



Iniciativa
Valor al Campesino

Octubre 2015

Reorientar la política hacia el campo y reducir los topes de Proagro y Progan pueden liberar recursos para dar cobertura a más campesinas y campesinos

Recomendaciones

1. Reorientar el 70% de los subsidios al campo hacia el sector de pequeños productores (apoyando hasta 10 hectáreas), que representan el 85% de las unidades de producción. Lo anterior, con un enfoque productivo y no asistencialista.
2. Agrupar el conjunto de los programas que tienen como Población Objetivo a los pequeños productores o grupos vulnerables de SAGARPA en un solo programa de apoyo a la pequeña agricultura (S266).
3. Reducir el tope de apoyo del Proagro Productivo de 80 a 20 hectáreas y establecer un tope de hasta 35 cabezas de ganado para el Progan. Los recursos liberados deberán etiquetarse para incorporar al padrón del Proagro Productivo a los pequeños productores con hasta 5 hectáreas, principalmente del centro y sur-sureste del país. Lo anterior debe ordenarse en el texto del decreto de PEF 2016.

Problema

Baja calidad del gasto público. En el período 2003-2015 el presupuesto creció 180% mientras la medición de la pobreza en sus tres dimensiones reporta una mejoría no mayor al 4%; la disponibilidad de alimentos producidos en México cedió terreno ante las importaciones (salvo en el caso de frutas, verduras y leguminosas) y entre 1994 y 2010 la tasa media de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) primario fue de apenas 1.9%. El estancamiento de la productividad, competitividad y rentabilidad refleja el agotamiento de la política dirigida al campo.

Descripción del problema

Estos resultados se explican por la baja cobertura de los programas del PEC; por el sesgo de fomento productivo a ciertas regiones del norte y trato asistencialista a las zonas campesinas del sur; por la ausencia de organización de productores para acceder a mercados y el retroceso la cobertura de crédito que pasó de 50% a fines de los ochenta a 7.5% de productores atendidos en 2012; la poca complementariedad de la política pública y definitivamente el sesgo asistencialista del PEC en los últimos 20 años, profundizó la desigualdad y concentración de la vertiente productiva y financiera; bajo acceso de los productores a los programas, e incumplimiento en la transparencia y rendición de cuentas.

En México, la mayoría (68%) de los 4,069,938 agricultores del país tienen cinco o menos hectáreas. Sin embargo, aunque estos productores son quienes generan la mayor parte del empleo contratado en el campo (56.8%) y producen alrededor del 39% de los productos agrícolas, reciben menos recursos y apoyos del gobierno, con los cuales podrían desarrollar su potencial productivo. En las 16 entidades del sur del país en las que se concentran estos pequeños productores, se asignó menos presupuesto.

La pequeña agricultura tendrá un papel central en la generación de alimentos:

- Representa una oportunidad para dinamizar las economías locales, combinándolo con políticas específicas destinadas a la protección social y al bienestar de las comunidades.
- En el futuro, se necesitará un sistema agrícola que produzca alrededor de 70% más de alimentos para abastecer a los nueve mil millones de personas que habitarán el planeta en 2050, y los pequeños agricultores serán fundamentales para generar estos alimentos.

Más información sobre la propuesta en <http://subsidiosalcampo.org.mx/> o <http://valoralcampesino.org/>



Iniciativa

Valor al campesino

Vida, nutrición y riqueza para México

Invita a

Organizaciones, movimientos, redes, colectivos y personas interesadas en el campo y los alimentos a sumar esfuerzos para contribuir a que las y los campesinosⁱ sean revalorizados y fortalecidos por las políticas públicas y por la sociedad, reconociéndoles el papel central que juegan en la economía, la producción de alimentos saludables y la conservación del medio ambiente en el país.

Con la adhesión a la siguiente Declaración:

De las y los pequeños productores campesinos dependen el desarrollo de nuestra economía; el acceso a alimentos frescos, saludables y variados, y la conservación del medio ambiente.

Reconocemos que:

- La pequeña unidad campesina es predominante en el campo mexicano: de los 4 millones 69 mil 938 Unidades de Producción (UP) con actividad agropecuaria o forestal, 70% son menores o iguales a 5 hectáreas. A pesar de sus condiciones precarias para producir y de la falta de apoyos económicos gubernamentales, genera 40% de la producción agropecuaria nacional. Aun así, tiene un elevado potencial productivo por desarrollar. Siete de cada diez de estas pequeñas UP son productoras de maíz (blanco y amarillo) y seis de cada diez de frijol. La pequeña unidad genera el 60% del empleo agropecuario familiar y contratado; produce alimentos sanos y nutritivos; mantiene la diversidad biológica, de manera fundamental la del maíz, base de nuestra alimentación; resguarda los recursos naturales, y es importante abastecedora de la agroindustria. Todo lo anterior lo hace en sólo 17% de la superficie laborable de nuestro país, en su mayoría con condiciones de temporal y escasos apoyos públicos de fomento productivoⁱⁱ.
- La pequeña producción mantiene vivo el legado de las y los antiguos pobladores que desde hace más de diez mil años iniciaron en esta región de la Tierra el cultivo de maíz, calabaza, frijol, chile, jitomate, aguacate, vainilla, papaya, guayaba y otros alimentos que en conjunto representan el 16% de las especies que hoy consume la humanidadⁱⁱⁱ. Es decir, uno de cada siete alimentos tuvo su origen en esta región. Esta agrobiodiversidad, que subsiste gracias a las y los pequeños productores, es amenazada por la degradación ambiental y los monocultivos.



- La agricultura mesoamericana fue la base que permitió el florecimiento de una de las civilizaciones originarias de la humanidad.^{iv}
- La agricultura en pequeña y mediana escala fue capaz de producir los alimentos demandados por la urbanización y el desarrollo industrial del país; incluso generó excedentes para la exportación. Gracias al apoyo público y de la sociedad, la economía rural creció 6% en promedio anual entre 1940 y 1980, generando empleos e ingresos para el medio rural.
- La labor de las y los pequeños productores permite combatir el mayor problema de salud pública en México: la epidemia de obesidad, que se ha incrementado en los 30 años recientes. La incidencia de sobrepeso y obesidad en mujeres adultas aumentó de 35% en 1988 a 73% en 2012.^v La diversidad de cultivos es indispensable para el fomento de dietas variadas que contribuyan a enfrentar la desnutrición, el sobrepeso, la obesidad y la diabetes, problemas muy extendidos en nuestro país.
- La producción campesina de alimentos es la base del reconocimiento a la cocina tradicional mexicana como Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad. Fue reconocida por la UNESCO en 2010 por ser “un modelo cultural completo que comprende actividades agrarias, prácticas rituales, conocimientos prácticos antiguos, técnicas culinarias y costumbres y modos de comportamiento comunitarios ancestrales. Esto ha llegado a ser posible gracias a la participación de la colectividad en toda la cadena alimentaria tradicional: desde la siembra y recogida de las cosechas hasta la preparación culinaria y degustación de los manjares”.^{vi}

Estos datos demuestran que las y los pequeños agricultores son sujetos productivos indispensables para el desarrollo del campo y para garantizar el abasto de alimentos diversos, frescos y saludables; son una pieza clave para mejorar la economía y la alimentación de las y los mexicanos.

Sin embargo, la agricultura campesina ha sido relegada en las décadas recientes. A partir de 1982, cuando se abandonó a la y el pequeño productor, la economía rural se ha estancado y no crece más del 2% anual, no hay empleos, se dispara la pobreza y la migración. México se transforma en un país dependiente alimentariamente y en crisis nutricional.

A las y los campesinos se les ha creado una imagen injusta como “expresión del pasado”, “ancla para el desarrollo” o “pobres”, “improductivos e ineficientes, que depredan los recursos naturales, con procedimientos ineficientes, para generar productos de baja calidad”.

Por todo lo anterior, es vital para nuestro país valorar y apoyar a las y los campesinos, sus medios y modos de vida, producción y cultura. Para ello, es necesario mantener la propiedad social de la tierra y el agua como base de la producción campesina de alimentos, y como bienes básicos para la reproducción social y la plena realización de los derechos a la alimentación, al agua y a la vida.



Hoy es indispensable *revalorar y fomentar el potencial productivo* de las y los pequeños productores agrícolas, así como hacer plenamente justos, progresivos y eficientes los programas dirigidos a este sector, al igual que los apoyos técnicos y económicos, ya que mejorar sus condiciones productivas redunda en beneficios para toda la sociedad.

Convocamos a:

Sumarte a la Iniciativa “Valor al campesino”, firmando esta declaración, difundiéndola ampliamente y participando en las acciones que de ella se deriven, las cuales pueden consultarse en www.valoralcampesino.org

Firmantes y Convocantes:

Ashoka
Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo (ANEC)
El Poder del Consumidor
Fundar, Centro de Análisis e Investigación
Fundación Semillas de Vida
Subsidios al Campo
Campaña Nacional “Sin maíz no hay país”
Frente Democrático Campesino de Chihuahua (FDC)
El Centro de Investigación y Capacitación Rural (CEDICAR)
Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario
Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible (CCMSS)
Grupo de Estudios Ambientales (GEA)
FIAN México
Red de Acción en Plaguicidas y sus Alternativas en México (RAPAM)
COA Nutrición
Vía Orgánica
Greenpeace México
Fundación Mídete
Guerreros Verdes
ENLACE, Comunicación y Capacitación A.C.
Red de Comunicadores Boca de Polen
CEN del Sindicato de Trabajadores del Inca Rural (STINCA)
Red de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC)
Subinaj SC de RL
Carnaval del Maíz
Slow Food Youth Network México
Comunidades Campesinas y Urbanas Solidarias con Alternativas (COMCAUSA)



The Hunger Project México
Asociación Ambiente y Sociedad
CDES
Colectivo de consumo-producción-intercambio Zacahuitzco
Proyecto Alimento
Slow Food Internacional
Alternativas y Procesos de Participación Social
Comida Lenta
Slow Food México y Centroamérica

Intelectuales:

Elena Poniatowska
Francisco Toledo
Cristina Barros

Artistas:

Jesusa Rodríguez
Liliana Felipe

Chefs:

Marcela Britz Garizurieta

ⁱ En esta iniciativa utilizamos el concepto campesina y campesino en un sentido amplio, incluyendo a los indígenas; dependiendo de la zona del país, se reconocen como campesinos, rancheros, pequeño agricultor, milpero, entre otros.

ⁱⁱ Robles Berlanga, Héctor, 2013. "Los pequeños productores y la política pública". En *El sur-sureste mexicano: crisis y retos*. Juan Pablos Editor-CESOP. Páginas 81-88.

ⁱⁱⁱ Sarukhán, J., et al. 2008. *Capital natural de México. Síntesis: conocimiento actual, evaluación y perspectivas de sustentabilidad*. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, México.

^{iv} León Portilla, Miguel, 2006; *Mesoamérica: una civilización originaria*. *Arqueología mexicana*, ISSN 0188-8218, Vol. 14, Nº. 79 (mayo-jun.). Páginas 18-27.

^v ENSANUT: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición. Gutiérrez JP, Rivera-Dommarco J, Shamah-Levy T, Villalpando-Hernández S, Franco A, Cuevas-Nasu L, Romero-Martínez M, Hernández-Ávila M. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2012. Resultados Nacionales. Cuernavaca, México: Instituto Nacional de Salud Pública (MX), 2012.

^{vi} UNESCO 2010. "La cocina tradicional mexicana, cultura comunitaria, ancestral y viva - El paradigma de Michoacán". Consultada el 19 de mayo de 2015 a las 9:00 horas.

<http://www.unesco.org/culture/ich/index.php?lg=es&pg=00011&RL=00400>



Iniciativa Valor al campesino Vida, nutrición y riqueza para México



Junio de 2015

Contenido

INTRODUCCIÓN	4
I. RESUMEN EJECUTIVO	7
II. CONTEXTO	13
III. EL PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTES PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE Y SU IMPACTO EN EL SECTOR RURAL	14
IV. UNA MIRADA AL PEC: RAZONES DE SU BAJO IMPACTO	20
4.1 Divergencia entre el Anexo 12 del PEC y las Reglas de Operación	20
4.2. Pulverización de la política pública	22
4.3. Poca complementariedad de la política pública	25
4.4. La política hacia el sector rural tiene una orientación social y no productiva	25
4.5. Desigualdad y concentración	27
4.6. Duplicidad y falta de claridad en la oferta programática institucional.....	30
4.7. Inconsistencia en los padrones	31
V. APUNTES PARA LA CONFORMACIÓN DE UN NUEVO PEC.....	34
5.1. Programa en apoyo a la agricultura pequeña	34
5.2. Inclusión financiera del pequeño productor.....	41
5.3. Impulso a un programa de desarrollo de capacidades	46
5.4. Presupuesto sobre la base de bienes públicos colectivos	50
5.5. Cambios en la legislación	50

Ilustración 1 CUADRO CLASIFICACIÓN DEL PEC POR RAMO, VERTIENTE Y PROGRAMAS	14
Ilustración 2 GRÁFICA COMPARATIVO POBREZA POR DIMENSIONES VERSUS PRESUPUESTO PEC. 16	
Ilustración 3 GRÁFICA COMPARATIVO EVOLUCIÓN POBREZA RURAL EN HOGARES.....	17
Ilustración 4 CUADRO PRODUCCIÓN, IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE MÉXICO (MILES DE TONELADAS).....	18
Ilustración 5 CUADRO COMPARATIVO PEC VERTIENTE FINANCIERA VERSUS REGLAS DE OPERACIÓN	20
Ilustración 6 CUADRO COMPARATIVO PEC VERTIENTE MEDIO AMBIENTE VERSUS REGLAS DE OPERACIÓN	21
Ilustración 7 CUADRO PROGRAMAS Y COMPONENTES DE INCIDENCIA EN EL SECTOR RURAL	22
Ilustración 8 GRÁFICA COBERTURA DE LOS PROGRAMAS A NIVEL MUNICIPAL.....	24
Ilustración 9 MAPA NÚMERO DE PROGRAMAS POR MUNICIPIO	25
Ilustración 10 MAPA COMPARATIVO DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTO SAGARPA-SEDESOL	26
Ilustración 11 MONTOS EJERCIDOS POR TIPO DE MUNICIPIO.....	27
Ilustración 12 GRÁFICAS REGRESIVIDAD DE ALGUNOS PROGRAMAS PRODUCTIVOS Y FINANCIEROS	29
Ilustración 13 CUADRO DUPLICIDAD PROGRAMAS DEL PEC	30
Ilustración 14 GRÁFICA DIFERENCIAS PROCAMPO VERSUS CENSO AGRÍCOLA GANADERO 2007 ...	32
Ilustración 15 GRÁFICA UNIDADES DE PRODUCCIÓN CON ACTIVIDAD AGROPECUARIA Y FORESTAL POR TAMAÑO DE PREDIO	35
Ilustración 16 GRÁFICA COMPARATIVO UNIDADES DE PRODUCCIÓN CON MENOS DE 5 HECTÁREAS 1930-2007	36
Ilustración 18 GRÁFICA EMPLEO FAMILIAR Y CONTRATADO POR TAMAÑO DE PREDIO	38
Ilustración 19 CUADRO PROGRAMAS Y PRESUPUESTO EN APOYO A LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES O GRUPOS VULNERABLES	39
Ilustración 20 GRÁFICA DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL PROGRAMA DE DESCUENTOS FND Y FIRA	42
Ilustración 21 CUADRO PROGRAMAS Y COMPONENTES QUE OTORGAN APOYO EN EQUIPAMIENTO	43
Ilustración 22 CUADRO APOYOS EN ASISTENCIA TÉCNICA Y CAPACITACIÓN	47

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo es parte de la mesa que establecieron un grupo de organizaciones de la sociedad civil para manifestar la importancia de la pequeña agricultura en materia de producción de alimentos para México. Nos propusimos como objetivo contribuir a revertir las condiciones de pobreza y marginación de pequeños y medianos agricultores¹ –que son la mayoría de las y los productores nacionales y aportan buena parte de los alimentos que consumimos-, mediante la implementación de una política pública que reoriente a favor de ellos los apoyos destinados al sector, de manera equitativa, justa, y que no afecte al medio ambiente; que establezca criterios para brindar asistencia técnica eficazmente, insumos e investigación, entre otros; que redefina los sistemas de distribución, y que fomente los mercados locales.

La pequeña unidad es predominante en el campo mexicano. De los cuatro millones 69 mil 938 Unidades de Producción (UP) con actividad agropecuaria o forestal, 67.8% son menores o iguales a cinco hectáreas. A pesar de sus condiciones precarias para producir y de la falta de apoyos económicos gubernamentales, genera el 39% de la producción agropecuaria nacional y siete de cada diez son productores de maíz (blanco y amarillo) y seis de cada diez de frijol. Además, estas pequeñas UP generan el 56.8% del empleo agropecuario, tanto el familiar como el contratado; producen alimentos sanos y nutritivos; mantienen la diversidad biológica, de manera fundamental la del maíz, base de nuestra alimentación; resguardan los recursos naturales, y son importantes abastecedoras de la agroindustria. Todo lo anterior lo realizan en sólo 16.9% de la superficie laborable de nuestro país, muchas de ellas en condiciones de temporal y con escasos apoyos de la vertiente Productiva.

La pequeña producción mantiene vivo el legado de los antiguos pobladores que desde hace más de diez mil años iniciaron en esta región de la Tierra el cultivo de maíz, calabaza, frijol, chile, jitomate, aguacate, vainilla, papaya, guayaba y otros alimentos que en conjunto representan 15.9% de las especies que hoy consume la humanidad (Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, Conabio). Es decir, uno de cada siete alimentos tuvo su origen en esta región del planeta, y la agrobiodiversidad subsiste gracias a los pequeños productores, aunque es amenazada por la degradación ambiental y los monocultivos.

La cocina tradicional mexicana fue inscrita en 2010 en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad como un “un modelo cultural completo que comprende actividades agrarias, prácticas rituales, conocimientos prácticos antiguos, técnicas culinarias y costumbres y modos de comportamiento comunitarios ancestrales. Esto ha llegado a ser posible

¹ Utilizamos el concepto **de pequeño y mediano productor campesino e indígena** para aquel que cuenta con unidades en pequeña y mediana escala, en la que tiene un papel central la familia (aunque ahora contrate mano de obra para cubrir sus tareas productivas); que obtiene de su trabajo en su parcela una parte considerable, pero variable, de sus ingresos, ya sea en especie o dinero, y que comprende la multiactividad: el cultivo, la cría de animales, la actividad forestal, la pesca artesanal y el turismo rural, entre otros. La definición no puede ser rígida ni aplicable a todos, y existen variaciones de acuerdo con el contexto o la región, por lo que algunos se definen como campesinos, rancheros, pequeños agricultores o milperos.

gracias a la participación de la colectividad en toda la cadena alimentaria tradicional: desde la siembra y recogida de las cosechas hasta la preparación culinaria y degustación de los manjares”².

El presente documento se compone de un resumen ejecutivo y cuatro apartados. El primer apartado aborda el tema de presupuesto base cero, propuesta metodológica del gobierno federal para formular el presupuesto 2016. El segundo aborda el tema del impacto del presupuesto destinado al campo en los 13 años recientes (2003-2015). El tercero explica el porqué de los escasos resultados en el combate a la pobreza y en materia de productividad, a pesar de que el presupuesto se incrementó en más de 170% en ese periodo, y por último, en el cuarto apartado se delinean algunas propuestas para revertir las políticas públicas implementadas hasta ahora. La propuesta parte de poner en el centro de las políticas públicas a los pequeños agricultores y la necesidad de pasar a un presupuesto que invierta de manera eficaz en el conjunto de los productores.

Las razones para poner en el centro a la pequeña agricultura son, como lo señala la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)³ en el Año Internacional de la Agricultura Familiar 2014:

- La agricultura familiar y a pequeña escala están ligadas de manera indisociable a la seguridad alimentaria mundial.
- La agricultura familiar rescata los alimentos tradicionales, contribuyendo a una dieta equilibrada, a la protección de la biodiversidad agrícola del mundo y al uso sostenible de los recursos naturales.
- La agricultura familiar representa una oportunidad para dinamizar las economías locales, especialmente cuando se combina con políticas específicas destinadas a la protección social y al bienestar de las comunidades.

La importancia de la pequeña agricultura va más allá de nuestro país, como lo revelan estas cifras:

- Estadísticas comparables recopiladas para 81 países –que implican dos terceras partes de la población mundial y 38% de la superficie agrícola- muestran que 73% del total de explotaciones cuenta con menos de una hectárea de tierra y 85% con menos de dos hectáreas⁴.
- Se estima que 500 millones de pequeños productores agrícolas en todo el mundo sostienen a unos dos mil millones de personas, es decir, un tercio de la población global. Además de representar un alto porcentaje de la producción agrícola mundial, esto incide en los medios, la calidad de vida y la seguridad alimentaria de millones de familias rurales.

² <http://www.unesco.org/culture/ich/index.php?lg=es&pg=00011&RL=00400>

³ <http://www.fao.org/family-farming-2014/es/>

⁴ HLPE. 2013. *Inversión en la agricultura a pequeña escala en favor de la seguridad alimentaria*. Informe del Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Roma. Páginas 7-11.

No existe razón para creer que esta posición cambie de manera sustancial en el corto y mediano plazo⁵.

- En el futuro, se necesita un sistema agrícola que produzca alrededor de 70%⁶ más de alimentos para abastecer a los nueve mil millones de personas que habitarán el planeta en 2050; que provea alimentos para una nutrición adecuada; que aumente los niveles y la capacidad de recuperación de los ingresos y del empleo para la mayoría de los pobres del mundo (75% vive en áreas rurales y depende en gran medida de la agricultura como sustento); que entregue servicios ambientales –tales como la captura del carbono, la gestión de las cuencas hidrográficas y la preservación de la biodiversidad-, y que utilice más eficientemente los limitados recursos hídricos y del suelo⁷.

