que pasó de 650 mdd en 2000-2005 a 1,800 mdd en 2006-2011.

¹⁹ Los diez principales cultivos incluyen: arroz palay, frijol, maíz grano, trigo, ajonjolí, cártamo, algodón hueso, soya, cebada y sorgo. (*Gobierno Federal 2012*).

²⁰ Aproximadamente el 70% del valor total de las exportaciones fue generado por estos productos, en tanto que las importaciones principales fueron de principalmente granos básicos (maíz, trigo, sorgo) (*Ibid*).

El crecimiento de la industria alimentaria ha sido superior al de las actividades primarias, siendo en el período de 2006-2011 de 1.7% mientras que las actividades primarias lo hacían al 0.8%. Por su parte las exportaciones primarias en 2011 fueron 1.5 veces las de 2006 y las exportaciones de la industria alimentaria 1.7 veces²¹.

La estrategia de promoción de cadenas productivas y eslabonamientos no ha logrado permear a todos los estratos de productores, y si bien los sistemas producto han impulsado algunas actividades y productos específicos, por ejemplo, palma de aceite, palma de coco, café, aguacate, guayaba, arroz, maíz, chile y jitomate, entre otros, se requieren nuevos enfoques para promover mejores esquemas de integración y promoción de la competitividad en conglomerados productivos, por ejemplo, el de *clúster*. Para avanzar en ese sentido, en paralelo a este estudio se elaboró uno de *Aglomeraciones productivas (clústers): un factor para impulsar la competitividad del sector agroalimentario en México*, que delinearán orientaciones de política como plataforma hacia la construcción de nuevas estrategias que contribuyan a mejorar el desempeño de las UER, y a elevar la calidad de vida y el nivel de ingreso de los productores.

En lo que se refiere al mejoramiento de los ingresos de los productores, los resultados de CONEVAL sobre niveles de pobreza son poco alentadores, evidenciando la alta vulnerabilidad que se tiene en la mayoría de los productores en el medio rural ante eventos que profundizan las condiciones de riesgo de las actividades productivas. La última información del Consejo indica que el porcentaje de la población rural que vive en la pobreza rural aumentó de 62.4% a 64.9% en 2010, concentrándose en los Estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, siguiendo en este orden los Estados de Campeche, Hidalgo, Michoacán y San Luis Potosí. Para el 2010 la población en pobreza extrema rural era de 24%, en comparación con el 6% de población urbana en esta situación²². Asimismo, informa que la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo es del 35% en el medio rural, mientras que en las zonas urbanas es del 14.7%, en ambos casos este porcentaje se incrementó con relación al 2008. Cabe señalar que estos indicadores se agudizan cuando se trata de población étnica.

El impacto limitado sobre la pobreza rural pudo deberse a la falta de una estrategia suplementaria de largo plazo que promueva la reestructuración de la actividad agropecuaria y pesquera, así como a una débil promoción para llevar a los campesinos pobres a reconvertirse a cosechas más prometedoras.

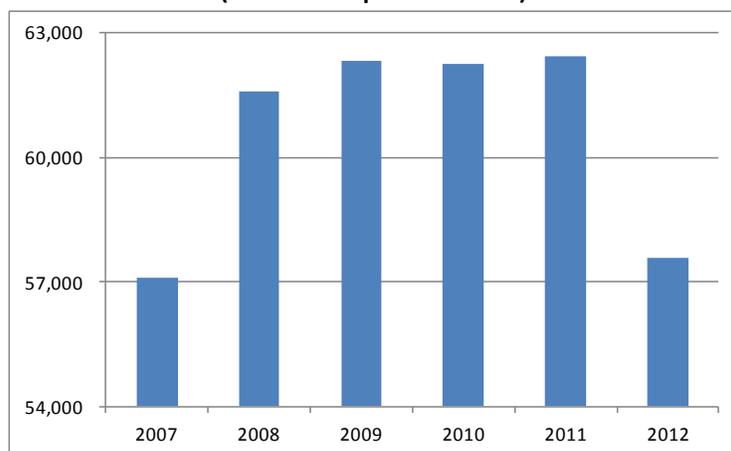
Como fue señalado en el Capítulo 1, uno de los tres instrumentos capitales para operar la política sectorial es el fomento de la coordinación y concertación liderada por la SAGARPA, a través del PEC, en el que concurren varias dependencias para atender diversas vertientes. La SAGARPA contribuye principalmente en las vertientes de competitividad, medio ambiente, educación y de atención social, a través de numerosos programas que en los últimos seis años canalizaron subsidios por aproximadamente el 85% de sus recursos presupuestales, que si bien entre 2007 y

²¹ *Ibid*

²² En términos absolutos el aumento en el porcentaje de la pobreza rural significa pasar de 15.9 millones de personas a 17.0 millones de personas. (CONEVAL, 2011).

2009 se incrementaron, a partir de 2010 fueron a la baja, y para 2012 el presupuesto autorizado fue de 71,378.3 mdp que, en términos reales, es igual al de hace seis años.

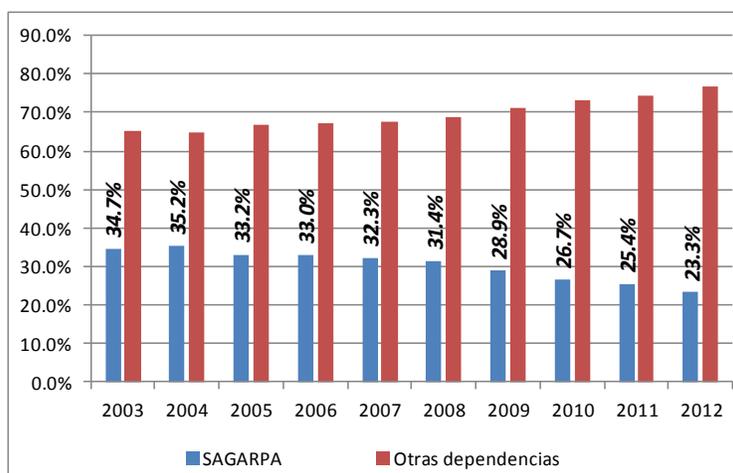
**Gráfica 3. Presupuesto total de SAGARPA durante 2007 – 2012
(Millones de pesos de 2007)**



Fuente: Elaboración propia con base en el "ANEXO 2. SAGARPA. Presupuesto de 2007 – 2012". Cifras deflactadas

Combinando el crecimiento de recursos del PEC con la evolución del presupuesto de la SAGARPA en la siguiente gráfica se aprecia cómo la participación de ésta ha mantenido una tendencia a disminuir, lo que ha significado pasar de una participación del 32.3% en 2007 a 23.3% en el 2012.

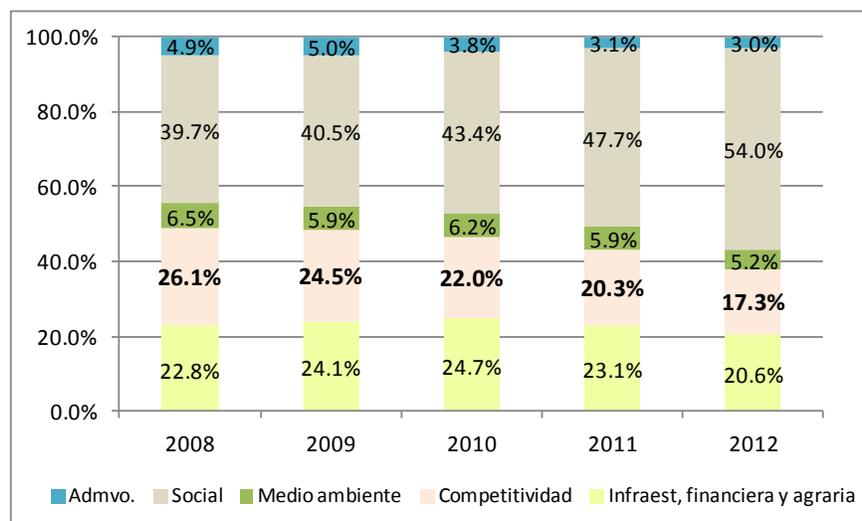
Gráfica 4. Participación de SAGARPA en el total de recursos del PEC



Fuente: Elaboración propia con base en los Anexos 1 y 2

Dentro del PEC, esta disminución de recursos se aprecia principalmente en las vertientes de competitividad, en donde SAGARPA concurre principalmente, y en la de sustentabilidad de los recursos naturales en la que participa con una alta proporción de recursos junto con SEMARNAT. La evolución de estas vertientes de atención contrasta con la que han tenido las vertientes de desarrollo humano (salud, educación y atención social), tal como se muestra en la Gráfica 5:

Gráfica 5. Evolución del tipo de gasto en el PEC



Fuente: Elaboración propia con base en el "Anexo 1. PEC. Evolución del presupuesto por vertientes de atención y participación de SAGARPA"

Este escenario presupuestal fue influido por los efectos de la crisis internacional de 2008 y 2009; la tendencia al alza de los precios de los principales alimentos; los impactos del cambio climático²³; y las nuevas disposiciones constitucionales (adición a los Artículos 4º y 27) que incorporan el derecho a la alimentación, garantizado por el Estado (Poder Ejecutivo, DOF, 2011).

En este contexto la SAGARPA hizo una modificación en 2008 y otra en 2011; la segunda acompañada de un rediseño institucional que fortaleció su estructura funcional para focalizar mejor sus acciones, y que además clarificó sus prioridades hacia cuatro áreas: (i) el *manejo de riesgos de mercado, sanitarios y climatológicos*; (ii) la continuidad de las *transferencias directas en apoyo a los ingresos de los productores para atenuar la pobreza*; (iii) el *fomento de procesos de inversión y promoción de la competitividad de las actividades primarias*, con un enfoque de sustentabilidad; y (iv) *la atención territorial e integral de zonas de alta marginación, con problemas agroecológicos particulares y/o con el mayor grado de deterioro de los recursos naturales*.

Como se ha mencionado, la política sectorial se respalda fundamentalmente por la canalización de recursos fiscales a través del gasto público de la SAGARPA. Durante el periodo referido, es importante señalar que el gasto operativo y de administración de la Dependencia y sus organismos sectorizados (incluyendo los centros de educación e investigación) se ha mantenido, en promedio anual, en aproximadamente el 15% del total del presupuesto.

La mayor proporción de los recursos presupuestales asignada al sector se ha orientado a atender aspectos urgentes como los riesgos de mercado, sanitarios y climatológicos; y al alivio de las condiciones de los productores ante la persistencia de la pobreza en el medio rural. Los diferentes programas para atender estos problemas se han basado en la provisión de bienes privados (con

²³ 2011 ha sido uno de los años con más eventos catastróficos climatológicos en la historia reciente de nuestro país, registrándose heladas en zonas imprevistas, sequías extremas y prolongadas, principalmente en entidades del Norte y Centro del país; y recurrentes inundaciones en todo el territorio nacional.

excepción de los servicios sanitarios) que han representado el 50% del gasto total con un reducido impacto en los problemas estructurales, retrasando la mejora en las condiciones de competitividad y el incremento de la eficiencia y efectividad del gasto público en el sector²⁴.

Si descontamos los recursos dirigidos a los riesgos para la actividad y transferencias al ingreso de los productores, así como los recursos que se destinan a la operación y administración de la Dependencia y sus organismos sectorizados, los márgenes que se tienen para una política proactiva que atienda las causas estructurales que limitan el crecimiento y desarrollo de las actividades productivas en el medio rural se reducen al 35% del total de recursos del sector. Con estos recursos limitados, se atiende un amplio espectro de objetivos establecidos desde los instrumentos legales que dan fundamento a la actuación del estado y que de manera breve se presentan a continuación²⁵:

- Promover el incremento, diversificación y reconversión de la producción y el empleo rural.
- Corregir disparidades del desarrollo regionales a través de atención diferenciada a las regiones de mayor rezago.
- Contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria del país.
- Disminuir los impactos ambientales y fomentar la conservación y uso sustentable de los recursos naturales.
- Fortalecer los sectores social y privado mediante el incremento de la producción, productividad, integración de conglomerados y el fortalecimiento de las UER.
- Aumentar la capacidad productiva para fortalecer la economía campesina, el auto abasto y el desarrollo de mercados regionales que mejoren el acceso de la población rural a la alimentación y los términos de intercambio.

El ámbito de atención es muy amplio, sin que se establezcan prioridades de atención, lo cual obliga a una dispersión de recursos y acciones, con resultados y alcances que terminan siendo limitados. La amplitud de las áreas de atención ha obligado a definiciones sobre la marcha o en otras palabras, a que las prioridades se revelen en función de los recursos que se les brinda, principalmente dirigidos a temas coyunturales como el crecimiento de la producción y el aseguramiento del abasto interno en el corto plazo de productos primarios.

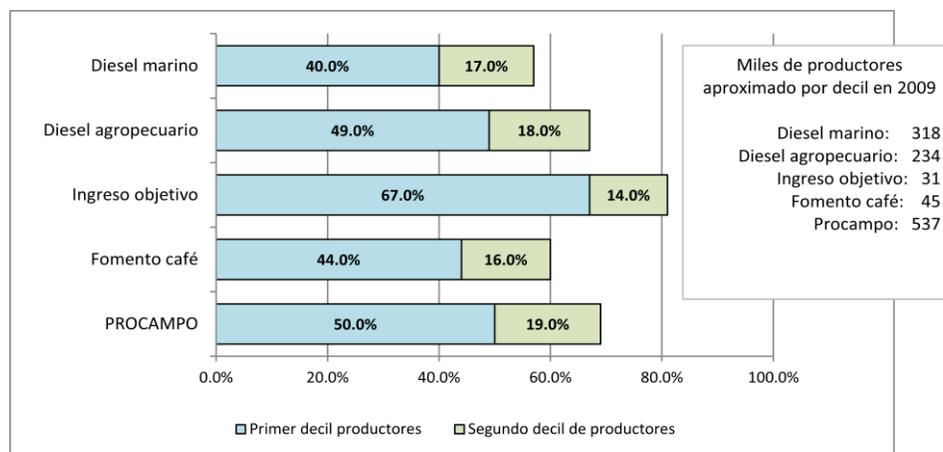
A lo anterior, hay que agregar que la mayor proporción de los subsidios se aplican en programas que proveen bienes privados o transferencias al ingreso, que en general reflejan una alta concentración de los apoyos en los segmentos de productores comerciales, quienes se benefician de la atención a los riesgos de mercado y sanitarios; de un alto porcentaje de las transferencias de recursos de apoyo al ingreso; de los apoyos para los procesos de inversión en los proyectos productivos, de los subsidios a los energéticos y apoyos para fortalecer la infraestructura y

²⁴ Las apreciaciones sobre el gasto público se basan en la información presentada en el Anexo 2 SAGARPA. Presupuesto 2007 – 2012.

²⁵ En la LDERS se encuentran detallados los objetivos que aquí se resumen.

equipamientos postproducción; y de los servicios públicos de capacitación, asistencia técnica e innovación y transferencia de tecnología.

Gráfica 6. Proporción de recursos destinados a los dos primeros deciles de productores por programa
Datos acumulados desde el inicio de cada Programa



Fuente: Elaboración propia con información sitio web Subsidios al campo en México, que sistematiza información de ASERCA.

Se requiere hacer coherente y eficaz la política sectorial y para ello el primer requisito es definir claramente sus objetivos. En el caso, por ejemplo, de las transferencias al ingreso de los productores, si el objetivo fuese aumentar el ingreso de un grupo específico en una cantidad igual al monto de la transferencia, ésta puede servir como el instrumento de política, siempre y cuando se identifique el grupo objetivo (o estrato) y los recursos puedan dirigirse de manera eficaz hacia ese grupo. Pero si se quiere dirigir la política hacia un fin adicional que vincule la obtención de la transferencia con la inversión productiva, esto se puede hacer mediante mejores criterios de elegibilidad²⁶ o condicionar que esa transferencia se utilice para fines productivos.

B. Apreciaciones sobre las principales orientaciones del gasto público

Para efectos de este trabajo, a continuación se resumen algunos logros de los programas, conforme a las principales orientaciones identificadas en el gasto público. Cabe señalar que la información presupuestaria oficial no está diseñada para distinguir el gasto público canalizado a la provisión de bienes públicos y privados, ni para identificar los estratos de productores a los que está dirigido, por lo que estas conclusiones parten de una identificación aproximada para abordar el tema.

Con base en la información que se presenta en el Anexo 2 (SAGARPA. Presupuesto 2007 – 2012) se identifica que el gasto público durante la presente administración ha destinado, en promedio anual, el 15% para gasto de operación y administrativo y el 85% para canalización de recursos al sector mediante subsidios, estos últimos se agrupan de la siguiente manera:

²⁶ Tal vez buscar mecanismos para garantizar que quienes reciben la transferencia tengan acceso a medios productivos y capacitación, y algún mecanismo de financiamiento básico)

**Tabla 20. Distribución de los recursos canalizados como subsidios al sector
(2007 – 2012)**

ORIENTACIONES DE LA POLÍTICA SECTORIAL	PROPORCIÓN DE LOS RECURSOS TOTALES (Promedio anual)
Manejo de riesgos de mercado, sanitarios y climatológicos	22%
Transferencias al ingreso de los productores	28%
Promoción de la competitividad de las actividades productivas en el sector	25%
Atención territorial e integral (incluye Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales)	10%

Fuente: Con base en el "Anexo 2 SAGARPA Presupuesto 2007 – 2012"

a. Fortalecimiento de los programas de manejo de riesgos

El manejo de riesgos ha respondido a las condiciones coyunturales que afectan las actividades productivas y que se agravan por la escasa competitividad en el contexto internacional, un patrimonio sanitario débil, y condiciones de alta vulnerabilidad de amplios segmentos de productores. En los últimos seis años esta atención significó el 22% en promedio del presupuesto total del sector²⁷.

Los riesgos de mercado se atendieron principalmente mediante pagos por deficiencia y apoyos a la comercialización, mientras que los riesgos sanitarios con el fortalecimiento de la capacidad operativa y financiera de SENASICA, y finalmente los *riesgos por contingencias climatológicas fueron enfrentados* mediante apoyos para que los productores utilicen instrumentos financieros de aseguramiento; y el aseguramiento público para productores menores y/o sin seguro, mediante pagos directos a los productores afectados.

Lo anterior significó un incremento del presupuesto ejercido en el manejo de riesgos, tanto en la contratación de coberturas de precios (Gráfica 5), como en el fortalecimiento de los servicios sanitarios y la adquisición de seguros preventivos contra enfermedades y eventos climatológicos adversos; y para cubrir a los productores que no han podido incorporarse a estos instrumentos. Lo anterior se refleja en el incremento de la superficie y producción cubierta²⁸ y hatos ganaderos que actualmente se encuentra bajo estos esquemas.

²⁷ En 2010 este porcentaje fue del 27%.

²⁸ En 2011 con la cobertura de precios se apoyaron 27,146,363.21 toneladas (en 2010 se apoyaron 33,876,309.86 toneladas). Fuente: ASERCA.

Grafica 7. Cobertura de precios



Fuente: ASERCA

Actualmente se continúa discutiendo la conveniencia de fortalecer estos servicios con nuevos productos que fomenten la participación de otros actores diferentes al gobierno²⁹.

b. Continuidad de la transferencia de recursos para apoyo al ingreso

La transferencia de recursos en apoyo al ingreso de los productores ha significado un importante alivio para las difíciles condiciones de pobreza en el medio rural, pero también ha significado destinar cuantiosos recursos que no tienen un efecto sobre las condiciones estructurales de los rezagos en el medio rural. La transferencia de recursos se ha realizado principalmente a través de la continuación del Programa *PROCAMPO* y la implementación del Programa *PROGAN* con un horizonte hasta el año 2012. En conjunto, ambos Programas significaron durante el periodo 2007-2012 una asignación anual promedio equivalente al 28% del presupuesto total de la SAGARPA, si bien con una tendencia a disminuir³⁰.

Estos Programas continúan otorgando apoyos económicos en función del número de hectáreas o unidades animal, aspecto que favorece a los productores que más tienen, concentrado sus apoyos en pocos productores y estados (de 1994 a 2009 el 44% de los apoyos del *PROCAMPO* se

²⁹ El pasado 2 de julio del presente año la SHCP y la SAGARPA consideraron conveniente definir un nuevo producto de seguro denominado Seguro Agropecuario para la Recuperación de la Actividad Productiva mediante el cual se protege, en un paquete de inversiones realizadas con recursos de crédito, las inversiones realizadas con recursos del productor y se aumenta la suma asegurada en una cantidad que se denomina capa catastrófica. Para la operación de este seguro se asignan recursos que se originan en tres fuentes: Programa de Subsidio a la Prima de Seguro Agropecuario y Programa de Prevención y Manejo de Riesgos de la SAGARPA en los Componentes: a) Garantías, concepto de apoyo para las primas de Seguro Agropecuario para la Recuperación de la Actividad Productiva; y b) Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero (CADENA).

³⁰ En 2007 los recursos destinados a estos Programas representaron el 35% del total, mientras que en 2011 el 24%, para el 2012 el presupuesto autorizado fue el 27% (Anexo 2. SAGARPA: Presupuesto 2007 – 2012)

concentraron en seis estados³¹ y tan sólo el 10% del padrón de beneficiarios recibieron el 53% de los apoyos).

Para 2011 el *PROCAMPO* atendió 2.6 millones de productores con 13,500 mdp, de los cuales el 50% fueron beneficiarios ubicados en zonas de alta y muy alta marginación, mientras que el *PROGAN* otorgó apoyos directos, en especie y servicios, por 4,300 mdp beneficiando a 502.3 miles de productores pecuarios³². Posiblemente los productores comerciales y de transición beneficiados hayan utilizado las transferencias recibidas para apoyar sus procesos de inversión y producción, aunque no hay evidencia al respecto. No obstante, estimamos que la operación de estos Programas ha significado un apoyo al ingreso de un gran número de productores de menor escala ubicados en zonas de alta y muy alta marginación³³, que son la mayoría en el país.

La cobertura de ambos programas es importante, aunque modesta frente al universo de UER en condición de pobreza identificadas en *El Diagnóstico* y que representan el 73% del total (más de 3.5 millones de UER), aspecto que evidencia los problemas e inclusión-exclusión de los Programas y que lleva a transferir recursos económicos a productores comerciales que no necesariamente requieren estos apoyos.

c. Promoción de la competitividad global de las actividades productivas en el sector

Los elementos centrales para apoyar la competitividad del sector han sido los apoyos a los procesos de modernización e inversión de los proyectos o actividades productivas; el fortalecimiento de la organización de los productores en torno a los sistemas producto; y la continuación de los apoyos para la adquisición de insumos básicos (energéticos y fertilizantes), orientaciones que han beneficiado principalmente a los productores que actualmente están vinculados a los mercados.

Los apoyos a la inversión en actividades productivas han privilegiado la dotación de bienes privados, mediante apoyos directos a los productores para inversión o inducción de financiamiento formal.

Los recursos económicos que se han canalizado a los productores se han dirigido a: (i) acciones para fortalecer la productividad y mejorar el aprovechamiento del agua; y (ii) fomento productivo en segmentos específicos de productores de granos básicos, con énfasis en uso de tecnologías de punta, procesos productivos alineados al uso sustentable de los recursos naturales y esquemas de capacitación y asistencia técnica (*PROMAF* y *MASAGRO*).

³¹ Tamaulipas, Zacatecas, Sinaloa, Jalisco, Chiapas y Chihuahua (Fuente: <http://www.subsidiosalcampo.org.mx/index.html/>)

³² *Gobierno Federal, 2012.*

³³ En 2011, cifras preliminares señalan que se apoyó a 1.3 millones de beneficiarios en zonas de alta y muy alta marginación, quienes representaron en total 4.7 millones de ha y absorbieron el 39% del total de recursos del Programa. Fuente: Resultados e Indicadores de *PROCAMPO* 2011 (Resultados preliminares al cuarto trimestre de 2011) Anexo II Estadístico, Dic 2011. SAGARPA – ASERCA.

Los apoyos a la inversión se han complementado con el acompañamiento técnico a través de los servicios de capacitación y asistencia técnica y mediante otros servicios, como sistemas de información para la toma de decisiones; servicios y apoyos para inocuidad y calidad agroalimentaria; y preservación, manejo y dotación de recursos genéticos.

Se ha impulsado la inversión en equipamiento e infraestructura para fortalecer las fases de postproducción. Sobresalen los apoyos para el manejo postcosecha en el acopio, almacenamiento, empaque, selección, y hasta construcción de espuelas ferroviarias, plantas TIF, y sistemas de refrigeración. Para atender el subsector pesquero y acuícola opera el *Componente de apoyo de infraestructura pesquera y acuícola* que contribuye al manejo sustentable de la producción pesquera, el acopio y su conservación; a garantizar la seguridad en las maniobras de atraque y desembarque; y a rehabilitar las áreas de pesca y la instalación de arrecifes artificiales. Estas inversiones se complementan con acciones de inocuidad y buenas prácticas para las actividades productivas primarias.

Se apoya la organización de los productores en torno a los sistemas producto, a fin de mejorar las condiciones de compra/venta, los flujos de información, el acceso a servicios de capacitación y la transferencia de tecnología, además de un ordenamiento de las cadenas productivas que permita a los eslabones y, en especial, a la producción primaria participar en mejores condiciones. Se han canalizado recursos para fortalecer a las organizaciones de productores y en particular a los CSP para dotarlos de capacidades que faciliten sus funciones gerenciales y de planeación, y avanzar en la formulación de los planes rectores. No obstante lo anterior, aún se observan problemas de representatividad y funcionamiento efectivo, sin que estos sistemas asuman su rol de articulación y orientación estratégica. Para los productores de menor escala y que representan la gran mayoría en el país, los resultados de organización en torno a las actividades primarias y canalización de recursos para apoyar los procesos de inversión han sido menores, manteniéndose como uno de los retos de atención a futuro.

La *Ley de Energía para el Campo* estableció el otorgamiento de apoyos a los productores para adquirir insumos básicos (energéticos y fertilizantes) a precios competitivos. Durante 2007-2012, los apoyos nominales para estos insumos fueron en promedio el 4% del total de los recursos asignados al sector. Asimismo, desde hace dos años los beneficiarios de los apoyos para diesel y gasolina tienen la opción de seguir recibiendo el subsidio, o renunciar a éste y adherirse a los apoyos de los *Programas para la Modernización de la Maquinaria Agropecuaria*; y, *Modernización de la Flota Pesquera y Racionalización del Esfuerzo Pesquero*, que reorientan los apoyos hacia acciones que permitan incrementar la productividad agropecuaria y pesquera (uso de maquinaria moderna y apropiada para la producción de productos agrícolas y pecuarios)³⁴.

Considerando que el apoyo para la adquisición de energéticos se estableció en un contexto en el que los precios internos eran superiores a los precios que se registraban en otros países, principalmente nuestros socios del TLCAN, actualmente habría que valorar si estas condiciones

³⁴ Un costo fiscal adicional son los *subsídios para energía eléctrica* en actividades agropecuarias que no se refleja en el presupuesto del sector, pero se estima que representa otro tanto similar al monto de recursos antes señalado.

prevalecen y siguen siendo necesarios estos apoyos, o si estos se han constituido en transferencias innecesarias.

En conjunto, estas intervenciones han significado anualmente en promedio el 25% del total de recursos del sector, sin embargo, sus resultados no han logrado abatir los rezagos de la competitividad del sector agropecuario y pesquero. Tampoco se ha logrado vincular al factor humano como elemento clave estrechamente relacionado con la competitividad y la tasa de crecimiento del sector al estar relacionado directamente con el capital y la tecnología disponible. Es decir, no se ha establecido un vínculo claro entre inversión-acompañamiento (capacitación, asistencia técnica y vinculación tecnológica).

d. Impulso de esquemas de atención territorial e integral

En los últimos años la SAGARPA ha promovido un enfoque territorial e integral que atiende a productores de menor escala de localidades o municipios de alta marginación para cubrir sus necesidades de inversión, organización, capacitación, asistencia técnica y desarrollo sustentable.

El *PESA* es el principal instrumento con este enfoque. El Programa apoya la seguridad alimentaria en microrregiones e impulsa el desarrollo rural integral, respondiendo a las necesidades y prioridades de los gobiernos estatales. Apoya cinco innovaciones: (i) focalización; (ii) metodología participativa; (iii) modelo institucional; (iv) enfoque integral, y (v) federalismo cooperativo. En su operación convergen tres programas de SAGARPA (*Equipamiento e Infraestructura; Desarrollo de Capacidades y Extensionismo; y Conservación y Uso Sustentable del Suelo y Agua*), dirigidos a tres tipos de proyectos: (i) hogar saludable (estufas y cisternas para almacenar agua); (ii) producción de alimentos en traspatio; y (iii) generación de ingreso, en un horizonte de 5 años³⁵.

El *PRODEZA* atiende el 56% del territorio nacional (zonas áridas y semiáridas) donde las restricciones de agua y la degradación de los recursos naturales limitan las posibilidades de desarrollo para los productores rurales y sus familias. Actualmente, sus prioridades son: disponibilidad de agua y reducción de sus requerimientos; reconvertir tecnologías y promover especies con mayor adaptabilidad; reglamentar y planificar el uso de los agostaderos en ganadería extensiva; agregar valor a la producción primaria; y aprovechar sustentablemente los recursos naturales. Atiende aproximadamente a 300 localidades en igual número de municipios³⁶.

Complementa a los anteriores Programas el *Proyecto del Trópico Húmedo* en zonas tropicales del Sur-Sureste de México que opera bajo un esquema de atención integral combinando subsidios con financiamiento para hacer viables cultivos de plantaciones que, por su largo periodo de maduración, no son atractivos para la banca. Contribuye a recomponer la estructura productiva,

³⁵ Evaluación externa del PESA (FAO-SAGARPA, Octubre 2011).

³⁶ Municipios de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Zacatecas y la Región Mixteca de Guerrero, Oaxaca y Puebla con problemas de desertificación. Los recursos se destinan a acciones como bordos de cortina de tierra compactada y pequeñas presas de mampostería, presas filtrantes de gaviones y de piedra acomodada, líneas de conducción, tanques de almacenamiento, repastización de agostaderos, entre otros. (Gobierno Federal, 2012).

reforestando áreas degradadas con cultivos industriales y con potencial de mercado: hule, palma de aceite, palma de coco, cacao, pimienta, vainilla, y henequén, entre otros³⁷.