⁵ Aserca. “Las tendencias en la agricultura a pequeña escala y en los mercados de productos agroalimentarios”. Páginas 7-11. <http://www.infoaserca.gob.mx/claridades/revistas/244/ca244-7.pdf>

⁶ Cómo alimentar al mundo en 2015 (FAO: octubre de 2009)

⁷ Banco Mundial. 2014. *Agricultura: Resultados del sector. Un motor para el crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza*. Abril 2014. Página 1.

<http://www.bancomundial.org/es/results/2013/04/15/agriculture-results-profile>

I. RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo es parte de la mesa que establecieron un grupo de organizaciones de la sociedad civil para manifestar la importancia de la pequeña agricultura en materia de producción de alimentos para México. Nos propusimos como objetivo contribuir a revertir las condiciones de pobreza y marginación de pequeños y medianos agricultores –que son la mayoría de las y los productores nacionales y aportan buena parte de los alimentos que consumimos-, mediante la implementación de una política pública que reoriente a favor de ellos los apoyos destinados al sector, de manera equitativa, justa, y que no afecte al medio ambiente; que establezca criterios para brindar asistencia técnica eficazmente, insumos e investigación, entre otros; que redefina los sistemas de distribución, y que fomente los mercados locales.

La pequeña agricultura es importante por:

- Está ligada de manera indisociable a la seguridad alimentaria mundial.
- Rescata los alimentos tradicionales, contribuyendo a una dieta equilibrada, a la protección de la biodiversidad agrícola del mundo y al uso sostenible de los recursos naturales.
- Representa una oportunidad para dinamizar las economías locales, especialmente cuando se combina con políticas específicas destinadas a la protección social y al bienestar de las comunidades.
- Por el tamaño de sus explotaciones, los datos comparables recopilados para 81 países ofrecen un panorama revelador: según esa estadística –que implica dos terceras partes de la población mundial y 38% de la superficie agrícola-, el 73% del total de explotaciones cuenta con menos de una hectárea de tierra y 85% con menos de dos hectáreas.
- Se estima que 500 millones de pequeños productores agrícolas en todo el mundo sostienen a unos dos mil millones de personas, es decir, un tercio de la población global.
- En el futuro, se necesitará un sistema agrícola que produzca alrededor de 70% más de alimentos para abastecer a los nueve mil millones de personas que habitarán el planeta en 2050, y los pequeños agricultores serán fundamentales para generar estos alimentos.
- En 2008 el *World Development Report*, del Banco Mundial (BM), se centró en Agricultura y aportó el siguiente dato: “Estimaciones realizadas sobre diversos países indican que el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) originado en la agricultura es al menos el doble de eficaz en reducir la pobreza que el crecimiento del PIB generado en otros sectores. En el caso de China, se calcula que el crecimiento total originado en la agricultura fue 3.5 veces más eficaz en reducir la pobreza que el crecimiento generado en otros ámbitos. En América Latina, fue 2.7 veces más eficaz”.

Del análisis de la información del ejercicio del presupuesto, se puede obtener un conjunto de características determinantes de la política pública para el sector rural que permiten explicar por qué la situación del campo mexicano no ha mejorado a pesar de que año con año se incrementó, en términos nominales y reales, el recurso público asignado al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC):

El presupuesto creciente del PEC no ha impactado positivamente en las condiciones socioeconómicas y productivas del sector rural. En el periodo 2003-2013 el presupuesto creció 170%, mientras la medición de la pobreza en sus tres dimensiones reportó una mejoría no mayor al 4%; la disponibilidad de alimentos producidos en México cedió terreno ante las importaciones, salvo en el caso de frutas, verduras y leguminosas, y entre 1994 y 2010 la tasa media de crecimiento del PIB primario fue de apenas 1.9%.

Baja cobertura de los programas del PEC. A pesar de que el PEC se compone de más de 150 componentes o programas, son muy pocos los que tienen cobertura en la mayoría de los municipios. De los 80 programas analizados, sólo nueve tienen presencia a nivel nacional, siete son de la vertiente Social y dos de la vertiente de Competitividad.

Poca complementariedad de la política pública. La mayoría de los programas analizados no reportaron beneficiarios en la mayoría de los municipios del país. Es decir, no reportaron acciones o apoyos productivos. La ausencia institucional en la mayoría de los municipios no permite la concurrencia o complementariedad de acciones entre distintas secretarías de Estado.

La política hacia el sector rural tiene una orientación social y no productiva. A nivel local, en mil 570 municipios son más importantes los recursos que provienen de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), mientras que en 358 predominan los recursos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa). Estas cifras muestran que, en el sector rural, se pretende combatir la pobreza sobre la base de programas asistenciales y no generando mejores ingresos y empleo a partir del estímulo a las actividades productivas locales.

Desigualdad y concentración de las vertientes productiva y financiera. La política pública de apoyo a la producción se encuentra altamente concentrada en muy pocos estados y en muy pocos productores. Cinco entidades del norte (Sinaloa, Chihuahua, Tamaulipas, Sonora y Jalisco), que contienen al 9% de las UP existentes en el país, concentraron 38.9% del presupuesto de la vertiente de Competitividad, 43.6% del recurso operado por la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND) y 42.6% del crédito de Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA); mientras, a 16 entidades del país (la mayoría del centro y sur), donde se localizan 42.6% de las UP, sólo les llegó 26.2%, 20.9% y 17.1% de dichos apoyos, respectivamente.

La población marginada e indígena es la menos beneficiada. El monto per cápita promedio por beneficiario del PEC fue de cuatro mil 373 pesos. Por debajo de este promedio se encuentran los municipios de Muy Alta Marginación, con tres mil 581 pesos, y los municipios Indígenas, con tres mil 747 pesos.

Bajo acceso a los programas. En un estudio solicitado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria –CEDRSSA- (2012), sobre la evolución de la aplicación del PEC en las Unidades de Producción Rural, se encontró que en promedio los productores

reciben 3.04 apoyos, destacando los de carácter social para los pequeños agricultores. Ante estos dos resultados, presencia baja a nivel municipal y bajo acceso a los programas, surge la pregunta sobre cuál es la necesidad de una estructura programática tan amplia si los posibles beneficiarios sólo reciben muy pocos apoyos gubernamentales.

Incumplimiento en la transparencia y rendición de cuentas. Si bien se avanzó con la disposición de que los padrones sean públicos, todavía hay claroscuros en la distribución de los subsidios. Se carece de un padrón único de los programas de Competitividad que permita observar quiénes se están beneficiando con más de un apoyo; la información se encuentra en formatos poco accesibles para el público, y se detectan problemas con la completitud de los datos (por ejemplo, en algunos de los reportes sobre el presupuesto no se identifica a qué municipio se transfirieron o si el beneficiario es hombre o mujer), por mencionar algunos aspectos.

Proponemos un programa de apoyo a la agricultura pequeña por las siguientes consideraciones:

La pequeña unidad es predominante en el campo mexicano. De los cuatro millones 69 mil 938 UP con actividad agropecuaria o forestal, 67.8% son menores o iguales a cinco hectáreas.

Es la unidad de producción que más ha crecido en el país. Las UP menores a cinco hectáreas, en lugar de disminuir en el transcurso del tiempo como se pretendió con muchas políticas agrarias, se han multiplicado. Su crecimiento en 80 años fue de 708.7%. La distribución de tierras realizada por la reforma agraria no se complementó con apoyos productivos a los nuevos propietarios de la tierra.

Produce una parte muy significativa de nuestros alimentos y tiene una fuerte presencia en la producción de maíz y frijol. A pesar de sus condiciones precarias para producir y de la falta de apoyos económicos gubernamentales, la pequeña agricultura tiene una enorme importancia en la economía agropecuaria de México, pues representa 39% de la producción agropecuaria nacional. Además, siete de cada diez productores de maíz (blanco y amarillo) y seis de cada diez de frijol tienen menos de cinco hectáreas.

Genera la mayor parte del empleo agropecuario. Las UP menores a cinco hectáreas generan 56.8% de los empleos del sector, tanto familiares como contratados. Si consideramos las UP de hasta diez hectáreas, el dato llega a 74.1%.

Es importante abastecedora de la agroindustria. La mayoría de los productores conectados con la agroindustria son minifundistas. Los maiceros ligados a la agroindustria tienen 2.7 hectáreas en promedio por productor; los de caña de azúcar, cinco; los de hortalizas, seis; los de frutas, cinco o menos; los cafetaleros, 1.9; los productores de cebada, seis, y los de tabaco, dos hectáreas en promedio.

La pequeña agricultura en México mantiene la agrobiodiversidad, que implica un legado de las comunidades al mundo. Los campesinos son los descendientes de los pobladores que hace más de ocho mil años iniciaron la agricultura en esta zona de la Tierra, constituyendo uno de los cuatro centros de origen de la agricultura.

PROPUESTA:

Para aprovechar todo el potencial de la agricultura en pequeña escala es necesario reducir o eliminar los obstáculos que limitan su capacidad de inversión, por lo que proponemos:

a) Un programa *integral* de apoyo productivo a la pequeña agricultura que agrupe la oferta institucional de: Sagarpa; Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu); Secretaría de Economía (ECONOMÍA); Instituto Nacional de la Economía Social (Inaes); Sedesol; Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI); Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat); Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp); Comisión Nacional Forestal (Conafor), y Secretaría de Turismo (Sectur), que opere con reglas únicas, una sola ventanilla y por un monto de alrededor de 36 mil millones de pesos.

b) Proagro Productivo con un tope de apoyo hasta 20 hectáreas. Este tope afectaría a poco más de 40 mil beneficiarios de un padrón de poco más de dos millones e implicaría un ahorro de poco más de mil 527 millones de pesos.

c) Programa de Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola (Progan) con un tope de apoyo hasta cien cabezas de ganado bovino. Este tope afectaría a poco más de 12 mil ganaderos de un padrón de 331 mil beneficiarios con apoyos para ganado bovino y se ahorraría el programa mil 136 millones de pesos.

d) Proponemos la construcción de un solo padrón que junte los dos programas y que permita identificar a los beneficiarios que aparecen en ambos padrones, para que elijan en cuál de los dos se mantienen vigentes.

e) Con los ahorros de ambos programas proponemos la apertura del padrón de Proagro en los estados del centro y sur del país para cubrir a los productores faltantes de menos de 20 hectáreas y que siembran alguno de los cultivos elegibles, empezando por los más pequeños. Si consideramos el padrón de Proagro y lo cruzamos con el dato censal de UP con actividad agrícola, resulta que el programa cubre al 63.5 de los productores agrícolas con menos de cinco hectáreas, y para cubrir a todos se requeriría alrededor de mil 359 millones de pesos, cantidad menor al ahorro que se generaría con el límite de Proagro a 20 hectáreas. Una vez cubierto el primer intervalo, se procedería a la cobertura de los productores de diez y hasta 20 hectáreas que cumplan con las condiciones y no están incluidos.

f) Inclusión social y productiva. Ligar los apoyos productivos de Proagro y Prospera, a efecto de permitir a las familias de productores pobres contar con recursos líquidos para usarlos como capital para invertir productivamente.

g) Inclusión financiera para los pequeños productores. Proponemos que la FND y FIRA se enfoquen en regiones y productores diferentes una de la otra: que la FND apoye a pequeños productores y FIRA siga operando con su clientela habitual. Para ello se tendrá que dotar a la FND de mayores recursos.

h) Por el tipo de apoyo que brindan (enfocado al equipamiento), varios de los programas que aparecen en el PEC deberían de pasar a ser operados por la FND y FIRA y otorgarse vía financiamiento. Las razones de este cambio son:

- Muchos de ellos duplican acciones al otorgar apoyos similares y tener como beneficiarios a los mismos productores.
- Varios de los conceptos también se ofrecen vía financiamiento, lo que desestimula esta vía porque los productores prefieren acceder a los recursos por medio de subsidios.
- Este tipo de subsidios tiene más de 15 años (desde Alianza para el Campo) y no ha logrado su propósito de capitalizar, más bien ha generado un uso ineficiente pues hay una renovación muy rápida de equipo sin cubrir su vida útil, ya que los beneficiarios buscan aprovechar el subsidio.

i) Un gran programa de apoyo a la organización productiva local, asistencia técnica y capacitación que no esté conectado directamente a la obtención de los subsidios, pues esa liga genera que los técnicos y despachos se especialicen en “bajar recursos” y en diseñar proyectos que poco tienen que ver con las condiciones y necesidades de los productores.

j) El PEC debe construirse sobre la base de bienes públicos, beneficiar a grandes sectores de la población y tener un impacto territorial. La inversión en bienes públicos es fundamental para reducir la pobreza en la población rural, así como para disminuir las disparidades regionales. Prestar mejores servicios a los pequeños productores les permitiría mejorar sus inversiones, no sólo en agricultura, sino también en actividades no agrícolas que pudieran suponer una fuente de ingresos monetarios y remesas para invertir en agricultura.

La propuesta incluye la articulación de las siguientes acciones:

- Programa de sanidad e inocuidad agroalimentaria.
- Programa de apoyo en infraestructura, que sume los esfuerzos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Sedesol, CDI y Comisión Nacional del Agua (Conagua).
- Programa de desarrollo de capacidades, que integre todas las acciones que se llevan a cabo en materia de asistencia técnica y capacitación.
- Programa de estímulos a universidades y centros de investigación que apoyen el desarrollo tecnológico de la pequeña agricultura.

k) El programa de apoyo a la pequeña agricultura deberá ser acompañado con tres acciones:

- Compras gubernamentales en apoyo a pequeños productores y al fortalecimiento de los mercados regionales.
- Fortalecimiento de la organización productiva local para que sea ésta la que contrate de manera directa a los técnicos y desarrolle sus diagnósticos y planes comunitarios.
- Responsabilidad social. Firma de convenios entre organizaciones locales y gobierno, que permita el desarrollo de planes regionales, el impulso de proyectos territoriales y el compromiso con el buen uso de los recursos.

l) En materia legislativa se proponen los siguientes cambios:

- En la Ley Federal de Presupuestación y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), establecer que los programas de apoyo directo deben beneficiar preferentemente a la población de menores ingresos.

- En la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), establecer un artículo que considere a la pequeña agricultura de interés nacional y los apoyos que se le requiere garantizar para fortalecerla.
- Establecer dentro de la legislación la necesidad de que las compras gubernamentales apoyen de manera especial a la pequeña agricultura.
- En las Reglas de Operación (ROP) 2016 deberá aparecer el Proagro Productivo hasta 20 hectáreas y el Progan hasta cien cabezas de ganado, así como la prioridad de atención a la pequeña agricultura, y la obligación de la entrega de los apoyos con al menos dos meses de anticipación a las fechas de seimbras.

II. CONTEXTO

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) manifestó que realizará una revisión puntual de todos los programas de gobierno como parte de la elaboración del Paquete Económico 2016 con base cero, con el propósito de construir un gobierno renovado, moderno y capaz de gastar menos y de forma más eficiente. Para ello se revisarán 889 programas, y serán modificados o incluso eliminados los que no muestren su eficiencia o tengan bajo desempeño hacia la población.⁸

Algunas de las motivaciones para revisar el presupuesto son: la caída de la producción y del precio del petróleo, la evidencia de que los presupuestos incrementados no han permitido crecimiento económico ni han contribuido a disminuir la pobreza y el hecho de que los ingresos que obtiene el gobierno son insuficientes para cubrir los costos del propio gobierno y la atención a los problemas sociales.

Las dificultades presupuestales se vieron reflejadas en 2015 con la reducción de 124 mil 266 millones de pesos del presupuesto aprobado. De ello, corresponde a Petróleos Mexicanos (Pemex) 60 mil millones; Comisión Federal de Electricidad (CFE), diez mil millones, y gobierno federal, 52 mil 266 millones. En este último rubro, 29% de las reducciones afectan subsidios.

En el marco del Presupuesto Base Cero (PBC), el gobierno se propuso revisar: todos los programas y/o dependencias para hacer más eficiente el gasto, la estructura programática, el cumplimiento de objetivos de los programas, duplicidad de funciones y dependencias que ya no cumplen con el propósito para el que fueron creadas.

Los criterios que se utilizarán son: eliminación o modificación de programas con bajo impacto en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, o programas con bajo desempeño con base en la Programación basada en Resultados (PbR); fusión de programas complementarios o con duplicidad; resectorización de programas que se vinculan mejor a una o varias Unidades Rurales (UR's) distintas a las que actualmente operan, y fortalecimiento de programas prioritarios para el desarrollo nacional y que protejan la economía de las familias.

⁸ Fernando Galindo Favela. 2015. Presupuesto 2016. Exposición Foro Internacional sobre Presupuesto Base Cero. Palacio Legislativo, 14 de abril. México.

III. EL PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTENTE PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE Y SU IMPACTO EN EL SECTOR RURAL

El Programa Especial Concurrentente para el Desarrollo Rural Sustentable no es un programa específico; es la forma en que el gobierno expone el conjunto de las políticas públicas en materia de desarrollo rural. El PEC es un anexo técnico que aparece año con año en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), en donde se reflejan los programas y presupuesto de cada dependencia más como una suma de acciones que como un conjunto integrado de políticas.

De acuerdo con la SHCP, para promover una asignación eficaz del gasto público y un ejercicio presupuestario eficiente, es condición necesaria contar con un instrumento que permita identificar fácilmente a las entidades encargadas del desarrollo y de la aplicación de las políticas públicas.

Por su parte, la LDRS, promulgada en 2001, creó en los artículos 3, 14, 15 y 16 el PEC⁹, que comprenderá “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, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente débiles”.

El PEC agrupa el gasto de 18 ramos administrativos (secretarías y dependencias del gobierno federal), en diez vertientes de gasto y 14 programas de acción, que a su vez agrupan subprogramas; en suma, alrededor de 179 acciones de gobierno (Cuadro 1).

Ilustración 1 CUADRO CLASIFICACIÓN DEL PEC POR RAMO, VERTIENTE Y PROGRAMAS

Ramos administrativos	Vertientes de Gasto	Programas Generales
a.- Secretarías de Estado, incluyendo sus organismos descentralizados y desconcentrados: <ul style="list-style-type: none"> • Relaciones Exteriores (SRE); • Hacienda y Crédito Público (SHCP): Agroasemex, FND, FIRA, Bansefi, Firco y CDI; • Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa): Aserca, INCA Rural; • Comunicaciones y Transportes (SCT); • Economía: Inaes; • Educación Pública (SEP); • Salud (SS); • Trabajo y Previsión Social (STPS); • Reforma Agraria (SRA): RAN, PA, 	<ul style="list-style-type: none"> • Administrativa • Agraria • Salud • Infraestructura • Social • Laboral • Educativa • Medio Ambiente • Competitividad • Financiera 	1. Financiamiento y aseguramiento al medio rural 2. Comercialización y desarrollo de mercados 3. Desarrollo de capacidades, innovación tecnológica y extensionismo 4. Fomento a la inversión y productividad 5. Prevención y manejo de riesgos 6. Sustentabilidad de los recursos naturales 7. Educación e investigación 8. Mejoramiento de condiciones laborales en el medio rural 9. Atención a la pobreza en el medio rural

⁹También se encuentra señalado en el artículo 2º Fracción III Bis de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en donde se menciona como un Anexo del PEF.

<ul style="list-style-type: none"> Fifonafe; Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat): Conanp, Conafor, Conagua; Desarrollo Social (Sedesol): Diconsa, Fonart, y Turismo (Sectur). 	<ul style="list-style-type: none"> 10. Derecho a la alimentación 11. Infraestructura en el medio rural 12. Atención a las condiciones de salud en el medio rural 13. Atención de aspectos agrarios 14. Gasto administrativo
<p>b.- Otros organismos públicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Tribunales Agrarios (TA), y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). 	
<p>c.- Tres rubros que tienen que ver con aportaciones y provisiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> Aportaciones a seguridad social, Provisiones salariales y económicas y Aportaciones federales para entidades y municipios. 	

Fuente: Ley de Desarrollo Rural Sustentable y PEF-PEC 2015, Anexo 12.

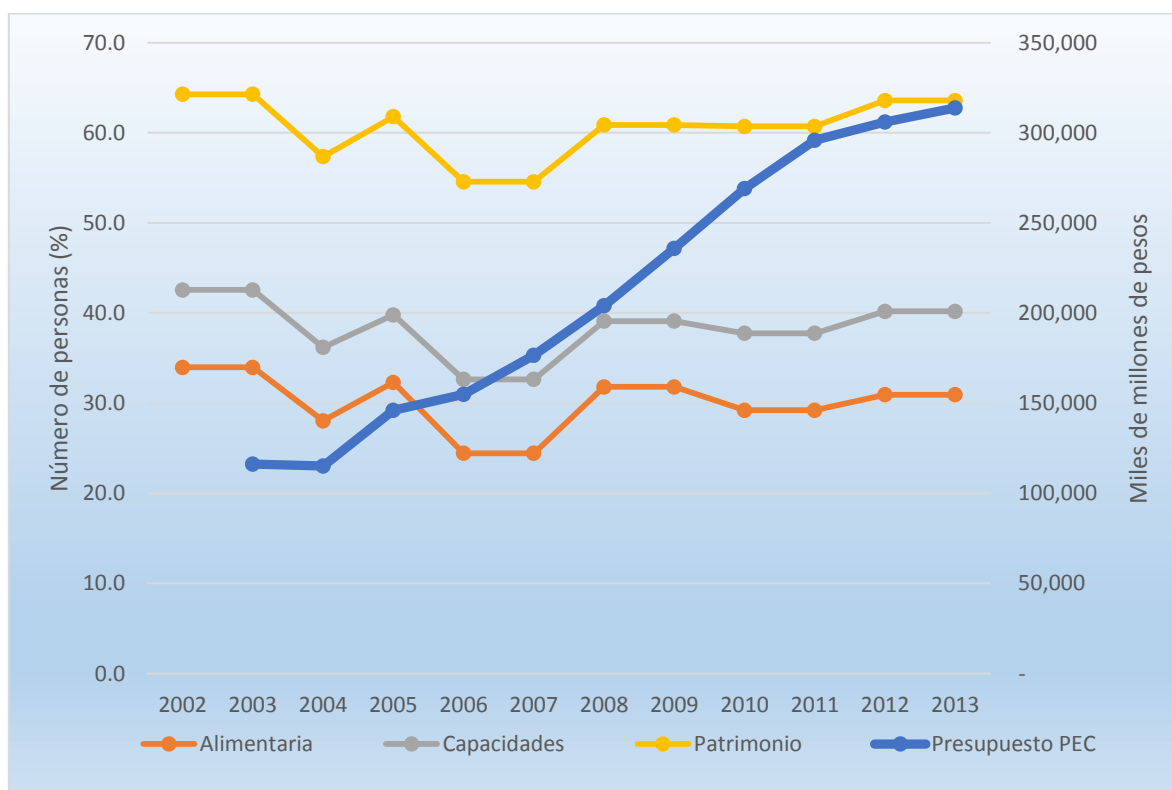
Investigadores académicos (Merino, Fox, Scott, Rodríguez, Gordillo); dirigentes de organizaciones de productores; funcionarios públicos, y organismos multinacionales –Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Banco Mundial, FAO- se han preguntado cuáles son los impactos de la política pública orientada al sector rural, especialmente en materia de combate a la pobreza, productividad, balanza comercial y cuidado de los recursos naturales. En el marco del PBC, es ahora un buen momento para responder tal pregunta y poder reorientar la política pública rural.