La política sectorial en materia de conservación y uso sustentable de los recursos naturales se ha instrumentado a través del *Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales*, principalmente a través del *Componente de Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA)* para contribuir a la conservación, uso y manejo sustentable de los recursos naturales utilizados en la producción primaria. El enfoque de este componente también se ha orientado hacia una atención territorial, dirigiéndose a los municipios clasificados como de mayor prioridad por el grado de deterioro, escasez o sobreexplotación de sus recursos productivos primarios (suelo, agua y vegetación).

La atención al problema de sobreexplotación del recurso agua, desde el ámbito sectorial se ha limitado principalmente a fomentar una mejor utilización de los sistemas de riego y fortalecer la agricultura protegida, acciones importantes pero que se relativizan frente a las causas de fondo como son la valoración real del recurso (expresión en precios), las deficiencias en el control y establecimiento de las concesiones y la permanencia de subsidios a energéticos que no incentivan el uso racional del recurso.

Para la atención de la sobreexplotación pesquera se han establecido diferentes apoyos para fomentar la regulación y la administración de estas actividades, e inducir el aprovechamiento sustentable de los recursos, mediante proyectos de ordenamiento pesquero y acuícola, el reforzamiento de las actividades de inspección y vigilancia pesquera, así como las labores sustantivas del INAPESCA como *monitoreo y seguimiento* de las pesquerías y sistemas acuícolas; *fomento de proyectos de desarrollo e innovación* científica y tecnológica; y, *promoción de proyectos que atienden demandas emergentes*.

También se ha continuado promoviendo la disminución del esfuerzo pesquero mediante el retiro de embarcaciones camaroneras, con el desguace (desmantelado) de las embarcaciones y la cancelación de los permisos o concesiones de pesca comercial correspondientes y la provisión de diferentes apoyos para la modernización de la flota pesquera mayor.

La atención al subsector pesquero y acuícola no parece corresponder a la magnitud de los problemas que se enfrentan en estas actividades, ni al número de productores en este subsector. Adicionalmente se observa una alta concentración de acciones y recursos en tres o cuatro entidades federativas. Las acciones para avanzar en ordenamiento y disminución del esfuerzo pesquero van en el sentido correcto pero aún se presenta una débil vigilancia e inspección, que se reflejan en no acatamiento de vedas, pesca ilegal y prácticas productivas inadecuadas o que afectan los recursos pesqueros. Se requiere un importante reforzamiento en esta materia dado el problema de sobreexplotación de los recursos pesqueros.

³⁷ El Proyecto pone énfasis en aplicar la genética de punta disponible, tecnología para garantizar la competitividad internacional, asistencia técnica especializada y alternativas de crédito (con la participación de FIRA, Financiera Rural y otros intermediarios financieros, bancarios y no bancarios). Para 2011 se reporta el establecimiento de 52 848 ha de nuevas plantaciones (el doble de lo establecido en 2010, sobresaliendo: Palma de aceite; *Jatropha*; hule; y cacao (*Ibid*).

Se identifican temas que en el marco normativo se han establecido como estratégicos y de seguridad nacional, y que si bien han sido atendidos y se registran algunos avances importantes, en general la atención que se les brinda no parece corresponder a su importancia. En particular nos referimos a los temas de bioseguridad y biodiversidad.

En cumplimiento de la LBOGM, SAGARPA ha participado en la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (CIBIOGEM), y a través del SNICS se han expedido permisos para actividades con OGMs, y se mantiene el seguimiento de los organismos obtenidos o producidos, aplicando técnicas de biotecnología modernas. La actual política en la materia se realiza mediante un esquema de permisos para la utilización confinada, la liberación experimental, la liberación en programa piloto, la liberación comercial, la comercialización, la importación y la exportación de dichos organismos.

En materia de bioenergéticos, en enero de 2008 se publicó la *Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos (LPDB)* con el fin de coadyuvar a la diversificación energética y el desarrollo sustentable. Se establecieron como objetivos el desarrollo de la producción, comercialización y uso eficiente de los bioenergéticos para contribuir a la reactivación del sector rural, la generación de empleo y una mejor calidad de vida para la población; y coadyuvar con la reducción de emisiones contaminantes a la atmósfera y GEI³⁸.

SAGARPA participa en la Comisión de Bioenergéticos que da seguimiento a los programas derivados de la *LPDB*, relativos a la producción y comercialización de insumos y a la producción, almacenamiento, transporte, distribución, comercialización y uso eficiente de bioenergéticos. Asimismo, en cumplimiento de las funciones que le fueron conferidas, ha expedido Normas Oficiales Mexicanas relativas.

En materia de agroquímicos se realizan acciones de monitoreo y control por parte de SENASICA, mediante la operación del *Centro Nacional de Referencia de Plaguicidas y Contaminantes* que lleva el control de los residuos de plaguicidas en productos agrícolas.

En el *Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012* se establecieron compromisos o metas de mitigación y reducción de emisiones anuales de GEI en las actividades agropecuarias y pesqueras. Los objetivos específicos para la política sectorial se centraron en cuatro áreas fundamentales: reconversión productiva, uso eficiente de fertilizantes, labranza de conservación y ganadería sustentable.

Se instrumentación acciones y programas de apoyo a las actividades productivas primarias para reducir el consumo de gasolina, la instalación de biodigestores para la generación de bioenergía, adquisición de implementos para labranza de conservación de tierras. También se otorgo asesoría

³⁸ La política en esta materia ha definido un esquema de permisos previos para la producción de bioenergéticos a partir del grano de maíz en sus diversas modalidades, mismos que se otorgan solamente cuando existan inventarios excedentes de producción interna de maíz para satisfacer el consumo nacional.

Adicionalmente se ofrecen apoyos en diferentes componentes para contribuir a la producción de biocombustibles, biofertilizantes, abonos orgánicos y al uso eficiente y sustentable de la energía en los procesos productivos, y el uso de energías renovables.

técnica para promover el pastoreo planificado y hacer un buen manejo de los agostaderos. Adicionalmente se otorgaron apoyos para obras de conservación y restauración de suelos, almacenamiento de agua, inducir cultivos acordes al potencial productivo de la región, y fomentar el cambio de uso del suelo de agrícola a pecuario ó de pecuario a forestal. En el subsector pesquero se realizaron acciones para reordenar las áreas pesqueras y obras de uso común para conservación, rehabilitación y protección de los sistemas lagunarios costeros y de aguas que contribuyen a la adaptación a los efectos del cambio climático.

Como parte de las acciones de adaptación ante los efectos del cambio climático, y que amenaza con la desaparición de especies autóctonas, se creó el *Centro Nacional de Recursos Genéticos* y se reestructuró la *Comisión Nacional de Recursos Genéticos Animales*. Con el componente *CADENA* se instrumenta una estrategia de adaptación ante la incidencia de mayores fenómenos climáticos extremos y para proteger a los productores de menores recursos, principalmente a través del impulso a los esquemas de aseguramiento de cultivos y animales.

En conjunto, la atención territorial e integral, incluyendo el componente de atención a los problemas de deterioro de los recursos naturales (sin considerar *PROGAN*), de bioenergéticos y los apoyos al subsector pesca, han representado aproximadamente el 10% de los recursos del sector.

C. Algunos temas relevantes que rebasan el alcance de la política sectorial

- Envejecimiento y género en las actividades productivas primarias.

Derivado de los procesos migratorios, principalmente de la población joven en el medio rural y que está afectando de manera particular las zonas de mayor marginación, ante la falta de oportunidades de ingresos y las condiciones acuciantes de pobreza, se han profundizando dos rasgos fundamentales:

- i) Envejecimiento de la población en el medio rural y (en menor medida) la disminución de los titulares de derechos agrarios, cuya contraparte es la exclusión de los jóvenes y adultos sin derechos que permanecen en los ejidos y que son considerados avocindados, sin recursos productivos y sin derechos a participar en las asambleas. En las comunidades agrarias en cambio, el número de titulares de derechos agrarios se incrementa y el proceso de envejecimiento es menor.
- ii) Los programas dirigidos al sector destacan la necesidad de incluir a las mujeres en los beneficios de éstos, logrando llegar a porcentajes de participación de mujeres importantes e inclusive algunos programas se centran exclusivamente en las mujeres, por ejemplo: *Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)*, *Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)*, y *Programa de Organización Productiva para las Mujeres Indígenas*; no obstante, para los próximos años se requiere sistematizar y socializar experiencias y promover nuevas herramientas para que la política sectorial y su planeación incluyan una perspectiva de género.

Éstos son fenómenos que si bien han merecido atención puntual, a través de algunos programas que se plasman en el PEC, mediante programas de apoyos a personas de mayor edad o programas

específicos para apoyar proyectos productivos en donde participan mujeres, no ha sido todavía considerado como un lineamiento de política en su verdadera dimensión.

En las condiciones actuales, es previsible que estas tendencias se mantengan en el mediano plazo y representan un reto adicional para la política pública de desarrollo rural integral, y en particular, para la política sectorial, pues los servicios de atención y programas de apoyo en general deberán tener en cuenta las ventajas o limitaciones que estos fenómenos conformen a futuro.

- Atención a jornaleros

En el campo, la presencia de jornaleros es cada vez mayor, ante la carencia de derechos agrarios, las limitaciones de generación de empleo en las actividades productivas propias y las necesidades apremiantes de obtener ingresos.

Este segmento de productores ha sido históricamente poco atendido y representa un reto para la política pública orientada al desarrollo rural integral, que deberá abordarse con esquemas de atención integral y concurrencia de las diferentes dependencias y órdenes de gobierno.

- Financiamiento formal a las actividades primarias

El financiamiento rural tiene una importancia fundamental en cualquier país para el desarrollo de las actividades primarias. La competencia del desarrollo del sistema financiero no es competencia de la Secretaría, sin embargo, ha realizado esfuerzos importantes para tratar de inducir el acercamiento de estos servicios a la población en el medio rural y en especial en las zonas menos atendidas. Así, ha instrumentado esquemas que van desde apoyos para la creación de IF no bancarias, como una forma de lograr una mayor penetración de estos servicios y el acercamiento a los productores en regiones alejadas, hasta apoyos a los productores para inducir el acceso y utilización del financiamiento formal, pero parece que los resultados, si bien positivos, aún se encuentran muy lejos de la reactivación de inversión y financiamiento que se requiere.

Sin embargo, si bien se han logrado avances importantes en la penetración de los servicios financieros y la bancarización en el medio rural y en especial en zonas que antes no eran atendidas, la cobertura que se ha alcanzado aún es insuficiente. Persiste la insuficiencia de recursos crediticios y limitaciones en la cobertura de las instituciones financieras, que siguen representando serias limitantes para el desarrollo de las actividades primarias y en particular de las zonas de mayor marginación.

Por otro lado, el financiamiento en general al sector agropecuario y pesquero no se ha logrado recuperar a los niveles que se tenían en los noventa, por un lado, por la política financiera que privilegia el desarrollo de este sector con reglas conservadoras y cautelosas y, por el otro, porque el sector sigue siendo percibido como de alto riesgo. Actualmente los recursos totales a las actividades productivas primarias no rebasan el 2% del total de la cartera, lo que es un nivel muy bajo si se quiere impulsar verdaderamente este sector primario.

La región sur-sureste del país es la más afectada por la baja penetración del sistema financiero, lo cual también se ve reflejado en un menor importe de financiamiento al sector rural de dichas regiones.

5. Lineamientos para fortalecer la política sectorial en los próximos años

A partir del reconocimiento de los principales elementos que determinan la política sectorial, la revisión y análisis de la atención programática con relación a los principales problemas identificados que dificultan el desarrollo del sector, la propuesta de estratificación de productores establecida en *El Diagnóstico* y las apreciaciones sobre la atención que estos recibieron, y en general sobre los alcances de la política vigente, en los siguientes apartados se proponen una serie de lineamientos para fortalecer la política sectorial en los próximos años.

A. Visión estratégica integral

El ámbito de la política pública que se ha dado como responsabilidad a la SAGARPA aparece sumamente amplio, va bastante más allá de la promoción del desarrollo agropecuario, incluyendo el desarrollo de la acuicultura y la pesca, y considerando el abastecimiento eficiente de alimentos y materias primas de origen primario. Abarca, también, el bienestar social y económico de las familias rurales y de sus comunidades, la recuperación de los recursos naturales, la superación del retraso social y económico de amplias zonas rurales del país y varias líneas más del desarrollo rural en el contexto nacional.

Armonizar el desarrollo regional e impulsar la transformación productiva del medio rural no puede hacerse desde una óptica sectorial. Se requiere un enfoque de desarrollo territorial que enfrente la reducción de la marginación rural a través de un poderoso programa de inversiones y dotación de infraestructura; desarrollos institucionales y apoyos que posibiliten el conjunto de las actividades económicamente viables: agricultura, comercio, turismo, artesanía, manufactura, extracción de materiales, y otras, incluyendo los diversos tipos de intercambio con los centros urbanos, proveyendo capacitación, asistencia técnica, financiamiento y apoyos a la comercialización; la provisión de bienes públicos para satisfacer los requerimientos de las actividades productivas, como comunicaciones, transporte, energía, agua, información, servicios financieros; bienes públicos que aseguren mínimos de bienestar social, como educación, salud, comunicaciones y servicios básicos; finalmente, también son fundamentales las acciones de alivio a la pobreza de efecto inmediato, a través de transferencias directas focalizadas.

Una gran parte de los requerimientos señalados queda fuera del alcance de estrategias operativas de la SAGARPA. El marco institucional del desarrollo rural no es sectorial, sino territorial, (macrorregiones), con operación plurisectorial en ámbitos microrregionales, además de que exige la participación de los gobiernos estatales y municipales.

La política para el desarrollo del SRP debe definir sus límites como política sectorial, así como la coherencia institucional, las interacciones con las demás políticas y los diversos tipos de sinergia para lograr el desarrollo rural, dentro de una política de Estado con visión de largo plazo.

Las actividades agropecuarias son muy importantes en la economía rural; generalmente son las actividades que posibilitan la existencia de las demás actividades productivas del medio rural. Asimismo, existe una dinámica positiva entre lo agropecuarios y las demás actividades económicas: por un lado, el desarrollo agropecuario favorece el comercio, los servicios y el

dinamismo económico local; por otro lado, el progreso de otras actividades productivas ofrece mejores oportunidades de mercado y de inversión para las actividades agropecuarias. Sin embargo, la política de desarrollo sectorial es diferente de la política de desarrollo rural, aunque tengan fuertes interrelaciones. La confusión de ambas políticas provoca que subsidios y apoyos para la población marginada sean captados por agricultores grandes. Pretender hacer desarrollo social con políticas agrícolas lleva a que los apoyos para los pobres sean captados por los agricultores más solventes. Por otro lado, los agricultores reciben apoyos al ingreso, pero no los bienes públicos que impulsarían la inversión privada, el proceso de innovación, la integración de cadenas de valor y la ampliación y diversificación de mercados. En muchos casos se trata de apoyos para mantener los niveles de ganancia; no para aumentar la inversión, la productividad y el empleo. Compensan la baja rentabilidad; no solucionan los problemas que impiden mayor rentabilidad.³⁹

En términos generales, los programas se han dirigido hacia subsidios a la producción, necesidades sentidas o complementos de ingreso. En cambio, los recursos para variables estratégicas del desarrollo agroalimentario de largo plazo son mucho menores. La política compensa condiciones desfavorables respecto de otros países, de otras regiones o de otros grupos de población, pero sin una política de largo plazo para atacar las causas de dicha situación desventajosa.

La política nacional no ha logrado focalizar su atención en los problemas estructurales que impulsen la producción y productividad para consolidar la seguridad alimentaria, no incrementa la competitividad internacional SRP, y se mantiene una tendencia acumulativa en la pérdida de los recursos naturales.

La política de desarrollo del SRP, desde la SAGARPA, debe ubicarse puntualmente dentro de una estrategia de desarrollo rural (explícita o implícita) que tenga como eje fundamental el fortalecimiento de las actividades agropecuarias y pesqueras para la generación de ingresos y empleos a través del mejoramiento de su competitividad y del uso sustentablemente de sus recursos, sin pretender cubrir el conjunto de los problemas del desarrollo rural, estableciendo con precisión sus límites y alcances.

Durante muchos años dos preocupaciones básicas han estado presentes en las discusiones para promover el desarrollo del SRP: (i) Cómo promover el crecimiento con un nivel sostenible y efectivo del gasto gubernamental, mejorando la producción, productividad y competitividad, y sin erosionar la base de recursos naturales; y (ii) Cómo hacer que el crecimiento sea equitativo, considerando que este crecimiento, por si mismo, sólo aliviará una parte de la pobreza rural.

Con esta base el gobierno ha operado diversas estrategias para abordar estas preocupaciones, logrando avances diferenciados que han conformado una estructura legal, normativa e institucional que favorece la disminución de las distorsiones sectoriales más importantes, y sientan las bases para promocionar su desarrollo. Sin embargo, estos avances requieren fortalecerse para reactivar e impulsar la atención de las causas estructurales que permitan mejorar la productividad

³⁹ Desde luego, los agricultores están más dispuestos a pugnar por mantener los apoyos al ingreso que ya están recibiendo, que a reclamar por bienes públicos cuyo beneficio no es directamente apropiable, es incierto y dependería de numerosas circunstancias.

y competitividad global de las actividades en el sector. Algunos de los principios rectores contemplados son los siguientes:

1. Dar continuidad al funcionamiento y efectividad de las actividades productivas;
2. Realizar diagnósticos que muestren la solidez (o debilidad) del sector y sus actores, y ayuden a reconocer y compartir, claramente, las responsabilidades para afrontar los retos, con un mecanismo transparente;
3. Garantizar la transferencia en el diseño y la aplicación de las acciones y medidas de política sectorial, con objetivos y metas claras y objetivas, a fin de fomentar la participación, credibilidad y la confianza entre los actores; y
4. Reformar y modernizar el marco institucional para restituir transparencia y efectividad al sector, a demás de permitir mayores flujos de recursos económicos nacionales y extranjeros.

Derivado de lo anterior, el primer elemento para fortalecer la política sectorial tendrá que ser la definición clara de los objetivos a los que estaría dirigida, en el marco de una política de estado amplia de desarrollo rural y de largo plazo, lo cual dará la pauta para definir las estrategias correspondientes. Esto contribuirá a evitar la dispersión de esfuerzos y recursos y a utilizar los instrumentos empleados hasta ahora con su pleno potencial de equidad y eficiencia, contribuyendo a mejorar el diseño e implementar de manera efectiva los programas de intervención de la SAGARPA, considerando que *los procesos exitosos de acción pública son aquellos que tienen una orientación y una conducción* (Ostrom, 2003; OECD, 2010). En este proceso será vital convocar a los actores gubernamentales y sociales a interactuar, imprimir rumbo, forma e intensidad a esta interacción y conducirla hacia resultados concretos.

El éxito del proceso de interacción requiere de una conducción efectiva y con una lógica basada en la capacidad de convocatoria y un soporte técnico adecuado, que deriven en la consolidación de un liderazgo de la SAGARPA.

B. Atención diferenciada

La propuesta nacional de estratificación presentada en El Diagnóstico permite identificar tres tipos de UER, con base en el valor de la comercialización de sus productos: (i) Productores de autoconsumo o subsistencia, que se localizan principalmente en el Centro-Sur del país; (ii) Productores transicionales ubicados principalmente en el Centro- Bajío-Golfo; y (iii) Productores comerciales establecidos en el Norte-Noroeste-Occidente.

En este sentido proponemos mantener y consolidar la propuesta para responder de manera más fina a la dinámica y condiciones de las UER. Nuestras propuestas para ello son:

Atención a las UER de subsistencia (estratos E1 y E2)

1. Para los productores en estos estratos de subsistencia, se requiere promover una reforma laboral adecuada a las condiciones del empleo asalariado en el medio rural, que representa la principal fuente de ingreso monetario. El actual sistema donde “enganchadores” llevan a trabajadores de las áreas rurales más deprimidas, principalmente del sur y sureste del país, hacia las unidades productivas de la costa del pacífico y el norte, sin una relación institucional formal, presenta enormes desventajas para los trabajadores pobres, así como incertidumbre de las empresas y dificultades para contar con mano de obra con la calificación y la oportunidad necesarias.
2. La reforma laboral para el medio rural es también necesaria para hacer más eficiente y equitativo el empleo en los mercados locales, tanto en las comunidades rurales como en las relaciones laborales urbano-rurales.
3. Para las unidades de esos estratos también es fundamental contar con apoyos para mejorar el aprovechamiento de sus recursos (infraestructura y equipamiento básicos, capacitación y asistencia técnica integral, transferencia de tecnologías y aplicación de prácticas productivas sustentables), en una dinámica que respete su estrategia de sobrevivencia, pero la amplíe dentro del ámbito de la comunidad, considerando de manera integral mejoras en el hogar, la producción de traspatio y el trabajo dentro y fuera de la UER.
4. Es también indispensable una intervención de carácter social que considere tanto la dotación de bienes públicos para asegurar mínimos de bienestar básico (educación, salud, alimentación, servicios) como a través de transferencias y apoyos focalizados que alivien las condiciones de pobreza en esta población que sufre los más altos niveles de marginalidad y las mayores dificultades para lograr un progreso sostenido.
5. Los apoyos al ingreso deben ser focalizados exclusivamente hacia la población pobre. En este sentido, es relevante considerar particularmente el caso de *PROCAMPO*, que es el principal programa de apoyo al ingreso. Dentro de las discusiones respecto de la duración del programa puede ser importante destacar la importancia de un mecanismo que permite llevar complementos directos al ingreso de una manera focalizada a cientos de miles (o millones) de agricultores o campesinos pobres. El padrón de *PROCAMPO* es un instrumento de política nada despreciable. En la eventualidad de plantear la terminación del programa sería conveniente considerar si existe alguna opción mejor para hacer llegar apoyos focalizados a ese enorme número de campesinos pobres.
6. Sin embargo, el programa deberá corregir el fuerte sesgo regresivo y restringir sus apoyos profundizando los ajustes que se le han incorporado en los últimos años. En particular, las tasas diferenciadas por superficie (hasta 5 hectáreas y más de 5 hectáreas) y el límite máximo acumulable por beneficiario (cien mil pesos). Estos ajustes constituyen elementos fundamentales para restringir la regresividad de un programa asociado al número de hectáreas, donde tener más hectáreas implica tener derecho a recibir mayor apoyo. Aumentar la diferencia de tasas entre las superficies menores de 5 hectáreas, respecto de

las áreas mayores, así como bajar aún más el límite por beneficiario (por ejemplo, a 50 mil pesos) y al mismo tiempo aumentar la cuota por hectárea, podría reducir significativamente la regresividad del programa, manteniendo el beneficio para muy numerosos campesinos pobres.⁴⁰ Igualmente, estas transferencias podrían privilegiarse para zonas con bajo potencial productivo, condicionándolas a prestación de servicios ambientales o a la no fragmentación de la tierra agrícola⁴¹.

Atención a las UER de transición (estratos E3 y E4)

1. Las unidades E3 y E4 constituyen el grueso de la base de la agricultura familiar rentable. Es un sector clave en la generación de empleo por cuenta propia en el medio rural -temporal y permanente. Este sector del SRP presenta un amplio potencial productivo aprovechable en mediano y corto plazo.
2. La agricultura familiar cumple roles sustantivos en la ocupación geopolítica del territorio, en la preservación de las tradiciones, las costumbres, la artesanía, y la cultura local, así como en la conservación de los recursos naturales.
3. Se han realizado acciones para fortalecer las capacidades locales, a través de diferentes programas; no obstante, este estrato, como todos, requiere de actividades pertinentes a los productores para hacerlos efectivos y aprovechar el potencial que ofrecen éstos. Lo mismo ocurre con los esquemas de financiamiento a las inversiones basados en subsidios, que deberán pasar a esquemas productivos de carácter revolvente sostenibles, dando una rentabilidad real a las UER en la que el objetivo sea la búsqueda de la renta del capital, más que la captación de la renta y, por ende, establecer intervenciones complementarias para el desarrollo local, por ejemplo, mediante la intervención de instituciones microfinancieras o intermediarios financieros no bancarios, y facilitar el diálogo con las instituciones bancarias para desarrollar esquemas de financiamiento adaptado al medio rural.
4. Un aspecto fundamental para los productores de estos estratos se refiere al establecimiento de una política orientada principalmente a promover las capacidades, inversiones y adopción de tecnologías que les permita avanzar en los procesos productivos postcosecha.
5. En este mismo sentido, resulta de especial importancia impulsar una política que propicie el desarrollo del equipamiento e infraestructura necesarios para facilitar los procesos de postproducción y de comercialización de los productos agropecuarios.
6. Uno de los aspectos que requiere mayor esfuerzo es un análisis económico, que incluya la revisión de las ventajas comparativas, análisis de costos, flujo de recursos (por lo menos

⁴⁰ A los beneficiarios con superficies superiores a las 50 hectáreas podría ofrecérseles la posibilidad de participar en otro programa donde las transferencias estuvieran condicionadas a su utilización con fines de productividad.

⁴¹ A los beneficiarios con superficies superiores a las 50 hectáreas podría ofrecérseles la posibilidad de participar en otro programa donde las transferencias estuvieran condicionadas a su utilización con fines de productividad.

cinco años), rentabilidad, etc., a fin de formular estrategias comerciales y productivas para las cadenas (basadas en un análisis – a partir de la demanda - de oportunidades de mercado para las diferentes regiones o ecosistemas), sistemas producto, aglomeraciones, o clúster que se califiquen como prioritarias para cada uno de los regiones (o para algún estrato). Lo anterior ayudará a consolidar la especialización del estrato y regiones ya que sólo en el ámbito local/regional se puede hacer una programación precisa de los objetivos de desarrollo de un área determinada; y sólo así se podrán conocer las necesidades de largo plazo de las UER y se podrán articular respuestas acordes. Las aportaciones reales e importantes de los propios productores a los proyectos apoyados con recursos públicos son la mejor manera de motivarlos a tener compromiso, así como una adecuada valoración de la rentabilidad y de los riesgos de los proyectos (subsidios de 50% en adelante a la inversión hacen atractivo cualquier proyecto).

7. También es conveniente que los programas de promoción de la producción y la competitividad sectorial involucren a las poblaciones de estos estratos en la mitigación de amenazas a los recursos naturales, la continuidad de la generación de servicios ambientales (ciclos hidrológicos, conservación de la biodiversidad, regulación de temperatura, etc.) y en las acciones de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. Por otro lado, y de manera general, se requiere consolidar y hacer operativa la agenda ambiental nacional y su transversalidad que el gobierno promueve desde hace dos administraciones, encabezadas por la SEMARNAT como autoridad ambiental en el país, y que si bien ha avanzado en la incorporación del concepto de sustentabilidad en el desempeño de las instituciones del poder ejecutivo sentando las bases para que la siguiente administración consolide, los programas correspondientes, así como las comisiones que respaldan su operación, falta delinear de manera puntual la responsabilidad de cada instancia participante, definir y calendarizar metas específicas, así como detallar la participación de instancias públicas, privadas y sociales, además de definir lineamientos estratégicos para su inclusión explícita en las reglas de operación de los programas de fomento.
8. Finalmente, es fundamental promover la organización económica de los productores de este segmento, ya sea para conformación de empresas de servicios para las compras y ventas en común, para la conformación de *clústers*, que son conglomerados espaciales de empresas similares y complementarias que generan importantes economías novedosas, logrando la competitividad del conjunto, o bien, para valorizar los recursos territoriales mediante identificaciones geográficas de sus productos, servicios turísticos y ambientales.

Atención a las UER empresariales (estratos E5 y E6)

1. Este segmento de productores conforma buena parte de la oferta nacional de productos del sector, a partir de condiciones productivas más favorables en términos de escala, productividad y disponibilidad de superficies de riego y mejores niveles de capacitación en general para enfrentar los retos y riesgos de las actividades.

2. La atención que requiere este tipo de productores gira principalmente en la prestación de bienes y servicios públicos orientados a fortalecer las condiciones de competitividad global del sector. Los esquemas de apoyos a la comercialización, en particular los orientados a adquisición de coberturas y manejo de riesgos de mercado, tienen una importancia especial para estos productores. Sin embargo, es necesario avanzar hacia esquemas en los cuales los productores asuman en forma más directa el manejo de los riesgos y reducir gradualmente los apoyos que pueden estar generando distorsiones en la competitividad global y en los patrones productivos (como subsidios a energéticos, y apoyos complementarios en condiciones de precios altos en el mercado internacional).
3. Es necesario establecer programas o acciones que estén orientados a consolidar sistemas eficientes de comercialización agropecuaria, que permita reducir el costo de los alimentos y mejorar la rentabilidad de los productores. En este sentido, deben acelerarse los esfuerzos para la creación de una bolsa de físicos y derivados agropecuarios, que permita fortalecer los procesos de comercialización e inducir a avanzar en el establecimiento de estándares de calidad, promover la modernización y ampliación de la infraestructura para almacenar y acondicionar productos agropecuarios y de los equipos de transporte, así como lograr una más eficiente formación de precios en los mercados. Adicionalmente, pueden desarrollarse servicios financieros y propiciar un mejor marco que favorezca o asegure el cumplimiento de contratos y mecanismos de arbitraje y seguridad para la inversión privada.
4. Un buen sistema de comercialización, mediante el reforzamiento de infraestructura y equipamiento, sistemas logísticos eficientes, servicios financieros conexos, la operación de una bolsa de físicos y derivados, además de mejorar la competitividad global del sector, permitirá un mejor manejo de los riesgos de mercado.
5. El fortalecimiento de la integración de las cadenas productivas debe acompañarse de mecanismos que permitan establecer compromisos de inversión público privados para impulsar procesos de comercialización más eficientes, que permitan disminuir los costos de transacción y establecer sistemas de distribución y logística modernos y eficientes. Es necesario impulsar la inversión para mejorar infraestructura (productiva y de comercialización).
6. La orientación de servicios de capacitación y asistencia técnica deben orientarse en particular a aspectos de conducción y manejo empresarial de las actividades, que permitan desarrollar capacidades de análisis de mercados, facilitar el acceso a los sistemas de financiamiento, avanzar en el desarrollo de nuevos productos y nuevos mercados y asumir una participación activa en los procesos de innovación tecnológica y mejoramiento de la calidad de los productos. La asesoría y apoyos para esquemas de desarrollo de proveedores y para la consolidación de *clústers* regionales competitivos es también fundamental para este estrato, tal y como lo ha demostrado la experiencia chilena.
7. Los servicios y apoyos para promover procesos de mejoramiento en la calidad e inocuidad de los productos son elementos muy importantes para mantener y ampliar la vinculación

competitiva en los mercados. Es necesario reforzar los esquemas que incentiven incorporarse a procesos de certificación, e impulsar una cultura de construcción permanente de condiciones de calidad en el amplio sentido de la palabra.