- a) **Pobreza.** El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) presenta mediciones de las dimensiones de la pobreza urbana y rural. En el caso de la rural, entre 2002 y 2012 se observan ligeros cambios positivos en las tres dimensiones por ingresos (Alimentaria, Capacidades y Patrimonial), no mayores a 4%. En contraste, en el mismo periodo, el presupuesto asignado al PEC se incrementó en 170% en términos nominales y en más de 80% a precios reales, crecimiento mayor a la inflación registrada en el país. Esto indica que el presupuesto asignado al sector rural no incidió en mejorar las condiciones de vida de los pobladores del campo, en gran parte porque muchos de ellos no reciben apoyos para la producción (ver gráfica 2).

En 2008 el *World Development Report*, del Banco Mundial, se centró en Agricultura y aportó el siguiente dato: “Estimaciones realizadas sobre diversos países indican que el crecimiento del PIB originado en la agricultura es al menos el doble de eficaz en reducir la pobreza que el crecimiento del PIB generado en otros sectores. En el caso de China, se calcula que el crecimiento total originado en la agricultura fue 3.5 veces más eficaz en reducir la pobreza que el crecimiento generado en otros ámbitos. En América Latina fue 2.7 veces más eficaz”¹⁰.

¹⁰ Fuente: http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/477365-1327599046334/8394679-1327614067045/FINAL_WDR-OV-Spanish-text_9.26.07.pdf. Página 6

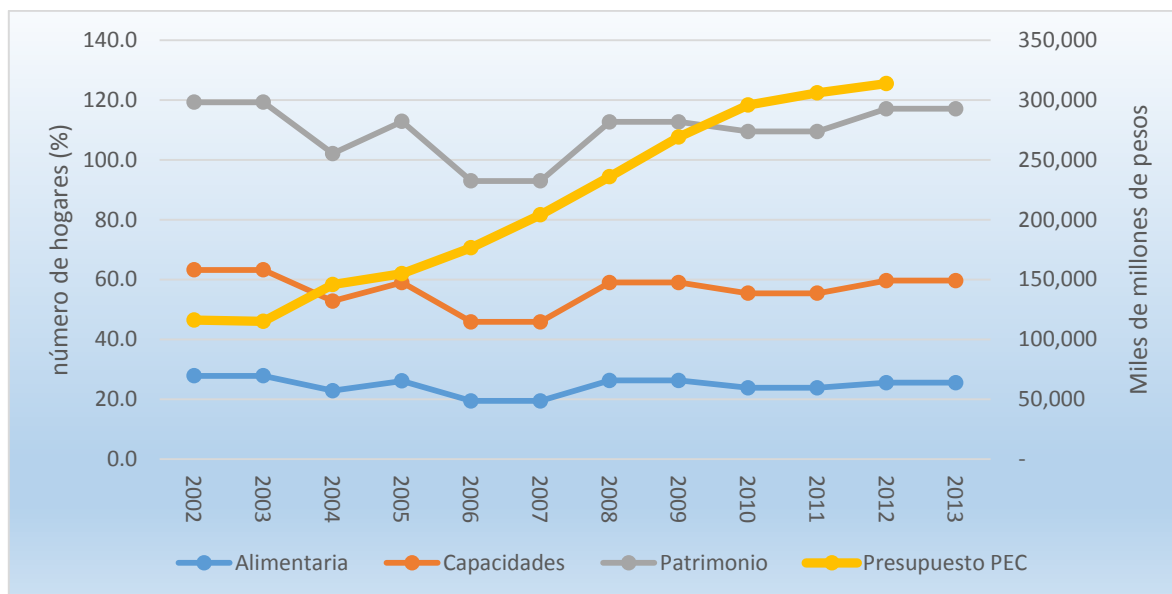
Ilustración 2 GRÁFICA COMPARATIVO POBREZA POR DIMENSIONES VERSUS PRESUPUESTO PEC



Fuente: www.subsidiosalcampo.org.mx

- b) **Ingreso.** En la medición de la evolución de la pobreza por las dimensiones del ingreso por hogares para el mismo periodo, se observa una ligera pérdida en las dimensiones Alimentaria y de Capacidades y una leve mejoría en la Patrimonial, lo cual indica que el presupuesto asignado al PEC tampoco tuvo un impacto positivo en el ingreso de los hogares rurales durante 2002-2013 (ver gráfica 3).

Ilustración 3 GRÁFICA COMPARATIVO EVOLUCIÓN POBREZA RURAL EN HOGARES



Fuente: www.subsidiosalcampo.org.mx

- c) **Balanza comercial.** Al analizar el periodo 1990-2011, a partir de las Hojas de Balance de la FAO, se encontró que en los años recientes las importaciones de cereales adquirieron gran relevancia, al ubicarse en 17 millones 875 mil toneladas, lo que representó 39% del suministro interno del país.¹¹ Como se aprecia en cada uno de los rubros de alimentos producidos, la disponibilidad de alimentos en México está cediendo terreno ante las importaciones, salvo en el caso de frutas, verduras y leguminosas (ver cuadro 4).

¹¹ El 2011 es el último año disponible de las Hojas de Balance de la FAO. Fuente: FAO: Hojas de Balance 1961-2009 en <http://faostat3.fao.org/faostat-gateway/go/to/home/S>

Ilustración 4 CUADRO PRODUCCIÓN, IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE MÉXICO (MILES DE TONELADAS)

Balanza comercial	1990	1994	2000	2007	2008	2009	2010	2011
Cereales								
Producción	25,430	26,686	27,874	34,213	36,032	31,195	34,851	28,348
Importación	7,735	8,904	14,891	19,385	15,986	14,357	15,433	17,875
Exportación	87	319	832	1,477	2,218	2,171	1,856	1,894
Leguminosas								
Producción	1,627	1,637	1,230	1,292	1,413	1,358	1,429	778
Importación	347	83	133	147	143	227	180	173
Exportación	55	164	185	113	133	166	143	92
Oleaginosas								
Producción	2,237	2,034	1,611	1,712	1,829	1,663	1,811	2,017
Importación	1,305	3,290	5,436	6,064	5,978	5,491	6,262	5,701
Exportación	36	30	64	50	56	62	64	65
Frutas y verduras								
Producción	15,847	17,346	22,609	27,946	28,476	27,614	27,031	28,393
Importación	298	813	1,090	1,398	1,317	1,159	1,384	1,343
Exportación	2,609	3,077	4,989	7,181	7,536	21,009	20,464	9,147
Carne								
Producción	2,801	3,543	4,457	5,546	5,631	5,726	5,830	6,001
Importación	202	573	1,131	1,416	1,541	1,568	1,616	1,534
Exportación	13	14	89	159	170	147	209	257
Leche								
Producción	6,456	7,688	9,443	10,253	10,936	10,719	10,838	10,886
Importación	3,297	2,663	2,677	2,654	2,775	2,963	2,871	3,481
Exportación	2	50	120	149	158	165	276	216

Fuente: FAO: Hojas de Balance 1961-2011 en <http://faostat3.fao.org/faostat-gateway/go/to/home/S>

- d) **Producto Interno Bruto, población ocupada y nivel de productividad.** De acuerdo con el *Diagnóstico del sector rural y pesquero de México 2012*, elaborado por FAO-Sagarpa (2012): 1) “entre 1994 y 2010 la tasa media de crecimiento del PIB primario fue de 1.9%, mientras que el PIB nacional creció a una tasa media de 2.3%”; 2) “la población ocupada en actividades primarias decreció 8.9% entre 2005 y 2010”, y 3) “se presenta un bajo nivel de productividad de las Unidades Económicas Rurales (UER) [...] Al interior de estas UER, el comportamiento de los rendimientos es bajo [...]. En el caso de los cultivos industriales como la caña de azúcar, el cacao y el café, en México se obtienen rendimientos promedio por debajo de los que

presentan los productores de los principales socios comerciales”, lo que se explica por los escasos apoyos productivos que reciben los productores de estos sectores, la poca inversión en infraestructura productiva y la falta de apoyos para la innovación tecnológica.

- e) **Productividad.** El Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Social (2015)¹², de Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, anota que: “Según datos del Banco Mundial, el valor agregado por trabajador en el sector agrícola mexicano, en dólares constantes, aumentó en 52% entre 1980 y el 2010. En el mismo periodo, el mismo indicador para Brasil aumentó 3.8 veces y, para Chile y China, 2.6 y 3.0 veces, respectivamente. Si en 1980 la agricultura de México producía un valor agregado por trabajador¹³ superior al de Brasil por mil 45 dólares, en el 2010 la diferencia se había convertido en 926 dólares pero ahora a favor de Brasil”¹⁴.

¹² Berdegú, Franco, Gordillo, Robles, Scott, Soloaga, Toledo y Yúnez. 2015. *Territorios Productivos. Un programa articulador para reducir la pobreza rural a través del incremento de la productividad, la producción y los ingresos*. Rimisp. Documento 131. Febrero 2015. Páginas 4-5.

¹³ El valor agregado por trabajador a la actividad agrícola es una medida de la productividad agrícola. El valor agregado en la agricultura mide la producción del sector agrícola menos el valor de los insumos intermedios. La agricultura comprende el valor agregado a partir de la silvicultura, la caza y la pesca así como el cultivo agrícola y la producción animal.

¹⁴ Cifras en dólares constantes del año 2000.

IV. UNA MIRADA AL PEC: RAZONES DE SU BAJO IMPACTO

4.1 Divergencia entre el Anexo 12 del PEC y las Reglas de Operación

Uno de los problemas del PEC es que no se sabe cuántos programas y componentes lo conforman, situación que **no aporta por un lado a la transparencia y rendición de cuentas** y por otro lado no permite ver con claridad cuál es la oferta institucional y dónde podría haber duplicidades o complementariedades.

La dificultad para identificar cuántos programas y componentes tiene el PEC es que el PEF 2015, Anexo 12, donde se presenta la oferta institucional destinada al sector rural, no coincide con lo registrado en los portales de las instituciones y en las Reglas de Operación, como se observa en los siguientes ejemplos:

- a) En el nivel de programas se pone el nombre de la institución y no los programas. En este caso encontramos la vertiente Financiera, donde se identifica a la cabeza del sector (SHCP) y las instituciones que dependen de ella: Agroasemex, Bansefi, FND, FIRA y el Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (Focir), mientras que en sus portales y en las ROP reportan 13 programas con 29 componentes. En un rubro más adelante del PEC aparece la CDI en la misma situación, es decir como programa, cuando la institución opera cuatro programas, y específicamente el Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena tiene tres componentes: Mujer Indígena, Proyectos Productivos Comunitarios y Turismo de Naturaleza.

Ilustración 5 CUADRO COMPARATIVO PEC VERTIENTE FINANCIERA VERSUS REGLAS DE OPERACIÓN

PEC vertiente financiera	Reglas de Operación	
Agroasemex	Programa de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario Programa del Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario	
Bansefi	Programa de Apoyo para Fomentar la Inclusión Financiera y el Fortalecimiento del Sector de Ahorro y Crédito Popular (Pafosacp)	I. Componente para Fomentar el Ahorro y la Inclusión Financiera, II. Componente para Fortalecer el Uso de Redes de Distribución de Productos y Servicios Financieros y III. Componente para el Fomento y Uso de la Plataforma Tecnológica de Bansefi (PTB).
FND	Programa para la Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito	I. Componente para el Fortalecimiento de las Organizaciones de Productores, II. Componente para la Integración Económica Comunitaria y para Proyectos de Desarrollo Económico, III. Componente para la Constitución y Operación de Unidades de Fomento y Desarrollo Económico y Financiero, IV. Componente para Eventos Financieros o de Desarrollo Rural y V. Componente para el Desarrollo Tecnológico en el Medio Rural.
	Programa para la Constitución de Garantías Líquidas	I. Componente de Fondos de Garantías Líquidas y II. Componente para la Constitución de Garantías Líquidas Capitalizables y Reservas Preventivas.
	Programa para la Reducción de Costos de Acceso al Crédito	I. Componente para la Disminución de Costos de Acceso al Crédito y II. Componente para la Atención de Contingencias.

	Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales	I. Componente de Desarrollo de Sujetos de Crédito, II. Componente de Capitalización y III. Componente de Formación de Capital Humano.
FIRA	Apoyo Para Organización de Productores y Estructuración de Proyectos para el Financiamiento	I. Organización Formal y Estructuración de Proyectos; II. Planeación Productiva con Visión Empresarial; III. Fortalecimiento y Desarrollo Productivo; IV. Formulación, Ejecución de Proyectos y Seguimiento, y V. Desarrollo del Mercado de Asesoría y Consultoría.
	Apoyo de Fortalecimiento Empresarial	I. Adopción de Innovaciones Tecnológicas y II. Desarrollo Empresarial.
	Apoyo para Articulación Empresarial y Redes de Valor	I. Análisis de la Red de Valor y II. Operación y Consolidación de los Esquemas de Integración.
	Apoyo a Proyectos con Beneficios al Medio Ambiente y Mitigación del Cambio Climático	I. Proyectos con Beneficios al Medio Ambiente y II. Proyectos del Mercado de Carbono.
	Apoyo para Ampliar la Cobertura de Servicios Financieros	I. Fortalecimiento de Intermediarios Financieros y Empresas Paraфинancieras, II. Cobertura y Disponibilidad de Servicios Financieros y III. Esquema Integral de Administración de Riesgos.
Focir	Desarrollo Regional: el Modelo de Agroparque	
	Programa de Capital de Riesgo para Acopio, Comercialización y Transformación	

Fuente: PEF-PEC 2015, Anexo 12, y Reglas de Operación para 2015 de Agroasemex, Bansefi, FND, FIRA y Focir.

- b) En el caso de la Semarnat (Conanp, Conafor), en el PEC se reportan dos programas: Forestal y Protección al Medio Ambiente en El Medio Rural, pero cuando uno consulta el portal y las ROP de estas instituciones, se observan 13 programas y 14 componentes, nada qué ver con lo registrado en el PEC.

Ilustración 6 CUADRO COMPARATIVO PEC VERTIENTE MEDIO AMBIENTE VERSUS REGLAS DE OPERACIÓN

PEC		Reglas de Operación	
Programas	Componentes	Programas	Componentes
Forestal			
Protección al Medio Ambiente en el Medio Rural	Desarrollo Regional Sustentable	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (Procodes)	I. Programas de Desarrollo Comunitario y/o Microregional, II. Ordenamientos Territoriales Comunitarios y/o Microregionales, III. Estudios para el Monitoreo, Conservación y Manejo de los Recursos Naturales, IV. Estudios de Factibilidad Técnica Económica y V. Estudios Ambientales.
	PET (Incendios Forestales)		
	Profepa		
	Vida Silvestre		
		Programa de Empleo Temporal	
		Prevención y Gestión Integral de Residuos	
		Programa de Manejo de Tierras para la Sustentabilidad Productiva	
		Programa de Subsidios a Organizaciones de la Sociedad Civil	
		Programa de Subsidios a Proyectos de Educación Ambiental	

Fomento para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre	
Programa Nacional Forestal	I. Componente Estudios y Proyectos; II. Componente Desarrollo de Capacidades; III. Componente Restauración Forestal y Reconversión Productiva; IV. Componente Silvicultura, Abasto y Transformación; V. Componente Servicios Ambientales, y VI. Componente Plantaciones Forestales Comerciales.
Programa de Proyectos Especiales de Conservación y Restauración Forestal	Convocatoria Proyectos PE Nevado de Toluca.
Programa de Proyectos Especiales de Conservación y Restauración Forestal	Convocatoria Tabasco y Chiapas.
Programa de Sanidad	I. Componente Protección Forestal.
Compensación Ambiental	
Innovación y Transferencia de Tecnología	
Programa de Protección Contra Incendios Forestales	

Fuente: PEF-PEC 2015, Anexo 12, y Reglas de Operación para 2015 de Semarnat, Conanp y Conafor.

- c) También se detecta que hay programas que no aparecen en el PEC y ejercen la mayor parte de su presupuesto en áreas rurales, sin ninguna explicación de su exclusión, nos referimos específicamente a los programas de Opciones Productivas y 3X1 para Migrantes que opera la Sedesol.

4.2. Pulverización de la política pública

Una de las observaciones al PEC es que cuenta con muchas acciones gubernamentales que, más que sinergias y complementariedades, provocan **la pulverización de la política pública**. Revisando las ROP del conjunto de la oferta programática institucional, se encontró que se reportan 75 programas y 124 componentes (estos últimos son los que en muchos casos conocen los posibles beneficiarios).

Ilustración 7 CUADRO PROGRAMAS Y COMPONENTES DE INCIDENCIA EN EL SECTOR RURAL

Institución	Programas	Componentes
Agroasemex	2	
Bansefi	1	3
FND	4	12
FIRA	4	14
Focir	2	
Sagarpa	12	60
Sedatu	4	3
ECONOMÍA	4	3
Sedesol	6	4

Semarnat	7	5
Conafor	6	9
Conagua	6	5
CDI	4	3
SRE	1	
Sectur	1	
STPS	1	
SCT	1	
SS	3	2
SEP	5	1
Infraestructura	1	
TOTAL	75	124

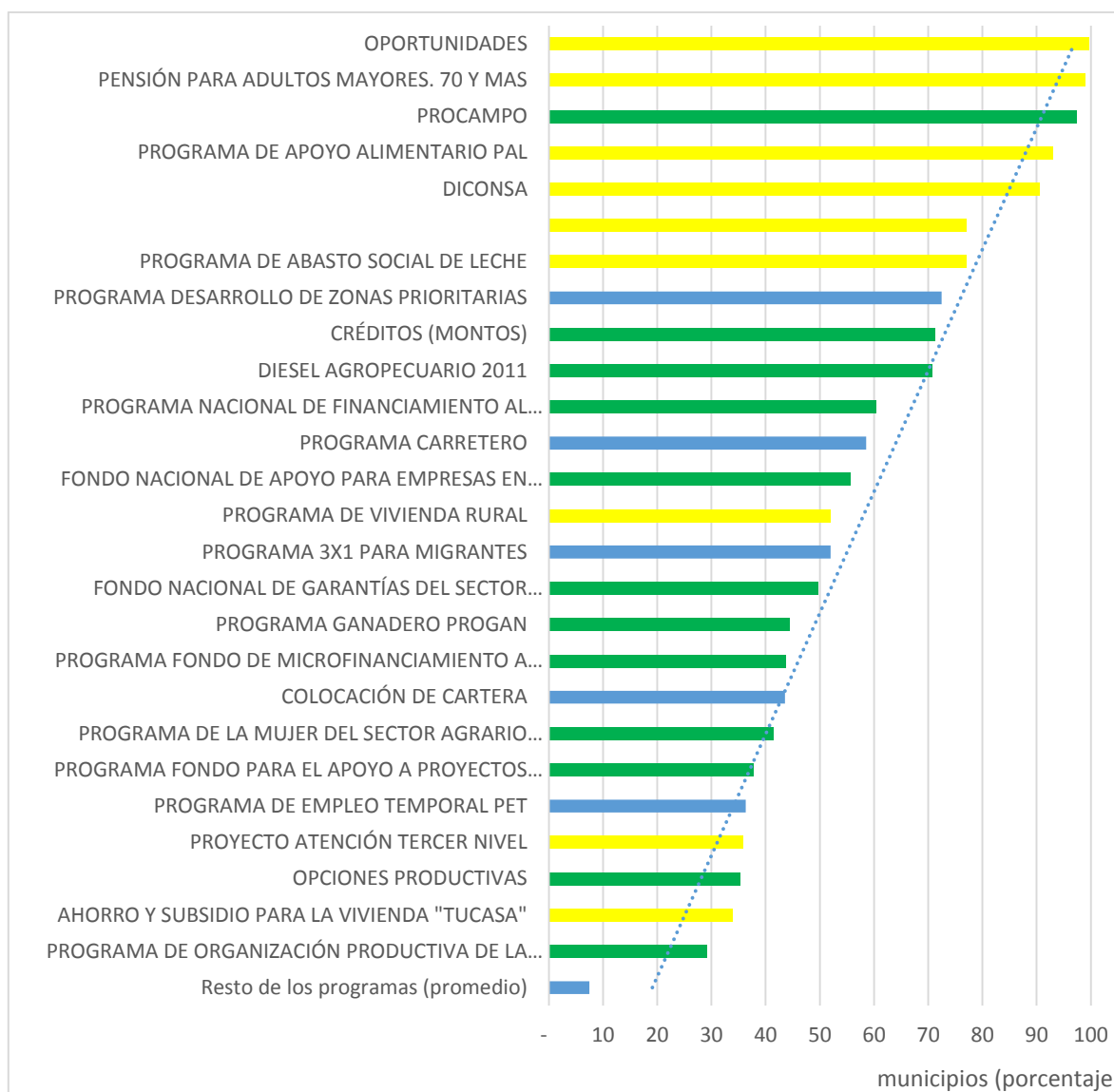
Nota: No se incluye rubros administrativos de Sagarpa.

Fuente: ROP vigentes para 2015 de las instituciones reportadas en el cuadro.

Se pensaría que este abanico tan grande de programas llega a todos los rincones del país y cubre las diversas necesidades de los habitantes de las áreas rurales. La realidad es otra. Del estudio realizado por Subsidios al Campo¹⁵, se desprende que de los 80 programas analizados, sólo nueve tienen presencia a nivel nacional, siete son de la vertiente Social (Oportunidades –hoy Prospera-, Pensión para Adultos Mayores 70 y Más, Programa de Apoyo Alimentario y el abasto operado por Diconsa, Programa de Abasto Social de leche en sus dos modalidades y Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias) y dos de la vertiente de Competitividad, específicamente el Procampo (ahora Proagro) y Diésel Agropecuario (que desapareció en 2014). Por el contrario, en mil 718 municipios la mayoría de los programas no reportaron beneficiarios.

¹⁵ Robles, Héctor. 2014. *Ejercicio del presupuesto 2011 del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable*. www.subsidiosalcampo.org.mx. México.

Ilustración 8 GRÁFICA COBERTURA DE LOS PROGRAMAS A NIVEL MUNICIPAL



Fuente: www.subsidiosalcampo.org.mx

En un estudio solicitado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (2012)¹⁶ sobre la evolución de la aplicación del PEC en las Unidades de Producción Rural, se encontró que en promedio los productores rurales reciben 3.04 apoyos, destacando para los pequeños agricultores los apoyos de carácter social. Ante estos dos resultados, presencia baja a nivel municipal y bajo acceso a los programas, surge la pregunta sobre

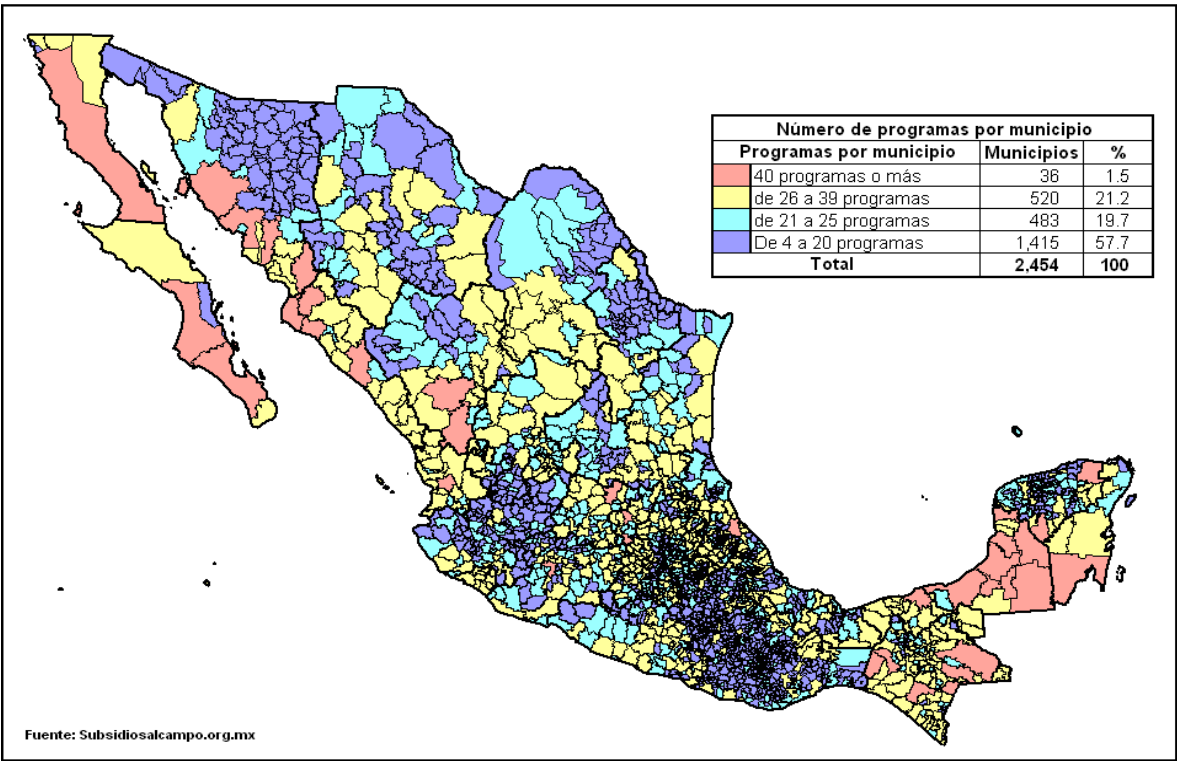
¹⁶ Turrent, Martínez, Ramírez y Cisneros. (2012). *Evolución de la aplicación e impacto del PEC en las UPR 2006-2010*. CEDRSSA. México. Página 128.

cuál es la necesidad de una estructura programática tan amplia si los posibles beneficiarios sólo reciben muy pocos apoyos gubernamentales.

4.3. Poca complementariedad de la política pública

A nivel nacional, el promedio del Índice de Presencia Municipal fue de 0.2446, cuando el valor máximo debería ser 1.0000. Este indicador muestra que la mayoría de los programas analizados no contaron con beneficiarios en un municipio dado, una condición indispensable para que se pueda dar la concurrencia o complementariedad de acciones entre distintas secretarías de Estado. A nivel nacional, del total de municipios, en mil 322 el Índice estuvo por debajo del promedio nacional y sólo en 36 ayuntamientos la mayoría de los programas reportaron beneficiarios.

Ilustración 9 MAPA NÚMERO DE PROGRAMAS POR MUNICIPIO



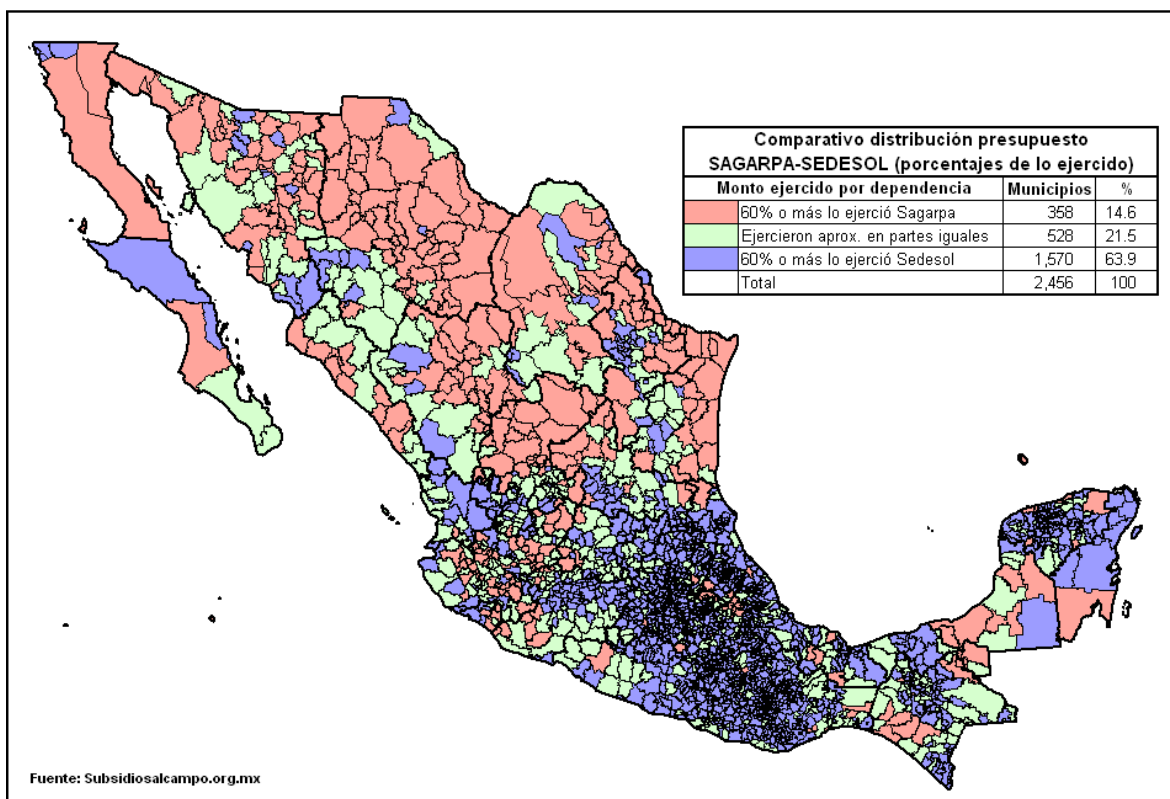
Fuente: www.subsidiosalcampo.org.mx

4.4. La política hacia el sector rural tiene una orientación social y no productiva

Al comparar los montos ejercidos de las vertientes de Competitividad y Social por entidad federativa, se encontró que en 14 de 16 entidades del norte del país los subsidios de la vertiente de Competitividad representaron más de 52% del presupuesto ejercido; mientras, en el centro y sur del país los apoyos de la vertiente Social representaron 58% o más del presupuesto ejecutado, siendo que en estas regiones se encuentra el mayor número de productores y la mayoría de los

ejidos y las comunidades. A nivel local, en mil 570 municipios son más importantes los recursos que provienen de Sedesol, mientras que en 358 predominan los recursos de Sagarpa.

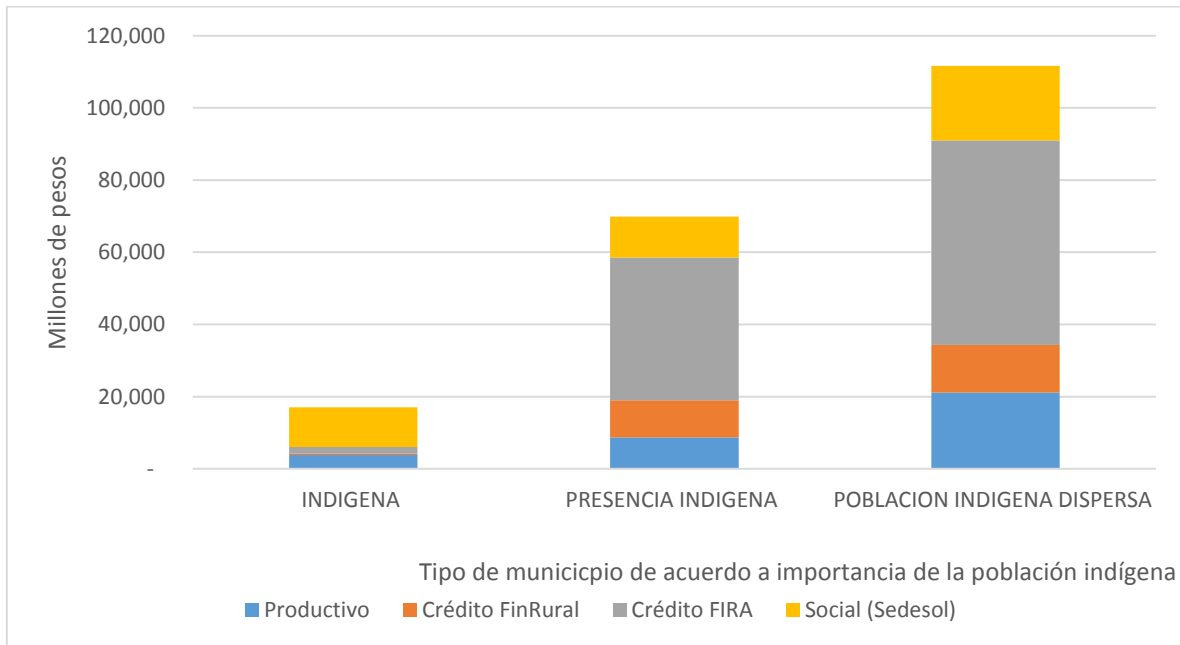
Ilustración 10 MAPA COMPARATIVO DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTO SAGARPA-SEDESOL



Fuente: www.subsidiosalcampo.org.mx

Lo anterior se observa también en las zonas marginadas: en los municipios de Muy Alta Marginación, 67.7% del presupuesto ejercido correspondió a la vertiente Social y sólo 24.3% a la vertiente de Competitividad, mientras que en los municipios de Muy Baja Marginación esa relación fue de 26.2% contra 25.8%. Por su parte, en los municipios Indígenas se destinó 68.3% del presupuesto de la vertiente Social y sólo el 23.8% de la vertiente de Competitividad. Estas cifras muestran que, **en el sector rural, se pretende combatir la pobreza sobre la base de programas asistenciales y no generando mejores ingresos y empleo a partir del estímulo a las actividades productivas locales.**

Ilustración 11 MONTOS EJERCIDOS POR TIPO DE MUNICIPIO



Fuente: www.subsidiosalcampo.org.mx

4.5. Desigualdad y concentración

La política pública de apoyo a la producción se encuentra altamente concentrada en muy pocos estados y en muy pocos productores. Cinco entidades del norte (Sinaloa, Chihuahua, Tamaulipas, Sonora y Jalisco), que contienen al 9% de las UP existentes en el país, concentraron 38.9% del presupuesto de la vertiente de Competitividad, 43.6% del recurso operado por la Financiera Rural (hoy FND) y 42.6% del crédito FIRA. Ello, mientras que a 16 entidades del país (la mayoría del centro y sur, donde se localiza el 42.6% de las UP, en su mayoría de pequeña escala, sólo les llegó 26.2%, 20.9% y 17.1% de dichos apoyos, respectivamente. Al calcular el per cápita del presupuesto ejercido en las vertientes de Competitividad y Financiera entre el número total de UP, resulta que en las cinco entidades del norte es de cien mil 614 pesos, mientras que para las 16 entidades es de 19 mil 405, cinco veces menos que en los estados del norte. Un dato más: en 704 municipios FIRA no otorgó créditos. La concentración de los recursos en las regiones o entidades más productivas profundiza las desigualdades sociales y económicas.

La concentración de los recursos se puede observar muy bien al analizar varios programas de fomento productivo y de financiamiento. En el caso de Proagro Productivo los productores de cinco hectáreas o menos, que representan el 79% de los beneficiarios, reciben 46.1% de los recursos, con un promedio por productor de dos mil 836 pesos, mientras que los productores de 20 hectáreas o más, que representan 2.1% del padrón, reciben el 16.4% del presupuesto, con un promedio de 38 mil 105 pesos, 12.4 veces más que los primeros.

Para el caso de Progan, los productores con menos de 20 cabezas de ganado bovino representan 73.1% de los beneficiarios y se llevan sólo el 28.1% de los recursos; mientras, a los que tienen cien cabezas o más, que son el 3.8%, les corresponde el 37.7% de los subsidios. Los montos per cápita para ambos grupos son de tres mil 493 y 90 mil 844 pesos, respectivamente, lo que muestra que los grandes ganaderos reciben 25 veces más de subsidio que los pequeños ganaderos.

En el caso de FIRA, como lo expresa Meza (2013)¹⁷, los productores de más altos ingresos, que apenas representaron 3.2% de los beneficiarios de FIRA en 2010, obtuvieron 59.3% del monto total de crédito otorgado por esta institución vía descuento. Por su parte, 45.7% de los beneficiarios, que son productores de más bajos ingresos (PD1), solamente recibieron 18.4% del monto total de crédito vía descuento, y los ubicados en el estrato PD2, que representan 51.1% de los beneficiarios, recibieron 22.3% del crédito total vía descuento. De acuerdo con estos datos, el monto promedio de crédito por productor fue de 20 mil 930.62 pesos para los del estrato PD1, de 22 mil 786 para los del PD2 y de 973 mil 370 para los del PD3¹⁸. Es decir que son los productores de más altos ingresos los que reciben los créditos más altos.

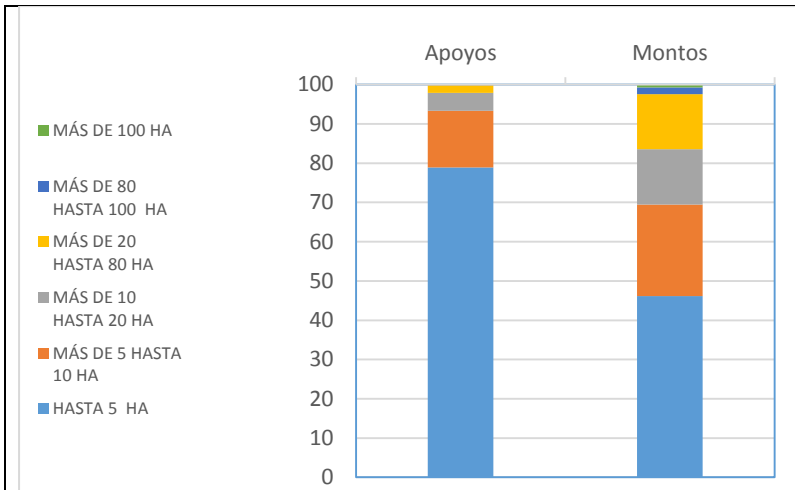
En el caso del programa Coberturas y Agricultura por Contrato, los pequeños productores que comercializan representan 47.5% de los beneficiarios del programa y reciben 6.1% del presupuesto, mientras que los grandes productores, que representan 19.4% del total de beneficiarios, se llevan 71% del monto ejercido. Como señala Flavia Echánove (2013)¹⁹, “la concentración de apoyos mencionada obedece a una histórica tendencia dentro de la política agrícola mexicana a beneficiar mayoritariamente a los productores ‘competitivos’, es decir, a los grandes y medianos productores comerciales, los cuales se ubican fundamentalmente en el norte del país. En el caso concreto de los programas de coberturas de precios y agricultura por contrato, y con base en estudios de caso realizados en distintas entidades del país, son ese tipo de productores los que conforman la gran mayoría de los beneficiarios. Son ellos los que, dada su escala productiva (de 50 hectáreas en adelante), pueden comercializar ciertos volúmenes mínimos de granos para sacar ventaja del programa; contar con organizaciones que les permiten acceder a los subsidios del gobierno; disponer de infraestructura de acopio y transporte, y tener asesores financieros (ya sea como personal de su organización o vía contratación de despachos particulares)”.

¹⁷ Miguel Meza (2013). *Los servicios financieros en el sector rural*. www.subsidiosalcampo.org.mx. México. Páginas 16-17.

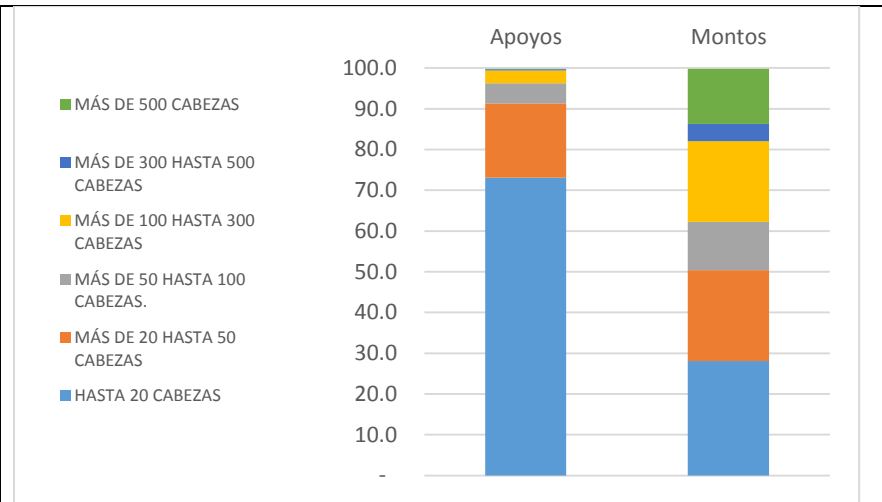
¹⁸ FIRA clasifica a los productores en tres categorías: PD1, PD2 y PD3. Los PD1 son aquellos productores en desarrollo cuyo Ingreso Neto Anual no rebasa mil veces el salario mínimo en la zona en que se realicen las inversiones. Los PD2 tienen ingresos mayores a mil y hasta tres mil y los PD3 superan los tres mil salarios mínimos anuales.

¹⁹ Flavia Echánove. 2013. *Apoyos del gobierno a la comercialización de granos: los programas de agricultura por contrato y coberturas de precios*. www.subsidiosalcampo.org. Página 21.