8. La competitividad exige una oferta adecuada de bienes y servicios públicos en materia de innovaciones y aplicación de tecnologías, así como esquemas que promuevan una mejor inserción en las cadenas de valor nacionales e internacionales. Fortalecer los procesos de inversión postproducción, que impulse los procesos de agregación de valor en condiciones competitivas, requiere de mayores inversiones y esquemas de financiamiento, así como esquemas de apoyo que permitan avanzar hacia procesos de *innovación productiva*.
9. Un aspecto central es avanzar hacia condiciones normativas que incentiven el desarrollo del mercado laboral en las actividades productivas, a partir de esquemas claros de contratación que generen certidumbre y condiciones laborales benéficas para las diferentes partes. El impulso del empleo rural en las actividades primarias debe provenir en una buena medida de la demanda laboral derivada del crecimiento productivo en estos estratos.
10. En materia de sustentabilidad ambiental, se requiere impulsar esquemas que incentiven la aplicación de prácticas y manejo productivo en consonancia con el uso racional de los recursos naturales y avanzar en el desarrollo de *la operatividad de los mercados de los recursos naturales (tierra, cuotas de agua, concesiones forestales, cuotas de pesca, biodiversidad y otros)*.

Progreso de la estratificación de las UER

Para instrumentar las políticas diferenciadas en el ámbito subnacional en diversas escalas, el establecimiento de sub-estratificaciones, variaciones o precisiones a la estratificación nacional, sería una importante contribución.

Esta adecuación tiene particular importancia para los aprovechamientos comerciales de recursos naturales como bosques y minería, donde algunas de nuestras propuestas para ello son:

1. Contar con una caracterización general de las UER 1 y 2 (*Productores de subsistencia*), que permita desarrollar sub-tipos e instrumentos acordes con sus condiciones. Como propuesta preliminar proponemos distinguir entre: (a) Unidades con recursos naturales con valor comercial que no los aprovechan por falta de capital social, infraestructura de caminos, recursos financieros y/o humanos; (b) UER cuyos recursos son fundamentalmente especies con escaso valor comercial actual; (c) UER en las que existen conflictos agrarios que impiden los aprovechamientos; y (d) UER que no realizan extracciones por presiones (internas y/o externas) de tipo conservacionista⁴² u otras.

⁴² Esta condición es especialmente en entidades en donde los subsectores agropecuario-forestal están interrelacionados, por ejemplo Chihuahua, Durango, Jalisco, Michoacán, Estado de México, Oaxaca, Chiapas. Consideramos que aún en las UER que no desarrollan aprovechamientos forestales, la SAGARPA tiene un papel muy importante en la construcción de modelos de apropiación social de los RN, basados en capital social y reglas locales de manejo, que

2. El aprovechamiento ha estado muchas veces asociado a procesos de deterioro de los recursos naturales, con beneficios limitados para los dueños de las tierras e incluso conflictos internos. Estos impactos son resultado de escasa apropiación y control de los recursos naturales. En el perfeccionamiento de la estratificación nacional, puede considerarse la distinción entre: las UER de transición que operan con control del proceso de manejo de los recursos naturales y las Unidades sin capacidad de control de este proceso. Un indicador clave para distinguir entre uno y otro sub-tipo puede ser la existencia de supervisión comunitaria del manejo.
3. Distinguir entre las UER tipos 5 y 6 (*Productores de mercado*) que venden sus productos (o la mayor parte de éstos) como insumos, o las que disponen de instalaciones industriales que les permite vender productos con mayor valor agregado.

Es importante que la tipología sea actualizada y mejorada para que sea además de una “fotografía” de los productores en un momento determinado un instrumento que permita dar seguimiento y verificar el progreso. También es importante que incorpore la multifuncionalidad del ecosistema. De manera específica, se sugiere considerar los siguientes aspectos generales:

1. Diferentes arreglos para la tenencia y derecho de uso de los recursos naturales (gestión centralizada; gestión descentralizada; tierras parceladas; y libre acceso);
2. Indicadores de progreso (capacidad de gestión; ordenamiento territorial; manejo);
3. Esquemas de administración para la organización (UER tradicional, UER separada de la industria comunal, UER descentralizada, y esquema gerencial);
4. Esquemas de contabilidad (privado contratado, de organización regional, externo con oficina local, y departamento de contabilidad);
5. Servicios técnicos o extensionistas;
6. Integración a cadenas productivas u otro esquema de aglomeración o conglomerado;
7. Uso integral de recursos naturales;

Adicionalmente, señalamos que desde hace más de 15 años la política sectorial promueve la definición/operación de intervenciones diferenciadas, a partir de las diversas condiciones socioeconómicas, agroecológicas y productivas presentes en el país. Esos esfuerzos tienen la posibilidad de ser profundizados con base en el detallado conocimiento derivado de la línea de basen establecida y la propuesta de estratificación de *El Diagnóstico*.

Para terminar destacamos tres argumentos sobre la importancia de la estatificación para definir y operar la política sectorial:

permitan generar beneficios de algunas actividades (actividades no agropecuarias, ecoturismo y esquemas de pago por servicios ambientales) y que permitan la revaloración local y una protección activa de regiones geográficas sujetas a fuertes presiones (extracción de “tierra de monte”, uso recreativo insustentable, y crecimiento urbano).

1. Si la atención sectorial no parte del *reconocimiento claro de las diferencias regionales y la presencia de productores con niveles de producción variados*, se pierde la dirección de la política sectorial al promover acciones “estándar” que tendrán una efectividad diferenciada, dependiendo de las características de los productores apoyados, contribuyendo en algunos casos a incrementar la degradación del tejido social y los recursos naturales;
2. Se ha demostrado en diversas ocasiones que en la medida de que existan esquemas organizativos y de financiamiento recíprocos adecuados entre los actores (gobiernos y beneficiarios), se tiene un mayor equilibrio de poder en el desarrollo regional/territorial. Es decir, en la medida que los beneficiarios participen de manera directa y explícita en el cofinanciamiento de actividades se contribuye fuertemente a mejorar el control del cumplimiento de los objetivos y la calidad de éstos. Hay que retomar la estratificación para determinar contrapartidas de los beneficiarios.
3. La estratificación puede contribuir a definir un esquema de salida de los productores de los programas de subsidios que normalmente señalan son “temporales”⁴³.

La estratificación puede ser un instrumento poderoso para fortalecer y operar la política sectorial que proporcione apoyos diferenciados, de acuerdo a las características regionales y a los problemas de los productores presentes en dichas regiones, a fin de direccionar las estrategias y el presupuesto. En el plano operativo aportaría a los promotores elementos para preparar un plan de acción regional y local. Finalmente, la propia SAGARPA puede planear su desempeño en función de la construcción de arreglos institucionales y del nivel de progreso que tengan los productores.

Esta estratificación permitirá también la atención de diversos temas que complementan la política, como son el uso sustentable de recursos naturales, el cambio climático, impulso de la competitividad, capacitación y asistencia técnica, necesidades de atención diferenciada, etc.

Finalmente, para fortalecer la capacidad de la política sectorial de brindar atención diferenciada, sería recomendable avanzar en la definición de un esquema o proceso para estratificar que culmine con una ESTRATEGIA NACIONAL DE ESTRATIFICACION que ayude a definir un Plan consensuado entre todos los actores en el sector, a fin de: (i) acordar las prioridades a realizar en un cronograma de tiempo limitado; (ii) conformar un grupo de aliados o socios que facilite la instrumentación de la estrategia; (iii) definir los criterios a considerar en la estratificación; (iii) validar con los sectores involucrados (gobierno, productores, iniciativa privada, sociedad civil, cooperación internacional, instituciones académicas y de investigación, y Organizaciones No Gubernamentales –ONGs-) la estrategia, sus acciones y el calendario a cumplir. Esta estrategia tendrá que tener claro un arreglo institucional que ayude a su instrumentación.

⁴³ Los programas de apoyo gubernamental “permanentes”, por lo general, “atrofian” los procesos de desarrollo al hacerlos dependientes por no considerar criterios de eficiencia, eficacia y efectividad. Por ello la SAGARPA tendrá que velar porque se haga un uso racional de los recursos económicos con los que opera, y promover una dinámica que trascienda los esquemas “asistencialistas” para crear sujetos de apoyo para otros programas de subsidios, con la garantía de que los principales problemas estructurales han sido resueltos y cuentan con elementos básicos para realizar acciones de carácter productivo que pueden ser auto-sostenibles en el mediano plazo.

C. Productividad y competitividad de las actividades productivas en el medio rural

Un elemento central es el reforzamiento de la inversión pública en la dotación de bienes y servicios públicos de mayor impacto como los sanitarios, la generación y transferencia de tecnologías y la trasmisión de conocimientos, información y capacitación, las aplicaciones de la biotecnología, con una mayor participación de las redes institucionales de educación e investigación con que se cuenta a nivel nacional.

Es necesario avanzar en la efectiva vinculación de los procesos de conocimiento y desarrollo tecnológico con las necesidades específicas de cada región y de los diferentes estratos de productores, que considere no solo los aspectos meramente técnico productivos, sino que propicien el uso sustentable de los recursos naturales, mejoren las condiciones sanitarias y de inocuidad y permitan apoyar la organización de los productores.

- Fortalecer los servicios de innovación y transferencia de tecnología

Es necesario avanzar en el fortalecimiento de la representatividad y operación de los espacios de participación de los productores (Fundaciones PRODUCE) para que asuman eficazmente su función articuladora entre la demanda y oferta de servicios hacia las diferentes actividades, productores y regiones del país y que permitan definir con claridad la utilidad y beneficios de la adopción de las innovaciones y de tecnologías por parte de los productores.

El fortalecimiento de estos servicios debe concebirse como un esfuerzo de alcance nacional, pero a partir de una participación clara y comprometida en cada ámbito territorial de las instancias estatales para establecer con precisión la definición y prioridades de atención de los beneficiarios, los sistemas producto, eslabones y agentes económicos que se van a atender.

- Fortalecer los servicios de capacitación y extensionismo rural

La construcción de capacidades, organización e incorporación de conocimientos en las actividades productivas, requiere también reforzar los servicios de capacitación y extensionismo, que reduzca la polarización de la eficiencia, productividad y rentabilidad en las unidades de producción primaria, y propicie el aprovechamiento de potencialidades y el impulso de proyectos con el acompañamiento técnico suficiente, oportuno y pertinente. Es conveniente integrar estos servicios en un esquema de agencias, así como consolidar el enfoque territorial promovido en los últimos años para que involucre a un segmento amplio de productores. También se requiere generar nuevos esquemas para proveer estos servicios, por ejemplo, a través de módulos demostrativos que incentiven una mayor participación de los centros de educación e investigación, y permitan adecuar los servicios a las necesidades específicas de cada región y tipo de productor.

- Reforzar los servicios sanitarios y de inocuidad agroalimentaria

Los servicios sanitarios requieren un mayor reforzamiento que permita avanzar hacia un sistema sanitario y fitosanitario que propicie beneficios para los consumidores en el exterior, pero también que beneficie a los agricultores para producir con estándares sanitarios más estrictos, y con ello a los consumidores nacionales. Se requiere fortalecer la infraestructura de laboratorios, la

capacitación del personal y la realización de campañas fitozoosanitarias y los esquemas de movilización de productos. Asimismo, consolidar y aprovechar los mecanismos de participación de los gobiernos estatales y de los productores en los comités de salud animal y sanidad vegetal para la definición de los programas de trabajo regulares. La fortaleza del sistema sanitario permitirá afrontar con mayor éxito los riesgos derivados del intercambio comercial, propagación de enfermedades y plagas y de los efectos del cambio climático.

- Continuar con los procesos de organización de los productores

Otro elemento central es continuar con los procesos de organización, con atención tanto a las organizaciones de primer nivel como de segundo nivel. El reto en esta materia se centra fundamentalmente en fortalecer la organización de los productores de menor escala y en las zonas de mayor marginación, que permita superar las limitaciones que impone su escala de producción y reducir la actual asimetría, para mejorar su autoabasto y/o concurrir a los mercados, pero también para facilitar su acceso a los diferentes bienes y servicios públicos.

Es necesario continuar con el proceso que se ha venido construyendo, a partir de la LDRS, en torno al establecimiento y operación de los CSP en los niveles nacional, estatal y local, como mecanismo para la planificación, la comunicación y la coordinación entre los diferentes agentes económicos involucrados en las cadenas productivas. Estos órganos consultivos necesitan retomar la función de su creación para orientar el tipo de intervención y apoyos, y propiciar la articulación y efectividad de la prestación de bienes y servicios públicos, que permitan el desarrollo de cada SP.

- Fortalecer la articulación de los servicios en los ámbitos territoriales

La dotación efectiva de bienes y servicios públicos requiere de la planeación que defina horizontes de atención, población potencial e instrumentos o esquemas de atención, para cada ámbito territorial y al interior de éstos para cada región, de manera que pueda generarse una provisión ordenada, articulada y con un enfoque territorial.

- Impulsar el desarrollo de sistemas eficientes de comercialización

En un contexto de apertura comercial, la competencia se establece entre cadenas de distribución, con tendencias a minimizar costos de inventarios, con mecanismos para desarrollar sistemas eficientes de logística, con tecnología e infraestructura para manipulación de cargas y la oferta de servicios financieros. Por ello, un aspecto fundamental para impulsar la competitividad global del sector está determinada cada vez más por las condiciones normativas y de infraestructura y equipamiento con que se cuenta para establecer la vinculación entre la oferta de productos y los diferentes eslabones de consumo. Los productores en el medio rural enfrentan diversos costos de transacción, que se acentúan en general para los productores de menor escala y en las regiones del Centro – Sur y Sureste del país. Es fundamental avanzar hacia una política sectorial que ponga énfasis en la atención de estos problemas, mediante intervenciones que promuevan esquemas de inversión público – privado que propicie la atención de los problemas que están afectando, entre los que destacan la heterogeneidad en los canales de distribución, reducida infraestructura de almacenamiento y transporte, poco uso de estándares y normas, altos costos de transacción y altos niveles de pérdidas y mermas, entre otros.

Un buen sistema de comercialización, además de mejorar la competitividad global del sector, permitirá reducir los riesgos de mercado. Permitirá reducir el costo de los alimentos y mejorar la rentabilidad de los productores y obtención de señales de los mercados, que permita una mejor toma de decisiones de producción y atender las cambiantes preferencias de los consumidores en torno a precio, calidad, variedad e inocuidad de los alimentos. Complementariamente se requiere reforzar el establecimiento de estándares de calidad y trazabilidad de los productos agropecuarios mediante una mayor aplicación de los instrumentos correspondientes.

Actualmente los mercados de productos agropecuarios en México están en desventaja respecto a sus socios comerciales, ya que la mayoría de ellos cuenta con bolsa de físicos agropecuaria, lo que les garantiza una mayor transparencia en la formación de precios y el financiamiento en actividades del sector. En México, persiste un limitado desarrollo de mercados de físicos y derivados, situación que en el caso particular de los productos agropecuarios obstaculiza el crecimiento del sector.

- Fortalecer los procesos de inversión en las actividades productivas

Es indispensable propiciar una reactivación del financiamiento a estas actividades, para lo cual debe reforzarse la profundización del sector bancario en las diferentes regiones de país y generar esquemas más atractivos de financiamiento, que atiendan tanto a productores comerciales como los de menor escala. Es necesario impulsar nuevos esquemas o productos crediticios que ofrezcan soluciones y limiten los riesgos a los que se enfrentan los productores y las instituciones financieras.

Finalmente, ante las limitaciones de financiamiento formal y las restricciones de activos productivos y capital que tienen la gran mayoría de los productores en el medio rural, debe valorarse la continuación de los apoyos para fortalecer los procesos de inversión y modernización de las diferentes actividades. Sin embargo, la provisión de este tipo de bienes privados debe definirse en el marco de objetivos claros y conforme a las prioridades de cada ámbito territorial y actividad productiva, que propicie un impacto efectivo en las condiciones de productividad y competitividad y con un enfoque de temporalidad, compromisos de aplicación bien definidos y para los productores que realmente lo necesiten.

D. Recursos naturales y cambio climático

El manejo sustentable de los recursos naturales es hoy en día una condición para el desarrollo sectorial, aspecto que ha sido plenamente incorporado en la legislación y normatividad del sector, y uno de los temas permanentes en las discusiones del sector. Éste ha sido uno de los avances más notorios en la política sectorial, coherente con los acuerdos internacionales del país en la materia. De todos modos algunos temas tendrán que ser tratados de forma prioritaria por su importancia en el sector, por ejemplo: (i) sobre-explotación de recursos pesqueros y forestales; (ii) bioseguridad y conservación de la agrobiodiversidad para garantizar la salvaguarda de los recursos genéticos originarios de México; (iii) manejo eficiente del agua; (iv) cambio de uso del suelo, erosión y salinización; (v) aprovechamiento colectivo de los recursos naturales; (v) control de

residuos; (vi) certificación del aprovechamiento de recursos y buenas prácticas de manejo; y (vii) cambio climático⁴⁴.

Hay cinco aspectos que es necesario fortalecer en la política sectorial para dar mayor efectividad a las acciones consideradas hasta el momento:

1. Fortalecer la estructura institucional de SAGARPA para precisar sus funciones y responsabilidades en materia de conservación y uso sustentable de los recursos naturales y reforzar los procesos de profesionalización del personal gerencial y técnico que haga efectivo su desempeño institucional y mejore su operación.
2. Reforzar la articulación de los esfuerzos de los actores en el sector para *operar programas* y acciones, por ejemplo con CONAGUA, dado que la agricultura es el principal usuario del agua en el país por lo que es relevante promover el uso racional y ahorro de agua; por ello, la SAGARPA apoya la inversión para tecnificación de riego; promueve la realización de proyectos integrales con obras y prácticas de conservación; y fomenta el uso sustentable del agua. Por otro lado, la *vigilancia y procuración de justicia institucionales* es en general precaria, aun siendo la evaluación del impacto ambiental un requisito para realizar algunas actividades en el sector que puedan tener un impacto en el medio ambiente y que la Ley General del Equilibrio Ecológico y La Protección al Ambiente (LGEPPA) lo indica expresamente en su Artículo 28, Sección 5, fracción XII: "*Actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias que puedan poner en peligro la preservación de una o más especies o causar daños a los ecosistemas*".

Es necesario fortalecer el sistema de procuración de justicia ambiental, en la que intervienen, entre otros, la SEMARNAT, la PROFEPA, el INE, y los Gobiernos estatales y municipales: (i) atribuciones, funciones y responsabilidades; (ii) recursos humanos, financieros y materiales; (iii) modelo de operación para revisar la operación y los productores, que incluya estrategias regionales; y (iv) oportunidad para la procuración de justicia (mayor velocidad y menos tortuoso). Adicionalmente y considerando que son los jueces del fuero común quienes dictaminan la existencia o no de faltas a la ley y establecen las sentencias correspondientes, conviene incentivarlos para tener mayores elementos sobre el tema y dar otro nivel de prioridad a éste dentro de sus agendas.

3. Hacer un análisis costo-beneficio de los recursos económicos que se transfieren a las actividades del sector vía subsidios que, además de que pueden distorsionar el mercado, eventualmente incentivan una mayor expansión (o intensidad) de la actividad económica sobre áreas naturales o una mayor descarga de contaminantes, propiciando una degradación ambiental inducida sin beneficios económicos reales, es decir, este costo fiscal es una pérdida económica y ambiental, aunque para los grupos que los reciben sean transferencias positivas.

⁴⁴ En algunos casos se tendrán que revisar los instrumentos legales, normativos y metodológicos para promover estas acciones (planes y permisos de aprovechamiento, ordenamientos ecológicos y territoriales, estudios de impacto ambiental, y otros elementos de planeación como la Carta Nacional Pesquera, Carta Nacional Acuícola; e Inventario Forestal).

Lo anterior promueve la revisión de los diferentes subsidios otorgados por la SAGARPA, por ejemplo el subsidio al precio neto recibido por el productor al vender y el subsidio al precio pagado por insumos agrícolas como los fertilizantes, plaguicidas y otros agroquímicos; al diesel para uso agrícola; y a las tarifas de electricidad para el bombeo de agua de riego.

Además del análisis costo-beneficio señalado antes, se requieren incluir elementos de focalización, para direccionar los recursos y apoyos sólo para aquellos productores o zonas que justifiquen la intervención de la política pública. En la medida en que se prioricen algunos criterios, los subsidios se canalizan a determinados estratos de productores y con la focalización es factible reducir las distorsiones sobre la decisión de cultivo o la combinación de insumos a utilizar.

Este ejercicio de revisión de subsidios tendrá que ser considerado en el marco del análisis del gasto público asignado a la SAGARPA y al PEC, a fin de estimar los montos totales de recursos económicos transferidos por subsidios por estado, región, estrato, y por productor; estimar los beneficios económicos y ambientales del cambio de conducta provocado en el corto plazo y largo plazo por el subsidio; y eventualmente dar seguimiento (padrón), utilizando además un indicador que muestre el nivel de ingreso, superficie en hectáreas, producción, o impactos ambientales, incluyendo la reducción de GEI, etc.

4. Continuar aplicando las acciones comprometidas en el Programa Especial de Cambio Climático que indica, entre otras cosas, pastoreo planificado, tecnificación de infraestructura de riego, prácticas de labranza y conservación de suelo, etc., y fortalecer la promoción de seguros agropecuarios catastróficos en todas las actividades que se realizan en el sector, incluyendo apicultura, acuicultura y pesca, favoreciendo a los productores de los estratos más bajos o ubicados en regiones más vulnerables a estos impactos.
5. Aumentar la estrategia o acciones de difusión de la política, acuerdos del gobierno y tendencia mundial de los temas relativos al manejo sustentable de los recursos naturales y el cambio climático, promoviendo la participación de todos los actores en el sector; además de fortalecer los sistemas de información que den transparencia y permitan un mayor involucramiento de la sociedad.

E. Fortalecimiento institucional y proceso de planeación

La Secretaría requiere fortalecer sus capacidades de operación, articulación de proyectos, aprendizaje y retroalimentación, y optimización de las reglas y planes de operación. Cabe señalar que el tema de planeación se desarrolla ampliamente en un estudio paralelo a éste (*Propuesta para el fortalecimiento del modelo de planeación de la SAGARPA*). Únicamente mencionamos tres temas fundamentales para avanzar en el tema:

- Descentralización de la gestión

Es uno de los temas fundamentales de la reforma institucional sectorial, que no ha podido concretarse en los últimos años, a pesar de los esfuerzos y recursos invertidos en ella. Como también se ha mencionado, páginas atrás, la descentralización de atribuciones y capacidades de gestión a los gobiernos estatales (y a los municipios en los casos en que ello resulte pertinente) plantea tres imperativos:

- El fortalecimiento de las capacidades institucionales estatales y locales,
- La descentralización de capacidades financieras y fiscales para poder asumir las nuevas responsabilidades y funciones.
- Promoción de la presencia y funcionalidad de contrapesos inter-sectoriales y civiles, con capacidades de decisión y monitoreo de la política pública.

La descentralización puede contribuir de manera muy importante al desarrollo de mejores esquemas de gestión y fomento, si se fortalece la operación democrática del sector en las distintas entidades y regiones del país y en las diferentes instancias de participación de los productores.

El arreglo institucional considerado en la política sectorial (Capítulo 1) presenta una oportunidad para avanzar en esta descentralización; sin embargo, como su operatividad no está probada, se podría continuar con el esquema buscando mejorar sus resultados. Por ejemplo, el revalorar las instancias de participación federal, estatales y regionales, etc. (CMDRS, CEDRS, Consejos regionales) y dotarlas de una representatividad y funciones específicas, podrían contribuir a ello.

- Sistema nacional de información y seguimiento del sector

Avanzar en la consolidación y funcionalidad de un sistema nacional de información y seguimiento del sector, considerando indicadores productivos, ambientales y socio-económicos, que se constituya en un insumo fundamental para la comprensión y evaluación de las condiciones y dinámicas del sector y para la planeación de las políticas pública y las intervenciones de distintos organismos interesados en promover su desarrollo.

Promover la operación de un sistema de generación y recopilación y seguimiento de indicadores ambientales, productivos, económicos y sociales sobre el comportamiento del sector. La información nacional es el resultado de la integración de sistemas estatales (y regionales) de información. Este sistema es un insumo fundamental para la comprensión y evaluación de las condiciones y dinámicas del sector y para la planeación de las políticas pública y las intervenciones de distintos organismos interesados en promover su desarrollo.

- Área Especializada de Planeación

Se sugiere crear un *Área Especializada* con personal suficiente, especializado y capacitado en planeación (fortalecimiento organizativo, planeación local, mercados y visión de largo plazo) y además en: (i) Planeación; (ii) Facilitación de procesos de interacción entre actores gubernamentales; (iii) Promoción y facilitación de procesos de interacción entre los actores

sociales y entre éstos y el gobierno. Deberá tener una visión de desarrollo de procesos, caracterizada por:

- (i) Enfoque centrado en el beneficiario;
- (ii) Compromiso del personal;
- (iii) Homogeneidad en el desarrollo del proceso de UER;
- (iv) Sistema de información integrado;
- (v) Continuidad;
- (vi) Coordinación horizontal y vertical en la SAGARPA para sumar esfuerzos, incrementar impactos y lograr un trabajo en equipo; y
- (vii) Funcionalidad.

Cada persona que interviene en el proceso coordinado por el Área no debe pensar únicamente en cómo lograr sus metas, sino por qué y para quién lo hace. Es decir, el resultado debe ser determinado por el desarrollo del proceso en su conjunto, más que por el correcto desempeño de cada función individual.

Además, será necesario avanzar en una nueva cultura de planeación, que incluya: (i) cambios en las percepciones de los actores sobre el SRP; (ii) la generación de relaciones de cercanía, confianza e inter-comprensión entre actores de diferentes áreas; (iii) cambio en los procedimientos y normatividad institucional; y iv) la generación de un lenguaje común.

La SAGARPA tiene que ser líder. Tiene que desarrollar una acción consistente y transparente que se vea claramente ligada a propósitos de interés social o público. Debe tener presente el esquema sectorial e institucional en el cual se desempeña para cumplir su decreto de creación; entre otros, deberá considerar los siguientes: i) gubernamentales; ii) productores; iii) servicios técnicos; iv) organizaciones no gubernamentales; v) instituciones de educación e investigación; vi) compradores e industriales; y vii) instituciones de financiamiento.

F. Gasto público, inversión y concurrencia regional/territorial

La complejidad, necesidades y cobertura que requiere la atención de las actividades productivas primarias en el medio rural requiere avanzar en una efectiva articulación de los bienes y servicios públicos, pero también en una mayor participación y compromiso de los actores (agentes privados y sociales e instancias de gobierno) que intervienen en el desarrollo de las cadenas de valor.

Es indispensable fortalecer la inversión pública federal mediante mecanismos de coparticipación y corresponsabilidad con los gobiernos estatales, así como establecer con claridad los compromisos que pueden asumir los productores para participar en las inversiones y el fortalecimiento de los bienes y servicios requeridos para impulsar la competitividad de las actividades productivas y las fases que conforman las cadenas de valor, como son la oferta y calidad de los servicios en materia sanitaria, los relacionados con los procesos de innovación y transferencia de tecnología a lo largo de las cadenas de valor, o el mejoramiento y ampliación del equipamiento e infraestructura para

la comercialización o en torno a los distritos de riego, mediante esquemas que incentiven a los usuarios a una mayor participación en las inversiones y costos para su mantenimiento y operación.

Es fundamental revisar el costo de oportunidad que están representando los recursos destinados a bienes privados, que en general tienen un sesgo regresivo con reducido impacto. En este sentido, y asumiendo que es prioritario promover el crecimiento y competitividad de las actividades productivas en el medio rural, es recomendable avanzar en un proceso gradual para mejorar la distribución y canalización de los subsidios que permita avanzar hacia una estructura más equilibrada entre la dotación de bienes y servicios públicos y la provisión de bienes y servicios privados. El reforzamiento de la dotación de bienes y servicios públicos y de los organismos e instituciones que intervienen en su aprovisionamiento se constituye en una *condición indispensable* para lograr la reactivación del sector basado en el incremento de la productividad y competitividad, a partir de las ventajas comparativas de las regiones y de los estratos de productores. Lo anterior deberá acompañarse con un eficaz cumplimiento de los mandatos sobre rendición de cuentas y transparencia.

Un mayor presupuesto a la SAGARPA y su reorientación hacia la dotación de bienes y servicios públicos apuntalaría las acciones en las que participa la Secretaría dentro del PEC dirigidas a fortalecer las actividades agropecuarias y pesqueras. Por otro lado, la concurrencia de acciones y recursos en las vertientes del PEC (infraestructura, competitividad y medio ambiente) requieren de objetivos y estrategias claras, además del liderazgo de SAGARPA, así como la confirmación diáfana de las funciones y responsabilidades de las otras Dependencias participantes junto con sus compromisos concretos de concurrencia.

De todos modos, la reactivación de las actividades productivas no puede sustentarse únicamente en el gasto e inversión pública federal. La efectividad de la política sólo puede lograrse con el establecimiento de la corresponsabilidad y coparticipación entre los tres órdenes de gobierno que incluya procesos de atención con horizontes de mediano y largo plazo. La definición de prioridades de atención, en términos de regiones, productores, actividades y fases de las cadenas de valor, debe definirse en cada ámbito territorial, partiendo de *objetivos y criterios claros; mecanismos transparentes y participativos; y rendición de cuentas*. Esto permitirá establecer compromisos en forma ordenada, focalizada y en horizontes temporales pertinentes. Finalmente, se requerirá establecer mezclas de recursos con aportaciones económicas de todos los actores que participan en el sector y que buscan un interés común.