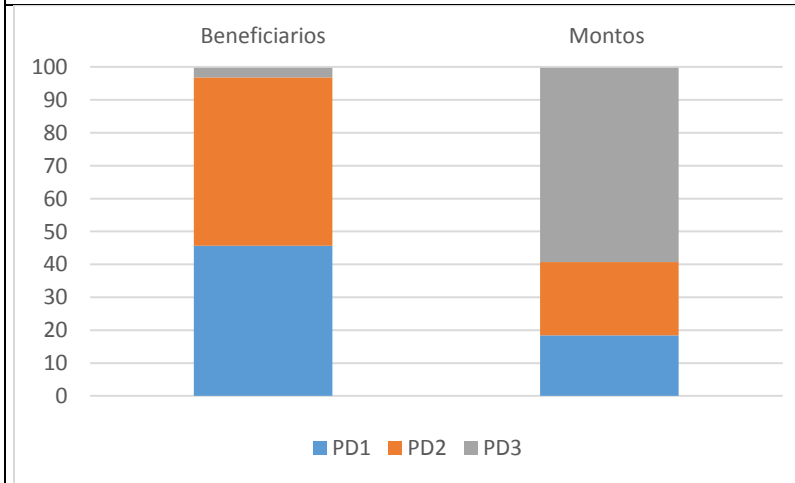
Ilustración 12 GRÁFICAS REGRESIVIDAD DE ALGUNOS PROGRAMAS PRODUCTIVOS Y FINANCIEROS



PROCAMPO (Proagro Productivo)

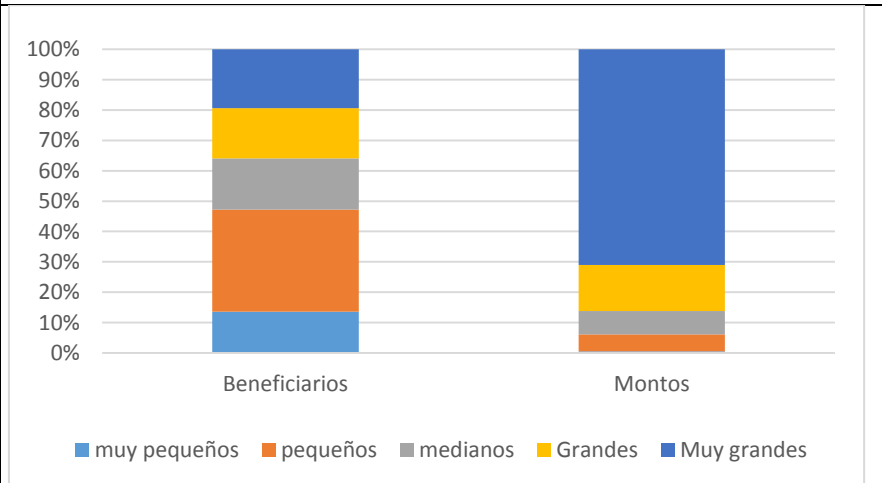


PROGAN



FIRA. PROGRAMA DESCUENTOS

Fuente: www.subsidiosalcampo.org.mx



ASERCA PROGRAMA COBERTURAS y AGRICULTURA POR CONTRATO

4.6. Duplicidad y falta de claridad en la oferta programática institucional

Las Evaluaciones de Consistencia y Resultados que coordina el Coneval incluyeron la pregunta 13: ¿Con cuáles programas federales y en qué aspectos el programa evaluado podría tener complementariedad y/o coincidencias? Rangel (2012) retoma la pregunta y elabora el siguiente cuadro que permite ver la duplicidad de los programas²⁰.

Ilustración 13 CUADRO DUPLICIDAD PROGRAMAS DEL PEC

PROGRAMAS	Sustentabilidad Recursos Naturales	PROCAMPO	PMR	AIEI	DCITER	PROMUSAG	FAPPA	JEYFR	FOMMUR	Fondo PYME	FONAES	POPMI	Procapi	PTAZI	FRI	Fonart	POP
Sustentabilidad de Recursos Naturales		1		1	1												
Apoyo al Ingreso Agropecuario: Procampo para Vivir Mejor	1			1		1	1	1			1	1	1				1
Prevención y Manejo de Riesgos (PMR)				1													
Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura (AIEI)	1	1	1			1	1	1			1	1	1				1
Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural (DCITER)	1					1	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1
Promusag		1		1	1						1						
FAPPA		1		1	1			1			1		1				1
JEYFR		1		1	1		1				1	1	1				1
Fideicomiso Fondo de Micro financiamiento a Mujeres Rurales (Fommur)					1						1	1					1
Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)											1				1		1
Fonaes		1		1	1	1	1	1	1	1	1						1
Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)		1		1	1			1	1						1		
Coordinación para el Apoyo a la Productividad Indígena (Procapi)		1		1	1		1	1							1		1
Turismo Alternativo en Zonas Indígenas (PTAZI)					1												
Fondos Regionales Indígenas (FRI)					1					1		1	1				
Fonart					1												1
Opciones Productivas (POP)		1		1	1		1	1	1	1	1		1			1	
Total	3	9	1	10	12	4	7	8	4	3	10	6	7	1	4	2	10

Fuente: Gabriela Rangel (2012), elaborado con información de las Evaluaciones de Consistencia y Resultados.

²⁰ Gabriela Rangel. Ponencia “Duplicidades en el Programa Especial Concurrente”. Seminario Políticas Públicas en el Ámbito Rural, 22 de noviembre de 2012. México.

A las mismas conclusiones se llegó en un estudio de la FAO-Sagarpa (2011)²¹, identificando programas con propósitos similares en dos grandes rubros: bajos niveles de productividad y acceso limitado al mercado de los productos agropecuarios y pesqueros. De acuerdo con este documento, el rubro “[...] bajos niveles de productividad de las Unidades Económicas Rurales (UER) [...]” es atendido por 16 programas de seis secretarías distintas. Sobresale la SHCP con nueve programas que atienden esta causa, aquí se incluye a la CDI²².

El acceso limitado al mercado de productos agropecuarios y pesqueros es atendido por 13 programas de cinco secretarías distintas. Una buena parte de estos programas buscan incidir en la organización de los productores y en mejorar la comercialización de los productos agropecuarios y pesqueros.

De los 124 componentes identificados en el PEC 2015, poco más de 25 ofrecen apoyos en equipamiento, proyectos productivos o están enfocados a la capacitación, asistencia técnica o fortalecimiento de organizaciones, sin que se observen diferencias significativas entre ellos, incluso es probable que algunos beneficiarios tengan acceso a más de uno de ellos.

Respecto a financiamiento, la FND y FIRA tienen los mismos programas y, dadas las regiones y el tipo de productor que han financiado, es probable que estén duplicando acciones. Y es seguro que el programa Acceso al Financiamiento Productivo y Competitivo, de Sagarpa, esté en la misma situación.

4.7. Inconsistencia en los padrones

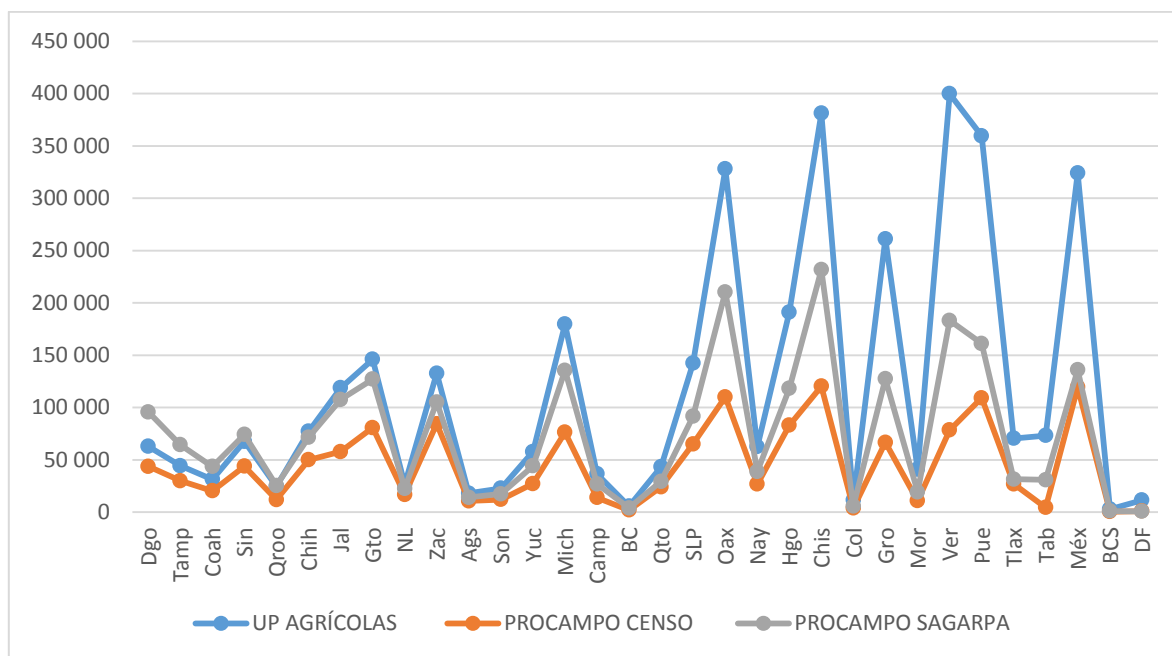
Otro aspecto a revisar fue la estimación de la cobertura de los programas. Para la realización de este ejercicio, retomamos el dato del Censo Agrícola Ganadero 2007 referente al total de las UP con actividad agrícola (tres millones 755 mil) que pudieran beneficiarse del programa; a los beneficiarios sin registro repetido de Proagro (dos millones 140 mil en el mismo año), y a los que respondieron en el Censo la pregunta 117, que se refiere a que “entre octubre del año pasado y septiembre de este año, para las actividades agropecuarias o forestales, obtuvo algún apoyo por parte del gobierno” y en donde una de las opciones era Proagro. Los resultados censales registraron que sólo un millón 431 mil UP reconocieron ser apoyados por este programa (para ver más detalles, consultar la sección de padrones en la página <http://subsidiosalcampoenmexico.org.mx>).

El cruce de los 3.7 millones de UP con los 2.1 millones da como resultado una cobertura del 57%. El segundo nivel de cobertura se construye al usar el dato censal de los productores que reconocieron haber recibido este apoyo (1.4 millones de UP), con lo que disminuye la cobertura al 38% de las UP.

²¹ FAO-Sagarpa. 2011. *Análisis de correspondencia entre las intervenciones de la política pública y la problemática sectorial identificada*. Volumen XIV, FAO-Sagarpa. México.

²² En el PEF-PEC se sectoriza en la SHCP a la CDI

Ilustración 14 GRÁFICA DIFERENCIAS PROCAMPO VERSUS CENSO AGRÍCOLA GANADERO 2007



Fuente: www.subsidiosalcampo.org.mx, con datos de Inegi y Proagro.

De la interpretación de la información se obtienen varias conclusiones: a) Hay una diferencia significativa, de poco más de 709 mil productores, que tendría que ser explicada, entre los beneficiarios que reporta Sagarpa y los que respondieron en el Censo que reciben Proagro; b) Considerando la cobertura sin repetición (57%), se observa que en cuatro entidades (Sinaloa, Durango, Tamaulipas y Coahuila) los beneficiarios superan al número de productores existentes en la entidad, y c) Entidades donde el programa no alcanzó a cubrir a la mitad de las UP, en algunos casos corresponden a regiones con alta marginación en zonas rurales, con presencia de población indígena o productores minifundistas (Chiapas, Veracruz, Puebla, Morelos y Guerrero).

Las entidades en que se encontraron las mayores diferencias son: Oaxaca, Chiapas, Estado de México, Puebla, Veracruz, Michoacán, Jalisco, Guerrero y Guanajuato. Allí se registran cerca de dos terceras partes de las diferencias. Llama la atención que en estos estados se ubica un número muy importante de unidades pequeñas, productores agropecuarios hablantes de lengua indígena y productores pobres que no fueron incorporados al padrón de Proagro, lo cual ha sido señalado insistentemente. **Es decir, que el programa de mayor cobertura dejó fuera a un número muy importante de los productores más vulnerables.**

La Auditoría Superior de la Federación (ASF), en su *Informe general de la Cuenta Pública 2013*²³, observa problemas en los padrones de distintos programas, y los sintetiza así:

- No se tienen datos completos de los conceptos, importes de apoyo, o bien hasta para la identificación de los beneficiarios mismos, lo cual impide detectar y determinar la existencia de duplicidades de apoyos recibidos de diferentes secretarías.
- El número de beneficiarios que se incluyen en los sistemas presenta diferencias con lo reportado en la Cuenta Pública.
- En las dependencias participantes no existen mecanismos óptimos para emitir información confiable y oportuna.
- Se utilizan padrones alimentados por distintos organismos auxiliares.
- Se recurre a bases de datos alternas que hacen inconsistente y poco confiable lo reportado, como es el caso de Oportunidades (hoy Prospera).
- Se han invertido montos importantes de recursos para la elaboración de padrones de manera transexenal, siendo que esta información debería estar concebida para su utilidad en el largo plazo.

²³ Auditoría Superior de la Federación. Cámara de Diputados. 2015. *Informe general de la Cuenta Pública 2013*. http://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/Informe_General_CP_2013.pdf. México. Páginas 58-59.

V. APUNTES PARA LA CONFORMACIÓN DE UN NUEVO PEC

La sección anterior permitió identificar los problemas presentes en el ejercicio de los programas que componen el PEC:

1. Divergencia entre el Anexo 12 del PEC y las Reglas de Operación;
2. Pulverización y baja complementariedad de la política pública;
3. La orientación social y no productiva para atender a la mayoría de los productores rurales y alta regresividad de los programas productivos;
4. Duplicidad y falta de claridad en la oferta programática institucional, e
5. Inconsistencia en los padrones.

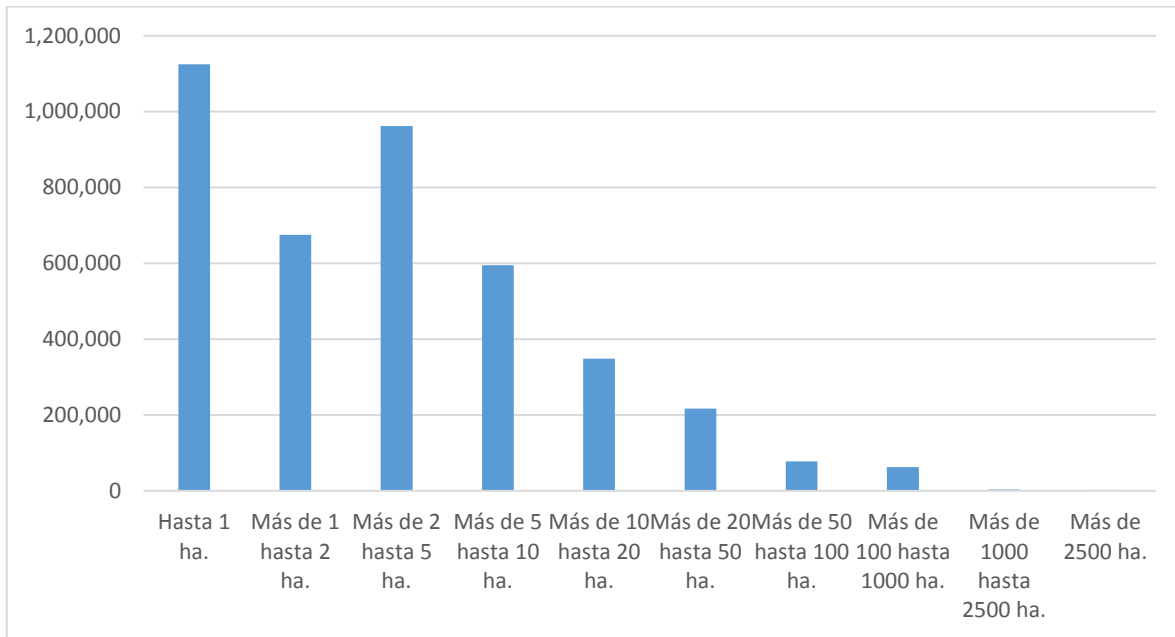
Por eso se considera una oportunidad el planteamiento del presupuesto base cero para 2016 ya que permitirá, de llevarse a cabo, una revisión puntual de todos los programas del PEC. Es importante señalar que la propuesta no implica mayor presupuesto, sino una mejor distribución sobre la base de las características que distinguen al campo mexicano. Para ello se deberá evitar: a) la pulverización del gasto público, b) las duplicidades, c) invertir en bienes privados individuales, d) la desarticulación de programas gubernamentales, e) la regresividad y f) atender al campo fundamentalmente con apoyos de la vertiente Social. La propuesta busca responder a los planteamientos realizados por el gobierno mexicano: que los subsidios se ajusten a la realidad del país y a las nuevas demandas de la sociedad priorizando los apoyos a los sectores sociales.

5.1. Programa en apoyo a la agricultura pequeña

Partimos de un programa enfocado a la pequeña agricultura por la importancia que tiene para el país:

5.1.1. *La pequeña unidad es predominante en el campo mexicano.* De acuerdo con distintos organismos multinacionales –FAO, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), BM- e investigadores del sector, la pequeña agricultura tiene una enorme importancia en la economía agropecuaria de los países. Es especialmente importante en México: de los cuatro millones 69 mil 938 UP con actividad agropecuaria o forestal, 67.8% son menores o iguales a cinco hectáreas.

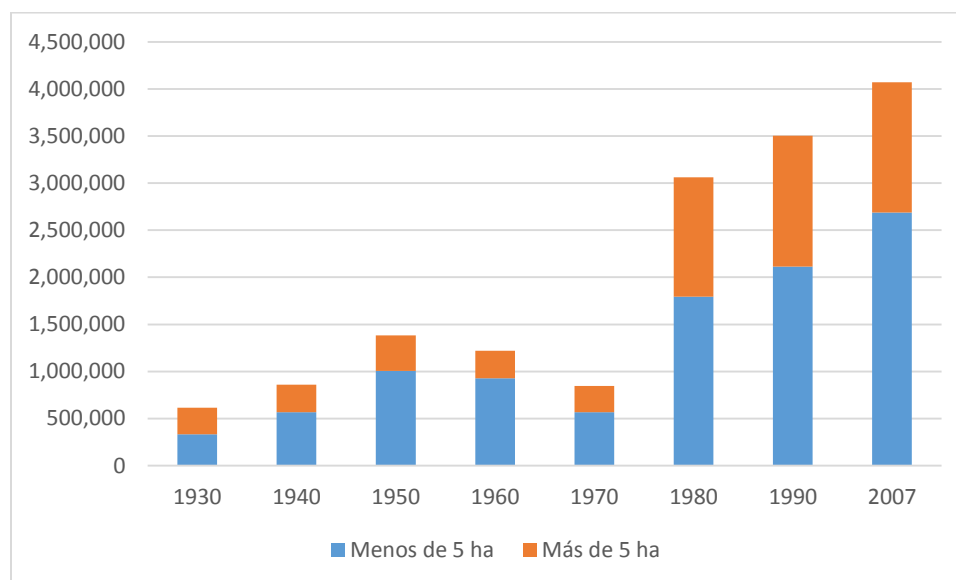
Ilustración 15 GRÁFICA UNIDADES DE PRODUCCIÓN CON ACTIVIDAD AGROPECUARIA Y FORESTAL POR TAMAÑO DE PREDIO



Fuente: Inegi. Censo Agrícola Ganadero 2007.

5.1.2. *Es la Unidad de Producción que más ha crecido en el país.* Las UP menores a cinco hectáreas, en lugar de disminuir en el transcurso del tiempo como se pretendió con muchas políticas agrarias, se han multiplicado; su crecimiento en 80 años fue de 708.7%, al pasar de 332 mil que existían en 1930, a 2.6 millones de unidades en 2007, lo que convierte a esta UP en la característica que distingue a los productores de nuestro país.

Ilustración 16 GRÁFICA COMPARATIVO UNIDADES DE PRODUCCIÓN CON MENOS DE 5 HECTÁREAS 1930-2007

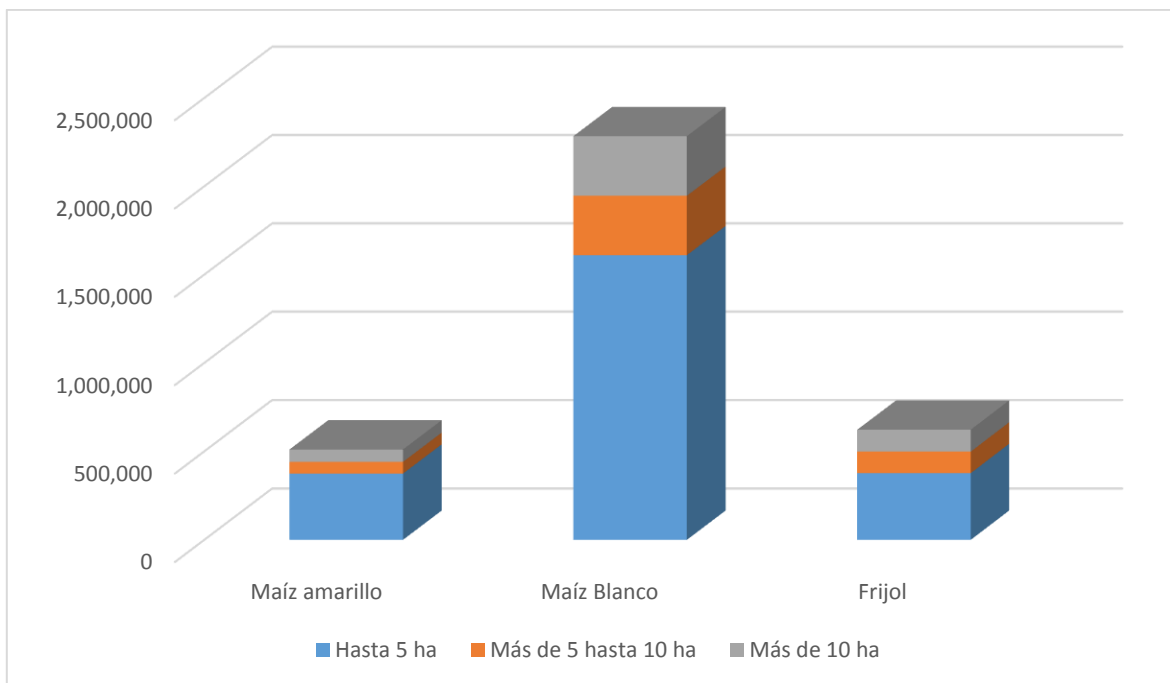


Fuente: Inegi. I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII Censo Agrícola Ganadero.

5.1.3 *Produce una parte muy significativa de nuestros alimentos y tiene una fuerte presencia en la producción de maíz y frijol.* A pesar de sus condiciones precarias para producir y de la falta de apoyos económicos gubernamentales, la pequeña agricultura tiene una enorme importancia en la economía agropecuaria de México, pues representa 39% de la producción agropecuaria nacional²⁴. Además, siete de cada diez productores de maíz (blanco y amarillo) y seis de cada diez de frijol tienen menos de cinco hectáreas. Así, los pequeños productores son mayoría en la producción de maíz y frijol, principales cultivos en nuestra dieta; los encontramos prácticamente en todo el país, en los distintos climas, en condiciones orográficas contrastantes y con sistemas de producción muy diversos.

²⁴ IICA. 2012. *Aportes del IICA a la gestión del conocimiento de la agricultura en México*. Página 75. IICA.

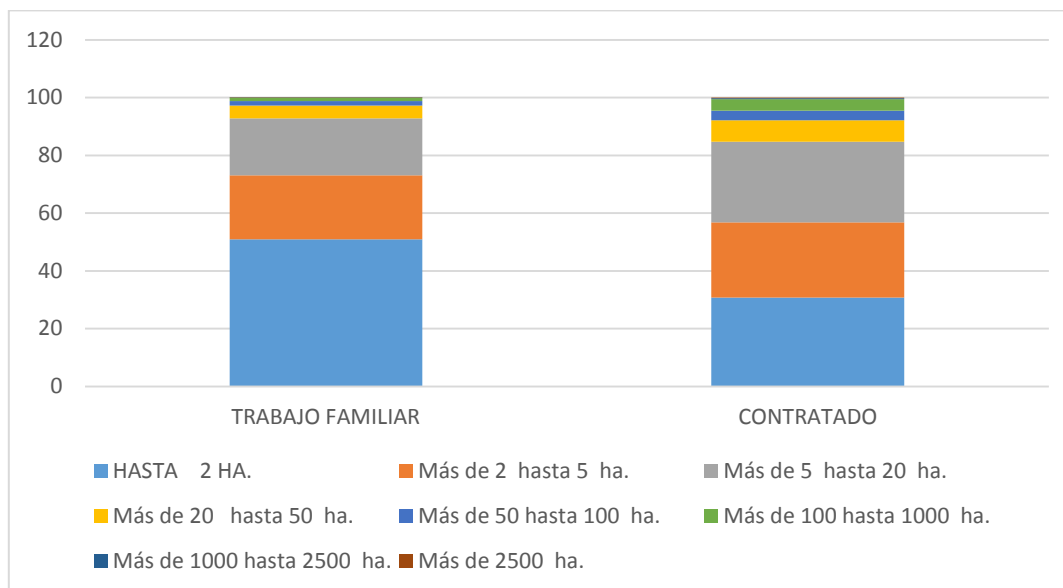
Ilustración 17 GRÁFICA PRODUCTORES DE MAÍZ AMARILLO Y BLANCO Y FRIJOL POR TAMAÑO DE PREDIO



Fuente: INEGI. Censo Agrícola Ganadero 2007.

5.1.4. *Generan la mayor parte del empleo agropecuario.* Las UP menores a cinco hectáreas generan el 56.8% de los empleos del sector, tanto familiares como contratados. Si consideramos las UP hasta diez hectáreas, el dato llega a 74.1%. Es decir, tres de cada cuatro empleos se localizan en la pequeña y mediana agricultura, mientras que las UP mayores o iguales a cien hectáreas sólo contratan al 7.9% de los trabajadores agrícolas.

Ilustración 17 GRÁFICA EMPLEO FAMILIAR Y CONTRATADO POR TAMAÑO DE PREDIO



Fuente: INEGI. Censo Agrícola Ganadero 2007.

5.1.5. *Importantes abastecedoras de la agroindustria.* Robles (2012), en la revisión documental que realizó para el estudio *Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe*, encontró “[...] distintos tipos de agroindustria que se relacionan de diversas maneras con los productores: a) agroindustrias donde sus socios no son propietarios de tierra y sólo compran materias primas; b) grandes y medianos productores tecnificados que son parte de la empresa y operan como empresarios y productores; c) empresas que establecen, con los productores primarios, convenios de abastecimiento de materias primas, y d) productores de pequeña escala, que venden a intermediarios su producción para abastecer a la agroindustria [...] Uno de los resultados que resaltan del estudio es que la mayoría de los productores ligados a la agroindustria son minifundistas. Los maiceros tienen 2.7 hectáreas en promedio por productor; caña de azúcar, cinco hectáreas; hortalizas, seis; frutas, cinco o menos; café, 1.9; cebada, seis, y tabaco, dos hectáreas”²⁵.

5.1.6. *Preservan la biodiversidad.* La comida mexicana es de las pocas en el mundo que han sido consideradas por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) como patrimonio intangible de la humanidad. Ello con base en sus cinco características: ancestral, comunitaria, con continuidad, viva y popular. Estas características se mantienen gracias

²⁵ Robles, Héctor. 2012. “El caso de México”. En *Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: Concentración y Extranjerización*. FAO. México. Página 337.

a la producción campesina que sin lugar a dudas preserva el ciento por ciento de la biodiversidad de México y hace posible la extensa y diversa comida mexicana²⁶.

5.1.7. La pequeña agricultura en México mantiene la agrobiodiversidad, que implica un legado de las comunidades al mundo. Los campesinos son los descendientes de los pobladores que hace más de diez mil años iniciaron la agricultura en esta zona de la Tierra, constituyendo uno de los cuatro centros de origen de la agricultura (Hawkes, 1983). Produjeron el maíz, cultivaron la calabaza, el frijol, el chile, el jitomate, el aguacate, el algodón, el guajolote, la vainilla, la papaya, la guayaba; en suma, el 15.9% de las especies que hoy consume la humanidad (Conabio), es decir, uno de cada siete alimentos que hoy consumimos provienen de esta región del planeta.

Cada institución debe definir el “Fin” de cada uno de sus programas, el cual indica la forma en que el programa contribuye al logro de un objetivo estratégico de orden superior con el que está alineado. A partir del “Fin” se identificó los programas que en 2015 tienen como propósito atender a los pequeños productores o grupos vulnerables, así como aquellos programas que atienden a un número importante de pequeños productores agropecuarios por su gran cobertura (nos referimos a Proagro Productivo, Progan y Procafé).

Producto de la revisión, identificamos los siguientes programas que pudieran integrarse en uno solo, aunque lo operen distintas instituciones:

Ilustración 18 CUADRO PROGRAMAS Y PRESUPUESTO EN APOYO A LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES O GRUPOS VULNERABLES

Institución	Programa	Componente	Presupuesto
Sagarpa	Programa de Fomento a la Agricultura	Proagro Productivo	14,151.40
		Procafé e Impulso Productivo al Café	730.60
		Reconversión y Productividad	662.50
		Programa de Incentivos para Productores de Maíz y Frijol (Pimaf)	1,266.30
	Programa Integral de Desarrollo Rural	Progan Productivo	4,198.20
		Agricultura Familiar, Periurbana y de Traspatio	505.20
		Desarrollo Integral de Cadenas de Valor	191.10
		Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional (MasAgro)	601.90
		Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA)	3,380.90

²⁶ Campaña Revalorización de la Agricultura Campesina en México. El Valor del Campo. Los Campesinos nos Alimentan.

	Programa de Apoyo a la Productividad de la Mujer Emprendedora		1,200.00
	Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)		760.00
	Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola	Desarrollo Estratégico de la Acuicultura	108.10
Sedatu	Apoyos a Jóvenes para la Productividad de Futuras Empresas Rurales	I. Componente 1 "Proyecto Escuela" II. Componente 2 "Proyecto Agroempresarial" III. Componente 3 "Consolidación de Agroempresas"	231.80
	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (Fommur)		205.20
	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (Pronafim) y Fondo Nacional Emprendedor		466.20
ECONOMÍA/ Inaes	Programa de Fomento a la Economía Social	Componente INTEGRA (Integra Mujeres e Integra Población en Situación de Vulnerabilidad)	2,432.80
	Programa de Fomento a la Economía Social	Componente CRECE	
	Programa de Fomento a la Economía Social	Componente Banca Social	
Sedesol	Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (Fonart)		159.90
	Programa Opciones Productivas		444.59
Semarnat/ Conanp/ Conafor	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (Procodes)	Programas de Desarrollo Comunitario y/o Microrregional	
	Programa Nacional Forestal	III. Componente Restauración Forestal y Reconversión Productiva	
	Programa Nacional Forestal	IV. Componente Silvicultura, Abasto y Transformación	
	Programa Nacional Forestal	V. Componente Servicios Ambientales	
Conagua	Programa de Rehabilitación, Modernización, Tecnificación y Equipamiento de Distritos de Riego y Temporal Tecnificado	Infraestructura de Riego Suplementario en Zonas de Temporal	
	Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena	Mujer Indígena	
CDI	Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena	Proyectos Productivos Comunitarios	1,524.60
	Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena	Turismo de Naturaleza	
Sectur	Ecoturismo y Turismo Rural		175.50
Total			33,396.79

Fuente: Reglas de Operación 2015 y PEF-PEC 2015.

Esta propuesta conlleva dos cambios importantes; como se señaló anteriormente, hay un número importante de programas productivos que se caracterizan por su regresividad. De ahí que se propone:

a) Proagro con tope hasta 20 hectáreas. Este tope afectaría a poco más de 40 mil beneficiarios de un padrón de poco más de dos millones e implicaría un ahorro de poco más de mil 527 millones de pesos.

b) Progan con tope hasta cien cabezas de ganado bovino. Este tope afectaría a poco más de 12 mil ganaderos de un padrón de 331 mil beneficiarios con apoyos para ganado bovino y se ahorraría el programa mil 136 millones de pesos.

c) Proponemos la construcción de un solo padrón que junte los dos programas y que permita identificar a los beneficiarios que aparecen en ambos padrones, para que elijan en cuál de los dos se mantienen vigentes.

d) Con los ahorros de ambos programas proponemos la apertura del padrón de Proagro en los estados del centro y sur del país para cubrir a los productores faltantes de menos de 20 hectáreas y que siembran alguno de los cultivos elegibles, empezando por los más pequeños. La actualización se fundamenta, como se vio en la gráfica 14, en que en esos estados las coberturas quedaron muy por abajo del número de Unidades de Producción que se dedican a las actividades agropecuarias.

Si consideramos el padrón de Proagro y lo cruzamos con el dato censal de UP con actividad agrícola, resulta que el programa cubre al 63.5% de los productores agrícolas con menos de cinco hectáreas, y para cubrir a todos se requeriría alrededor de mil 359 millones de pesos, cantidad menor al ahorro que se genera con el Proagro a 20 hectáreas.

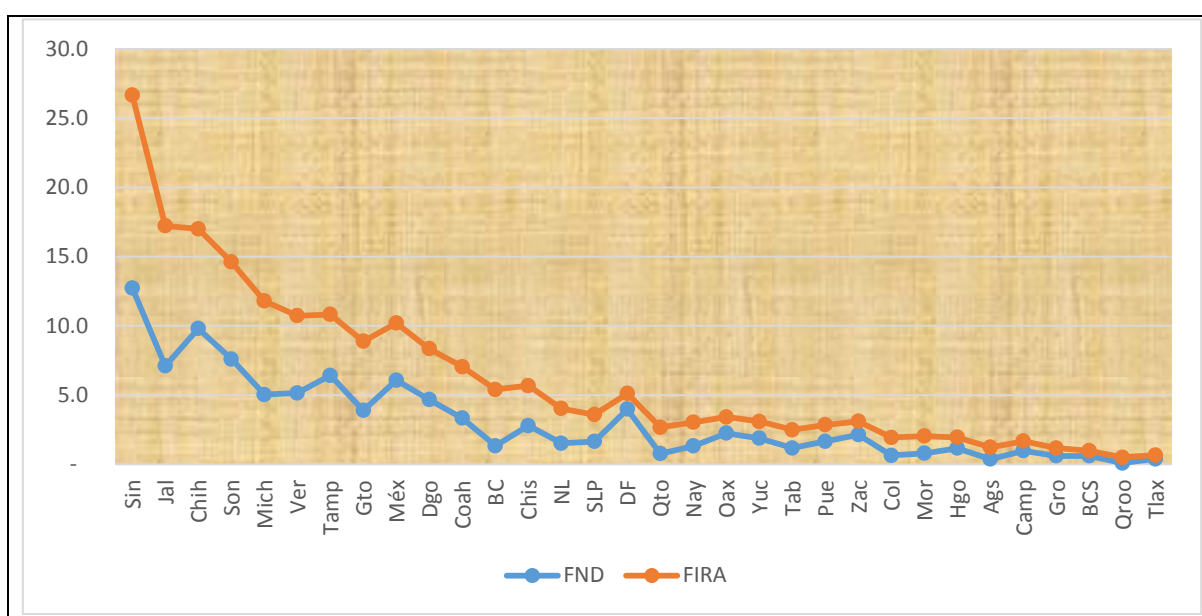
5.2. Inclusión financiera del pequeño productor

Uno de los señalamientos más constantes es que el financiamiento a las actividades agropecuarias y forestales es muy escaso y que sólo se habilita a sectores con cierta capacidad productiva. Dos datos que ejemplifican la situación antes descrita son: el Censo Agrícola Ganadero 2007 registró que solo el 4% de las Unidades de Producción fueron acreditadas, mientras que FAO-Sagarpa²⁷ reportó que no eran más del 8% de las Unidades de Producción Rural.

A la falta de financiamiento al sector agropecuario, especialmente a los pequeños agricultores, se suma el hecho de que la política pública de financiamiento se encuentra altamente concentrada en muy pocos estados; lo anterior se confirma al cruzar la información del financiamiento otorgado por FND y FIRA. Como se puede observar en la gráfica 20, son los mismos estados (Sinaloa, Jalisco, Chihuahua y Sonora) los que aparecen en primer lugar y concentran 41.8% de este tipo de apoyo, cuando en estas entidades sólo se localizan 9.2% de los productores y generan 30.4% del valor de la producción ganadera y 31.3% de la agrícola.

²⁷ FAO-Sagarpa. 2012. *Diagnóstico del sector rural y pesquero de México*. FAO-Sagarpa. México.
<http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Lists/Otros%20Estudios/Attachments/47/1%20Diagn%C3%B3stico%20del%20sector%20rural%20y%20pesquero.pdf>

Ilustración 19 GRÁFICA DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL PROGRAMA DE DESCUENTOS FND Y FIRA



Fuente: www.subsidiosalcampo.org.mx

Por eso se propone que estas instituciones se enfoquen en regiones y productores diferentes una de la otra: que la FND apoye a pequeños agricultores y FIRA siga operando con su clientela habitual. La atención a los pequeños productores daría respuesta al planteamiento de inclusión financiera que propuso el gobierno federal en 2014.

También se considera que varios de los programas que aparecen en el PEC, dado el tipo de apoyo que brindan (para compra de equipamiento), deberían de pasar a ser operados por FND y FIRA y otorgarse vía financiamiento. Las razones de este cambio son:

- Muchos de ellos duplican acciones al otorgar apoyos similares y tener como beneficiarios a los mismos productores.
- Varios de los conceptos también se ofrecen vía financiamiento, lo que desestimula esta vía porque los productores prefieren acceder a los recursos por medio de subsidios.
- Este tipo de subsidios tiene más de 15 años (desde Alianza para el Campo) sin lograr su propósito de capitalizar, y más bien ha generado un uso ineficiente, pues hay una

renovación muy rápida de equipo sin cubrir su vida útil, ya que los beneficiarios tratan de aprovechar el subsidio.

Ilustración 20 CUADRO PROGRAMAS Y COMPONENTES QUE OTORGAN APOYO EN EQUIPAMIENTO

Institución	Programa	Componente	Tipos de apoyo
Sagarpa		Productividad Agroalimentaria	Infraestructura y equipamiento en postproducción. Infraestructura y equipamiento para Establecimientos TIF municipales. Infraestructura y equipamiento de Proyectos Integrales de Alto Impacto. Infraestructura y equipamiento de Laboratorios para sanidad, inocuidad y calidad. E Infraestructura y equipamiento para acopio de alimentos.
Sagarpa		Agroproducción Integral	Proyectos Estratégicos Integrales Agrícolas (principalmente infraestructura, equipamiento y material vegetativo).
Sagarpa		Desarrollo de Cluster Agroalimentario (Agrocluster)	Acompañamiento técnico y administrativo, infraestructura (nueva y modernización) y equipamiento, en todos los eslabones de la cadena productiva, desde los insumos para la producción, establecimiento de plantaciones, manejo postproducción, transformación, distribución y comercialización.
Sagarpa		Producción Intensiva y Cubiertas Agrícolas (Procura)	Apoyos para: macro túnel, malla sombra, malla antigranizo con estructura, e invernaderos.
Sagarpa		Tecnificación del Riego	Apoyos para: Sistemas de riego por multicompuertas; Sistemas de Riego por aspersión, pivote central, avance frontal, side roll, aspersión fija, aspersión portátil, cañón y cañón viajero (indicativa y no limitativa); por micro aspersión y goteo, y Drenaje en terrenos agrícolas.

Sagarpa		Bioenergía y Sustentabilidad	Bioenergéticos: Establecimiento de semilleros y/o cultivos comerciales para la producción de insumos para bioenergéticos. Incentivo a proyectos integrales (incluyendo plantas de producción) de bioenergéticos; Energías Renovables: Sistemas térmicos solares; Sistemas fotovoltaicos interconectados; Sistemas fotovoltaicos autónomos; Motogeneradores; Sistemas de biodigestión; Obras accesorias para interconexión; Aprovechamiento de la biomasa para generación de energía y/u otros proyectos de energías renovables. Eficiencia energética: Sistemas de bombeo de alta eficiencia para el riego agrícola; Sistemas de enfriamiento tipo "chiller"; Modernización de cámaras de enfriamiento, y Equipamiento accesorio para eficiencia energética. Bioeconomía: Proyectos integrales de la bioeconomía; proyectos de producción de abonos orgánicos, incluyendo plantas de producción de biofertilizantes y minerales orgánicos; Incentivo a paquete tecnológico para inducir el uso de bioinsumos y el uso de fertilizantes minerales orgánicos; Establecimiento y/o mantenimiento de plantaciones orgánicas comerciales./Servicios para certificaciones orgánicas. Otros incentivos: Proyectos específicos, Incentivo de garantías bajo esquema "Fonaga Verde" para proyectos de bioenergéticos, energías renovables, eficiencia energética y/o bioeconomía; Investigación, desarrollo tecnológico y transferencia de tecnología en especies con potencial productivo como insumos para la producción de bioenergéticos, energías renovables, biofertilizantes, abonos orgánicos y/o productos de la bioeconomía. Desarrollo tecnológico y/o transferencia de tecnología en materia de bioenergéticos y energías renovables, e Incentivo para Proyectos Estratégicos Integrales en zonas de alta y muy alta marginación orientados al desarrollo de productos de la Bioeconomía.
Sagarpa		Manejo Postproducción Pecuaria (infraestructura, maquinaria y equipo postproductivo pecuario)	Infraestructura, Maquinaria y Equipo Postproductivo Pecuario.
Sagarpa		Productividad Pecuaria (manejo de Ganado)	Proyectos de beneficio colectivo en infraestructura, maquinaria y equipo.
Sagarpa		Programa de Perforación y Equipamiento de Pozos Ganaderos	Perforación y equipamiento de pozos ganaderos.
Sagarpa		Bioseguridad pecuaria	Infraestructura y equipo para cubrir aspectos sanitarios y para llevar a cabo el control, manejo y aprovechamiento de las excretas de los animales.
Sagarpa		Infraestructura y equipo del repoblamiento	Proyectos de infraestructura y equipo para hacer eficiente el manejo de los hatos ganaderos.
Sagarpa	Programa Integral de Desarrollo Rural	Agricultura Familiar, Periurbana y de Traspatio	Material Vegetativo; Especies zootécnicas menores; Infraestructura, equipamiento; Paquetes de huertos y granjas familiares. También podrán entregarse paquetes con semilla y otros elementos como, vermi composta, charola germinadora y pie de cría de lombriz.
Sagarpa		Desarrollo Integral de Cadenas de Valor	Activos productivos: I. Infraestructura productiva, maquinaria y equipo para la realización de actividades de producción agrícola, pecuaria, acuícola y pesquera, incluyendo acopio conservación, manejo y valor agregado; II. Material genético y vegetativo y III. Adquisición de vientres, sementales. Adquisición de colmenas, abejas reina y núcleos de abejas: I. Asistencia técnica, II Cursos de capacitación o diplomados.