En este sentido, es urgente identificar alternativas que impulsen el desarrollo sólido de conglomerados o aglomeraciones productivas (cadenas de valor, sistemas producto, clúster, etc.). Las alternativas que se generen o fortalezcan serán una herramienta metodológica y operativa que puede contribuir al crecimiento regional y la consolidación de los estratos de productores, concretando el potencial real de ambos y aumentando la productividad y competitividad. Al respecto, en paralelo a este trabajo, la FAO, en coordinación con SAGARPA, desarrolla el estudio: *Agglomeraciones productivas (clústers): un factor para impulsar la competitividad del sector agroalimentario en México*, cuyos principales resultados ayudarán a formular orientaciones de política precisas en la materia. Será importante en estas alternativas analizar la viabilidad de establecer compromisos de participación e inversión por parte de los productores.

Finalmente, considerando que la reactivación y competitividad del sector en su conjunto requiere una mayor aportación de recursos del sistema financiero mexicano, que se han rezagado por décadas, es necesario avanzar en la eliminación de restricciones que actualmente inhiben la canalización de estos recursos y diseñar esquemas de financiamiento acordes con las necesidades de los diferentes productores, regiones, actividades y fases de la cadena de valor.

G. Esquema de atención territorial e integral

Este enfoque está siendo útil para atender las necesidades de inversión, organización, capacitación e incorporación de criterios de sustentabilidad, cambio climático, sanidad y seguridad alimentaria, desarrollo de tecnología, e identificación de mercados, entre otros, en espacios territoriales delimitados, y con objetivos específicos que toman en cuenta la concurrencia y articulación de apoyos. Además de dar seguimiento a su impacto en la reducción de la pobreza rural y la mejora del bienestar de las familias rurales.

Los programas con esta visión que instrumenta la SAGARPA están dirigidos a los municipios de alta y muy alta marginación, o con características agroecológicas que condicionan las actividades productivas (zonas áridas o con altas precipitaciones pluviales), o bien con un alto deterioro de los recursos naturales. Sus objetivos son variados entre los que destaca articular esfuerzos de combate a la marginación rural. La pertinencia de este enfoque deriva de la heterogeneidad de condiciones socioeconómicas y productivas en el medio rural y las múltiples necesidades de atención, que pueden agruparse en tres condiciones centrales que justifican esta intervención: i) rezagos en capital humano; ii) condiciones limitadas de escala productiva, agroecológicas y de vulnerabilidad; y iii) condiciones o contexto socioeconómico en el que se desarrollan las actividades productivas (acceso a mercados, calidad de la infraestructura, oportunidades de empleo en otras actividades).

Se considera pertinente continuar con el impulso de estos esquemas de atención identificando, a priori, las áreas o zonas que requieren atención integral, y a partir de una valoración de sus resultados, ampliar la cobertura de atención, teniendo en cuenta: (i) las necesidades relativas al capital humano y físico en las áreas de atención; (ii) las necesidades o condiciones del medio ambiente y del entorno rural; y (iii) opciones para mejorar la calidad de vida mediante actividades productivas.

La atención deberá poner énfasis en la dotación de bienes y servicios públicos que transfieran conocimientos para apoyar la construcción de capacidades, acercar la innovación y adopción de tecnologías e incorporar prácticas y procesos productivos amigables con el medio ambiente, así como el uso sustentable de los recursos naturales disponibles en las áreas de atención. Esta visión permite integrar también acciones o medidas preventivas y/o de adaptación a los efectos del cambio climático, y propiciar la participación de las mujeres.

La política sectorial podría ampliar sus márgenes de efectividad si logra orientarse a objetivos con resultados específicos, identificando las acciones más apropiadas, incluyendo el nivel y el alcance de la intervención, y/o grupos o áreas, minimizando las transferencias que no generan resultados y las derramas económicas negativas. Sería importante destinar un aumento gradual en el

presupuesto para estos programas, en función de sus resultados, además de buscar esquemas de coparticipación de otras instancias, públicas, privadas y de cooperación.

H. Riesgos

Se pueden mencionar los siguientes riesgos principales que pueden retrasar la consolidación de la política sectorial en los próximos años: (i) que no se mantenga la estabilidad macroeconómica; (ii) que la prioridad de la intervención de la SAGARPA en la instrumentación de la política no sea respaldada con un presupuesto pertinente; (iii) que las fuerzas político-institucionales no respalden la prioridad de la política sectorial; y (iv) que surjan restricciones de capacidad gerencial y/o técnica para la implementación efectiva y oportuna de las medidas señaladas.

6. Ejes prioritarios de política

A partir de los elementos de diagnóstico y del análisis de las orientaciones generales de la política de desarrollo agroalimentario se han identificado cinco ejes prioritarios para la política de desarrollo agroalimentario. Estos ejes deberían formar parte de una estrategia integral, consensuada, con visión de largo plazo y soportada en una alianza público-privada que sustente una política de Estado. Asimismo, las políticas correspondientes a cada eje deberían ser diseñadas en conformidad con los requerimientos para la instrumentación de políticas diferenciadas.

A. Estrategia de mediano y largo plazo para el desarrollo agroalimentario en el Sur-Sureste

Durante las últimas décadas se han acentuado los desequilibrios económicos y sociales en el desarrollo y el ordenamiento territorial del país. Dentro de las fuertes inercias que tienden a ampliar la brecha están presentes las diferencias regionales en el desarrollo agropecuario. Las propias políticas gubernamentales para el desarrollo agropecuario están siendo un factor de agravamiento de la polarización ya que los apoyos a la producción tienden a concentrarse en el Norte y Noroeste del país, donde la actividad productiva es más eficiente y dinámica. Asimismo, se está generando un patrón que concentra la actividad agropecuaria en la región con menor disponibilidad de agua, mientras que el potencial agropecuario de amplias regiones del país, especialmente en el Sur-Sureste, está largamente subaprovechado.

La solución de los estrangulamientos que enfrenta el desarrollo agropecuario en el Sur-Sureste del país y el aprovechamiento de su potencial demandan una estrategia de mediano y largo plazo con clara orientación regional que considere tanto la dotación de recursos naturales como la estructura social y productiva, así como los requerimientos de infraestructura y de desarrollos institucionales.

B. Racionalidad y eficiencia en el uso del agua para la producción agropecuaria

La disponibilidad de agua en el país presenta una tendencia rápidamente decreciente. De continuar el mismo ritmo de disminución en la disponibilidad de agua por persona -o incluso si se presenta un agravamiento por los impactos previsible del cambio climático- llevaría a visualizar alarmantes horizontes de severa escasez en el mediano plazo.

El sector agropecuario es responsable de más del 70% del consumo nacional de agua. La tecnología de su utilización en la agricultura no se corresponde con la creciente escasez del recurso. Incluso, se mantienen políticas que conllevan incentivos perversos que contribuyen a agudizar la ineficiencia en el uso del recurso, con graves efectos sobre la disponibilidad futura y sobre el medio ambiente en general.

El problema de la sostenibilidad en la disponibilidad de agua en el largo plazo reclama una política integral que considere los diferentes requerimientos tanto en las ciudades como en el campo, así como las condiciones de los ciclos que afectan la disponibilidad de agua en la naturaleza y establezca incentivos para optimizar las diferentes formas de utilización y consumo. Dentro de esa política destacaría la atención al consumo de agua para fines agropecuarios que debería constituir

una política en sí, enmarcada en la estrategia de desarrollo agropecuario de mediano y largo plazo.

C. Desarrollo de la agricultura familiar

El análisis sobre las condiciones de los productores agropecuarios de los estratos 3 y 4 deja clara la existencia de un importante potencial para desarrollar una agricultura familiar que contribuya al progreso agropecuario del país y al mismo tiempo genere condiciones de vida decentes para una parte importante de la población del medio rural, y contribuya a la dinamización de la economía de este medio social. La incorporación de más de un millón de unidades de UPR a una dinámica productiva bajo los parámetros de la agricultura familiar significaría una transformación estructural fundamental en el medio rural y un aporte importante al sector agropecuario del país.

Hasta ahora dicho potencial no ha sido identificado en los objetivos de la política agropecuaria; la confusión de la política agropecuaria con la de desarrollo rural ha provocado que los estímulos productivos se hayan concentrado en los sectores empresariales de los estratos 5 y 6, mientras que los apoyos de beneficio social se han estado canalizando hacia el gran número de UPR de los estratos 1 y 2.

El desarrollo de la agricultura familiar requiere una política específica. La asistencia técnica, el financiamiento, la integración vertical y el marco institucional para su desarrollo deben considerar su carácter particular, sus necesidades específicas y las modalidades de política apropiadas. Es esencial la adecuación a su disponibilidad de factores, con una relación capital-trabajo significativamente menor que en la agricultura empresarial; el reconocimiento de sistemas productivos complejos que combinan diferentes actividades dentro de la UPR; y el énfasis en los aspectos de comercialización y de inserción en las cadenas de valor.

D. Eficiencia en cosecha, poscosecha y comercialización

La mayor parte de los componentes de la política agropecuaria están dirigidos al apoyo de la producción. Sin embargo, una gran parte de los problemas para una mejor oferta interna y para ampliar las exportaciones, así como para aumentar la rentabilidad del sector y el ingreso de los agricultores está en las etapas de cosecha, poscosecha y comercialización.

En México, como en la mayor parte de los países en desarrollo, donde el medio rural presenta condiciones de marginalidad, la producción agropecuaria sufre grandes mermas en el proceso de cosecha y poscosecha, así como en la cadena de comercialización. Dependiendo del rubro productivo y de las condiciones socioeconómicas locales, las pérdidas pueden variar, en promedio, entre el 13% y el 60%; en casos puntuales pueden ser aún mayores. Asimismo, las mejoras en la cosecha y la poscosecha, así como en la inserción en los mercados presentan un margen especialmente amplio para aumentar los ingresos de los productores agropecuarios.

A pesar de que ese potencial es generalmente bastante mayor que el de las mejoras en la productividad de las actividades antes de la cosecha, las políticas han tendido a concentrarse en éstas últimas. La atención a los problemas postproducción frecuentemente implica enfrentar conflictos de intereses y avanzar en desarrollos institucionales novedosos, lo que exige romper con

inercias y plantear nuevas soluciones particulares, en políticas diferenciadas, y dentro de una estrategia de desarrollo integral de largo plazo.

E. Diversificación de mercados de exportación de productos agroalimentarios

Las importantes ventajas derivadas de la cercanía de amplios mercados en la frontera norte del país han permitido el desarrollo de exportaciones significativas y crecientes, con beneficios significativos para el desarrollo agropecuario del país. Sin embargo, el desarrollo de esos mercados ha generado un proceso acumulativo que concentra crecientemente no solamente el destino de las exportaciones en un solo país, sino que también tiende a dificultar una mayor diversidad en productos y en canales de comercio.

La concentración en un solo mercado de destino tiene riesgos y costos importantes; al mismo tiempo, significa desaprovechar otras opciones y oportunidades. Las decisiones de los productores individuales siguen, naturalmente, las tendencias derivadas de la fuerte atracción del mercado estadounidense. Para ampliar las alternativas es indispensable una política deliberada y sostenida que involucre simultáneamente un conjunto de elementos que hagan competitivas las exportaciones de otros productos, a otros mercados y por canales comerciales diferentes.

Las actividades de promoción, con prioridad a rubros con mayor valor agregado; así como las mejores condiciones de inocuidad o la certificación de calidad internacionalmente reconocida son elementos fuera del alcance de los productores individuales; es indispensable la coordinación gubernamental para la instrumentación de una política participativa y con visión de largo plazo que permita crear condiciones para la diversificación de mercados, productos y canales comerciales.

Bibliografía

- ASERCA, *página electrónica*: <http://www.infoaserca.gob.mx/coberturas/ConsultaMexico.asp>, 2012.
- Banco Mundial, *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*. En coedición con Mayol Ediciones, 2006.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *El sector rural en México: desafíos y oportunidades*. Nota de política, septiembre de 2006.
- Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial. Desarrollo y cambio climático*. 2010.
- Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2010. Desarrollo y cambio climático*. 2011
- Banco Mundial, México. *Análisis del Gasto Público en el Desarrollo Agrícola y Rural*. 2009.
- Banco Mundial, *Proyecto de Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Forestales, PROCYMAF 1997*.
- CEDRSSA, *Las políticas de desarrollo rural sustentable frente a las tendencias del mercado*. Mesa redonda, memoria, diciembre de 2009.
- CEDRSSA, *Ventajas, viabilidad y requerimientos para la instalación de una bolsa de físicos agropecuarios en México*, Comercio e Integración Agropecuaria, S.C., diciembre 2007.
- CEPAL, *Evaluación de Diseño del Programa para la Adquisición de Activos Productivos*, 2008.
- CONEVAL, *Evaluación de consistencia y resultados 2011 – 2012. Tecnificación del riego*, 2012
- CONEVAL, *Evaluación integral del desempeño de los Programas Federales dirigidos al apoyo de los productores 2010 – 2011*.
- CONEVAL, *Pobreza en México y en las entidades federativas*, julio 2011.
- El Economista, *Sector agropecuario y forestal crece menos que la economía en los últimos 16 años*, marzo 29, 2012.
- Evans, A. *Working Paper to Address Spatial Considerations in National Poverty Reduction Strategy Processes*. Prepared for the World Bank/UK DFID collaborative programme for rural development, December, 2000.
- FAO, *Lineamientos Metodológicos para la Elaboración de Estudios de Estratificación*, 2005.
- FAO-SAGARPA, *Análisis de los instrumentos de política agropecuaria, rural y pesquera en México*, Vol. 1, marzo 2010
- FAO-SAGARPA, *Diagnóstico del sector rural y pesquero: Identificación de la Problemática del Sector Agropecuario y Pesquero de México*, 2012.

- FAO-SAGARPA, *Diagnóstico del sector rural y pesquero: Identificación de la Problemática que atiende PROCAMPO*, septiembre 2011.
- FAO-SAGARPA, *Estudio de logros, lecciones y potencial del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria, (PESA)*, octubre 2011.
- FAO-SAGARPA, *Investigación, validación y transferencia de tecnología. Evaluación del componente*, marzo de 2010.
- FAO-SAGARPA. *Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria, Evaluación externa*, julio de 2009.
- Gálvez, Xochitl, *Retos, Avances y Tareas para el Desarrollo Productivos de los Pueblos Indígenas*, Revista de Estudios Agrarios, Procuraduría Agraria, Número 30, septiembre – diciembre, 2005.
- Gobierno del estado de Jalisco, SAGARPA, Universidad Autónoma de Guadalajara, *Tipología de Productores Rurales de Jalisco*, 2005.
- Gobierno del Estado de Puebla, Fundación Produce, A.C., y SAGARPA, *Estudio de Estratificación de Productores Rurales del Estado de Puebla*, 2005.
- Gobierno del Estado de Sinaloa y Tendencias y Solución, A.C., *Estratificación de productores agropecuarios y pesqueros del Estado de Sinaloa*, 2005.
- Gobierno Federal, *Quinto Informe de Gobierno*, 2011.
- Gobierno federal, *Sexto Informe de Gobierno*, 2012.
- Grupo Inter-Agencial de Desarrollo Rural, México, *Temas prioritarios de política agrícola y de desarrollo rural en México*, Banco Mundial – CEPAL – FAO – IICA, junio de 2007.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, *Producto Interno Bruto en México, Primer Trimestre de 2012*, Boletín de Prensa 178/12. 2012.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, *Sistema de Cuentas Nacionales*. 2011.
- OCDE, *Mejorar las escuelas ESTRATEGIAS PARA LA ACCIÓN EN MÉXICO*, 2010.
- OCDE. *Estudios de Política Rural en México*. México 2007.
- OCDE. *Política Agropecuaria y Pesquera en México. Logros recientes, continuación de las reformas*. 2007.
- Poder Ejecutivo Federal, *Estrategia Nacional de Cambio Climático, Comisión Intersecretarial de Cambio Climático*. México, 2007.
- Poder Ejecutivo Federal, *Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados*. DOF, marzo 25 de 2005.

- Poder Ejecutivo Federal, *Ley de Energía para el Campo*. DOF, diciembre 30 de 2002.
- Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. DOF, 2007.
- Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*. 1995
- Poder Ejecutivo Federal, SAGARPA, *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*. DOF, 2001.
- Poder Ejecutivo Federal, SAGARPA, *Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012*. 2007.
- Poder Ejecutivo Federal, *Tercer Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. 2009.
- Poder Ejecutivo Federal. SEDESOL, *Reglas de Operación del Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas*. DOF, diciembre 2011.
- Poder Ejecutivo. *Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2002 – 2006*. DOF, junio 17 de 2002.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe Sobre el Desarrollo Humano. México*. 2011.
- Revista Mexicana de Sociología, *Sociedad y estado en América Latina, Capital Social. Una Perspectiva del Capital Social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva*. 2003.
- Rodríguez Salazar, Juan, *Silvicultura comunitaria y desarrollo local*, Revista Electrónica México Social, CEIDAS, A.C. Junio 2012.
- SAGARPA – UACH. *Evaluación externa de resultados, Programa de atención a contingencias climatológicas, PACC 20*, diciembre 2010.
- SAGARPA, *Evaluación Estratégica al Programa de Apoyos Directos al Campo “PROCAMPO”*, abril 2011.
- SAGARPA. *Informe de Labores. Años 2008 a 2012*.
- SAGARPA, *Producción pecuaria sustentable y ordenamiento ganadero, 2008 – 2012. Nuevo PROGAN, características, avances, problemas y soluciones*, octubre 2008.
- SAGARPA. *Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 2001-2006*. 2001.
- SAGARPA, *Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación*. DOF, abril 25 de 2012.
- SAGARPA, *Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación*. DOF, diciembre 30 de 2011.

- SAGARPA, *Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación*. DOF, diciembre 31 de 2010 y reformado el 2 de mayo de 2011.
- SAGARPA. *Reglas de operación del programa de apoyos directos al campo (Procampo), para los ciclos agrícolas primavera-verano 2002 y otoño-invierno 2002/2003*, febrero 18 de 2002.
- SAGARPA. *Retos y oportunidades del sistema agroalimentario de México en los próximos 20 años*. México, octubre 2010.
- Schejtman, Alexander y Berdegú, Julio A., *Desarrollo Territorial Rural*, RIMISP, Santiago, Chile, 2003.
- SEMARNAT, *Agenda del agua 2030*, CONAGUA, marzo 2011.
- Soros, George, *La Crisis del Capitalismo Global. La sociedad abierta en peligro*, Plaza & Janés, 1999.
- World Bank, *Mexico. Issues in agricultural, natural resources and rural poverty*, Report 14962, 1995.
- World Bank, *Notes on agriculture, Natural resources and poverty*. 1994.

Anexos

Anexo 1. Estructura programática

La instrumentación de la política sectorial se respalda con la canalización de recursos fiscales, a través de programas, proyectos y acciones específicas; obras de infraestructura; y el gasto administrativo del ramo. Del presupuesto total asignado al SRP en el período 2007-2012, aproximadamente el 85% corresponde a recursos fiscales para subsidios y el 15% restante para la ejecución directa de programas y/o acciones estratégicas sin reglas de operación y para gastos administrativos y de operación de la Dependencia y sus organismos sectorizados, incluyendo las instituciones de educación e investigación sectorizadas.

El presupuesto destinado a la operación de la Dependencia y sus organismos sectorizados comprende instrumentos de coordinación y articulación que tienen un papel importante en la implementación de la política sectorial, entre los que destacan los servicios dirigidos a sanidades y los de innovación y transferencia de tecnología, así como los servicios de capacitación y asistencia técnica. También se incluyen instrumentos que contribuyen a organizar a los productores, a través de los sistemas producto, y a la coordinación con los diferentes órdenes de gobierno, así como diversas actividades que se realizan para la cooperación internacional, la definición de cuotas de importación y los instrumentos normativos y de regulación de las actividades agropecuarias y pesqueras, generalmente expresados en normas, lineamientos, y reglas de operación, entre otros, y que implican a su vez funciones de aplicación, seguimiento y vigilancia.

Por otro lado, es importante señalar que la relevancia de los instrumentos que sí tienen una expresión presupuestal no necesariamente se corresponden con la proporción de recursos que se destinan a los mismos. Hay programas o proyectos que en términos presupuestales pueden parecer de menor importancia, pero sin embargo, pueden tener un valor estratégico muy importante, tanto por su orientación específica a productos, regiones o segmentos de productores, como por tratarse de nuevos enfoques o esquemas de atención que requieren procesos de maduración y una expansión paulatina de su alcance.

i. Orientaciones principales del gasto público sectorial

Resulta importante conocer la definición e instrumentación de las orientaciones del gasto público sectorial, a partir de su expresión en la estructura programático-presupuestal. Por lo anterior, a continuación se presenta un ejercicio construido a partir del presupuesto 2012 que establece seis programas sustantivos, además del programa de educación y el gasto administrativo del ramo, en el cual se trata de identificar las principales orientaciones de la política sectorial, a través de la instrumentación del gasto público⁴⁵:

⁴⁵ La estructura programática de SAGARPA registró importantes modificaciones en 2008 y 2011, y otros ajustes en 2012, para quedar finalmente en seis programas sustantivos: (i) Acciones en Concurrencia con las Entidades Federativas en materia de Inversión, Sustentabilidad y Desarrollo de Capacidades; (ii) Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura; (iii) Apoyo al Ingreso Agropecuario; (iv) Prevención y manejo de riesgos; (v) Desarrollo de capacidades,

**Tabla A1. Distribución de recursos presupuestales, 2007 – 2012 según orientaciones del gasto público
(Millones de pesos corrientes)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Promedio
Presupuesto total SAGARPA	57,118	64,112	68,053	71,672	74,927	71,378	67,877
Gasto administrativo del ramo	5,603	7,745	8,552	5,584	5,802	6,489	6,629
Programa de Educación e Investigación	3,588	3,710	4,004	4,192	4,356	5,044	4,149
Transferencias directas al ingreso de los productores (<i>Procampo, Progan, Café</i>)	20,020	17,859	20,478	19,445	18,060	19,418	19,213
Manejo de riesgos (mercado, sanitarios y contingencias climatológicas)	9,878	13,462	13,902	16,069	20,478	16,033	14,970
Apoyos a los procesos de inversión y modernización (tecnología de riego, recursos genéticos, garantías, organización productores y SP, información, ITT, capacitación y asistencia técnica, otros)	8,546	13,513	12,548	13,335	13,988	12,215	12,357
Apoyos a precios de insumos básicos (diesel, gasolina, fertilizantes)	2,657	2,739	1,600	3,225	2,651	2,900	2,628
Infraestructura y equipamiento postproducción (Manejo Postcosecha; Infraestructura y Equipamiento Pesquero)	3,349	226	1,117	2,794	2,092	2,690	2,045
Atención territorial e integral (<i>PESA, TH, PRODEZA</i>)	3,380	2,608	3,415	3,649	3,136	3,828	3,336
Sustentabilidad de recursos naturales (<i>COUSSA</i> , programas pesqueros, reconversión productiva, bioenergía y fuentes alternativas, bioseguridad)	97	1,900	1,578	2,648	3,055	1,235	1,752
Programas específicos (<i>MASAGRO, PROMAF</i> , Agricultura de Autoconsumo)	0	350	861	731	1,308	1,527	796
Estructura porcentual							
Gasto administrativo del ramo	9.8%	12.1%	12.6%	7.8%	7.7%	9.1%	9.8%
Programa de Educación e Investigación	6.3%	5.8%	5.9%	5.8%	5.8%	7.1%	6.1%
Transferencias directas al ingreso	35.0%	27.9%	30.1%	27.1%	24.1%	27.2%	28.3%
Manejo de riesgos	17.3%	21.0%	20.4%	22.4%	27.3%	22.5%	22.1%
Apoyos a los procesos de inversión y modernización	15.0%	21.1%	18.4%	18.6%	18.7%	17.1%	18.2%
Apoyos a precios de insumos básicos	4.7%	4.3%	2.4%	4.5%	3.5%	4.1%	3.9%
Infraestructura y equipamiento postproducción	5.9%	0.4%	1.6%	3.9%	2.8%	3.8%	3.0%
Atención territorial e integral	5.9%	4.1%	5.0%	5.1%	4.2%	5.4%	4.9%

Innovación Tecnológica y extensionismo Rural; (vi) Sustentabilidad de los Recursos Naturales. La información presupuestal fue proporcionada por la SAGARPA y agrupada a partir de criterios definidos por el equipo de trabajo del estudio y que se presentan en el Anexo 2 (SAGARPA. Presupuesto 2007 – 2012). Se considera que en términos de aproximación las posibles imprecisiones no afectan los resultados que se presentan.

Sustentabilidad recursos naturales	0.2%	3.0%	2.3%	3.7%	4.1%	1.7%	2.6%
Programas específicos	0.0%	0.5%	1.3%	1.0%	1.7%	2.1%	1.2%

Porcentaje del presupuesto comprometido

Administrativo + Educación + Transferencias + Manejo riesgos	68.4%	66.7%	69.0%	63.2%	65.0%	65.8%	66.2%
---	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Notas:

1. Programas *PROCAMPO* y *PROGAN*. Se considera que los apoyos adquieren la condición de transferencias cuando los reciben los segmentos de productores de menor escala, o en condición de pobreza, que en ambos casos son la mayoría. Para el resto de productores, es posible que los apoyos hayan sido utilizados para procesos de inversión, adquiriendo en estos casos, una característica que los acerca a los programas orientados al fomento productivo.

2. En la orientación definida como atención territorial e integral, la estructura programática de los dos últimos años muestra los programas y proyectos con esta orientación. No sucede lo mismo en las estructuras anteriores, por lo que asumimos que programas como desarrollo rural y algunos de atención a la sustentabilidad de recursos naturales, y de desarrollo de capacidades y extensionismo, corresponden a esta orientación.

Fuente: Elaboración propia con base en el Anexo 2 "SAGARPA Presupuesto 2007 – 2012"

Las apreciaciones generales sobre la evolución y distribución de los recursos presupuestales, según las principales orientaciones identificadas, se presentan en el Capítulo 4. Por ahora, sólo es necesario señalar que es a partir de esta estructura, las orientaciones de política sectorial y el marco de estas limitaciones presupuestales, como consideramos que se atendieron los diferentes problemas y causas que limitan el desenvolvimiento de las actividades primarias en el SRP.

Anexo 2. Atención de los problemas centrales en el SRP

- a. Atención al problema de bajo crecimiento en las actividades agropecuarias y pesqueras.

El bajo crecimiento de las actividades productivas primarias tiene como expresión el comportamiento del PIB agroalimentario y primario. En el periodo 1994 - 2010, *El Diagnóstico* señala que el crecimiento de la agricultura, la silvicultura y la pesca fue de 1.9%, en promedio anual, inferior al reportado por la economía en su conjunto y al crecimiento del sector agroalimentario, que fue de 2.5% anual, en ambos casos.

Este problema está relacionado con una serie de dificultades y carencias como son el deterioro de los recursos naturales; la falta de esquemas de manejo eficientes para promover la productividad; la carencia de esquemas de aprovechamiento de actividades no agropecuarias y/o pesqueras; la falta de capitalización de los productores; la ausencia de capacidades empresariales; la falta de infraestructura pública y privada pertinente; la falta de asesoría permanente para el desarrollo/consolidación de las UER; la falta de competitividad; y la falta de esquemas confiables de asociación entre la industria y los productores de materias primas.

Adicionalmente, estas actividades se desarrollan en un contexto de altos riesgos derivados de las contingencias climatológicas y de aspectos de sanidad vegetal y animal, además de los riesgos del mercado que se manifiestan en los vaivenes de los precios nacionales e internacionales.

El PND 2007-2012 señala que el sector agropecuario y pesquero continúa siendo el de menor productividad en la economía mexicana, representando sólo una cuarta parte de la productividad del sector industrial y menos de una quinta parte del sector servicios (Poder Ejecutivo 2007).

La baja productividad no refleja con exactitud la realidad del medio rural, ya que en los segmentos de productores comerciales y competitivos, se registran niveles de productividad altos, en contraste, con las UER que corresponden a niveles de subsistencia o con una mínima vinculación a los mercados, cuya productividad tiende a ser muy baja, y en algunos casos, muy por debajo del promedio nacional.

La política sectorial plasmada en el Programa Sectorial 2007-2012 estableció diferentes estrategias para el logro de los objetivos propuestos que pueden relacionarse con la atención que se ha proporcionado a los problemas principales en el SRP.

De manera esquemática, y para facilitar el análisis de la política sectorial y su instrumentación, en la siguiente tabla se presentan las principales orientaciones que atendieron el problema de la baja producción, identificando los diferentes programas y acciones, mediante los cuales se enfrentaron las causas de este problema:

Tabla A2. Orientaciones de la Política Sectorial para atender el bajo crecimiento de las actividades productivas primarias

PRINCIPALES ORIENTACIONES DE LA POLÍTICA SECTORIAL	INSTRUMENTACIÓN PROGRAMÁTICA
a) Manejo de riesgos de mercado, sanitarios y por contingencias climatológicas	Apoyos al ingreso objetivo y la comercialización <i>Componente de atención de desastres naturales (CADENA)</i> <i>Sanidad fitozoosanitaria e inocuidad agroalimentaria</i>
b) Apoyo a los procesos de inversión y modernización de las actividades productivas	<i>Apoyos a la inversión: componentes agrícola, ganadero y pesca (concurrentes con entidades federativas) Componentes estratégicos: agricultura protegida, tecnificación del riego, recursos genéticos</i> Organización de productores y fortalecimiento de SP <i>Información, desarrollo de mercados y promoción de exportaciones</i> <i>Apoyos para inducir financiamiento formal</i> <i>Innovación y Transferencia de Tecnología (ITT) con participación de INIFAP e INAPESCA.</i> <i>Desarrollo de capacidades y extensionismo rural (INCA Rural y SINACATRI)</i>
c) Apoyo a precios de insumos básicos	<i>Subsidios a diesel, gasolina, fertilizantes</i>
d) Fortalecimiento de los procesos de inversión en las fases postproducción	<i>Componentes estratégicos: Manejo Postcosecha (PROVAR; FIMAGO); Infraestructura pesquera y acuícola.</i>
e) Ejecución de programas específicos para impulsar la producción de granos básicos	<i>Programa de Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional (MASAGRO)</i> <i>Programa de Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol (PROMAF)</i>

Fuente: Elaboración propia

b. Manejo de los riesgos en las actividades productivas

El manejo de los riesgos se identifica como parte de las estrategias del objetivo de seguridad alimentaria. La política actual se centra en tres instrumentos que son los apoyos a la comercialización (cuya ejecución está a cargo de ASERCA⁴⁶), el fortalecimiento de los servicios de sanidad fitozoosanitaria (a través de SENASICA) y el reforzamiento del componente de atención a desastres naturales (ejecutado por gobiernos estatales), que en conjunto representan el 22% del total del presupuesto sectorial en el periodo analizado.

- Apoyos a la comercialización

El principal instrumento es el componente de *apoyos al Ingreso Objetivo y Comercialización*, que conforma un abanico de apoyos para la comercialización, tanto para venta como para compra de los productos elegibles, incluyendo apoyos para el acceso a granos, la exportación, el proceso comercial (apoyo por compensación de bases de agricultura por contrato); y para el proceso de

⁴⁶ Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca). A partir del nuevo Reglamento Interior de la SAGARPA publicado mediante Decreto el 25 de abril 2012, este organismo se denomina Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios.

certificación de calidad. Se consideran pagos o apoyos a compradores que se orientan al desplazamiento de las cosechas excedentarias y/o con problemas de comercialización en tiempos y lugares requeridos, así como para el fomento de la celebración de contratos de compra-venta entre productores y compradores, que contribuyan al ordenamiento del mercado⁴⁷. Adicionalmente ofrece apoyos a los productores agropecuarios para financiar el pago de primas de coberturas de precios, también para productos elegibles que incluyen, además de cultivos agrícolas, algunos productos pecuarios⁴⁸.

Estos apoyos tienen como finalidad, por un lado, incorporar el uso de nuevas herramientas de protección contra riesgos de mercado, y, por otro, evitar el desplazamiento de la oferta nacional, en particular de granos básicos y oleaginosas frente a la competencia exterior.

Durante el periodo 2007 - 2012, en forma global, los apoyos al ingreso objetivo y comercialización operados por ASERCA representaron en promedio el 15% del total de recursos del sector, si bien con una tendencia a disminuir su participación relativa.⁴⁹

- Servicios de sanidad animal y vegetal

Los servicios de sanidad se llevan a cabo por el *Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA)*, organismo que realiza la regulación y emisión de normas sanitarias agrícolas, ganaderas, y de inocuidad agroalimentaria, así como la realización de campañas fitozoosanitarias regionales o nacionales de prevención o erradicación de plagas y/o enfermedades. Las campañas de salud animal se han orientado a eliminar las principales enfermedades que afectan al ganado bovino, porcino, ovino, caprino y aves; y en el caso de la sanidad vegetal, las acciones se orientan a la protección de frutas, hortalizas, cítricos, aguacate, café y algodón.

Como parte de estas acciones también promueve la inocuidad agroalimentaria, acuícola y pesquera, así como el desarrollo de un sistema de trazabilidad y el fortalecimiento de los establecimientos o *Rastros Tipo Inspección Federal (TIF)* para garantizar la inocuidad de los productos cárnicos.

La operación del SENASICA a nivel nacional ha estado respaldada por una creciente canalización de recursos que en el periodo de 2007 a 2012 representó el 4.5% del presupuesto total del sector (en 2012 se autorizó un monto récord del orden de 3.7 miles de mdp, 10% superior en términos reales al ejercido el año anterior), lo que ha permitido fortalecer su presencia a nivel nacional y cumplir sus funciones, canalizando mayores recursos económicos y reforzando acciones básicas como las

⁴⁷ El apoyo al ingreso objetivo opera como un pago deficitario (hasta un rendimiento máximo por ha) fijado por el gobierno para cada región, para un grupo de cultivos: Maíz, Trigo panificable, Trigo cristalino, Sorgo cártamo, Canola, Algodón pluma, Arroz, Soya y Girasol (R.O. de 2012).

⁴⁸ Los productos elegibles son: maíz, trigo, arroz, sorgo, algodón, avena, café, jugo de naranja, caña de azúcar, cacao, cebada, oleaginosas y sus derivados, ganado bovino, ganado porcino y leche. De acuerdo al producto se podrá tomar la cobertura con otro producto que sea representativo del movimiento de precios (*Ibid*).

⁴⁹ El presupuesto autorizado para 2012 es de 8.5 mil millones, lo cual equivale a 12% del presupuesto total del sector, mostrando una tendencia a disminuir estos apoyos. En 2009 y 2010 representaron aproximadamente 16%. (*Anexo 2 SAGARPA: Presupuesto 2007 - 2012*)

campañas fitozoosanitarias, el control de la movilización de productos, la entrada y salida del país de los mismos y el establecimiento de cinturones de inspección y vigilancia en todo el territorio nacional. Un avance importante ha sido propiciar una mayor participación de los gobiernos estatales y de los productores en los comités de sanidad animal y sanidad vegetal para la definición de los programas de trabajo. Se ha logrado también mantener estatus sanitarios favorables en diferentes enfermedades que afectan tanto animales como vegetales, y se ha conformado un sistema de alerta temprana para detectar posibles brotes de enfermedades.

- Atención de contingencias climatológicas

La atención de estos riesgos se realiza a través del *Componente de Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero (CADENA)*,⁵⁰ que opera con base en dos principales líneas de acción:

1. Promover la utilización de instrumentos financieros y la contratación de seguros catastróficos para las actividades agrícola, ganadera y pesquera.
2. Apoyar a la población afectada por contingencias climatológicas que no tiene seguros mediante la entrega de apoyos directos.

Actualmente, se ofrecen apoyos para atender los daños ocasionados por contingencias climáticas de ocho riesgos de fenómenos hidrometeorológicos: sequía, helada, granizada, nevada, lluvia torrencial, inundación, ciclón, y tornado; y cuatro fenómenos geológicos: terremoto, erupción volcánica, maremoto y movimiento de ladera⁵¹.

Este componente se dirige a productores agropecuarios, pesqueros y acuícolas de bajos ingresos que no cuentan con algún tipo de aseguramiento público o privado⁵². Considera también productores que, contando con un seguro de empresas privadas o fondos de aseguramiento, deseen asegurar un monto adicional por hectárea en un esquema catastrófico para la reincorporación a su actividad productiva en caso de desastres naturales.

Durante los últimos años se ha brindado especial importancia a la inducción y desarrollo de la cultura de la prevención de riesgos y fortalecimiento del aseguramiento catastrófico, mediante apoyos a los productores para la contratación de seguros en instituciones financieras, con una participación muy importante de AGROASEMEX. Adicionalmente se han realizado actividades de capacitación y formación técnica de los actores que intervienen en la atención de los productores afectados por desastres naturales.

⁵⁰ Este componente forma parte del *Programa de Prevención y Manejo de Riesgos* a partir de 2012 y da continuidad al anterior *Programa de Atención de Contingencias Climatológicas (PACC)* (R.O. 2012).

⁵¹ Los pagos directos y los apoyos para contratación de seguros catastróficos se realizan en coparticipación de recursos federales y estatales con diferentes mezclas (*Ibid*).

⁵² Productores agrícolas: de hasta 10 ha de temporal y riego, cíclicos o perennes; Productores pecuarios. con un hato ganadero de hasta 50 unidades animal de ganado mayor (bovino) o su equivalente en ganado menor. Productores pesqueros con una embarcación menor a 10.5 metros de eslora, cuya capacidad extractiva sea de hasta 15 toneladas anuales de producto fresco. Productores acuícolas con una capacidad productiva de hasta 5 toneladas anuales de producto fresco o hasta 50,000 piezas anuales de otras especies (*Ibid*)

En forma complementaria se ha impulsado el desarrollo de información o equipamiento tecnológico para la prevención de desastres naturales, entre otros, el fortalecimiento de la *red de estaciones meteorológicas para identificar la presencia de desastres naturales*.

En el periodo de análisis, los recursos destinados al manejo de riesgos por desastres naturales han representado el 2% del total del presupuesto del sector, aunque para 2011, representó el 4.5% del total.

- c. Apoyo a los procesos de inversión y modernización de las actividades productivas.

La economía del país está inmersa en un ambiente global, lo cual significa amplias oportunidades de expansión, pero también exige aumentar la competitividad global del sector y de las ramas productivas para competir en el mercado internacional.

La política sectorial ha establecido diferentes acciones y programas orientados a fortalecer la competitividad de las actividades productivas en el medio rural. El fortalecimiento de la competitividad se centra por un lado en la consolidación organizativa de los productores en torno a los sistemas producto, subsidios para adquisición de insumos básicos y el fortalecimiento de los procesos de incorporación de tecnologías, mediante la dotación de estos servicios, a través de las instituciones de investigación y educación del sector, y el fortalecimiento de los servicios de capacitación y asistencia técnica a los productores.

Entre los problemas que aquejan a las actividades en el sector están la baja dotación de activos, los bajos flujos de inversión y la aún limitada participación de las instituciones financieras. En respuesta a lo anterior, para impulsar la modernización y la productividad, la política sectorial ha establecido programas de apoyos directos a los productores para sus procesos de inversión, así como apoyos para inducir el acceso a los recursos crediticios formales.

- Apoyos directos para la inversión en proyectos productivos

Estos apoyos se concentran en el *Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura (PAIEI)* que tiene diversos componentes para apoyar las actividades primarias de manera generalizada y/o dirigidas a atender aspectos estratégicos. En el primer caso, los apoyos se orientan a través de los *Componentes Agrícola, Ganadero y Pesca*, cuya ejecución, desde 2011, recae en los gobiernos estatales, mediante convenios y planes estatales que identifican las prioridades para su canalización⁵³.

En el segundo caso, los apoyos se brindan a través de los denominados componentes estratégicos para fortalecer la competitividad, impulsar actividades específicas o atender necesidades particulares de algunas actividades productivas. Estos componentes brindan apoyos para el desarrollo de la agricultura protegida (infraestructura y equipamiento, capacitación, desarrollo de tecnologías, sistema de información, difusión y promoción, y estudios de mercado). Se han

⁵³ Son apoyos directos de carácter complementario para la inversión en infraestructura, equipamiento y adquisición de materiales vegetativos, que incluyen conservación y manejo de recursos y áreas de producción, para la realización de actividades de producción primaria (*Ibid*).

instrumentado también apoyos para impulsar la tecnificación de riego, para fomentar la producción de alimentos y materias primas, a través del incremento de la superficie tecnificada de riego a nivel parcelario y un uso racional del agua. Los apoyos se dirigen a la adquisición e instalación de sistemas de riego tecnificado nuevos para su operación en el predio o parcela.

Para el subsector pesquero y acuícola, se consideran apoyos para promover la modernización y la operación eficiente de la flota pesquera mayor⁵⁴ y, para las embarcaciones menores, se otorgan apoyos para la sustitución de motores⁵⁵.

Para promover la productividad, se ha implementado el *Componente de Recursos Genéticos* (agrícolas, pecuarios y pesqueros y acuícolas) que apoya la conservación, caracterización, evaluación, validación de la riqueza genética existente en el país, en particular, aquéllas de mayor importancia biológica o económica. Se ofrecen apoyos para adquirir vaquillas gestantes lecheras, cárnicas y de doble propósito; hembras púberes ovinas y servicios de inseminación, y transferencia y validación de tecnología para engorda de organismos acuáticos con fines económico y/o alimenticios.

- Apoyos para inducir el financiamiento de las actividades productivas

El financiamiento de las actividades productivas, se encuentra sujeto a las condiciones de los agentes financieros para conceder crédito que tradicionalmente exigen que los fondos puedan asegurarse por medio de una hipoteca, endoso u otra garantía financiera, procedimientos que excluye a muchos productores, por lo que se han ofrecido diferentes esquemas de apoyos para inducir un mayor financiamiento en el medio rural, a fin de apoyar los procesos de inversión en las actividades del sector.

La política de financiamiento se sustenta principalmente en dos instituciones financieras, FIRA y FINRURAL, y en apoyos específicos operados por SAGARPA⁵⁶. El desarrollo del sistema financiero no es competencia de la Secretaría; sin embargo, realiza esfuerzos para inducir el acercamiento de estos servicios a la población en el medio rural, especialmente en las zonas menos atendidas. Así, se han instrumentado esquemas que van desde apoyos para la creación de instituciones financieras no bancarias, como una forma de lograr una mayor penetración de estos servicios y el acercamiento a los productores en regiones alejadas, hasta apoyos para garantías que faciliten el acceso a mecanismos crediticios, así como la creación de diferentes fondos para este mismo fin.

⁵⁴ Está dirigido a personas físicas o morales con embarcaciones mayores, al amparo de un permiso o concesión de pesca vigente, deterioradas y que requieran ser modernizadas y equipadas, incluye la sustitución del motor principal de la embarcación, adquisición e instalación de implementos catalizadores y otros conceptos (*Ibid*).

⁵⁵ Los beneficiarios son personas físicas y morales que se dediquen a la captura de especies marinas o dulce acuícolas (*Ibid*).

⁵⁶ Las instancias ejecutoras de estos apoyos son FIRA a través del "FONAGA" y Financiera Rural, a través del Fondo para la profundización del financiamiento rural "Fondo PROFIN". Al cierre de 2009 el financiamiento total al sector ascendió a 102 mil mdp, de los cuales más del 70% provinieron de la banca comercial ya sea con recursos propios o a través de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), por su parte Financiera Rural participa con aproximadamente el 17% del financiamiento al sector y los intermediarios financieros no bancarios que operan con FIRA participan con aproximadamente un 11% (SAGARPA, Octubre 2010)

Actualmente SAGARPA utiliza principalmente dos instrumentos para promover el otorgamiento de crédito formal, ambos con esquemas para complementar las garantías del acreditado. El primero es el *Componente de Garantías* que otorga apoyos para garantías líquidas que coloque a los productores en posición de calificar como sujetos de crédito, y con ello acceder o mantener al financiamiento formal⁵⁷. Para ello se impulsa el *Fondo Nacional de Garantías de los Sectores Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural* (FONAGA), mediante el cual durante el periodo de 2008-2011 benefició a poco más de 3 millones productores, correspondiendo el 76.1% a productores de bajos recursos (PD1 y PD2) de acuerdo a la estratificación de FIRA⁵⁸. También a través de este Fondo se estableció el *Programa Especial de Apoyo a la Compra Consolidada de Fertilizantes* (PROFÉRTIL/FONAGA) para otorgar garantías a los productores para contratar créditos dirigidos a la compra de fertilizante para el cultivo de maíz, sorgo, caña de azúcar, frijol, cebada, trigo y arroz.

El segundo instrumento es el *Fondo para la Inducción de Inversión en Localidades de Media, Alta y Muy Alta Marginación* que apoya a productores de localidades de media, alta y muy alta marginación y que requieren garantías líquidas para financiar sus aportaciones a proyectos, así como garantías complementarias para obtener financiamiento para capital de trabajo.

- Fortalecimiento de la organización de los productores

Especial importancia se ha brindado a fortalecer la organización de los productores y de los diferentes eslabones de las cadenas productivas. Se han establecido apoyos para fortalecer las capacidades en general de estas organizaciones y para fortalecer la operación de los diferentes Sistema Producto (SP) Agrícolas, Pecuarios y Pesqueros - Acuícolas⁵⁹.

Los *Comités de los Sistemas Producto* (CSP) nacen con la LDRS que los define como “*El conjunto de elementos y agentes concurrentes de los procesos productivos de productos agropecuarios, incluidos el abastecimiento de equipo técnico, insumos productivos, recursos financieros, la producción primaria, acopio, transformación, distribución y comercialización*”. Los Comités son foros para ordenar las reglas para todas las ramas de producción agrícola, pecuaria, acuícola y pesquera. Estas reglas se reservarán y se unirán a las que salgan del CMDRS⁶⁰.

⁵⁷ Los apoyos se dirigen a productores en general, así como a los Intermediarios Financieros y Fondos de inversión, que requieran garantías para acceder o mantener el financiamiento formal, y/o apoyos para la constitución de capital de riesgo y/o la contratación de seguros agropecuarios para la reactivación productiva, y/o esquemas que mejoren las condiciones de acceso para los productores, como de oferta crediticia de los Intermediarios Financieros, a través de nuevos centros de oferta (RO, 2012).

⁵⁸ Los productores PD1 tienen un ingreso neto anual menor a mil veces el salario mínimo diario (VSMD) de la zona en la que se realizarán las inversiones; y los PD2 son productores con un ingreso neto anual mayor a mil y hasta tres mil VSMD (Gobierno Federal, 2012).

⁵⁹ Se ha instrumentado un programa de apoyo a la organización que brinda apoyos a organizaciones de productores y para consolidar los SP. Los apoyos se destinan al desarrollo de congresos, seminarios, talleres, cursos y mesas de negocios; elaboración de planes estratégicos y de negocios, estudios de mercado y de oportunidades de negocios; contratación de servicios profesionales; y creación de sistemas de información y promoción de productos (RO, 2012).

⁶⁰ La LDRS define la integración de cadenas como el desarrollo de alianzas estratégicas adentro de cadenas mediante la formación y formalización de CSP, en donde estos comités constituirán los mecanismos de planeación, comunicación y concertación permanente entre los actores económicos que forman parte de las cadenas productivas (LDRS, 2011).

El Programa Sectorial para el periodo 2001-2006 estableció tres grandes líneas estratégicas para lograr los objetivos de los SP:

1. La agroindustria como punta de lanza para lograr una integralidad de las cadenas productivas, bajo una lógica de integración hacia atrás.
2. Esquemas de integración satisfactorios para las partes, para definir arreglos perdurables y confiables en la integración de las cadenas productivas. Se planteó como requisito la seguridad en el cumplimiento de compromisos de compraventa de la producción primaria.
3. Asegurar el abasto de materias primas de cada eslabón de las cadenas agroindustriales en condiciones competitivas internacionalmente, así como fortalecer los esquemas de coordinación entre los eslabones de cada cadena.

La definición y operación de los SP representa un largo proceso que aún se encuentra en etapa de consolidación. La política sectorial vigente tomó los avances de la administración anterior, durante la cual los esfuerzos se centraron en integrar los SP a nivel nacional y estatal para los principales productos de las cadenas de valor agrícolas. En esta administración este proceso se extendió también a las cadenas de valor pecuarias y de pesca.

Actualmente se reportan 48 SP nacionales (39 cultivos agrícolas y 9 pecuarios), además de 73 sistemas estatales pesqueros y acuícolas⁶¹. Se promueve la creación y operación de los SP a nivel estatal con la intención de que sean la instancia que recoja los planteamientos de cada ámbito territorial para alinearlos con los planes rectores nacionales.

La política reconoce que se requiere reforzar la organización y representatividad en estos órganos, así como fortalecer el desarrollo de capacidades al interior de los CSP para incrementar la integración y eficiencia en su operación. Por ello impulsa su fortalecimiento, apoyando su consolidación y operación, así como la formulación de sus planes rectores como instrumentos que indiquen los planteamientos estratégicos y requerimientos para avanzar en la competitividad de cada sistema. Se prevé que para el cierre de este año el 100% de los SP se encuentren operando con planes rectores⁶².

Para fortalecer sus niveles de productividad, rentabilidad y competitividad, el Gobierno Federal mantiene apoyos para las diferentes actividades productivas integradas en SP, a través principalmente de los *Componentes Agrícola, Ganadero y Pesca del Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura*, mencionados en párrafos anteriores.

Entre los objetivos que se persigue con la consolidación de los SP se encuentra avanzar hacia una mayor articulación entre los productores y las instancias que brindan los servicios en materia de

⁶¹ Agrícolas: Representan 74% del valor total de la producción agrícola; Pecuarios: Carne bovino, bovino leche, apícola, aves carne, ovinos, porcinos, canícula, caprinos, huevos para plato. Pesqueras y acuícolas: Cadenas acuícolas y pesqueras: 73 CSP Estatales, distribuidos en 24 entidades federativas (*Gobierno Federal, 2012*).

⁶² *Ibid*

innovación tecnológica y transferencia de tecnología, así como de los servicios de capacitación y acompañamiento técnico, en los diferentes programas de fomento productivo.

- Dotación de servicios de capacitación, innovación y transferencia de tecnología

El *Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural* atiende estas acciones con apoyos para servicios técnicos y capacitación, proporcionados por instituciones de educación y/o investigación, o prestadores de servicios certificados por la SAGARPA, a fin de facilitar a los productores el acceso al conocimiento, información y uso de tecnologías modernas; su interacción con sus socios estratégicos en investigación, educación, agronegocios y el mercado; y el desarrollo de sus propias habilidades y prácticas técnicas, organizacionales y gerenciales.

La política sectorial ha establecido un componente para brindar apoyos para servicios de investigación, validación y transferencia de tecnología. Para su ejecución se apoya principalmente en las instituciones de Investigación y educativas del sector, además de asociaciones o sociedades civiles cuyo objeto social sea la investigación, innovación y transferencia de tecnología.

Su instrumentación se realiza principalmente en el marco del *Sistema Nacional de Innovación y Transferencia de Tecnología (SNITT)*⁶³ y el componente de Innovación y Transferencia de Tecnología del *Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural*. En los últimos años se ha promovido una mayor participación de la red de instituciones de educación e investigación en estos servicios y en la supervisión y evaluación de desempeño. La consolidación de las *Fundaciones Produce* y la mayor participación de los productores en la definición de las agendas de innovación tecnológica constituyen también un importante activo para avanzar en esta materia.

Mediante este Programa también se busca fortalecer la operación y gestión de las instancias ejecutoras e Instituciones o asociaciones en la operación de proyectos a nivel estatal, para la supervisión y seguimiento de los proyectos de investigación, validación y/o transferencia y desarrollo de tecnología.

Se otorgan apoyos monetarios para la operación y gestión como la actualización de la Agenda de Innovación Estatal (Catálogo de Necesidades de Tecnologías), así como para la ejecución de proyectos específicos de investigación, validación, y acciones de transferencia de tecnología y para equipamiento de laboratorios de investigación y para que las instancias ejecutoras realicen funciones de coordinación, supervisión, seguimiento y evaluación de los proyectos.

Las acciones se implementan con el objetivo de atender las demandas de las cadenas agroalimentarias y agroindustriales, y se han registrado avances en: (i) la consolidación de una red para la innovación tecnológica que ayude a adoptar, de forma permanente, tecnologías

⁶³ Órgano consultivo de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS). Dentro de este Sistema, concurren diferentes instituciones de investigación y de educación superior, tanto del sector como de otros sectores, así como las Fundaciones PRODUCE y la Coordinadora Nacional de Fundaciones Produce (COFUPRO). Esta red de instituciones públicas y privadas busca brindar servicios que soporten la innovación tecnológica y su transferencia hacia las actividades productivas.

competitivas; (ii) un Sistema Integral de las Fundaciones Produce que permite sistematizar la información de los proyectos en ejecución y resultados; y (iii) el fortalecimiento del Sistema de Investigación Nacional.

Actualmente se cuenta en el país con redes institucionales de educación e investigación, así como de prestadores de servicios y técnicos capacitados. El tema sigue siendo encontrar los mecanismos que den efectividad y articulación a los servicios para su aprovechamiento por parte de los productores en general y en particular a los segmentos de menor escala o más pobres.

En este programa, también se han incorporado componentes para brindar apoyos tanto a productores de las diferentes actividades productivas primarias, como a las Instituciones de Investigación, Educación Superior y Media Superior del Sector que proveen servicios profesionales de consultoría, extensionismo, asistencia técnica y capacitación para proyectos productivos; formación, capacitación, acreditación y en su caso certificación de prestadores de servicios profesionales y seguimiento a la calidad de servicios profesionales en el sector agropecuario, acuícola y pesquero.

Los apoyos financian la organización o asistencia a eventos de intercambio de conocimientos, tecnologías, experiencias y proyectos relevantes, la asistencia a los eventos de intercambio de conocimientos, tecnologías, experiencias y reuniones de presentación y selección de proyectos, así como el pago de los servicios de otorgados por prestadores de servicios profesionales, para quienes se ha establecido un programa de certificación.

Se contemplan también apoyos para los servicios prestados por Agencias de Desarrollo o Equipos de Técnicos constituidos como personas morales que brindan servicios integrales para la promoción y el fomento de actividades productivas con procesos de organización, producción, financiamiento, seguro, desarrollo empresarial.

Especial importancia se ha dado a fortalecer un esquema para la supervisión y seguimiento de la calidad de los servicios que se apoyan mediante instancias denominadas *Centros Estatales de Capacitación y Seguimiento a la Calidad de los Servicios Profesionales (CECS)*, que corresponde a una institución de educación de cada entidad.

Para la dotación de servicios de capacitación se ha promovido una mayor coordinación de los diferentes actores en esta materia a través del SINACATRI, con participación de INCA Rural, organismo que funge como Secretaría Ejecutiva de dicho sistema. Es oportuno señalar, que programas como *PESA*, y otros de atención territorial e integral y los que ofrecen apoyos para cultivos específicos, mantienen componentes que apoyan el acceso de los productores a los diferentes servicios de capacitación, asistencia técnica y asesoría que se ofrecen por las instituciones educativas y de investigación y por los prestadores de servicios profesionales (PSP).

Es importante destacar también el nuevo esquema que se viene instrumentando para la dotación de los servicios de capacitación, asistencia técnica y extensionismo rural, que tiende a privilegiar la oferta de servicios públicos mediante una mayor participación de la red de instituciones de educación e investigación del sector e incluso de otros sectores. Con este nuevo enfoque, se está replanteando el modelo basado principalmente en la dotación mediante un mercado de servicios

privados basado en los prestadores de servicios profesionales, que ha mostrado poca efectividad y fuertes distorsiones.

d. Acceso a precios competitivos de insumos básicos

Como parte de la estrategia de impulso a la competitividad, se mantienen subsidios para facilitar el acceso de insumos básicos a precios competitivos. Desde 2003⁶⁴ se apoya a los productores para que adquieran insumos energéticos como diesel, gasolina y fertilizantes. Los recursos para apoyar estas adquisiciones han representado el 4% del total del presupuesto sectorial en el periodo de análisis.

Es importante destacar que en un esfuerzo por reducir este tipo de apoyos, desde hace dos años los beneficiarios de diesel agropecuario, diesel marino y gasolina ribereña, pueden optar por continuar recibiendo el subsidio o renunciar a éste y adherirse a los apoyos de los *Programas para la Modernización de la Maquinaria Agropecuaria, Modernización de la Flota Pesquera y Racionalización del Esfuerzo Pesquero*, según corresponda, que reorientan sus apoyos para incrementar la productividad agropecuaria (uso de maquinaria moderna y apropiada para la producción de productos agrícolas y pecuarios).

Adicionalmente se otorga un subsidio a los precios de energía eléctrica para apoyar la competitividad de las unidades de producción con sistemas de riego en el país. El monto de este apoyo no se expresa en el presupuesto sectorial, pero se estima que ha significado un sacrificio fiscal de una magnitud similar a los subsidios que se destinan para diesel y gasolina.

e. Fortalecer los procesos de inversión en las fases de postproducción

El *Componente de Manejo Postproducción del PAIEI* tiene la finalidad de fortalecer las fases de acopio, almacenamiento y, en general, el manejo después de la fase de producción, que permita la incorporación de valor agregado y mejores condiciones de comercialización. Este componente incluye apoyos directos para la inversión en equipamiento e infraestructura, a través de dos esquemas específicos:

1. *Proyecto Estratégico para el Fortalecimiento de Infraestructura para la Movilización y Acopio de Granos y Oleaginosas (FIMAGO)* que apoya la modernización e incremento de la capacidad de postproducción, para disminuir las mermas y proporcionar valor agregado a los productos frescos.
2. *Proyecto de Apoyo al Valor Agregado de Agronegocios con Esquemas de Riesgo Compartido (PROVAR)*, orientado a la cadena de suministro de granos y oleaginosas, mediante apoyos para equipamiento e infraestructura de acopio, almacenamiento, movilización, monitoreo y control de calidad.

⁶⁴ Ley de Energía para el Campo, publicada en el DOF el 30 de diciembre de 2002. La ley establece que sus disposiciones son de orden público y están dirigidas a coadyuvar al desarrollo rural del país, estableciendo acciones de impulso a la productividad y competitividad, como medidas de apoyo tendientes a reducir las asimetrías con respecto a otros países de conformidad con lo que mandata la LDRS.

También proporciona apoyo para el establecimiento de infraestructura de inspección federal (Rastros TIF) dirigidos a elevar la eficiencia de la cadena de suministro de cárnicos. Por otro lado, brinda apoyo para *Centros de Acondicionamiento Pecuário* cuya función primordial es ayudar a la estandarización de los hatos y facilitar su comercialización y la realización de subastas, así como para mejorar las condiciones y tiempos de traslado de ganado, particularmente entre zonas con diferentes estatus sanitario.

Para el fortalecimiento de las fases postproducción, los apoyos a la inversión se complementan con acciones y apoyos dirigidos a promover la calidad e inocuidad agroalimentaria y la implementación de buenas prácticas en los procesos productivos, así como los apoyos para procesar cárnicos en las plantas tipo TIF, acciones que se impulsan desde el SENASICA y que sin duda contribuyen a impulsar la agregación de valor a los productos agropecuarios y pesqueros.

En cuanto al subsector pesquero y acuícola, en donde el rezago en materia de infraestructura y equipamiento postproducción es mayor, actualmente opera el *Componente de apoyo para Proyectos de Infraestructura Pesquera y Acuícola* que contribuye al manejo sustentable de la producción pesquera, el acopio y su conservación; garantizar la seguridad en las maniobras de atraque y desembarque; así como a la rehabilitación de las áreas de pesca, y la instalación de arrecifes artificiales. Ofrece apoyos económicos, entre otros, para: atracaderos integrales; rampas de botado públicas; muelle flotante e infraestructura pesquera de uso común; dragados y escolleras; arrecifes artificiales; lonjas pesqueras.