Sagarpa		Vinculación con Organismos de la Sociedad Civil	I. Activos productivos. a) Infraestructura, maquinaria y equipo para mejorar la disponibilidad de agua, la conservación y preparación de los alimentos; incrementar la producción, la productividad, la disponibilidad y el acceso a los alimentos en las unidades de producción familiar y las comunidades rurales. b) Material Vegetativo. c) Especies Zootécnicas y Acuícolas que reúnan las características técnicas y los valores de referencia. II. Asistencia técnica y capacitación. Servicios proporcionados por Agencias de Desarrollo o Equipos Técnicos para mejorar la disponibilidad, el acceso y la utilización de los alimentos, mediante procesos de organización, financiamiento, seguro, desarrollo empresarial y comercialización. a) Obras de captación y almacenamiento de agua, así como obras complementarias. Obras y prácticas de conservación de suelo y agua.
Sagarpa	Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola	Impulso a la Capitalización Pesquera y Acuícola	I. Modernización de Embarcaciones Pesqueras. II. Obras y Estudios para el Mejoramiento de la Productividad Pesquera y Acuícola. III. Energéticos Pesqueros y Acuicola.
Sagarpa	Programa de Innovación, Investigación, Desarrollo Tecnológico y Educación	Innovación para el Desarrollo Tecnológico Aplicado	I. Aplicación de innovaciones tecnológicas y actividades de transferencia de tecnología. II. Estudios o proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico. III. Fortalecimiento o Creación de Centros Nacionales de Innovación y Transferencia Tecnológica.
Sagarpa		Minería Social	Proyectos para infraestructura y equipo que permita el aprovechamiento o elaboración de bienes de minerales no metalíferos y rocas.
Sedatu	Apoyos a Jóvenes para la Productividad de Futuras Empresas Rurales	I. Componente 1 "Proyecto Escuela" II. Componente 2 "Proyecto Agroempresarial" III. Componente 3 "Consolidación de Agroempresas"	Componente 1. Proyecto Escuela: a) Adquisición de activos fijos y capital de trabajo. b) Capacitación Técnica. c) Capacitación Empresarial. d) Becas. Componente 2. Proyecto Agroempresarial: a) Renta de derechos parcelarios. b) Adquisición de activos fijos y capital de trabajo. c) Tutoría de Negocios. Componente 3. Consolidación de agroempresas: a) Compra de derechos parcelarios. b) Adquisición de activos fijos y capital de trabajo. c) Tutoría de Negocios.
Sedesol	Programa de Empleo Temporal		I. Apoyos Directos: Apoyo económico al beneficiaria o beneficiario, II. Apoyos para la ejecución de proyectos: Apoyo para Adquisición Arrendamiento de Herramientas, Materiales y Equipo; así como costos de transporte. III. Apoyos a la participación social: Acciones de Protección Social y Participación Comunitaria.
Semarnat	Programa de Empleo Temporal		I. Apoyos Directos: Apoyo económico al beneficiaria o beneficiario, II. Apoyos para la ejecución de proyectos: Apoyo para Adquisición y Arrendamiento de Herramientas, Materiales y Equipo; así como costos de transporte. III. Apoyos a la participación social: Acciones de Protección Social y Participación Comunitaria.
Conagua	Programa de Rehabilitación, Modernización, Tecnificación y Equipamiento de Distritos de Riego y Temporal Tecnificado	Rehabilitación y Modernización de los Distritos de Riego	Infraestructura; Rehabilitar o modernizar obras de infraestructura hidroagrícola, incluyendo su automatización, Relocalizar y reponer pozos de propiedad federal o particular ubicados dentro de la jurisdicción de Distritos de riego, conforme a los plazos establecidos en la Ley de Aguas Nacionales, Controlar malezas acuáticas en presas y cuerpos de agua de los distritos de riego, Instalar drenaje parcelario subterráneo y Modernización integral del riego.. Capacitación: Realizar capacitación y asistencia técnica en aspectos inherentes a acciones de esta componentes. Equipo: Adquirir e instalar equipo y mecanismos para estructuras de control y medición del agua y su automatización, Adquirir e instalar equipo de medición y automatización para plantas de bombeo y pozos profundos de propiedad federal o particular ubicadas en la jurisdicción del distrito de riego. Estudios, Proyectos y Supervisión: Elaborar estudios y proyectos ejecutivos de las obras correspondientes, Cuando se otorguen apoyos para la elaboración de proyectos ejecutivos las ACU o SRL se comprometan a iniciar la ejecución de las obras correspondientes en el siguiente ejercicio fiscal, Supervisar acciones de esta componente.

Conagua	Programa de Rehabilitación, Modernización, Tecnificación y Equipamiento de Distritos de Riego y Temporal Tecnificado	Equipamiento de los Distritos de Riego	Adquisición de nueva maquinaria y equipo de conservación y nivelación de tierras y de apoyo al servicio de riego: a) Adquisición de maquinaria y equipo de conservación, b) Adquisición de maquinaria y equipo para nivelación de tierras, c) Adquisición de equipo especializado de medición y control para las obras de conservación de medición especializado (GPS, estación total), d) Adquisición de dispositivos de localización satelital, así como la sistematización, que permita el control y seguimiento de la maquinaria y equipo de conservación, e) Adquisición de equipo de bombeo portátil para auxilio del servicio de riego.
---------	--	--	--

Fuente: Reglas de Operación 2015.

5.3. Impulso a un programa de desarrollo de capacidades

La OCDE (2011)²⁸ y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social – CIESAS- (2012)²⁹ concluyeron en sendas evaluaciones que en México no existe un servicio de extensión agrícola. Lo que se da es que los productores cuenten con asistencia técnica al acceder a distintos programas.

Entre las explicaciones que hay respecto de los bajos resultados obtenidos con los servicios de asistencia técnica, se tienen las siguientes: los técnicos visitan muy pocas veces a los productores y no le dan seguimiento continuo a los proyectos; la inestabilidad laboral de los prestadores de servicios profesionales (PSP) no permite planear a largo plazo (se les contrata por siete meses o se les paga por proyecto); la movilidad de los técnicos, independientemente de su capacidad técnica, por cambios administrativos en gobiernos estatales y municipales; la conversión de técnicos y despachos en elaboradores de proyectos para “bajar” recursos públicos, sin importar la viabilidad técnica de los proyectos; el favoritismo de representantes institucionales con determinados profesionistas para que sean ellos los que presten los servicios técnicos, y el “neocorporativismo”: empresas que promueven, mediante los técnicos, la compra de insumos (herramientas, fertilizantes, etcétera). En lugar de promover proyectos de largo plazo orientados a la inversión en infraestructura, a la generación de tecnologías adecuadas y al fomento de la organización de los productores, se promueve apoyos individuales en bienes de consumo inmediato y la formación de despachos para que funjan como intermediarios entre las instituciones y los productores.

La propuesta consiste en un solo programa de asistencia técnica y capacitación que no esté ligado de manera directa a la obtención de los subsidios, pues esto genera que los técnicos se especialicen en “bajar recursos” y en diseñar proyectos que poco tienen que ver con las condiciones y necesidades de los productores.

²⁸ OCDE. 2011. *Análisis del extensionismo en México*.

<http://www.sagarpa.gob.mx/desarrolloRural/Documents/EXTENSIONISMO/ESTUDIO%20OCDE%20EXTENSIONISMO.pdf>

²⁹ CIESAS. 2012. *Evaluación de consistencia y resultados. Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural*. Sagarpa-Coneval. México.

Ilustración 21 CUADRO APOYOS EN ASISTENCIA TÉCNICA Y CAPACITACIÓN

Institución	Programa	Componente	Tipos de apoyo
Sagarpa		Desarrollo Productivo Sur Sureste	1. Incentivos a la producción, con o sin financiamiento. 2. Desarrollo tecnológico. 3. Asesoría y capacitación especializada. 4. Mejoras en la producción para la certificación para la exportación.
Sagarpa		Programa Regional de Desarrollo Previsto en el PND	Análisis, Asistencia Técnica, Capacitación, Diagnósticos, Estudios, Publicaciones, Sistemas de Información e Investigaciones.
Sagarpa		Desarrollo de Cluster Agroalimentario (Agrocluster)	Acompañamiento técnico y administrativo, infraestructura (nueva y modernización), equipamiento, en todos los eslabones de la cadena productiva, desde los insumos para la producción, establecimiento de plantaciones, manejo postproducción, transformación, distribución y comercialización.
Sagarpa		Procafé e Impulso Productivo al Café	Apoyos para: Infraestructura y producción de planta en viveros tecnificados; Adquisición de planta de café arábica; Incentivos económicos (que se establezcan a través del Fondo de Estímulos Productivos para Pequeños Productores. Acompañamiento técnico para el impulso productivo al café; Actualización del padrón cafetalero para el impulso productivo al café; Infraestructura y equipamiento; Paquetes tecnológicos (insumos) y Estimación de cosechas
Sagarpa		Programa de Incentivos para Productores de Maíz y Frijol (Pimaf)	Paquete tecnológico convencional: I. Semilla adaptada a la región, Insumos de nutrición vegetal, Productos de control fitosanitario, y Equipo y herramientas adecuadas para la siembra, manejo, cosecha y almacenamiento. II. Paquete tecnológico, ecológico y de especialidad: Insumos de Nutrición Vegetal, Insumos de control fitosanitario, y Equipo y herramientas adecuadas para la siembra, manejo, cosecha y almacenamiento. III. Paquete tecnológico para maíz amarillo: Semilla, Insumos de Nutrición Vegetal e Insumos de control fitosanitario. IV. Acompañamiento técnico.
Sagarpa		Coordinación para la Integración de Proyectos	Apoyos para la profesionalización, equipamiento y comunicación, y Gastos Inherentes a la Ejecución del Plan de Trabajo.
Sagarpa		Desarrollo Integral de Cadenas de Valor	Activos productivos: i. Infraestructura productiva, maquinaria y equipo para la realización de actividades de producción agrícola, pecuaria, acuícola y pesquera, incluyendo acopio conservación, manejo y valor agregado; ii. Material genético y vegetativo; iii. Adquisición de vientres, sementales. Adquisición de colmenas, abejas reina y núcleos de abejas: i. Asistencia técnica, ii. Cursos de capacitación o diplomados.
Sagarpa		Capacitación y Extensión de Educación Agropecuaria	Apoyos para Extensionismo en Entidades Federativas. Proyectos Integrales de Innovación y Extensión (Piix) y Vinculación con Instituciones Nacionales y Extranjeras.
Sagarpa		Extensión e Innovación Productiva	Apoyos para Extensionismo en Entidades Federativas. Proyectos Integrales de Innovación y Extensión (Piix) y Vinculación con Instituciones Nacionales y Extranjeras.
Sagarpa		Extensionismo Rural	Apoyos para Extensionismo en Entidades Federativas. Proyectos Integrales de Innovación y Extensión (Piix) y Vinculación con Instituciones Nacionales y Extranjeras.

Sagarpa		Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional (MasAgro)	Incentivos para que productoras y productores de sistemas de producción de maíz, trigo y sus cultivos asociados (en rotación con frijol, canola, soya, triticale, entre otros), apliquen tecnologías integrando sistemas agronómicos sustentables e innovadores con el acompañamiento técnico y la capacitación, conforme al modelo de innovación del programa MasAgro, que incluye la plataforma de investigación experimental, módulos demostrativos y áreas de extensión, generando áreas de impacto e integrando a la cadena de producción.
		Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA)	Infraestructura, equipo, material vegetativo, especies zootécnicas y acuícolas para instrumentar proyectos productivos. Servicios integrales proporcionados por una Agencia de Desarrollo Rural (ADR) para la implementación de estrategias de desarrollo para la Seguridad Alimentaria y Nutricional y la promoción, diseño, ejecución y el acompañamiento de proyectos productivos. Servicios de elaboración de estudios, diseño y puesta en marcha de proyectos de Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (Coussa) proporcionados por una Agencia especializada Coussa-PESA. Servicios de asistencia y soporte técnico-metodológico, proporcionados por la Unidad Técnica Nacional del PESA (UTN FAO-PESA). Servicios de supervisión del desempeño en situación de trabajo y seguimiento de la calidad de los servicios profesionales de las ADR, facilitadores y Agencias Coussa PESA, coordinados por las Delegaciones de la Secretaría. Y Obras y prácticas de conservación y uso sustentable de suelo y agua que den viabilidad a proyectos productivos.
Sagarpa		Vinculación con Organismos de la Sociedad Civil	I. Activos productivos. a) Infraestructura, maquinaria y equipo para mejorar la disponibilidad de agua, la conservación y preparación de los alimentos; incrementar la producción, la productividad, la disponibilidad y el acceso a los alimentos en las unidades de producción familiar y las comunidades rurales. b) Material Vegetativo. c) Especies Zootécnicas y Acuícolas que reúnan las características técnicas y los valores de referencia. II. Asistencia técnica y capacitación. Servicios proporcionados por Agencias de Desarrollo o Equipos Técnicos para mejorar la disponibilidad, el acceso y la utilización de los alimentos, mediante procesos de organización, financiamiento, seguro, desarrollo empresarial y comercialización. Obras de captación y almacenamiento de agua, así como obras complementarias. Obras y prácticas de conservación de suelo y agua.
Sagarpa		Componente de Inocuidad	Inocuidad Agroalimentaria, Acuícola y Pesquera. Incentivos para la implementación de medidas apoyadas en actividades de capacitación, asistencia técnica, difusión, vigilancia de contaminantes y residuos tóxicos, complemento de infraestructura para unidades de producción en estados, zonas o regiones agropecuarias, acuícolas y pesqueras.
Sedatu	Apoyos a Jóvenes para la Productividad de Futuras Empresas Rurales	I. Componente 1 "Proyecto Escuela".	Componente 1. Proyecto Escuela: a) Adquisición de activos fijos y capital de trabajo. b) Capacitación Técnica. c) Capacitación Empresarial. d) Becas. Componente 2. Proyecto Agroempresarial: a) Renta de derechos parcelarios. b) Adquisición de activos fijos y capital de trabajo. c) Tutoría de Negocios. Componente 3. Consolidación de Agroempresas: a) Compra de derechos parcelarios. b) Adquisición de activos fijos y capital de trabajo. c) Tutoría de Negocios.
		II. Componente 2 "Proyecto Agroempresarial".	
		III. Componente 3 "Consolidación de Agroempresas".	
Sedesol	Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (Fonart)		I. Capacitación Integral y Asistencia Técnica. II. Apoyos a la Producción. III. Adquisición de Artesanías. IV. Apoyos a la Comercialización. V. Concursos de Arte Popular. VI. Salud Ocupacional.
Sedesol	Programa Opciones Productivas (no está en el PEC)		I. Impulso Productivo. II. Asistencia Técnica y Acompañamiento. III. Fondo de Capital para el Desarrollo Social.

Semarnat/Conanp	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (Procodes)	Programas de Desarrollo Comunitario y/o Microregional	Estudios Técnicos, Proyectos, Cursos de Capacitación.
Semarnat/Conanp		Ordenamientos Territoriales Comunitarios y/o Microregionales	Estudios Técnicos, Proyectos, Cursos de Capacitación.
Semarnat/Conanp		Estudios para el Monitoreo, Conservación y Manejo de los Recursos Naturales	Estudios Técnicos, Proyectos, Cursos de Capacitación.
Semarnat/Conanp		Estudios de Factibilidad Técnica Económica	Estudios Técnicos, Proyectos, Cursos de Capacitación.
Semarnat/Conanp		Estudios Ambientales	Estudios Técnicos, Proyectos, Cursos de Capacitación.
Semarnat	Programa de Manejo de Tierras para la Sustentabilidad Productiva		a. Proyectos de Manejo Sustentable de Tierras. b. Proyectos de Conservación y utilización sostenible de especies nativas y sus recursos biológicos. c. Capacitación. d. Acciones de Fortalecimiento comunitario.
Conafor	Programa Nacional Forestal	II. Componente Desarrollo de Capacidades	Evaluaciones Rurales Participativas, Seminarios de Comunidad a Comunidad, Comunidad Instructora, Ordenamiento territorial comunitario, Fortalecimiento del capital social, Comité de Vigilancia Participativa, Fortalecimiento del capital social y Promotor Forestal Comunitario.
Conagua	Programa de Rehabilitación, Modernización, Tecnificación y Equipamiento de Distritos de Riego y Temporal Tecnificado	Rehabilitación y Modernización de los Distritos de Riego	Infraestructura; Rehabilitar o modernizar obras de infraestructura hidroagrícola, incluyendo su automatización, Relocalizar y reponer pozos de propiedad federal o particular ubicados dentro de la jurisdicción de Distritos de Riego, conforme a los plazos establecidos en la Ley de Aguas Nacionales, Controlar malezas acuáticas en presas y cuerpos de agua de los distritos de riego, Instalar drenaje parcelario subterráneo y Modernización integral del riego. Capacitación: Realizar capacitación y asistencia técnica en aspectos inherentes a acciones de estos componentes. Equipo: Adquirir e instalar equipo y mecanismos para estructuras de control y medición del agua y su automatización, Adquirir e instalar equipo de medición y automatización para plantas de bombeo y pozos profundos de propiedad federal o particular ubicadas en la jurisdicción del distrito de riego. Estudios, Proyectos y Supervisión: Elaborar estudios y proyectos ejecutivos de las obras correspondientes, Cuando se otorguen apoyos para la elaboración de proyectos ejecutivos, las ACU o SRL se comprometan a iniciar la ejecución de las obras correspondientes en el siguiente ejercicio fiscal, Supervisar acciones de este componente.
		Riego por Gravedad Tecnificado (Rigrat)	Asistencia técnica en la implantación, seguimiento y evaluación del Rigrat. Coordinación de la implantación, seguimiento y evaluación del Rigrat. Adquisición de medidores de humedad, estructuras aforadoras y estaciones meteorológicas automatizadas. Proyectos ejecutivos de nivelación de tierras.

Fuente: Reglas de Operación 2015.

5.4. Presupuesto sobre la base de bienes públicos colectivos

Actualmente la mayoría de los subsidios se otorgan de manera individual y en apoyos que sólo tienen efecto en el beneficiario. Por ello se propone que el PEC se construya sobre la base de bienes públicos, que beneficie a grandes sectores de la población y que tenga un impacto territorial. La inversión en bienes públicos es fundamental para reducir la pobreza en la población rural, así como para disminuir las disparidades regionales. Prestar mejores servicios a los pequeños productores les permitiría mejorar sus inversiones, no sólo en agricultura, sino también en actividades no agrícolas que pudieran suponer una fuente de ingresos monetarios y remesas para invertir en agricultura³⁰.

La propuesta incluye cuatro acciones:

- Programa de sanidad e inocuidad agroalimentaria.
- Programa de apoyo en infraestructura que sume los esfuerzos de la SCT, Sedesol, CDI y Conagua.
- Programa de desarrollo de capacidades, que integre todas las acciones que se llevan a cabo en materia de asistencia técnica y capacitación.
- Programa de estímulos a universidades y centros de investigación que apoyen el desarrollo tecnológico de la pequeña agricultura.

Deberá de ser acompañado con otras cuatro acciones:

- Compras gubernamentales en apoyo a pequeños productores y al fortalecimiento de los mercados regionales
- Inclusión social-productiva de la pequeña agricultura, lo que implica ligar en un principio a Proagro Productivo y Progan con Prospera.
- Fortalecimiento de la organización local para que sea ella de manera directa la que contrate a los técnicos y desarrolle sus diagnósticos y planes comunitarios.
- Responsabilidad social. Firma de convenios entre organizaciones locales y gobierno, que permita el desarrollo de planes regionales, el impulso de proyectos territoriales y el compromiso con el buen uso de los recursos.

5.5. Cambios en la legislación

El marco jurídico mexicano ya establece una serie de criterios para apoyar a los grupos vulnerables, situación en la que se encuentran muchos pequeños productores. En la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), Capítulo VI. De los subsidios, transferencias y donativos, se establece que “En los programas de beneficio directo a individuos o grupos sociales, los montos y porcentajes se establecerán con base en **criterios redistributivos que deberán privilegiar a la población de menos ingresos** y procurar la equidad entre regiones y entidades federativas, sin demérito de la eficiencia en el logro de los objetivos; [...]”.

³⁰ *Op cit.* HLPE. 2013. Páginas 7-11.

Por su parte, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en su artículo 5 nos dice que “En el marco previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado, a través del Gobierno Federal y en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, impulsará políticas, acciones y programas en el medio rural que serán considerados prioritarios para el desarrollo del país y que estarán orientados a los siguientes objetivos:

“1.- Promover y favorecer 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, con la participación de organizaciones o asociaciones, **especialmente la de aquellas que estén integradas por sujetos que formen parte de los grupos vulnerables** referidos en el artículo 154 de la presente Ley, mediante la diversificación y la generación de empleo, incluyendo el no agropecuario en el medio rural, así como el incremento del ingreso; [...]”.

Y en su artículo 155 establece que “En el marco del Programa Especial Concurrente, el Estado promoverá **apoyos con prioridad a los grupos vulnerables de las regiones de alta y muy alta marginación caracterizados por sus condiciones de pobreza extrema**. El ser sujeto de estos apoyos no limita a los productores el acceso a los otros programas que forman parte del Programa Especial Concurrente”.

La Ley de la Economía Social y Solidaria, artículo 6, establece que “El Estado apoyará e impulsará a los Organismos del Sector **bajo criterios de equidad social y productividad**, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público, y conforme al uso, en beneficio general, de los recursos productivos que tendrán la obligación de proteger y conservar, preservando el medio ambiente”.

Estas disposiciones se ven reforzadas en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y en la Ley de Creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (LCNDPI).

Se considera importante modificar la legislación y las ROP en el siguiente sentido:

- En la LFPRH establecer que los programas de apoyo directo deben de beneficiar preferentemente a la población de menores ingresos y que lo anterior debe de quedar reflejado en las ROP.
- En la LDRS se debe de establecer un artículo que considere a la pequeña agricultura de interés nacional y los apoyos que se le requiere garantizar para fortalecerla.
- Establecer dentro de la legislación la necesidad de que las compras gubernamentales apoyen de manera especial a la pequeña agricultura.
- En las Reglas de Operación 2016 deberá de aparecer el Proagro Productivo hasta 20 hectáreas y el Progan hasta cien cabezas de ganado.



**Iniciativa
Valor al campesino
Vida, nutrición y riqueza para México**

**MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS DEL PROGRAMA S266
“PROGRAMA DE APOYO A PEQUEÑOS PRODUCTORES**

31 de julio de 2015

Contenido

PRESENTACIÓN	4
I.- IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	5
1.1. Diagnóstico	5
1.2. Árbol de problemas	7
1.3. Árbol de objetivos	8
II.- OBJETIVOS	8
III.- COBERTURA	8
IV.- DISEÑO DE LA INTERVENCIÓN	10
4.1. Apoyo productivo a las actividades agropecuarias	11
4.2. Inclusión Social y productiva	14
4.3. Fomento productivo forestal	16
4.4. Inclusión financiera	17
V.- DISEÑO	17
VI. PRESUPUESTO	22

Ilustración 1. Diagrama. Árbol de objetivos	8
Ilustración 2. Cuadro. Unidades de producción por tamaño de predio	9
Ilustración 3 Cuadro. Población ocupada por tamaño de localidad y principales actividades.....	10
Ilustración 4. Cuadro. Objetivo de los programas y componentes.....	11
Ilustración. 5 Cuadro. Población Objetivo por programa o componente	12
Ilustración 6. Cuadro. Tipos de apoyo por programa o componente	13
Ilustración 7. Cuadro. Objetivo, Población Objetivo y tipos de apoyo por programa inclusión social productiva.....	15
Ilustración 8. Cuadro. Objetivo, Población Objetivo y tipos de apoyo por programas del ámbito de SEMARNAT.....	16
Ilustración 9. Cuadro. Compactación y articulación de programas	19
Ilustración 10. Diagrama. Matriz de Indicadores para Resultados	21
Ilustración 11. Cuadro. Presupuesto por programa y componente con base al PEC aprobado 2015	22

PRESENTACIÓN

La Campaña Valor al Campesino se propuso contribuir a que las y los campesinos sean revalorizados y fortalecidos por las políticas públicas y por la sociedad, reconociéndoles el papel central que juegan en la economía, la producción de alimentos saludables y la conservación del medio ambiente en el país.