Las limitaciones actuales de infraestructura y equipamiento, tanto para el almacenamiento y procesos de acondicionamiento de los productos y de las demás fases para su comercialización, ponen de manifiesto el poco énfasis de la política pública para atender estos rezagos y que constituyen una limitante real para avanzar en la competitividad global del sector.

f. Programas específicos para impulsar la producción de granos básicos

En abril de 2011 se puso en marcha el *MASAGRO*⁶⁵, para contribuir a la seguridad alimentaria de las familias mexicanas, mediante el acceso a tecnologías agrícolas para el nuevo entorno ambiental. El *MASAGRO* tiene el objetivo principal de incrementar, en el corto y mediano plazo, en forma sustentable la producción y rendimientos de maíz y trigo de los productores de escasos recursos que practican agricultura tradicional o de subsistencia. Su propósito fundamental es acercar la investigación, desarrollo y transferencia de conocimientos y tecnologías que permita al productor incrementar la productividad, rentabilidad y sustentabilidad de las unidades de producción de temporal de pequeña y mediana escala. El Programa ofrece básicamente capacitación y acompañamiento técnico en agricultura, conservación, así como semilla de alto rendimiento mejorada en forma convencional. Tienen como metas a 10 años, aumentar entre 5 y 9 millones de toneladas la producción de maíz de temporal (la producción actual es de alrededor de 13 millones de toneladas), aumentar 50% el potencial de rendimiento del trigo, y agregar 350 mil toneladas a la producción anual del país.

⁶⁵ Participan más de 50 organizaciones nacionales e internacionales dedicadas a la investigación y desarrollo agrícolas reunido por iniciativa de la SAGARPA y del Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT) de México.

El Programa responde a la necesidad de atención a los productores más necesitados y la vinculación de tecnología de punta para combatir la pobreza y contribuir al desarrollo sustentable de México. Se centra en los agricultores de pequeña escala para que mejoren su productividad y con ello su abastecimiento alimentario, además de generar excedentes para mejorar sus ingresos y contribuir a reducir la dependencia de grano importado.

Durante la presente administración se puso en operación el *PROMAF* para incrementar la productividad en zonas con potencial de maíz, utilizando semilla mejorada, fertilizantes, agroquímicos y maquinaria y equipo agrícola. El Programa otorga apoyos de hasta el 50% del costo de la maquinaria y hasta el 100% de las garantías líquidas para créditos de avío. Se focaliza en áreas con buena y alta productividad de maíz avalada por el INIFAP.

Este programa ha permitido canalizar apoyos a los productores de maíz y frijol en todo el país para financiar servicios de asistencia técnica, capacitación, innovación tecnológica, desarrollo organizativo y mecanización de las unidades productivas, así como para promover una agricultura sustentable, usar crédito para capitalizarse y mejorar la rentabilidad.

Los apoyos se otorgan con base en una estratificación de productores⁶⁶ y límites de la superficie apoyada. Los productores interesados pueden participar por un máximo de tres años; y los productores de baja escala y de transición podrán participar adicionalmente como productores de alto rendimiento hasta por otros tres años.

g. Atención al problema de la pobreza de las familias rurales

La pobreza es una condición prevalente en la enorme mayoría de las familias rurales, cuyos miembros han visto deteriorarse las condiciones de intercambio de su producción y la base de sus recursos naturales. Estas condiciones junto a la falta de acceso a derechos agrarios para una gran mayoría de los jóvenes rurales, constituyen fuertes factores de expulsión.

El Diagnóstico señala que la pobreza en sus diferentes dimensiones persiste en el país, y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) indica que, en las zonas rurales, las personas en pobreza aumentaron de 2008 a 2010 del 62.4% al 64.9%, mientras que en las zonas urbanas el indicador cambió de 39.1% a 40.5%.

Según el CONEVAL, en 2010 la población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo en las zonas urbanas fue de 14.7%, mientras que en el medio rural llegó a 35.0%; en ambos casos este porcentaje significó un agravamiento de la situación prevaleciente en 2008. En 2010, mientras que

⁶⁶ Se reconocen tres tipos: i) Productores de baja escala: de autoconsumo ubicados en localidades de alta y muy alta marginación, así como por productores de baja escala con especialidad de variedades criollas de maíz que por sus características se destinan a atender nichos de mercado específicos (maíz pozalero, maíces morados y rojos, entre otros). ii) Productores en Transición: con superficies de temporal ubicadas en zonas de medio y alto potencial productivo conforme a la clasificación del INIFAP y/o de riego; iii) Productores de Alto Rendimiento: personas morales integradas por productores de maíz y/o frijol, con superficie ubicada en zonas de medio y alto potencial productivo conforme a la clasificación del INIFAP, que cuenten con acceso al financiamiento para la aplicación del paquete tecnológico (RO, 2012).

la población en pobreza extrema en las ciudades era de 6%, en el medio rural llegaba a 24%. Cabe señalar que estos indicadores se agudizan cuando se trata de población étnica⁶⁷.

De acuerdo a *El Diagnóstico*, las principales causas que originan la pobreza en el medio rural son el bajo desarrollo de capital humano y los bajos ingresos de los hogares. En el primer caso, las causas estructurales se refieren principalmente a los fuertes rezagos en materia de educación y salud en el medio rural, las cuales se atienden actualmente en el marco de la política global de desarrollo rural que se instrumenta mediante el PEC, con la participación en particular de las Secretarías de Educación Pública y la de Salud.

Por lo que se refiere al bajo ingreso de los hogares, las causas que originan esta situación sí corresponden al ámbito de atención de la política sectorial: baja productividad, bajo desarrollo de otras actividades en el medio rural y baja capacidad de inserción en otras actividades por parte de la población en general en el medio rural, en especial en las regiones de mayor marginación.

Éste es un problema multisectorial y multifactorial que rebasa la política sectorial y las responsabilidades de la SAGARPA, por eso *El Diagnóstico* centra su abordaje sobre el tema en el crecimiento económico y la sostenibilidad de la gestión rural y pesquera, en una relación de causa-efecto que incide negativamente en el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, propicia la emigración rural, y trastoca los arreglos familiares, así como la cohesión social. Señala que el SRP es una importante plataforma para la superación de la pobreza, pero advierte que no es suficiente. Enfatiza también la persistencia de factores exógenos al espacio rural y pesquero que restringen su superación y la prevalencia de los altos costos de transacción en la economía rural y pesquera. Subraya la necesidad de aumentar la inversión en bienes públicos, infraestructura económica, conectividad, preservación y manejo sustentable de recursos naturales, y, muy importante, en capital social y humano que reduzca las brechas en los indicadores de bienestar y oportunidades de empleo entre regiones, sectores económicos y grupos sociales. Finalmente, destaca la importancia de la participación de la sociedad rural por medio de la constitución de alianzas locales que se comprometan en el desarrollo regional, consolidando la participación social, incluida expresamente en las políticas públicas⁶⁸, al igual que la obligada transparencia y la rendición de cuentas en todo ámbito gubernamental y en toda acción de carácter colectivo y público.

En el ámbito de la política sectorial, se establecieron diferentes estrategias que tienen una relación con las principales causas de los bajos ingresos y que significaron desplegar diferentes acciones y programas orientados a apoyar el ingreso de los productores y a atender los bajos niveles de tecnología, desarrollo de capacidades y ampliación de oferta de actividades productivas, que se pueden resumir en cuatro grandes orientaciones:

⁶⁷ Por ejemplo en 2010 la población de habla indígena en situación de pobreza fue del 79% de la población total de habla indígena y el porcentaje en pobreza extrema es del 40%, valores muy superiores a los porcentajes que muestra la población nacional (46.2% y 10.4%, respectivamente). Fuente: CONEVAL, 2011.

⁶⁸ “... la participación social en la programación sectorial se realizará a través de las organizaciones nacionales integradas en el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, a que se refiere el artículo 17 de la presente Ley” (LDRS, Artículo 13, Fracción VIII). “Fortalecer la toma de decisiones en los órganos de participación social mediante la concreción de acuerdos entre los integrantes de las cadenas productivas” (Programa Sectorial, 2007-2012).

Tabla A3. Principales orientaciones de la política sectorial para atender la pobreza

PRINCIPALES ORIENTACIONES DE LA POLÍTICA SECTORIAL	INSTRUMENTACIÓN PROGRAMÁTICA
a) Transferencias directas al ingreso de los productores.	<i>PROCAMPO</i>
	<i>PROGAN</i>
	<i>Fomento Café</i>
b) Atención territorial e integral, principalmente de regiones con mayor marginación	<i>PESA</i>
	<i>PRODEZA</i>
	<i>Trópico húmedo</i>
c) Manejo de riesgos por desastres naturales.	<i>Componente de: Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero (CADENA)</i>
d) Programas específicos para Impulsar la productividad de los productores más vulnerables	<i>MASAGRO</i>
	<i>PROMAF</i>
	<i>FOINI y PROFIN</i>

Fuente: Elaboración propia, con base en el PEF Aprobado por la Cámara de Diputados para 2012. DOF 31 de diciembre 2011.

Es oportuno tener presente que una proporción de los recursos de los componentes generales (agrícolas, pecuarios y pesqueros) del *PAIEI*, que actualmente operan en el *Programa de Acciones en Concurrencia*, pueden canalizar apoyos para los segmentos de productores de más bajos recursos para apoyar sus procesos de inversión y acompañamiento técnico conforme a las prioridades que cada ámbito territorial establezca.

a. Transferencias directas al ingreso de los productores.

Durante la presente administración, se resolvió mantener la operación de *PROCAMPO* cuya operación se preveía concluir en 2008 y se dio continuidad al Programa de estímulos a la productividad ganadera (*PROGAN*) que concluyó en 2006 y fue renovado con un horizonte de cinco años (2008 a 2012) bajo un nuevo enfoque y con el nombre de *Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola (PROGAN)*. Estos Programas han constituido los instrumentos centrales para transferir recursos en forma directa en apoyo de los ingresos de los productores en el medio rural. Los recursos otorgados mediante estos instrumentos, en conjunto, han significado en el periodo de estudio, el equivalente a 28% del total de recursos del sector, en promedio anual.

El *PROCAMPO* surgió con el objetivo de transferir recursos en apoyo de la economía de los productores rurales, en un principio para los que se dedicaban a algún cultivo elegible (algodón, arroz, cártamo, cebada, frijol, maíz, sorgo, soya y trigo) y poco después se extendieron al resto de productores, mediante pagos directos por hectárea a los productores de las superficies registradas en el padrón, independientemente de la actividad productiva a la que se destine la superficie

Los apoyos de *PROCAMPO* mantienen un sesgo regresivo al beneficiar más a quien más superficie tiene, pero se han constituido en transferencias directas a los productores para apoyar su ingreso, principalmente para los agricultores de subsistencia y/o con pequeñas parcelas.

Con la finalidad de atenuar el sesgo regresivo del Programa, a partir de 2001 las Reglas de Operación establecieron una estratificación de beneficiarios⁶⁹ con el fin de dar un trato privilegiado a los productores de menores recursos. Asimismo se registran diferentes modificaciones o ajustes como el redondeo del pago mínimo a una hectárea por unidad de producción y el establecimiento de cuotas diferentes por tipo de ciclo productivo o por tamaño de superficie.

No obstante, los recursos del Programa siguen concentrándose en las regiones del Norte y Noroeste del país y tienden a ser menores en las regiones Sur – Sureste, donde hay más productores de menor escala.

De acuerdo a un estudio realizado recientemente⁷⁰, si se analiza la distribución de los recursos entre tres segmentos de beneficiarios que se establecieron de acuerdo al tamaño del predio, los resultados obtenidos para 2009 fueron:

- El segmento de beneficiarios con superficies de hasta cinco hectáreas apoyadas comprende el 77% de los beneficiarios del padrón, el 36% de la superficie y el 40.1% de los recursos aplicados. En este segmento, se utilizan los apoyos como complemento a sus ingresos para cubrir necesidades de alimentación, de vestimenta y de salud (según la condición de pobreza alimentaria o de capacidades que manifiestan dichas familias).
- El segmento de beneficiarios con superficies mayores a 5 y hasta 18 hectáreas representó el 19.1% del padrón y obtuvo el 33.8% de los recursos del programa; los apoyos se emplean como un complemento de los recursos necesarios para invertir o para incrementar el consumo familiar o, en menor medida, para financiar el capital de trabajo con lo cual se atiende una de las causas del problema de productividad.
- El segmento de beneficiarios con más de 18 hectáreas apoyadas, 3.8% del padrón y 29.2% de la superficie apoyada, recibe el 26.1% de los recursos del *PROCAMPO*. Para este tipo de productores los apoyos tiene usos diversos, no detectándose una orientación hacia el fomento productivo.

El nuevo *PROGAN* estableció como objetivo central “*incrementar la productividad pecuaria, a través de apoyos para prácticas tecnológicas sustentables de producción, asistencia técnica, capacitación, fondo de financiamiento del ganado*”. Los objetivos específicos son impulsar la producción pecuaria sustentable, contribuir a la conservación, uso y manejo sustentable de los recursos naturales y apoyar el ordenamiento pecuario y apícola con tecnologías para la identificación de los animales y colmenas, a través del *Sistema Nacional de Identificación Individual del Ganado (SINIIGA)*.

⁶⁹ **Estrato I:** Productores del ciclo PV de temporal cuya superficie elegible sea menor a 1 ha (cuota anticipada); **Estrato II:** Productores del ciclo PV de temporal cuya superficie elegible se encuentre en el rango de entre 1 y 5 ha (cuota anticipada); y **Estrato III:** Todos los productores del ciclo PV no incluidos en los Estratos I y II, así como todos los productores pertenecientes al ciclo OI (cuota posterior). (SAGARPA Reglas de operación *PROCAMPO*, 2002)

⁷⁰ Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero. Identificación de la problemática que atiende *PROCAMPO*. (FAO SAGARPA, Septiembre 2011)

Con el nuevo *PROGAN* se amplió la cobertura para atender a otras especies en sistemas de pastoreo, considerando como población objetivo a los ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios y sociedades civiles o mercantiles propietarios de tierras dedicadas a la cría de ganado bovino de carne y doble propósito en forma extensiva, así como de ovinos, caprinos, pequeña lechería familiar y apicultura.

Se contemplan apoyos directos por vientre de ganado bovino o su equivalente en otras especies, así como apoyos en especie para identificadores de animales y colmenas y para el pago de evaluaciones técnicas anuales. Con la finalidad de reducir el sesgo regresivo del Programa, se establecieron dos estratos de productores, según el número de unidades animal y cuotas anuales diferenciadas, así como un límite de unidades a apoyar⁷¹.

Los apoyos directos del *PROGAN* consisten en pagos anuales por unidad animal, en un horizonte de cinco años, que en los casos de bovinos y apiarios son para el estrato "A" de \$375 pesos y \$75 pesos respectivamente y para el estrato "B" de \$300 pesos y \$60 pesos. Los pagos para ovinos y caprinos, también varían según el estrato.

Los apoyos se condicionaron al cumplimiento de compromisos por parte de los beneficiarios, relacionados con prácticas de conservación de suelo y agua, identificación, vacunación y suplementos alimenticios a las unidades apoyadas y acciones de reforestación o revegetación. A los beneficiarios del estrato "B" además se les requiere un programa de ajuste de carga animal y reproducción de vientres, diagnósticos de gestación y programas de cambio anual de reinas certificadas en el caso de la apicultura.

En un avance reportado por SAGARPA sobre solicitudes atendidas en 2008, señalaba que el 70% correspondía a beneficiarios con 10 unidades o menos de animales bovinos y un porcentaje similar correspondía a solicitudes de ejidatarios y comuneros.⁷² Considerando los montos de apoyo, para un productor del estrato "A" con este número de unidades animal, el pago puede ser entre \$1,875 y \$3,750 pesos al año, cantidad que difícilmente puede contribuir a mejorar la productividad, pero sí puede representar para estos beneficiarios un apoyo a su ingreso, condicionado al cumplimiento de diferentes compromisos, entre ellos algunas prácticas de conservación y uso y manejo sustentable de los recursos. Para beneficiarios con mayor número de unidades o para los del Estrato "B", es posible que estos apoyos sí puedan contribuir a mejorar la productividad, aunque no se tiene un sustento documental al respecto.

⁷¹En las Reglas de Operación de 2008 se establecieron dos estratos: Estrato A. Productores individuales, grupales, ejidos o comunidades, con una escala productiva igual o mayor a 5 unidades animal (U.A.) e igual o menor a 35 U.A. medidas por vientres bovinos de carne o leche, y sus equivalentes, considerando por cada U.A. bovina: 5 vientres ovinos o 6 vientres caprinos o 5 colmenas. Estrato B. Productores individuales, grupales, ejidos o comunidades, con una escala productiva superior a la definida para el Estrato A e inferior a las 300 U.A. bovinas medidas por los vientres y sus equivalentes en las diferentes especies. Asimismo se estableció que los apoyos para el estrato A serán superiores en un 25 % por U.A. y sus equivalentes por especie, en comparación a los beneficiarios que se ubiquen en el estrato B; y que se proporcionarán aretes o placas de identificación, según se trate, para animales o colmenas. Para el caso del *PROGAN* se apoyará hasta un máximo de 300 vientres de ganado bovino o su equivalente, por productor.

⁷² Nuevo *PROGAN*. Características, avances, problemas y soluciones. SAGARPA, Octubre 2008. (consultado en internet)

Las transferencias o pagos a los productores adquieren con el nuevo *PROGAN* una connotación ambiental al quedar condicionados a acciones de conservación y cuidado de los recursos naturales de áreas ganaderas. Aún cuando su objetivo es incrementar la productividad pecuaria, el Programa se ha constituido, para los beneficiarios con pocas existencias ganaderas, en un instrumento de transferencias directas para apoyar su ingreso. Cabe mencionar que en las RO de 2012 se exime de cualquier compromiso al productor, confiriéndole una orientación más clara de canalización de recursos para apoyar el ingreso de los productores.

Como se mencionó antes, el *SINIIGA* ayuda a identificar las piezas de ganado y con ello a fortalecer el control sanitario; facilitar su movimiento; un mejor manejo técnico de la manada; la mejora genética y una mejor comercialización; la salud pública; y, a prevenir el robo de ganado. El registro en el sistema ofrece certidumbre y protección legal al propietario.

Adicionalmente, deben considerarse los pagos que se han realizado mediante el *Programa de Fomento Productivo del Café* que ha otorgado en diferentes años apoyos al ingreso de los productores registrados en el *Padrón Nacional de Cafecultores* que comercializan directamente su producto y su cobertura es en las 12 entidades con mayor actividad económica cafetalera, que en un gran número corresponden a productores de menor escala⁷³.

b. Atención territorial e integral principalmente en las zonas de mayor marginación

Tres son los programas que destacan por su enfoque territorial y su orientación integral a los municipios de alta y muy alta marginación, o en condiciones agroecológicas que determinan las actividades a realizarse en zonas áridas o con problemas por las altas precipitaciones pluviales, y que en general, aunque no exclusiva, corresponden a las zonas de mayor marginación.

Como parte de esta línea de atención, destaca el impulso del *Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA)* que articula esfuerzos de combate a la marginación rural. La estrategia PESA tiene un enfoque territorial que se aborda tomando como base la microrregión, definida como “*un área razonablemente homogénea delimitada por factores sociales, ambientales y sistemas productivos, donde confluyen y se relacionan su población y comunidades, reflejando características e interacciones en forma articulada*”. Para cada microrregión existe una estrategia de intervención promovida por una Agencia de Desarrollo Rural (ADR). De manera general, el PESA se puede definir como una estrategia diferenciada para promover y acelerar el desarrollo rural de zonas marginadas⁷⁴.

⁷³ La asignación del apoyo por beneficiario, está sujeta a los siguientes criterios: I) La superficie elegible es de hasta 20 ha por productor y se apoya hasta 10 quintales por ha, en función del volumen producido, comercializado y registrado en el SICN. Para productores con entre 0.01 a 0.5 ha, el monto del apoyo es el equivalente a media ha; y mayor a 0.5 ha, la parte proporcional, según corresponda. Los estados productores son: Chiapas, Colima, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco y Veracruz. (RO, 2012)

⁷⁴ Para la implementación de los proyectos generados por el PESA, se privilegiará la articulación de tres componentes: apoyos a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura; Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural y Conservación de los recursos naturales (RO, 2012).

Este Programa se institucionalizó en 2007 al incorporar su presupuesto en el PEF y se suma a los programas con reglas de operación a partir de 2011. Actualmente, opera en las 16 entidades del país con los municipios de mayor índice de marginación y pobreza, con base en un presupuesto oficial que se ejecuta de manera federal y parcialmente dentro del programa en concurrencia con las entidades federativas, en donde cada entidad decide que monto destinar a este Programa.

El Programa tiene el objetivo de contribuir al desarrollo de capacidades de las personas y su agricultura familiar, para incrementar la producción agropecuaria, innovar los sistemas de producción, desarrollar los mercados locales, promover el uso de alimentos y la generación de empleos, a fin de lograr su seguridad alimentaria y el incremento en el ingreso.

El *Programa de Desarrollo de Zonas Áridas (PRODEZA)*, a cargo de la CONAZA, se define como un Proyecto Transversal que tiene como eje fundamental mejorar el nivel de vida de los productores agropecuarios que habitan en localidades y municipios de alta marginación en regiones áridas y semiáridas del país. Se caracteriza por apoyar simultáneamente diversas acciones de proyectos integrales para el desarrollo territorial⁷⁵.

Su objetivo es promover el desarrollo humano y patrimonial acorde a las necesidades particulares de las zonas áridas y semiáridas y que por su actual nivel de degradación de los territorios agropecuarios se consideren en proceso de desertificación; esto a través de un enfoque integral y de desarrollo territorial. El *PRODEZA* está compuesto por tres conceptos de apoyo que son: (i) Infraestructura, maquinaria y equipo; (ii) obras y prácticas de conservación y uso sustentable de suelo y agua; (iii) y desarrollo de capacidades y extensionismo rural.

El *Proyecto de Trópico Húmedo* tiene como objetivo impulsar y fomentar la inversión privada y/o social en las zonas del trópico húmedo y sub-húmedo del territorio nacional. Otorga apoyos vinculados al financiamiento integral de cultivos y actividades elegibles con potencial y mercado, que mejore la viabilidad financiera de los proyectos, preferentemente bajo un esquema de desarrollo de proveedores; así como dar soporte técnico para el desarrollo de capacidades, innovación tecnológica y extensionismo rural que fortalezcan la competitividad de los productores⁷⁶.

Es una opción para el desarrollo de las zonas con potencial, principalmente del sureste de nuestro país, con un esquema novedoso de mezcla de subsidios con financiamiento que ha logrado involucrar a empresarios sociales y privados con buenos resultados, entre los que destaca la reforestación con cultivos de hule, palmas de aceite, palma de coco, cacao, vainilla, pimienta, café, stevia, henequén y jatropha.

Mediante este Proyecto, se otorgan diversos apoyos para la disponibilidad y eficiencia en el uso del agua; la reconversión a tecnologías y/o cultivos o especies de mayor adaptabilidad, menor

⁷⁵ Opera en 181 localidades de municipios de 17 estados: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Zacatecas y la Región Mixteca de Guerrero, Oaxaca y Puebla (*Ibid*).

⁷⁶ Áreas con precipitaciones pluviales de medias a altas y temperaturas cálidas: Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán (*Ibid*).

demanda hídrica y mayor demanda de mercado; la reglamentación y tecnificación de agostaderos; la incorporación de los productores a la generación de valor agregado a la producción primaria; y contribuir en el uso sustentable de sus recursos naturales de estas zonas. Apoya la producción de planta certificada; establecimiento y mantenimiento pre-productivo de cultivos; mantenimiento de plantaciones en producción; certificación de la producción con impacto directo en el ingreso de los productores; proyectos integrales con impacto directo en la producción de leche, carne y miel; proyectos acuícolas de producción de semillas, larvas alevines; proyectos acuícolas de engorda; infraestructura productiva con impacto inmediato en la producción.

c. Manejo de riesgos por desastres naturales

Durante los últimos años se han presentado con mayor recurrencia condiciones climatológicas adversas para las actividades productivas del sector (sequías, heladas atípicas, inundaciones frecuentes) que en muchos casos han afectado a las zonas de mayor marginación y la los productores de menor escala, que no cuentan con recursos ni acceso para establecer mecanismos preventivos.

Como parte del *Programa de Prevención y Manejo de Riesgos*, la SAGARPA ha establecido el *Componente CADENA* que ha permitido atender en forma oportuna y mitigar los efectos nocivos de estos eventos climatológicos, manteniendo la producción y el ingreso de las familias de los productores afectados. La operación de este componente funciona como una red de aseguramiento para los productores más débiles que no cuentan con seguros preventivos.

En el apartado anterior, se han señalado las características de este Componente, por lo que sólo se reitera que está orientado principalmente a proteger a los productores agropecuarios, pesqueros y acuícolas de bajos ingresos que no cuenten con algún tipo de aseguramiento público o privado. Estos recursos han registrado incrementos importantes, tanto por la mayor frecuencia de eventos climatológicos adversos, como consecuencia de los efectos que en general se están experimentando a nivel mundial por el cambio climático, como por el mayor impulso al manejo preventivo mediante el aseguramiento.

d. Programas específicos para atención de productores más débiles

En particular se hace referencia a los Programas conocidos como *MASAGRO* y *PROMAF*, cuyas características se presentaron en el apartado anterior. Es conveniente recordar que estos Programas están orientados principalmente a contribuir a la seguridad alimentaria, mediante el acceso a tecnologías agrícolas específicas para el nuevo entorno ambiental.

En el caso de *MASAGRO*, la atención se ha centrado en atender principalmente a incrementar, en el corto y mediano plazo, en forma sustentable la producción y rendimientos de maíz y trigo, y se enfoca en los agricultores de pequeña escala que practican agricultura tradicional o de subsistencia, para que puedan aumentar su productividad y con ello su abastecimiento alimentario.

Mediante el *PROMAF*, se ha enfocado la atención hacia los productores de maíz y frijol con potencial productivo, con una cobertura en todo el país, con la finalidad de propiciar el

incremento de la productividad a través de la utilización de semilla mejorada, fertilizantes, agroquímicos y maquinaria y equipo agrícola y servicios de capacitación especializados.

h. Atención del problema de degradación de los recursos naturales

La constante degradación de los recursos naturales es hoy uno de los problemas centrales del mundo y tema común de las agendas internacionales dirigidas a la consecución de acuerdos y metas compartidas.

El Diagnóstico señala que las causas principales de este problema son la sobrexplotación de los recursos naturales suelo y agua y de los recursos pesqueros en nuestros mares y cuerpos de agua que permiten el desarrollo de estas actividades. En conjunto, generan además la generación de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y el mal manejo de residuos y prácticas productivas, generan la contaminación de los recursos naturales.

La sobrexplotación del suelo por su parte se deriva principalmente de los procesos de erosión y salinización que a su vez se originan principalmente por inadecuadas prácticas o técnicas de labranza, o bien, por inadecuado manejo de praderas y excesiva carga animal, así como efectos nocivos que se generan por deficiente operación de sistemas de riego. Se suman también como causas la deforestación y el uso de suelos no aptos para las actividades agropecuarias.

La política sectorial ha dado atención en general a estos problemas, salvo los que se derivan del manejo de la gestión de los recursos forestales que corresponde a otra dependencia o la indebida ampliación de las áreas productivas, que en estricto rigor corresponde a autoridades en los ámbitos municipales y estatales encargados de establecer y vigilar el ordenamiento ecológico y autorizar el uso de suelos no aptos, o prácticas como la tala inmoderada y/o provocada para propiciar el cambio en el uso de suelo hacia otras actividades.

En cuanto a la contaminación de los recursos, las causas principales se deben a un mal manejo de residuos en las actividades agropecuarias y pesqueras, así como el uso excesivo de agroquímicos. Ambos problemas, se atienden principalmente mediante procesos de capacitación, información y apoyos dirigidos a propiciar una participación social que asuma con responsabilidad el aprovechamiento de los recursos. Adicionalmente se han establecido diversas regulaciones y programas de control y seguimiento en el uso de agroquímicos.

La sobrexplotación pesquera tiene como principales causas, el exceso de esfuerzo pesquero y de extracción de los recursos pesqueros y, en especial, de organismos juveniles que atenta contra la reproducción natural de las especies, así como por el incumplimiento de las regulaciones que se reflejan en pesca ilegal y la desobediencia de vedas y otras regulaciones en la materia.

En cuanto a la emisión de los GEI, en realidad, esto es una consecuencia que se deriva de los efectos de degradación de los recursos naturales y de las inadecuadas técnicas o prácticas productivas para su aprovechamiento.

La política sectorial estableció un objetivo central para la atención de estos problemas y diversas estrategias para su logro. Las principales orientaciones de esta política identificadas en el gasto público se resumen en el siguiente cuadro:

Tabla A4. Principales orientaciones de la política sectorial para atender la degradación de los recursos naturales

PRINCIPALES ORIENTACIONES DE LA POLÍTICA SECTORIAL	INSTRUMENTACIÓN PROGRAMÁTICA
Sustentabilidad de los recursos naturales	<i>COUSSA</i> y articulación con los programas <i>PESA</i> , <i>PRODEZA</i> y <i>Trópico Húmedo</i>
	<i>Ordenamiento Pesquero y Acuícola, Disminución Esfuerzo Pesquero y Reducción de la Flota Camaronera; Inspección y Vigilancia Pesquera y Acuícola</i>
	<i>Componente de Bioseguridad y fuentes alternativas de energía; SNICS, otras acciones</i>
	<i>Reconversión productiva y PROGAN</i>
	Establecimiento de compromisos en el <i>PNCC</i> para contribuir a reducir la emisión de gases invernadero

Fuente: Elaboración propia, con base en el PEF Aprobado por la Cámara de Diputados para 2012. DOF 31 de diciembre 2011.

b. Sustentabilidad de los recursos naturales

La instrumentación de estas estrategias se llevó a cabo principalmente mediante el *Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales* que comprende diferentes componentes orientados a promover el ordenamiento pesquero y acuícola y la disminución del esfuerzo pesquero, el componente para promover la bioenergía y fuentes alternativas, así como la implementación del *Componente de Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA)*; como parte de este Programa también se incorporaron los apoyos para la reconversión productiva y los apoyos del *PROGAN* condicionados a la realización de prácticas de rehabilitación de terrenos de pastoreo, y mejoramiento en el manejo de los recursos naturales en las actividades pecuarias y apícolas. Un avance importante en esta materia ha sido la incorporación de criterios de sustentabilidad y uso racional de agroquímicos en los diferentes programas de apoyo a la inversión, equipamiento e infraestructura para los tres subsectores productivos.

- *COUSSA* y articulación con programas de enfoque territorial e integral

El objetivo del *COUSSA* es contribuir a la conservación, uso y manejo sustentable de los recursos naturales utilizados en la producción primaria, mediante el pago de apoyos y servicios que permitan a los productores rurales desarrollar proyectos integrales que consideren el cálculo, diseño y ejecución de obras y prácticas para un aprovechamiento sustentable de sus recursos, garantizando así su conservación y beneficio futuro en favor de las nuevas generaciones de productores.

El Componente atiende a los municipios clasificados por la Secretaría en cada entidad federativa como de mayor prioridad por el grado de deterioro, escasez o sobreexplotación de sus recursos

productivos primarios (suelo, agua y vegetación). Su operación está relacionada con el *PESA* y los Programas que desarrolla la CONAZA⁷⁷. Entre las principales acciones que se apoyan destacan:

1. *Obras de captación y almacenamiento de agua*: Construcción de obras como bordos de tierra compactada, pequeñas presas de mampostería o concreto, ollas de agua, aljibes, tanques de almacenamiento; estas tres últimas sólo para casos de consumo humano.
2. *Obras y prácticas de conservación de suelo y agua*: Terrazas, presas filtrantes, construcción de zanjas de infiltración, cabeceo de cárcavas, muros de contención, barreras vivas, cortinas rompe viento, reforestación con especies nativas, repastización en agostaderos, abonos verdes, guardaganados, y acciones de drenaje.
3. *Actividades productivo-conservacionistas*: Cambio en el patrón de cultivos hacia aquellos con menor demanda hídrica y menor movimiento de suelo. Cultivos Anuales a Perennes; preparación del terreno, material biológico y establecimiento (no incluye insumos).
4. *Apoyos para elaborar y poner en marcha proyectos en áreas de trabajo previamente autorizadas por la Delegación y el Gobierno del Estado (no es de libre demanda)* para estudios que garanticen la seguridad de la obra y su funcionalidad, tales como los topográficos, geológicos, mecánica de suelos, expediente técnico unitario, entre otros.

- Ordenamiento pesquero y reducción del esfuerzo pesquero

Como parte del *Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales*, esta administración ha dado continuidad al *Componente de Ordenamiento Pesquero y Acuícola*, cuya finalidad es la elaboración de instrumentos de política pública o proyectos específicos de ordenamientos acuícolas, por pesquerías o ribereños de cobertura local, estatal o regional.

El componente otorga apoyos para las comunidades pesqueras y acuícolas que requieren establecer y/o fortalecer los esquemas de regulación y administración. Participa la CONAPESCA para suscribir los acuerdos o convenios de colaboración, de coordinación institucional o de concertación y demás instrumentos jurídicos, según corresponda, con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, centros o instituciones de investigación y/o de enseñanza superior, organismos nacionales e internacionales, así como organizaciones de productores, asociaciones civiles y prestadores, entre otros.

Se reforzó también el componente de *Inspección y Vigilancia Pesquera*, a fin de fortalecer el cumplimiento de estas funciones, a través de la entrega de apoyos para que coadyuven en la

⁷⁷ Destaca el programa ejecutado por CONAZA "Construcción de Pequeñas Obras Hidráulicas" (POH) para apoyar la construcción de pequeñas obras de captación y almacenamiento de agua para su uso en la etapa de estiaje, o para el consumo doméstico en las localidades rurales que carecen de abasto permanente. En el caso del PESA tiene como objetivo satisfacer de manera permanente las necesidades de captación, almacenamiento y uso de agua que tienen los habitantes rurales de los municipios y localidades identificadas en su universo de atención tanto para su consumo familiar como para contribuir a la realización de sus actividades productivas. El programa brinda atención para: la disponibilidad y eficiencia en el uso del agua; la reconversión a tecnologías y/o cultivos o especies de mayor adaptabilidad, menor demanda hídrica y mayor demanda de mercado; la reglamentación y tecnificación de agostaderos; la incorporación de los productores a la generación de valor agregado a la producción primaria; y contribuir en el uso sustentable de sus recursos naturales de estas zonas (*Ibid*).

implementación de acciones preventivas y operativas de inspección y vigilancia pesquera y acuícola. Los apoyos se brindan a personas físicas o morales con actividades de pesca o acuicultura, universidades e instituciones de investigación y enseñanza, o productores que colaboren en el *Programa Integral de Inspección y Vigilancia Pesquera y Acuícola para el Combate a la Pesca Ilegal*.

También se fortalecieron las tareas sustantivas del INAPESCA como son monitoreo y seguimiento de las diversas pesquerías y sistemas acuícolas del país, así como proyectos de desarrollo e innovación científica y tecnológica, además de proyectos que atienden demandas emergentes.

Este Instituto continuó suministrando información para emitir o actualizar Normas Oficiales Mexicanas Pesqueras y Acuícolas, en apoyo a las labores del Comité Nacional de Normalización y Pesca Responsable (CNNPR) para atender planteamientos de los productores o de interés público. Entre las acciones de mayor relevancia se encuentra la actualización de la Carta Nacional Pesquera en 2011, con el que se actualiza el diagnóstico de 43 pesquerías comerciales sujetas a protección y conservación en los litorales nacionales.

Para promover el retiro de embarcaciones camaroneras, con el desguace (desmantelado) de las embarcaciones y la cancelación de los permisos o concesiones de pesca comercial correspondientes, se continuó operando el componente de Disminución del Esfuerzo Pesquero. En forma complementaria, mediante el *Componente de Modernización de la Flota Pesquera y Racionalización del Esfuerzo Pesquero* se promovió una mayor eficiencia de la flota pesquera mayor, ofreciendo apoyos para la modernización y el equipamiento de las embarcaciones (sustitución de motor principal, adquisición e instalación de diferentes implementos, equipos y artes de pesca selectivos).

- Bioseguridad⁷⁸, bioenergéticos y control de agroquímicos

El organismo encargado de garantizar la bioseguridad es el *Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas (SNICS)*,⁷⁹ que tiene como funciones: (i) Analizar y emitir opiniones de carácter técnico en relación a las atribuciones que le competen sobre las solicitudes de permisos de liberación al ambiente de los organismos genéticamente modificados (OGM); y (ii) la atención puntual de todos los asuntos relacionados con los OGM que en el ámbito de competencia de la SAGARPA se refiere la *Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM)*⁸⁰ y su Reglamento.

⁷⁸ Por bioseguridad se entienden las acciones y medidas de evaluación, monitoreo, control y prevención que se deben asumir en la realización de actividades con OGM, con el objeto de prevenir, evitar o reducir los posibles riesgos que dichas actividades pudieran ocasionar a la salud humana o al medio ambiente y la diversidad biológica, incluyendo los aspectos de inocuidad de dichos organismos que se destinen para uso o consumo humano (*LBOGM, 2005*).

⁷⁹ Órgano desconcentrado sectorizado en SAGARPA y que forma parte del Comité Técnico Científico de esta dependencia.

⁸⁰ La Ley estableció la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (CIBIOGEM) para coordinar la formulación de las políticas relativas a la bioseguridad de los OGMs, con la participación de los titulares de SAGARPA, SEMARNAT, SALUD, SEP, SHCP y Economía, así como por el Director General del CONACYT. Estableció una Presidencia rotatoria entre los titulares de SAGARPA, SEMARNAT y SALUD (*LBOGM, 2005*).

Las actividades de este organismo se fundamentan en la *Ley Federal de Producción, Certificación y Comercio de Semillas y el Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología del convenio sobre la diversidad biológica*. Adicionalmente, en 2011 se creó el *Centro Nacional de Recursos Genéticos de México* para preservar el germoplasma de plantas, animales y microorganismos y ponerlo a disposición de investigadores- y la próxima formación de científicos en propagación in vitro y criopreservación.

Adicionalmente, se ofrecen apoyos en diferentes componentes para contribuir a la producción de biocombustibles, biofertilizantes, abonos orgánicos y al uso eficiente y sustentable de la energía en los procesos productivos, y el uso de energías renovables⁸¹. Estos apoyos financian parcialmente proyectos de producción de insumos para bioenergéticos, biofertilizantes, abonos orgánicos y productos de la bioeconomía, a partir de la producción agrícola, pecuaria o pesquera, así como el uso eficiente y sustentable de la energía en sus procesos productivos y el uso de energías renovables o alternativas en actividades productivas del sector agroalimentario.

A partir del reconocimiento sobre los beneficios ofrecidos por la biotecnología, actualmente hay un conjunto de preocupaciones respecto a su uso, principalmente asociado con los eventuales riesgos de causar daños a la salud y el ambiente, al liberar organismos modificados por técnicas de ingeniería genética, lo que ha dado origen al concepto de bioseguridad.

Se ha generado una amplia normatividad a nivel mundial y, en el caso de México, la regulación contempla la evaluación del riesgo ambiental de la liberación de OGM, así como del consumo de los productos derivados y los mecanismos de comunicación con la sociedad.

La política en esta materia se ha instrumentado a partir de un esquema de permisos, para la utilización confinada, la liberación experimental, la liberación en programa piloto, la liberación comercial, la comercialización, la importación y la exportación de dichos organismos resultantes de la biotecnología moderna; establece mecanismos de seguimiento, monitoreo y el establecimiento de sanciones.

La Ley le confiere a SAGARPA facultades para OGMs, específicamente para los casos relacionados con vegetales que se consideren especies agrícolas, incluyendo semillas y para animales que se consideren especies ganaderas, estableciendo en ambos casos como excepciones las especies silvestres y forestales y aquellas que se encuentren bajo algún régimen de protección por normas oficiales mexicanas.

También recae en su ámbito de atención los insumos fitozoosanitarios y de nutrición animal y vegetal; las especies pesqueras y acuícolas, con excepción de aquellas que se encuentren bajo algún régimen de protección por normas oficiales mexicanas; OGMs que se utilicen en la inmunización para proteger y evitar la diseminación de las enfermedades de los animales; OGMs que sean hongos, bacterias, protozoarios, virus, viroides, espiroplasmas, fitoplasmas, y otros microorganismos, que tengan fines productivos agrícolas, pecuarios, acuícolas o fitozoosanitarios.

⁸¹ En cumplimiento de la Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos, la SAGARPA elaboró el Programa Sustentable de Producción de Insumos para Bioenergéticos y de Desarrollo Científico y Tecnológico.

La SAGARPA ha atendido estos mandatos principalmente a través del SNICS para resolver y expedir permisos para la realización de actividades con OGMs, así como establecer y dar seguimiento a las condiciones y medidas a las que se deberán sujetar dichas actividades.

En materia de bioenergéticos⁸², la política pública se estableció mediante la *Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos*, publicada en enero de 2008, y cuya finalidad es coadyuvar a la diversificación energética y el desarrollo sustentable como condiciones que permiten garantizar el apoyo al campo mexicano y promover la producción de insumos para bioenergéticos, a partir de las actividades agropecuarias, forestales, algas, procesos biotecnológicos y enzimáticos del campo mexicano, sin poner en riesgo la seguridad y soberanía alimentaria del país.

La política en esta materia se ha propuesto desarrollar la producción, comercialización y uso eficiente de los Bioenergéticos para contribuir a la reactivación del sector rural, la generación de empleo y una mejor calidad de vida para la población; en particular las de alta y muy alta marginalidad. Al mismo tiempo, procura la reducción de emisiones contaminantes a la atmósfera y GEI.

Con base en las facultades que le fueron conferidas mediante la Ley, en 2008 elaboró el *Programa de producción sustentable de Insumos para Bioenergéticos y de Desarrollo Científico y Tecnológico* y la política sectorial actualmente se sustenta en un esquema de otorgamiento de permisos previos para la producción de bioenergéticos a partir del grano de maíz en sus diversas modalidades, mismos que se otorgarán solamente cuando existan inventarios excedentes de producción interna de maíz para satisfacer el consumo nacional.

En materia de control de agroquímicos, destacan las acciones que el SENASICA realiza mediante la operación del *Centro Nacional de Referencia de Plaguicidas y Contaminantes* para el control de los residuos de plaguicidas en productos agrícolas que representan un serio problema, por los riesgos que se pueden generar en la salud de los consumidores y por constituirse como una barrera no arancelaria para el comercio internacional de los productos agrícolas.

Actualmente se implementa anualmente un programa de monitoreo en campo de residuos de plaguicidas en distintos productos agrícolas, seleccionando las zonas o regiones del país que tienen el mayor número de superficies sembradas de cultivos agrícolas con el antecedente de la presencia de los residuos ilegales. SENASICA es el organismo responsable de la aplicación y seguimiento del *Programa Nacional de Monitoreo de Residuos de Plaguicidas en Productos Agrícolas*, cuyo objetivo es la vigilancia del cumplimiento de los Límites Máximos de Residuos de Plaguicidas autorizados en México por la COFEPRIS.

⁸² La Ley define los bioenergéticos como: combustibles obtenidos de la biomasa provenientes de materia orgánica de las actividades, agrícola, pecuaria, silvícola, acuicultura, alga cultura, residuos de la pesca, domésticas, comerciales, industriales, de microorganismos, y de enzimas, así como sus derivados, producidos, por procesos tecnológicos sustentables que cumplan con las especificaciones y normas de calidad establecidas por la autoridad competente en los términos de esta Ley; atendiendo a lo dispuesto en el artículo 1 fracción I de este ordenamiento. Para coordinar la política en esta materia se crea la Comisión de Bioenergéticos, la cual está integrada por los titulares de la SAGARPA, SENER, SEMARNAT, la Secretaría de Economía y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (*LPDB 2008*).

- Reconversión productiva y *PROGAN*

En el *Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales*, se ha mantenido un componente para brindar apoyos dirigidos a promover la reconversión productiva de las zonas o áreas que se ubican en zonas de muy bajo y bajo potencial productivo de acuerdo al INIFAP, o que presentan una alta siniestralidad, así como zonas con producción excedentaria o que requieren el ordenamiento de mercados.

El objetivo de este componente es mejorar el ingreso de los productores mediante la conversión de áreas a cultivos de mayor rentabilidad, con la finalidad de ordenar la producción de granos básicos en las principales zonas de muy bajo y bajo potencial productivo y/o con siniestralidad recurrente.

Los apoyos se destinan a la adquisición de paquetes tecnológicos para el establecimiento de cultivos acordes al potencial productivo estatal y/o regional de la zona atendida, promoviendo la sustitución de cultivos anuales por perennes, o bien para la adquisición de paquetes tecnológicos que permitan efectuar la conversión hacia cultivos con mejor aprovechamiento de las condiciones agroecológicas en regiones compactas y considerando las oportunidades de mercado.

La instrumentación de este componente, ha permitido incrementar la rentabilidad en áreas de bajo potencial productivo y efectuar la conversión productiva en amplias zonas hacia cultivos más acordes con las condiciones agroecológicas y con menor vulnerabilidad ante fenómenos climatológicos.

De acuerdo al Sexto Informe de Labores de SAGARPA, en la presente Administración, el avance de la superficie reconvertida es de 382 mil 236 ha, de las cuales casi 120 mil ha han sido apoyadas hasta por tres años para su consolidación.

Para la atención de la sobrexplotación del suelo, principalmente derivada de las actividades ganaderas extensivas o de pastoreo, el *PROGAN*, como se ha mencionado anteriormente, ha incorporado como objetivos el impulso de producción pecuaria sustentable y contribuir a la conservación, uso y manejo sustentable de los recursos naturales. Para ello, se han condicionado los apoyos al cumplimiento de compromisos por parte de los beneficiarios, relacionados con prácticas de conservación de suelo y agua y acciones de reforestación o revegetación.

Las transferencias o pagos a los productores adquirieron con el *Nuevo PROGAN* una connotación ambientalista al quedar condicionados a acciones de conservación y cuidado de los recursos naturales de las áreas ganaderas.

- Contribución en la reducción y mitigación de gases GEI

La política sectorial se planteó como objetivos reducir las emisiones de GEI e impulsar medidas de adaptación a los efectos del cambio climático.

En general en la instrumentación de los diferentes programas se busca una corresponsabilidad de los productores y Gobiernos Estatales con prácticas sustentables y acciones de conservación y se utilizan criterios ambientales en la calificación de proyectos.

El *Programa de apoyos a la inversión, equipamiento e infraestructura* ofrece apoyos para reducir el consumo de gasolina en las actividades pesqueras; generar bioenergía evitando la emisión de metano a la atmósfera; adquirir cosechadoras de caña en verde, evitando la quema de la cosecha; adquirir equipos o implementos para labranza.

El *PROGAN* contribuye a disminuir la emisión de CO₂ mediante asesoría técnica en las áreas ganaderas para seguir un pastoreo planificado y con ello hacer un buen manejo de los agostaderos. El carbono almacenado en suelos de uso ganadero (praderas y pastizales) puede llegar a ser muy importante, sin considerar que los hatos bajo manejo planificado producen menor cantidad de metano.

Un componente muy importante es el COUSSA que apoya a los productores para construir obras de conservación y restauración de suelos y almacenamiento de agua en municipios considerados prioritarios, que resulta fundamental para atender el problema de erosión y degradación que sufre el recurso suelo.

El *Componente de Recursos Biogenéticos y Biodiversidad* no está relacionando directamente con la mitigación de CO₂, pero sí con las estrategias de adaptación que deben tomarse ante los efectos del Cambio Climático que amenazan con la desaparición de especies autóctonas. Para el año 2012 la SAGARPA tiene la meta de concluir y tener funcional el *Centro Nacional de Recursos Genéticos*, reestructurar la *Comisión Nacional de Recursos Genéticos Animales* y fomentar la protección de variedades de especies de recursos fitogenéticos de uso común originarias de México.

El *Componente de Reconversión Productiva* apoya el establecimiento de cultivos acordes al potencial productivo de la región sustituyendo cultivos anuales por perennes y fomenta el cambio de uso del suelo de agrícola a pecuario ó de pecuario a forestal.

Por medio de los componentes orientados a las actividades pesqueras y acuícolas, se busca reordenar las áreas pesqueras y obras de uso común que atiendan a la conservación, rehabilitación y protección de los sistemas lagunarios costeros y de aguas. Dichas obras pueden implicar la realización de dragados de boca-barras y canales interiores, la construcción de escolleras, arrecifes artificiales, borderías, muros de protección, muelles y atracaderos integrales como estrategias de adaptación a los efectos del cambio climático sobre el subsector.

Mediante el *Componente de Atención de Desastres Naturales* se instrumenta una estrategia de adaptación ante la incidencia de mayores fenómenos climáticos extremos y para proteger a los productores de menores recursos, principalmente a través del impulso a los esquemas de aseguramiento de cultivos y animales contra huracanes, sequía, inundaciones y otras contingencias climatológicas.

La siguiente tabla muestra los instrumentos mediante los cuales la SAGARPA incorporó acciones de sustentabilidad para apoyar la conservación y restauración del suelo y del agua, e incluso la reconversión productiva hacia cultivos perennes y la reforestación, sus impactos sobre la visión a mediano plazo y las áreas de oportunidad para atender los compromisos nacionales relacionados con REDD+ y que presentan un área de oportunidad para consolidar la política sectorial y contribuir a lograr el desarrollo rural sustentable promovido por la LDRS.

Tabla A5. Programas y acciones de política relacionadas con REDD+

<p>1. Programa de apoyo a la inversión en equipamiento e infraestructura (PAIEI). Componentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Agrícola - Ganadero - Acuacultura y Pesca - Tecnificación de Riego - Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (<i>PESA</i>) - Desarrollo de Zonas Áridas - Programa Especial para el Trópico Húmedo <p>2. Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario. Componente</p> <ul style="list-style-type: none"> - PROCAMO para Vivir Mejor <p>3. Programa de Prevención y Manejo de Riesgos. Componentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sanidades - Atención de desastres naturales (CADENA) <p>4. Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural. Componentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de capacidades y extensionismo rural - Innovación y Transferencia de Tecnológica. <p>5. Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria. Componentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA) - Reconversión Productiva - Ordenamiento pesquero y acuícola - Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola (<i>PROGAN</i>) - Inspección y Vigilancia Pesquera y Acuícola <p>6. Programa de Desarrollo de Mercados Agropecuarios y Pesqueros e Información. Componente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (SNIDRUS).
--

Fuente: Elaboración propia

Las acciones incluidas en los programas señalados son concurrentes y se caracterizan por ser de diversas índoles:

- (i) Estratégicas y de planeación: Ordenamiento ecológico del territorio y de los mares y costas, y la Carta Nacional Pesquera; inversión y equipamiento; gestión (permisos o concesiones); marco legal y normativo; y monitoreo inspección y vigilancia⁸³.
- (ii) Transferencia de recursos económicos para la conservación de recursos naturales (agua y suelo), y construcción de pequeñas obras: Apoyos económicos para acciones de conservación, uso y manejo sustentable de los recursos naturales utilizados en la producción primaria (manejo responsable y sustentable de los recursos naturales disponibles en las diferentes regiones y aguas nacionales)⁸⁴. Por ejemplo: obras de

⁸³ Por ejemplo la vigilancia del cumplimiento de los límites máximos de residuos de plaguicidas autorizados en México por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) o el cumplimiento de las vedas pesqueras.

⁸⁴ Los beneficiarios deben estar ubicados en los municipios clasificados por la Secretaría en cada entidad federativa como de mayor prioridad por el grado de deterioro, escasez o sobreexplotación de sus recursos productivos primarios (suelo, agua y vegetación) (*RO, 2012*).

captación y almacenamiento de agua; obras y prácticas de conservación de suelo y agua; actividades productivo-conservacionistas; elaboración y puesta en marcha de proyectos. También se consideran acciones para bioseguridad⁸⁵.

- (iii) Apoyos para producir biocombustibles, biofertilizantes, abonos orgánicos y contribuir al uso eficiente y sustentable de la energía en los procesos productivos, y al uso de energías renovables.
- (iv) Asesoría técnica: Para planear el pastoreo y el manejo de agostaderos; establecer cultivos acordes con el potencial productivo; el cambio de uso del suelo de agrícola a pecuario ó de pecuario a forestal; y reordenar las áreas pesqueras.
- (v) Pequeñas obras: Para la conservación y restauración de suelos y almacenamiento de agua en municipios prioritarios; la atención de la conservación, rehabilitación y protección de los sistemas lagunarios costeros y de aguas.
- (vi) Esquemas de aseguramiento: Para operar una estrategia de adaptación ante fenómenos climáticos extremos y para proteger a los productores de menores recursos, asegurando sus cultivos y animales contra huracanes, sequía, inundaciones y otras contingencias climatológicas.

Con el nuevo Reglamento Interior de la SAGARPA (Abril 25, 2012) se creó la Dirección General de Atención al Cambio Climático en el Sector Agropecuario, que tiene el objetivo de: (i) Promover acciones que permitan reducir la emisión de GEI en el sector agroalimentario, así como establecer y coordinar estrategias que permiten reducir la vulnerabilidad del sector agroalimentario ante el cambio climático; (ii) Participar, con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático; (iii) Definir e identificar, en coordinación con otras unidades administrativas de la Secretaría, las metodologías de cálculo y seguimiento de las contribuciones del sector agroalimentario para el control de la emisión de gases de efecto invernadero; (iv) Diseñar e implementar estrategias para promover y fomentar la corresponsabilidad de los agentes económicos del sector agroalimentario sobre la cultura de la prevención de riesgos catastróficos y del aseguramiento; (v) Promover y ejecutar mecanismos de atención a la población rural afectada en sus actividades productivas por desastres naturales; (vi) Promover y ejecutar acciones para el desarrollo y aplicación de esquemas de prevención y transferencia de riesgos catastróficos en el sector agroalimentario; (vii) Establecer sistemas de información con bases de datos e indicadores que coadyuven a la atención y prevención de los efectos de desastres naturales y del cambio climático en el sector

⁸⁵ *Medidas de evaluación, monitoreo, control y prevención que se deben asumir en la realización de actividades con organismos genéticamente modificados, con el objeto de prevenir, evitar o reducir los posibles riesgos que dichas actividades pudieran ocasionar a la salud humana o al medio ambiente y la diversidad biológica, incluyendo los aspectos de inocuidad de dichos organismos que se destinen para uso o consumo humano* (Poder ejecutivo, 2009), dirigidas a la protección de la salud humana y el medio ambiente frente a posibles efectos adversos de los productos de la biotecnología, y promover el bienestar de la humanidad, particularmente en cuanto a satisfacer necesidades críticas de alimentación, agricultura y cuidados sanitarios. (Protocolo de Cartagena).

El componente de Recursos Biogenéticos y Biodiversidad no está relacionando directamente con la mitigación de CO₂, pero si con las estrategias de adaptación que amenazan con la desaparición de especies autóctonas.

agroalimentario; (viii) Proponer metodologías que permitan medir el impacto de los programas especiales y acciones concurrentes de desarrollo rural; (ix) Ejecutar, en coordinación con las dependencias participantes en el PEC, los procedimientos y mecanismos de concurrencia institucional conforme a los acuerdos de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, y (x) Definir los mecanismos de colaboración y concertación con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y organismos del sector agroalimentario para el fomento y apoyo de los fondos de aseguramiento agroalimentario y rural, así como promover mecanismos de coordinación con las entidades federativas y el Poder Legislativo en esta materia (Poder Ejecutivo, 2012).

i. Atención del problema de marco institucional débil.

El Diagnóstico identificó que el marco institucional débil se deriva de la poca coordinación interinstitucional y un marco regulatorio que no ha terminado de adecuarse para que incluya claras ligas funcionales y esquemas de sanciones pertinentes. Un análisis sobre estas causas, acciones y alcances de las medidas que se han venido implementando se presentan en el estudio *“Propuesta para el fortalecimiento del modelo de planeación de la SAGARPA”*, que en forma paralela se realiza en el marco del convenio FAO – SAGARPA, y que propondrá elementos para el reforzar el proceso de planeación sectorial.

Para efectos del presente trabajo, es importante señalar que en el Programa Sectorial se consideró en forma explícita un objetivo general que dice: *“Conducir el desarrollo armónico del medio rural mediante acciones concertadas, tomando acuerdos con todos los actores de la sociedad rural”*. Para este objetivo se establecieron diferentes estrategias y acciones orientadas a fortalecer el marco institucional, a fin de ayudar a un mejor desempeño funcional, una mayor coordinación con otras dependencias y órdenes de gobierno y más participación de los diferentes agentes que concurren en el desarrollo de las actividades productivas en el medio rural.

A diferencia de la instrumentación de las estrategias para atender los otros objetivos y problemas generales, en donde los programas y acciones se expresan y sustentan principalmente en la canalización de recursos fiscales, como subsidios a las diferentes actividades productivas, en el caso de las estrategias propuestas para atender el problema del marco institucional débil, su instrumentación se realiza principalmente mediante las redefiniciones programáticas, de diseño institucional y el cumplimiento de las actividades y funciones operativas encomendadas que se desarrollan en las diferentes áreas de la dependencia y sus organismos sectorizados.

A continuación se mencionarán sólo algunas de las principales acciones que se han venido realizando en el ámbito sectorial y que están relacionadas con el funcionamiento y fortalecimiento del marco institucional en el que se despliega la política sectorial.

- Apuntalamiento presupuestal del Programa Especial Concurrente

La SAGARPA, como dependencia que preside la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Rural Sustentable, ha promovido una política de apoyo creciente para desarrollar los diferentes aspectos que integran la vida económica y social de las áreas rurales al incrementar los recursos asignados al PEC. En el periodo 2007-2012, a través de este Programa se canalizaron 1,624 miles de mdp

para impulsar el desarrollo rural sustentable. Este monto fue superior en 60%, en términos reales, respecto a los 1,015.2 miles de mdp otorgados durante el periodo 2001- 2006. Estos recursos fueron dirigidos a fortalecer la productividad y competitividad en la producción de alimentos, la construcción de infraestructura y mejorar los servicios de salud y educación para las familias que habitan en las comunidades rurales.

Para 2012 se aprobó al PEC \$306 mil mdp, que se ejercen por medio de 33 programas y 112 componentes de apoyo y son operados por 18 ramos administrativos. SAGARPA participa principalmente en la vertientes de Competitividad, Medio Ambiente, Educación y Social.

- Modificaciones de la estructura operativa y programática de la SAGARPA

Con la finalidad de ajustar la estructura orgánica a las nuevas orientaciones de la política sectorial, en abril de 2012, mediante Decreto, la SAGARPA publicó un nuevo Reglamento Interno que adecua las atribuciones y funciones de las áreas o unidades operativas.

Se crea la Subsecretaría de Alimentación y Competitividad, que tendrá entre sus funciones la elaboración de estudios que permitan detectar oportunidades en el sector agroalimentario en materia de comercialización, información, expansión de mercados, modernización de los canales de distribución y desarrollo de infraestructura logística. De igual forma, estará especializada para proponer e impulsar esquemas de compra de insumos o de productos agroalimentarios, a través de la creación y consolidación de mercados de futuros y de físico, y diseñar mecanismos para la consolidación de la oferta y la reconversión productiva, a efecto de aprovechar las oportunidades de mercados.

En cuanto a los órganos administrativos desconcentrados, sobresale la creación de la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios -en lugar del área de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA).

Se crean cinco nuevas Unidades Administrativas Especializadas en la atención de competencias específicas y políticas públicas prioritarias: (i) Dirección General de Fibras Naturales y Bioeconomía; (ii) Dirección General de Operación y Explotación de Padrones; (iii) Dirección General de Atención al Cambio Climático en el Sector Agropecuario; (iv) Dirección General de Normalización Agroalimentaria; y (v) Dirección General de Zonas Tropicales.

La SAGARPA también realizó ajustes a la estructura de los programas operativos que instrumentaron la política sectorial. Estos ajustes consideraron el replanteamiento de prioridades, la identificación y eliminación de duplicidades o contraposiciones de programas, y la mejora en la rendición de cuentas, así como ampliar los apoyos, simplificar las reglas y facilitar el acceso a los beneficios de programas y acciones, orientados principalmente a la generación de bienes públicos, con el objetivo último de aumentar la producción y elevar los niveles de bienestar de los productores.

Se han registrado dos modificaciones importantes en la estructura programática de la Secretaría (2008 y 2011) y en 2012 un último ajuste a la misma, con la finalidad de adecuarla a la nueva orientación de la política sectorial, por un lado y de corregir duplicidades de apoyos y

componentes. Estas modificaciones sirvieron para compactar los programas haciendo eficiente la utilización de recursos financieros y mejorar las reglas de operación, para hacerlas más transparentes, entendibles y de fácil acceso para los productores.

Con estas modificaciones se tendrán las cinco ventajas:

1. *Alinea el Sector a prioridades Nacionales e Internacionales;*
2. *Fortalece sus atribuciones en áreas directas de atención al productor;*
3. *Consolida los servicios administrativos en la Oficialía Mayor;*
4. *Actualiza su normatividad (se incorporaron las atribuciones y facultades impuestas a la Secretaría generadas por diversos ordenamientos jurídicos: LDRS, Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos, Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, entre otras)*
5. *Reduce su costo orgánico; y crea Unidades para apoyar sus áreas sustantivas*

- Generar un ambiente de participación de agentes y organizaciones

La participación social y de los diferentes agentes que intervienen en el desarrollo de las actividades productivas ha sido un propósito permanente de la política sectorial que se concreta en especial en el apoyo y fortalecimiento de las organizaciones de productores y el fortalecimiento de los sistema producto, como foros de consulta y toma de decisiones en donde participan representantes de las diferentes dependencias, órdenes de gobierno y de los productores en las diferentes eslabones de las cadenas de valor.

También se ha impulsado una mayor participación en las instancias de definición de programas de trabajo en las diferentes áreas de la dependencia, entre los que destacan los relativos a los servicios de sanidad vegetal y salud animal, así como para la definición de los programas y agendas de innovación tecnológica y de las fundaciones PRODUCE.

- Seguimiento y evaluación de resultados

En la presente administración se han impulsado acciones para avanzar en el desarrollo de sistemas de información que permitan supervisar y dar seguimiento puntual a la instrumentación de la política y retroalimentar el proceso de planeación del sector y la toma de decisiones, brindando una especial importancia a la realización de evaluaciones a los diferentes programas que permitan reconocer los resultados e impactos obtenidos y retroalimentar el diseño e instrumentación de la política.

Finalmente, debe señalarse que se ha impulsado la creación de los *Centros de Evaluación Especializados* para el componente de Asistencia Técnica y Capacitación, con la finalidad de establecer un mecanismo que permita verificar la calidad de los servicios prestados y llevar el seguimiento y evaluación sobre el desempeño de los prestadores de servicios profesionales.

**ANEXO 3. Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable
Evolución del presupuesto por vertientes de atención y participación de SAGARPA**

Presupuesto en millones de pesos corrientes

<i>Años / Vertientes</i>	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
TOTAL PEC	154,916	176,794	203,997	235,848	269,076	294,525	305,977
FINANCIERA	1,346	1,634	3,310	3,109	2,968	3,496	2,550
COMPETITIVIDAD	39,480	48,277	53,290	57,877	59,116	59,677	52,875
<i>SAGARPA</i>	<i>94%</i>	<i>89%</i>	<i>93%</i>	<i>92%</i>	<i>97%</i>	<i>98%</i>	<i>91%</i>
EDUCACIÓN	27,142	25,916	27,137	28,317	30,896	33,634	33,436
<i>SAGARPA</i>	<i>9%</i>	<i>6%</i>	<i>8%</i>	<i>10%</i>	<i>10%</i>	<i>14%</i>	<i>15%</i>
MEDO AMBIENTE	6,351	12,374	13,187	13,924	16,706	17,420	15,771
<i>SAGARPA</i>	<i>49%</i>	<i>46%</i>	<i>45%</i>	<i>43%</i>	<i>47%</i>	<i>48%</i>	<i>44%</i>
LABORAL	1,759	1,752	1,679	1,775	2,485	3,442	6,218
SOCIAL	21,754	21,029	33,185	43,743	55,914	73,392	83,480
<i>SAGARPA</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>6%</i>
INFRAESTRUCTURA	27,347	33,600	41,972	51,979	62,026	62,613	59,065
SALUD	17,149	21,453	18,944	21,715	27,387	30,039	42,003
AGRARIA	1,896	1,121	1,248	1,666	1,341	1,795	1,441
ADMINISTRATIVA	10,694	9,638	10,044	11,742	10,235	9,015	9,136
<i>Estructura porcentual por vertientes</i>							
FINANCIERA	0.9%	0.9%	1.6%	1.3%	1.1%	1.2%	0.8%
COMPETITIVIDAD	25.5%	27.3%	26.1%	24.5%	22.0%	20.3%	17.3%
<i>SAGARPA</i>	<i>24.0%</i>	<i>24.4%</i>	<i>24.3%</i>	<i>22.6%</i>	<i>21.3%</i>	<i>19.8%</i>	<i>15.8%</i>
EDUCACIÓN	17.5%	14.7%	13.3%	12.0%	11.5%	11.4%	10.9%
<i>SAGARPA</i>	<i>1.5%</i>	<i>0.9%</i>	<i>1.1%</i>	<i>1.1%</i>	<i>1.1%</i>	<i>1.6%</i>	<i>1.7%</i>
Medio ambiente	4.1%	7.0%	6.5%	5.9%	6.2%	5.9%	5.2%
<i>SAGARPA</i>	<i>2.0%</i>	<i>3.2%</i>	<i>2.9%</i>	<i>2.5%</i>	<i>2.9%</i>	<i>2.8%</i>	<i>2.3%</i>
LABORAL	1.1%	1.0%	0.8%	0.8%	0.9%	1.2%	2.0%
SOCIAL	14.0%	11.9%	16.3%	18.5%	20.8%	24.9%	27.3%
<i>SAGARPA</i>	<i>-</i>						
INFRAESTRUCTURA	17.7%	19.0%	20.6%	22.0%	23.1%	21.3%	19.3%
SALUD	11.1%	12.1%	9.3%	9.2%	10.2%	10.2%	13.7%
AGRARIA	1.2%	0.6%	0.6%	0.7%	0.5%	0.6%	0.5%
ADMINISTRATIVA	6.9%	5.5%	4.9%	5.0%	3.8%	3.1%	3.0%
TOTAL PEC	100.0%						
<i>Estructura porcentual</i>							
PRODUCTIVO AMBIENTAL	49.3%	54.9%	55.4%	54.5%	52.8%	49.2%	43.0%
Infraest, financiera y agraria	19.7%	20.6%	22.8%	24.1%	24.7%	23.1%	20.6%

Competitividad	25.5%	27.3%	26.1%	24.5%	22.0%	20.3%	17.3%
Medio ambiente	4.1%	7.0%	6.5%	5.9%	6.2%	5.9%	5.2%
SOCIAL	43.8%	39.7%	39.7%	40.5%	43.4%	47.7%	54.0%
Educación	17.5%	14.7%	13.3%	12.0%	11.5%	11.4%	10.9%
Salud	11.1%	12.1%	9.3%	9.2%	10.2%	10.2%	13.7%
Social	14.0%	11.9%	16.3%	18.5%	20.8%	24.9%	27.3%
Laboral	1.1%	1.0%	0.8%	0.8%	0.9%	1.2%	2.0%
ADMINISTRATIVO	6.9%	5.5%	4.9%	5.0%	3.8%	3.1%	3.0%
TOTAL	100.0%						

Fuentes:

PEC. Análisis del presupuesto 2012 para el sector rural. CEDRSSA / DEPPR/NT/000/09

1. Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012. DOF 12 diciembre de 2011.

2. Comparativo PEC 2010 y PEC 2011 DOF. Asignación presupuestal y texto. CEDRSSA, NT DEPRR/2011/02/25/01

3. Presupuesto y Reglas de Operación 2008. Principales cambios en programas seleccionados. CEDRSSA /DEPPR/NT011/08, Marzo 2008.

ANEXO 4. SAGARPA. Presupuesto 2007 – 2012
Cifras en millones de pesos corrientes

Tipo de bien o servicio	Orientación gasto público	Tipo de gasto	Programas y componentes	Presupuesto ejercido					Autorizado
				2007	2008	2009	2010	2011	2012
			Total Ramo 08 SAGARPA	57,117.9	64,111.8	68,053.4	71,672.4	74,927.5	71,378.3
			1 Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura	14,368.3	11,906.6	12,056.1	14,487.6	12,468.6	8,683.1
Privado	Riesgos	S	PIASRE	431.6	0.0	0.0	0.0		
Privado	AI	S	Microcuencas	100.2	0.0	0.0	0.0		
Privado	Inversión	S	Fondo de apoyo a la competitividad de las ramas productivas	2,832.9	0.0	0.0	0.0		
Privado	Inversión	S	Programa de apoyo a la competitividad de cerdos	222.3	0.0	0.0	0.0		
			COEJERCICIO	7,432.3	10,557.3	8,915.1	9,355.4	7,068.4	1,393.1
Privado	Inversión	S	Agrícola (S)	2,235.6	5,482.2	3,794.6	4,013.8	2,965.5	0.0
Privado	Inversión	S	Ganadero(S)	1,390.0	1,616.5	1,591.7	1,928.5	2,350.3	0.0
Privado	Inversión	S	Pesca (S)	527.0	850.8	950.6	782.2	562.5	0.0
Privado	AI	S	Desarrollo Rural (S)	3,279.7	2,607.8	2,578.2	2,630.9	1,190.1	1,393.1
Privado	AI	S	Otros	3,279.7	2,607.8	1,855.2	1,836.6	0.0	0.0
Privado	AI	S	PESA	0.0		723.0	794.3	1,190.1	1,393.1
			ESTRATÉGICOS	3,349.0	1,349.3	3,141.0	5,132.2	5,400.3	7,290.0
Privado	Especifico	S	Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional (S)				0.0	0.7	400.0
Privado	Inversión	S	Tecnificación del Riego (U)			0.0	646.0	1,432.3	1,600.0

Privado	AI	S	Desarrollo de Zonas Áridas (S)				0.0	111.1	200.0
Privado	Inversión	S	Agricultura Protegida (S)	0.0		1,601.2	568.0	618.6	400.0
Privado	AI	S	Trópico Húmedo (S)			119.2	613.1	946.8	500.0
Privado	Inversión	S	Recursos Genéticos (S)	0.0	100.6	181.5	511.2	372.0	630.0
Privado	Inversión	S	Fondo para la Estabilización de la Comercialización de la Leche		200.0	121.7	0.0	0.0	0.0
Privado	Postproducción	S	Infraestructura Pesquera y Acuícola (K)	137.9	225.7	257.5	258.6	152.4	340.0
Privado	Inversión	S	Modernización de la Flota Pesquera y Racionalización del Esfuerzo Pesquero (S)				0.0	112.9	450.0
Privado	Inversión	S	Electrificación para Granjas Acuícolas(S)				0.0	25.5	120.0
Privado	Postproducción	S	Convenios Estatales (PESCA)						0.0
Privado	Postproducción	S	Obras de Infraestructura Pesquera y Acuícola (Convenios)				0.0	513.6	0.0
Privado	Postproducción	S	Manejo Postproducción (S)	3,211.1		859.9	2,535.3	1,426.1	2,350.0
Privado	Inversión	S	Sustitución de Motores				0.0	201.9	300.0
Privado	Inversión	S	Fondo Emergente para la Estabilización de la Comercialización en Porcos		264.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Privado	Riesgos	S	Apoyo Emergente para la Adq. Granos Forrajeros de Producción Nacional		558.9	0.0	0.0	0.0	0.0
			2 Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario:	18,618.2	16,937.3	18,242.9	18,015.8	17,115.4	18,325.0
Privado	Ingreso	S	PROCAMPO (S)	12,446.2	12,602.4	14,572.5	15,088.2	13,877.8	14,718.0
Privado	Ingreso	S	Ley de Capitalización (S)	3,073.4	1,596.0	2,070.9	27.9	0.0	0.0
Privado	Insumos	S	Diesel Agropecuario, Marino y Gasolina Ribereña (S)		2,738.9			1,740.9	0.0

Privado	Insumos	S	Diesel Agropecuario/Modernización de la Maquinaria Agropecuaria (S)	178.4		917.6	1,508.0	0.0	2,150.0
Privado	Insumos	S	Diesel Marino (S)	2,297.6		498.2	611.6	745.5	600.0
Privado	Insumos	S	Gasolina Ribereña (S)			183.7	257.0	164.6	150.0
Privado	Insumos	S	Adeudos con CFE 2007	180.9				0.0	0.0
Privado	Ingreso	S	Fomento Productivo de Café (S)	441.7	0.0	0.0	523.1	226.2	350.0
Privado	Específico	S	Agricultura de Autoconsumo, Apoyo a Pequeños Productores hasta 3.0 Ha. (S)					360.3	357.0
			3 Programa de Prevención y Manejo de Riesgos	10,042.9	15,176.2	15,790.7	18,548.8	21,984.6	17,227.8
Privado	Inversión	S	Garantías (S)	596.2	2,273.3	1,888.6	1,631.5	1,308.8	1,245.0
Privado	Inversión	S	Fondo para la Inducción de Inversión en Localidades de Media, Alta y Muy Alta Marginación (S)					197.4	200.0
Privado	Riesgos	S	Apoyo al ingreso objetivo y a la comercialización (S)	7,146.1	9,143.4	9,349.6	11,685.8	13,664.1	8,500.0
Privado	Riesgos	S	Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero (S) (CADENA)	420.3	640.5	747.2	1,019.1	3,453.9	3,141.1
Público	Riesgos	S	Sanidad e Inocuidad (S,U,R,K,M,P y G)	1,880.3	2,721.0	3,637.1	3,017.5	3,286.7	3,741.7
Privado	Riesgos	S	Proyecto Especial para la Recuperación de las Capacidades Productivas					69.5	0.0
Privado	Riesgos	S	Proyecto Mexicali					4.2	0.0
Privado	Específico	S	Acciones emergentes de alimentos básicos deficitarios siniestrados					0.0	400.0
Privado	Riesgos	S	Esquema de administración de riesgos de mercados a través de Intermediarios financieros		398.1			0.0	0.0
Privado	Insumos	S	Fondo de Apoyo a Fertilizantes	0.0		0.0	847.9	0.0	0.0
Privado	Riesgos	S	Fondo para la Administración de Riesgos de Precios Agropecuarios			168.1	347.0	0.0	0.0

			4 Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural	286.1	2,568.6	3,032.6	3,154.6	4,128.8	2,963.4
Público	AI	S	Extensionismo Rural e Integración en Núcleos Agrarios (S)		1,618.2	812.8	1,003.0	668.3	0.0
Privado	AI	S	Desarrollo de Zonas Áridas (S)					219.7	300.0
Privado	Específico	S	Modernización de la Agricultura Tradicional (CIMMYT) (S)					0.6	0.0
Privado	Inversión	S	Apoyos para la Integración de Proyectos (Organízate y Sistema Producto) (S)	286.1	495.6	545.8	655.2	516.7	460.0
Privado	Específico	S	PROMAF (S)		350.3	860.6	731.3	914.0	770.0
Privado	AI	S	PESA (S)			363.9	378.1	611.8	683.4
Privado	Inversión	S	Capacitación Integral a Productores, jóvenes y mujeres rurales					0.0	300.0
Público	Inversión	S	Innovación y transferencia de tecnología (S)			341.2	387.0	952.3	450.0
Público	Inversión	S	Otros (Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural) (S)					213.1	0.0
Privado	Específico	S	Proy. De Apoyo a Cadena Productiva de Productores de Maíz y Frijol (PROMAF)					32.2	0.0
Privado	Inversión	S	Fortalecimiento al Sector Ahorro Popular		62.9	0.0	0.0	0.0	0.0
Privado	Inversión	S	Pesca y Acuicultura		41.5	0.0	0.0	0.0	0.0
Privado	Inversión	S	Proyecto estratégico para el desarrollo rural sustentable de la región sur sureste de México(trópico húmedo) (COTEN/01/09)			64.6	0.0	0.0	0.0
Privado	Inversión	S	Proyecto . nacional de alta rentabilidad para transf. del campo cañero mexicano, 2009			30.4	0.0	0.0	0.0
Privado	Inversión	S	Certificación y Usos de Esquemas de Calidad de Productos Agroalimentarios Orgánicos			13.2	0.0	0.0	0.0
			5 Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales	4,155.8	5,561.3	5,885.5	7,094.1	8,125.8	7,286.9
Privado	Sustent.	S	Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (Convenios Estatales) (S)		893.5	879.2	488.6	669.4	0.0

Privado	Sustent.	S	Otros (Incluye hasta 400 millones de pesos para D.F.)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	400.0
Privado	Sustent.	S	COUSSA (PESA) (S)			473.0	173.9	445.5	552.0
Privado	Especifico	S	Modernización de la Agricultura Tradicional (CIMMYT) (S)					0.5	0.0
Privado	Sustent.	S	Desarrollo de Zonas Áridas (S)					297.3	400.0
Privado	Sustent.	S	Pequeñas Obras Hidráulicas (S)				466.1	371.3	500.0
Privado	Especifico	S	Fondo para acciones de alimentación en concurrencia en zonas de alta y muy alta marginación					0.0	250.0
Privado	Ingreso	S	Programa Ganadero (PROGAN) (S)	4,058.5	3,660.8	3,834.9	3,805.7	3,956.0	4,350.0
Público	Sustent.	S	Bioenergía y Fuentes Alternativas (S)		48.0	79.0	1,047.4	167.4	175.0
Privado	Sustent.	S	Reconversión Productiva (S)	0.0	386.1	353.8	761.4	2,043.7	455.0
Privado	Sustent.	S	Disminución del Esfuerzo Pesquero (S)					48.3	25.0
Público	Sustent.	S	Inspección y Vigilancia Pesquera (S)	97.3		39.8	84.1	78.2	80.0
Público	Sustent.	S	Ordenamiento Pesquero y Acuícola		572.9	225.7	266.9	48.3	100.0
Privado	Inversión	S	6 Programa de Acciones en Concurrencia con las Entidades Federativas en Materia de Inversión, Sustentabilidad y Desarrollo de Capacidades					0.0	4,649.8
			7 Programa de Desarrollo de Mercados Agropecuarios y Pesqueros e Información	455.6	507.2	490.4	595.6	431.8	710.0
Público	Inversión	O	Sistema nacional de información para el desarrollo rural sustentable (SNIDRUS)	155.8	250.8	160.1	199.8	243.3	250.0
Privado	Inversión	O	Promoción de exportaciones y ferias	299.8	226.4	244.4	369.8	160.9	350.0
Privado	Inversión	O	Desarrollo de mercados			43.3	0.5	10.7	80.0
Público	Inversión	O	Planeación y prospectiva		30.0	42.7	25.5	16.8	30.0
			8 Programa de Educación e Investigación	3,588.1	3,709.9	4,003.6	4,191.7	4,356.3	5,043.6
Público	Edu e Inv	O	UACH	1,500.5	1,632.1	1,823.3	2,044.2	2,118.5	2,031.0

Público	Edu e Inv	O	COLPOS	726.3	803.3	801.1	828.7	885.4	961.1
Público	Edu e Inv	O	CSAEGRO	42.8	48.3	47.8	53.0	58.1	90.0
Público	Edu e Inv	O	INIFAP	1,140.6	1,034.0	1,127.0	1,063.6	1,085.1	1,300.9
Público	Edu e Inv	O	INAPESCA	177.9	192.2	204.4	202.2	209.1	660.5
			9 Gasto Administrativo del Ramo	5,602.9	7,744.7	8,551.6	5,584.2	5,802.5	6,488.8
	Admvo	O	Dependencia	3,544.0	3,827.3	5,953.5	3,624.1	3,591.8	3,993.7
	Admvo	O	SENASICA	425.1	533.0	649.3	674.5	797.1	877.1
	Admvo	O	SNICS	12.0	19.3	23.1	20.4	32.2	49.5
	Admvo	O	ASERCA	635.2	773.2	920.3	332.4	328.6	334.7
	Admvo	O	SIAP	122.2	97.7	97.6	86.5	124.0	124.2
	Admvo	O	CONAPESCA	275.6	70.8	439.4	443.8	440.1	700.2
	Admvo	O	FIRCO	282.7	294.8	260.3	282.1	293.9	275.1
	Admvo	O	FEESA	9.3	1,653.8	109.0	9.1	69.2	38.0
	Admvo	O	INCA RURAL	248.3	39.9	41.6	36.5	42.7	8.9
	Admvo	O	CONAZA	48.5	48.0	51.0	49.8	54.8	56.3
	Admvo	O	AFU		386.9	6.5	25.0	28.0	31.0

Notas: Tipo de bienes o servicios ofrecidos: Se clasificaron como bienes o servicios privados o públicos.

Orientación del gasto público:

1. Admvo = Gasto administrativo de la Dependencia y organismos sectorizados.
2. Edu e Inv = Gasto para centros de educación e investigación del sector.
3. Ingreso = Transferencias directas al ingreso de los productores.
4. Riesgos = Manejo de riesgos (mercado, sanitarios y climatológicos).
5. Inversión = Apoyos para los procesos de inversión de las actividades productivas.
6. Insumos = Subsidios para la adquisición de insumos básicos.
7. Postproducción = Apoyos para inversión de infraestructura y equipamiento postproducción.
8. AI = Atención territorial e integral.
9. Sustent = Sustentabilidad de los recursos naturales.
10. Específicos = Programas de atención específica a cultivos y/o productores.

Tipo de gasto se clasifico: S = subsidios y/o transferencias y O = gasto de operación o administración

Fuente: Información proporcionada por la Oficialía Mayor de SAGARPA en agosto de 2012.

ANEXO 5. Distribución en las entidades federativas de las UER, según estratos

ESTADOS	Estratos de UER						Clasificación propuesta		
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	Subsistencia E1 +E2	Transición E3+E4	Empresarial E5+E6
Aguascalientes	24.5%	37.0%	10.6%	12.7%	13.8%	1.3%	61.6%	23.3%	15.1%
Baja California	25.0%	14.2%	7.0%	19.4%	30.6%	3.9%	39.2%	26.4%	34.5%
Baja California Sur	22.0%	33.3%	10.9%	13.0%	19.3%	1.4%	55.3%	23.9%	20.8%
Campeche	20.8%	52.3%	9.4%	9.2%	7.8%	0.4%	73.1%	18.7%	8.2%
Coahuila	27.9%	45.1%	8.9%	8.8%	8.2%	1.0%	73.0%	17.7%	9.2%
Colima	8.8%	29.7%	11.4%	19.4%	29.6%	1.2%	38.5%	30.8%	30.8%
Chiapas	15.5%	73.4%	4.7%	4.1%	2.4%	0.1%	88.8%	8.7%	2.4%
Chihuahua	25.0%	30.3%	9.9%	13.9%	19.8%	1.1%	55.3%	23.8%	20.9%
Distrito Federal	17.6%	66.2%	6.5%	5.2%	4.4%	0.1%	83.8%	11.7%	4.5%
Durango	18.6%	42.2%	12.5%	14.5%	11.8%	0.4%	60.8%	27.0%	12.2%
Guanajuato	17.5%	45.2%	12.6%	14.2%	10.1%	0.4%	62.7%	26.8%	10.6%
Guerrero	31.9%	53.7%	5.9%	5.5%	2.9%	0.0%	85.6%	11.5%	3.0%
Hidalgo	31.7%	59.0%	3.8%	3.3%	2.1%	0.1%	90.7%	7.1%	2.2%
Jalisco	13.8%	31.3%	14.6%	20.8%	19.0%	0.5%	45.1%	35.4%	19.5%
México	46.1%	44.2%	3.5%	3.3%	2.7%	0.2%	90.3%	6.9%	2.9%
Michoacán	19.7%	44.6%	10.6%	12.7%	12.2%	0.2%	64.3%	23.3%	12.5%
Morelos	9.4%	56.8%	14.6%	12.5%	6.5%	0.2%	66.3%	27.1%	6.7%
Nayarit	11.2%	38.1%	16.7%	20.3%	13.4%	0.2%	49.4%	37.0%	13.6%
Nuevo León	30.3%	40.0%	7.5%	8.9%	12.3%	1.0%	70.3%	16.4%	13.3%
Oaxaca	35.2%	53.9%	3.7%	4.6%	2.5%	0.0%	89.1%	8.3%	2.6%
Puebla	27.9%	61.8%	4.6%	3.6%	1.9%	0.1%	89.7%	8.3%	2.0%
Querétaro	46.6%	35.1%	5.8%	6.9%	4.9%	0.7%	81.8%	12.7%	5.6%
Quintana Roo	32.8%	37.1%	4.6%	12.7%	12.3%	0.4%	70.0%	17.3%	12.7%
San Luis Potosí	24.3%	57.8%	6.4%	6.8%	4.6%	0.2%	82.1%	13.2%	4.8%
Sinaloa	11.6%	21.3%	8.9%	23.1%	33.7%	1.4%	32.9%	32.0%	35.2%
Sonora	14.2%	28.5%	11.7%	18.2%	24.9%	2.5%	42.7%	29.9%	27.4%
Tabasco	17.5%	59.5%	8.3%	8.6%	5.9%	0.2%	77.0%	16.9%	6.0%
Tamaulipas	11.0%	29.8%	16.7%	20.4%	21.4%	0.7%	40.7%	37.1%	22.2%
Tlaxcala	35.7%	56.5%	3.3%	2.4%	2.0%	0.1%	92.2%	5.7%	2.1%
Veracruz	13.8%	54.8%	11.0%	13.0%	7.2%	0.1%	68.7%	24.0%	7.3%
Yucatán	29.9%	54.7%	5.3%	5.0%	4.8%	0.3%	84.6%	10.3%	5.1%
Zacatecas	15.9%	54.1%	10.4%	10.6%	8.8%	0.2%	70.1%	21.0%	9.0%
Nacional	22.4%	50.7%	8.3%	9.9%	8.4%	0.3%	73.1%	18.2%	8.7%

ESTADOS	Estratos de UER						Clasificación propuesta		
	E1	E2	E3	E4	E5	E6	Subsistencia E1 +E2	Transición E3+E4	Empresarial E5+E6
Tlaxcala	35.7%	56.5%	3.3%	2.4%	2.0%	0.1%	92.2%	5.7%	2.1%
Hidalgo	31.7%	59.0%	3.8%	3.3%	2.1%	0.1%	90.7%	7.1%	2.2%
México	46.1%	44.2%	3.5%	3.3%	2.7%	0.2%	90.3%	6.9%	2.9%
Puebla	27.9%	61.8%	4.6%	3.6%	1.9%	0.1%	89.7%	8.3%	2.0%
Oaxaca	35.2%	53.9%	3.7%	4.6%	2.5%	0.0%	89.1%	8.3%	2.6%
Chiapas	15.5%	73.4%	4.7%	4.1%	2.4%	0.1%	88.8%	8.7%	2.4%
Guerrero	31.9%	53.7%	5.9%	5.5%	2.9%	0.0%	85.6%	11.5%	3.0%
Yucatán	29.9%	54.7%	5.3%	5.0%	4.8%	0.3%	84.6%	10.3%	5.1%
Distrito Federal	17.6%	66.2%	6.5%	5.2%	4.4%	0.1%	83.8%	11.7%	4.5%
San Luis Potosí	24.3%	57.8%	6.4%	6.8%	4.6%	0.2%	82.1%	13.2%	4.8%
Querétaro	46.6%	35.1%	5.8%	6.9%	4.9%	0.7%	81.8%	12.7%	5.6%
Tabasco	17.5%	59.5%	8.3%	8.6%	5.9%	0.2%	77.0%	16.9%	6.0%
Campeche	20.8%	52.3%	9.4%	9.2%	7.8%	0.4%	73.1%	18.7%	8.2%
Coahuila	27.9%	45.1%	8.9%	8.8%	8.2%	1.0%	73.0%	17.7%	9.2%
Nuevo León	30.3%	40.0%	7.5%	8.9%	12.3%	1.0%	70.3%	16.4%	13.3%
Zacatecas	15.9%	54.1%	10.4%	10.6%	8.8%	0.2%	70.1%	21.0%	9.0%
Quintana Roo	32.8%	37.1%	4.6%	12.7%	12.3%	0.4%	70.0%	17.3%	12.7%
Veracruz	13.8%	54.8%	11.0%	13.0%	7.2%	0.1%	68.7%	24.0%	7.3%
Morelos	9.4%	56.8%	14.6%	12.5%	6.5%	0.2%	66.3%	27.1%	6.7%
Michoacán	19.7%	44.6%	10.6%	12.7%	12.2%	0.2%	64.3%	23.3%	12.5%
Guanajuato	17.5%	45.2%	12.6%	14.2%	10.1%	0.4%	62.7%	26.8%	10.6%
Aguascalientes	24.5%	37.0%	10.6%	12.7%	13.8%	1.3%	61.6%	23.3%	15.1%
Durango	18.6%	42.2%	12.5%	14.5%	11.8%	0.4%	60.8%	27.0%	12.2%
Baja California Sur	22.0%	33.3%	10.9%	13.0%	19.3%	1.4%	55.3%	23.9%	20.8%
Chihuahua	25.0%	30.3%	9.9%	13.9%	19.8%	1.1%	55.3%	23.8%	20.9%
Nayarit	11.2%	38.1%	16.7%	20.3%	13.4%	0.2%	49.4%	37.0%	13.6%
Jalisco	13.8%	31.3%	14.6%	20.8%	19.0%	0.5%	45.1%	35.4%	19.5%
Sonora	14.2%	28.5%	11.7%	18.2%	24.9%	2.5%	42.7%	29.9%	27.4%
Tamaulipas	11.0%	29.8%	16.7%	20.4%	21.4%	0.7%	40.7%	37.1%	22.2%
Baja California	25.0%	14.2%	7.0%	19.4%	30.6%	3.9%	39.2%	26.4%	34.5%
Colima	8.8%	29.7%	11.4%	19.4%	29.6%	1.2%	38.5%	30.8%	30.8%
Sinaloa	11.6%	21.3%	8.9%	23.1%	33.7%	1.4%	32.9%	32.0%	35.2%
Nacional	22.4%	50.7%	8.3%	9.9%	8.4%	0.3%	73.1%	18.2%	8.7%

Fuente: Diagnóstico del sector rural y pesquero: Identificación de la Problemática del Sector Agropecuario y Pesquero de México, FAO – SAGARPA, Abril 2012.