Para la Campaña los pequeños agricultores son sujetos productivos indispensables para el desarrollo del campo y para garantizar el abasto de alimentos diversos, frescos y saludables; son una pieza clave para mejorar la economía y la alimentación de las y los mexicanos. Sin embargo, la agricultura campesina ha sido relegada en las últimas décadas. A partir de 1982, cuando se abandona a la y el pequeño productor, la economía rural se estanca y no crece a más del 2%, no hay empleos, se dispara la pobreza y la migración. México se transforma en un país dependiente alimentariamente y en crisis nutricional.

Entre las iniciativas que impulsa la Campaña es que el gobierno mexicano, en el marco del Presupuesto Base Cero, considere la creación de un programa en apoyo a las unidades económicas rurales con poca superficie o con bajos ingresos. Para aprovechar todo el potencial de este sector es necesario reducir o eliminar los obstáculos que limitan su capacidad de inversión, por lo que propone un programa *integral* de apoyo productivo que agrupe la oferta institucional.

Los problemas que trata de resolver el programa que se propone es: la productividad de los Unidades Económicas Rurales; ausencia de economías de escala; escaso acceso a servicios como el financiamiento, seguro y manejo de riesgos; bajo desarrollo de las cadenas de valor; bajo acceso a innovaciones tecnológicas; baja presencia de servicios de desarrollo de capacidades; la producción agropecuaria y forestal es vulnerable a las condiciones climáticas, y por inadecuado manejo se presenta un deterioro de los recursos naturales.

El programa integral tiene como **Fin** “Contribuir al incremento de la productividad de las unidades económicas rurales”. Su **Propósito** es que “Las unidades económicas rurales incrementan su productividad”. El modelo de intervención se mueve bajo cuatro ejes: a) apoyo productivo a las actividades agropecuarias; b) inclusión social productiva; c) aprovechamiento y conservación de recursos forestales, d) inclusión financiera.

El diseño de la intervención tiene como base aprovechar los programas de transferencias condicionadas: Proagro Productivo, Procafé, Progan y Prospera. Se conforma de diez elementos: enfoque territorial; inclusión financiera; organización social productiva; desarrollo de capacidades; compactación de la oferta institucional; una sola Regla de Operación (ROP) y una sola ventanilla; compras gubernamentales; certeza de largo plazo (presupuestos multianuales), y compromiso social. Se ven involucradas 10 instituciones y 32 programas o componentes.

La Población Potencial del programa serían todas las Unidades Económicas Rurales (UER) utilizando dos criterios: Unidades económicas rurales de hasta 20 hectáreas y Unidades económicas rurales con hasta 5 salarios mínimos. Bajo esta consideración la Población potencial sería de poco más de 10.5 millones de Unidades de producción y personas ocupadas.

I.- IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

1.1. Diagnóstico

En el Programa Nacional de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018 (PNDAPA) se señal que el campo mexicano presenta signos de agotamiento reflejados en un estancamiento de la productividad, competitividad y rentabilidad. (DOF, 13-12-2013). Situación similar se dice en el Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018 (PDP) al señalarse que respecto a los productores rurales, mientras que el valor agregado por trabajador en el sector agrícola mexicano aumentó en 52% entre 1980 y 2010, en Brasil, Chile y China creció 3.8, 2.6 y 3.0 veces, respectivamente (DOF, 13-08-2013)

Entre las distintas razones que se dan para explicar la baja productividad se tiene a:

- A. *Tamaño del predio.* Una parte sustantiva del rezago de la productividad agrícola recae en los pequeños productores. Con el 22% de la superficie total con actividad agropecuaria y forestal, los pequeños productores y campesinos emplean casi el 85% del trabajo contratado por la agricultura nacional, así como el 88% del trabajo familiar en el sector, por lo cual tienen un peso considerable sobre la productividad del sector en su conjunto. Su tamaño les impide a los pequeños productores alcanzar economías de escala adecuadas, restringe la adopción de nuevas tecnologías e insumos mejorados y limita su acceso al financiamiento. Todo ello afecta adversamente su productividad (SHCP, Op. Cit.)
- B. *Bajo crecimiento.* Entre 2000 y 2012, el PIB de las Actividades Primarias registró un crecimiento promedio anual de 1.4% (agricultura 1.4%, ganadería 1.8% y pesca y acuicultura 0%) mientras que la economía nacional creció a una tasa de 2.1%.
- C. *Baja disponibilidad de agua de riego.* En México, más del 60% de la superficie es árida o semiárida, el cielo alimenta las reservas hídricas con poco más de un millón y medio de metros cúbicos de agua de lluvia al año y el 77% de este recurso es utilizado en la agricultura, con grandes deficiencias en su uso y suministro. El 74% de la superficie agrícola se cultiva en temporal, por lo que la producción está más expuesta a los efectos climáticos (sequías, inundaciones, heladas, entre otros); solo el 26% de la superficie cultivada, cuenta con riego (SAGARPA, Op. Cit.). Además, A pesar de los esfuerzos realizados para modernizar las prácticas de riego, para 2012 sólo 3.3 millones de hectáreas de tierras de riego habían sido modernizadas y tecnificadas, 55% de la superficie total de riego en el país (SEMARNAT, DOF, 12-12-2013).
- D. *Economía ambiental no sustentable.* De acuerdo a la SEMARNAT el crecimiento del país ha estado lejos de ser ambientalmente sustentable. Paralelamente al aumento del producto interno bruto (PIB) crecieron las emisiones de bióxido de carbono (CO₂) -el principal gas responsable del efecto invernadero-, la generación de residuos de distintos tipos y la descarga de aguas residuales, a la vez que la cubierta de bosques y selvas se redujo. Esta pérdida y deterioro del capital natural viene acompañada de importantes costos económicos. Según cálculos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el costo total del agotamiento y la degradación ambiental (CTADA) representó 6.5% del PIB en 2011 (SEMARNAT, *Ibid.*).

- E. *Cambio climático.* Gran parte del territorio mexicano es vulnerable al estrés hídrico, situación que podría agravarse por el cambio climático. Las condiciones climáticas serán cambiantes que se reflejarán en sequías, heladas fuera de época, inundaciones por altas precipitaciones, y presencia de plagas y enfermedades. Todos estos factores generan incertidumbre entre los productores agropecuarios y forestales. Se debe recordar que el 78% de las Unidades de Producción censadas en 2007 reportaron como el principal problema los aspectos relacionados con las cuestiones climáticas.
- F. *Baja capacidad de respuesta para incorporar los avances tecnológicos.* En México son débiles los procesos de generación científica y tecnológica dirigida a los productores agropecuarios y forestales, especialmente por la baja inversión en innovaciones tecnológicas, en el campo tecnológico, el gasto realizado por nuestro país en investigación y desarrollo para el sector agroalimentario, no alcanzó el 0.6% del producto sectorial (IICA, 2012). Lo anterior se complica porque los procesos de transferencia y adopción en el sector rural son lentos.
- G. *Pérdida de los recursos forestales.* SEMARNAT informa que desde la segunda mitad del siglo pasado, la superficie de ecosistemas naturales del país se redujo significativamente para transformarse en terrenos agropecuarios, zonas urbanas y obras de infraestructura: hasta 2011, 28.7% del territorio había perdido sus ecosistemas naturales y el restante 71.3% los mantenía con diferentes grados de conservación...La tasa de pérdida de superficie de bosques y selvas, actualmente en revisión y actualización, fue estimada en 155 mil hectáreas anuales para el periodo 2005-2010, lo que colocó a México en el lugar 21 en el mundo en pérdida relativa, siendo el único de la OCDE que pierde sus bosques (SEMARNAT, *Op. Cit.*).
- H. *Baja calidad del gasto público.* En el período 2003-2015 el presupuesto creció 180% mientras la medición de la pobreza en sus tres dimensiones reporta una mejoría no mayor al 4% (Robles Héctor, 2014); la disponibilidad de alimentos producidos en México cedió terreno ante las importaciones, salvo en el caso de frutas, verduras y leguminosas y entre 1994 y 2010 la tasa media de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) primario fue de apenas 1.9 por ciento (SAGARPA, *Op. Cit.*). Estos resultados se explican por la baja cobertura de los programas del PEC; poca complementariedad de la política pública; la política tiene una orientación social y no productiva; desigualdad y concentración de la vertiente productiva y financiera; bajo acceso de los productores a los programas, e incumplimiento en la transparencia y rendición de cuentas.

Los efectos de la baja productividad se reflejan en varios indicadores:

- *Baja productividad.* La productividad en las actividades primarias presentó una tasa media anual de crecimiento (TMAC) de solo 0.17% anual entre 2010 y 2012 (Sagarpa, *Op. Cit.*).
- *Déficit en la balanza comercial.* Si bien México es el octavo productor mundial de agroalimentos y las exportaciones agroalimentarias muestran un gran dinamismo con niveles superiores a las remesas y los ingresos por turismo, la producción nacional es

insuficiente para abastecer la demanda interna de algunos alimentos básicos. En 2012 importó 32% del consumo interno en 10 productos básicos (maíz, trigo, frijol, arroz, soya, sorgo, carne de bovino, porcino y ave, y huevo). Importó el 79% del consumo doméstico de arroz, 93% de oleaginosas, 58% de trigo y 82% de maíz amarillo para consumo pecuario e industrial.

- *Pobreza recurrente.* Según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en el 2012 el 61.6% de la población rural vivía en condición de pobreza y el 21.5% en pobreza extrema (tasas de incidencia que eran 25 y 16 puntos porcentuales mayores que las cifras correspondientes para el sector urbano). En el mismo año, el 31% de la población rural tenía carencias de acceso a la alimentación, 12 puntos porcentuales más que en la población urbana. Lo más preocupante es que la situación no ha cambiado significativamente si comparamos los años 2012 y 1992.

En el Programa Democratización de la productividad se plantea una atención en el sector de los pequeños productores y la población vulnerable. Se establece que elevar la productividad de estos sectores requiere poner a su alcance asesoría técnica, tecnología, financiamiento, acceso al agua y un paquete de apoyos, así como incentivos para promover asociaciones productivas que les permitan generar economías de escala. Dado que muchos de estas unidades económicas rurales viven en condiciones de pobreza, las acciones anteriores contribuirían además a democratizar la productividad. Adicionalmente, para elevar la productividad del sector en general, se requiere infraestructura así como instrumentos adecuados que faciliten la comercialización de productos y el manejo de riesgos, así como promover inversiones en bienes públicos como la sanidades y los servicios de información agroclimática. (SHCP, Diario Oficial de la Federación, 30 de agosto de 2013).

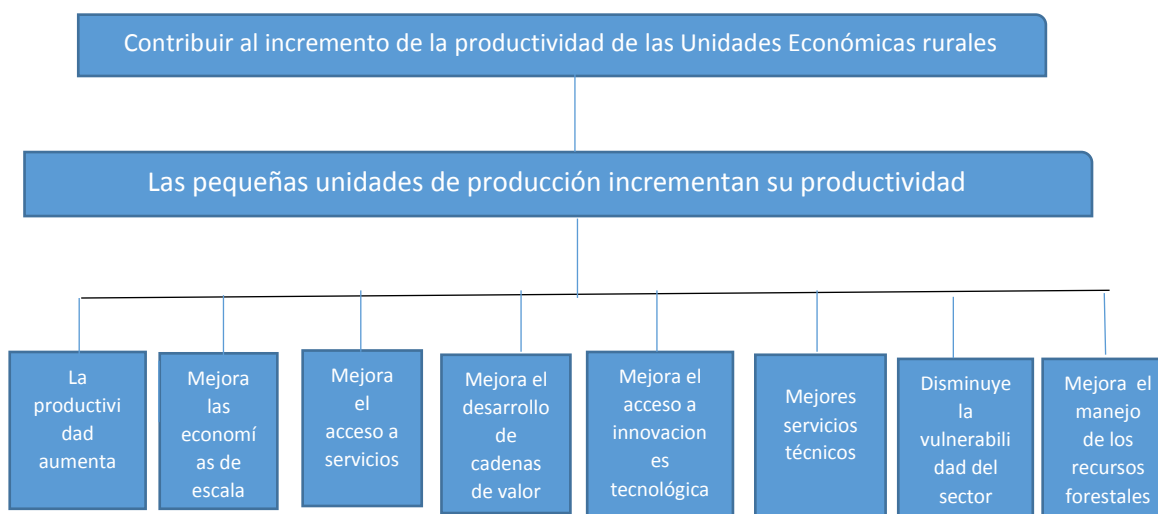
1.2. Árbol de problemas

El diagnóstico permite identificar el problema central que enfrentan las Unidades Económicas Rurales: una baja productividad que no les permite generar ingresos para incorporar innovaciones tecnológicas y mejorar sus condiciones económicas. El problema central se explica por las siguientes causas:

- La productividad de los pequeños productores es baja.
- Ausencia de economías de escala.
- Escaso acceso a servicios como el financiamiento, seguro y manejo de riesgos.
- Bajo desarrollo de las cadenas de valor.
- Bajo acceso a innovaciones tecnológicas.
- Baja presencia de servicios de desarrollo de capacidades.
- La producción agropecuaria y forestal es vulnerable a las condiciones climáticas.
- Por inadecuado manejo se presenta un deterioro de los recursos forestales.

1.3. Árbol de objetivos

Ilustración 1. Diagrama. Árbol de objetivos



II.- OBJETIVOS

El propósito del programa es que las Unidades Económicas rurales aumenten: sus ingresos obtenidos a través de sus actividades económicas agropecuarias y no agrícolas; su producción de alimentos, la productividad de los factores de producción de que disponen y que accedan efectivamente a las políticas y programas públicos para los cuales califican.

Fin “Contribuir al incremento de la productividad de las unidades económicas rurales”.

Propósito “Las unidades económicas rurales incrementan su productividad”.

III.- COBERTURA

La **Población Potencial** (PP) corresponde a aquella parte de la población de referencia que presenta o es aquejada por el problema identificado y que será objeto de la atención del Programa (Coneval, 2013). La PP del programa serían todas las Unidades económicas rurales.

Para su identificación se usarán dos criterios:

- Unidades Productivas (UP) hasta 20 hectáreas
- Unidades económicas rurales con hasta 5 salarios mínimos

Para el primer criterio se utilizó el Censo Agrícola Ganadero 2007 donde se registraron un total de 5. 5 millones de Unidades de producción, de las que 4 millones 69 mil tenían actividad

agropecuaria o forestal. Hasta 20 hectáreas se identifican 3.7 millones de unidades, lo que representa el 91% de todas las UP censadas.

Ilustración 2. Cuadro. Unidades de producción por tamaño de predio

RANGO	UNIDADES DE PRODUCCIÓN	CON ACTIVIDAD AGROPECUARIA O FORESTAL		
		SUPERFICIE TOTAL (Hectáreas)	TOTAL	SUPERFICIE (Hectáreas)
HASTA 1 HA.	1,533,327	992,890	1,125,020	765,865
MÁS DE 1 HASTA 2 HA.	882,389	1,539,236	674,831	1,210,004
MÁS DE 2 HASTA 5 HA.	1,270,515	4,511,651	961,931	3,457,323
MÁS DE 5 HASTA 10 HA.	807,668	6,093,711	595,064	4,513,579
MÁS DE 10 HASTA 20 HA.	490,310	7,279,716	348,666	5,226,142
MÁS DE 20 HASTA 50 HA.	319,627	10,077,746	217,310	6,865,140
MÁS DE 50 HASTA 100 HA.	120,722	8,702,408	77,963	5,623,535
MÁS DE 100 HASTA 1000 HA.	111,776	29,291,866	62,524	16,157,343
MÁS DE 1000 HASTA 2500 HA.	7,364	11,620,392	3,772	5,967,642
MÁS DE 2500 HA.	5,147	32,239,493	2,857	18,649,030
TOTAL	5,548,845	112,349,110	4,069,938	68,435,603

INEGI. 2007. Censo Agrícola Ganadero 2007. México.

Para el segundo criterio se utilizó las personas ocupadas en actividades económicas en localidades hasta 15 mil habitantes por principales actividades, se eliminaron los rubros de funcionarios directos, trabajadores auxiliares en actividades administrativas, profesionistas y técnicos, y los que no identificaron actividad. Además, si bien se registran en el cuadro, se restaron los que se dedican a actividades agrícolas, ganaderas, forestales, caza y pesca, lo que nos da un universo de 6.8 millones de personas ocupadas.

Ilustración 3 Cuadro. Población ocupada por tamaño de localidad y principales actividades

Tamaño de localidad	Comerciantes, empleados en ventas y agentes de ventas	Trabajadores en servicios personales y vigilancia	Trabajadores en actividades agrícolas, ganaderas, forestales, caza y pesca	Trabajadores artesanales	Trabajadores en actividades elementales y de apoyo	Población ocupada subtotal	Población ocupada total
Menos de 2 500 habitantes	635,528	399,055	3,224,805	952,378	1,706,630	6,918,396	8,130,024
2 500-14 999 habitantes	779,084	428,512	847,659	896,590	1,082,748	4,034,593	5,688,733

Fuente: INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010: Tabulados del Cuestionario Ampliado. Fecha de elaboración: 24/05/2013

De acuerdo a estos dos criterios se tendrían como Población Potencial alrededor de 10 millones 586 mil Unidades económicas rurales o personas ocupadas.

La **Población Objetivo** (PO) es la Población que un programa tiene planeado o programado atender y que cumple con los criterios de elegibilidad estipulados en su normativa (Coneval, Op. cit). De acuerdo a este criterio, el programa se enfocaría en aquellas Unidades de Producción que presentan el problema. Bajo esta consideración, la PO estaría en alrededor de 3 millones de Unidades de producción agropecuarias y forestales y poco más de 5 millones de personas ocupadas con ingresos menores a 5 salarios mínimos. Se requerirá hacer el cruce entre ambos universos para detectar quienes cubren ambos criterios.

La **Población Atendida** (PA). Es la Población que el programa puede atender de acuerdo a su capacidad operativa y presupuestal. Se busca atender a las UP que presenten mayormente el problema, que se ubican preferentemente en el estrato de hasta 5 hectáreas o hasta 2 salarios mínimos. Si los recursos alcanzan ir atendiendo los siguientes estratos hasta llegar al rango de hasta 20 hectáreas o 5 salarios mínimos.

IV.- DISEÑO DE LA INTERVENCIÓN

El modelo de intervención se mueve bajo cuatro ejes: a) apoyo productivo a las actividades agropecuarias; b) inclusión social productiva; c) aprovechamiento y conservación de recursos forestales y d) Inclusión financiera y de seguros. La posibilidad de articular las actividades productivas en los territorios rurales fortalecería las capacidades productivas y se construirían sinergias desde los espacios rurales evitando duplicidades.

4.1. Apoyo productivo a las actividades agropecuarias

Al interior de SAGARPA se han identificado una serie de programas y Componentes que tienen como objetivo contribuir a incrementar la producción y productividad de las Unidades Económicas Rurales, a incrementar la producción de alimentos mediante incentivos y a atender a los productores por desastres naturales. Los dos primeros rubros se pueden conjuntar en un solo objetivo: incrementar la productividad de las pequeñas unidades de producción, ya que los dos tienen como característica incrementar la producción. El tercer rubro sería un componente del programa que funciona como soporte ante riesgos climáticos.

Ilustración 4. Cuadro. Objetivo de los programas y componentes

Programa o Componente	Objetivo
<ul style="list-style-type: none">• PROAGRO Productivo• PROCAFE e Impulso Productivo al Café• PIMAF• Productividad Pecuaria (Manejo de Ganado)• Productividad Pecuaria (Ganado Alimentario)• PROGAN Productivo• Repoblamiento y Recría Pecuaria• PROMETE• FAPPA• Joven Emprendedor¹	Contribuir a incrementar la producción y productividad de las Unidades Económicas rurales agrícolas mediante incentivos o inversión...
<ul style="list-style-type: none">• Agricultura Familiar, Periurbana y de Traspato• Desarrollo Integral de Cadenas de Valor• MASAGRO• PESA	Incrementarla producción de alimentos mediante incentivos para la adquisición de insumos, construcción de infraestructura, adquisición de equipamiento productivo; realización de obras, apoyo a proyectos integrales de desarrollo productivo; desarrollo de capacidades y servicios profesionales de extensión e innovación rural; fortalecimiento de las organizaciones rurales y esquemas de aseguramiento para atender afectaciones provocadas por desastres naturales.
<ul style="list-style-type: none">• Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero	Los desastres naturales objeto de atención del Componente son: fenómenos hidrometeorológicos: sequía, helada, granizada, nevada, lluvia torrencial, inundación significativa, tornado, ciclón y fenómenos geológicos: terremoto, erupción volcánica, maremoto y movimiento de ladera

Fuente: Reglas de Operación de los programas

Otro elemento que distingue a estos programas o componentes es su Población Objetivo. De acuerdo a la Matriz de Marco Lógico la dependencia o entidad deberá describir la población o área de enfoque que presenta el problema, necesidad u oportunidad que justifica al programa es decir,

¹ Es un programa que hasta 2015 operaba la SEDATU y que de acuerdo a la estructura programática 2016 será un programa que opere la SAGARPA, por lo que se decidió incluir en la propuesta

la que se ha elegido o pudiera ser elegible para ser beneficiaria del mismo. Con base en esta definición y utilizando las Reglas de Operación 2015 se identificaron las similitudes que permiten agruparlos en un solo programa conforme a cuatro criterios:

a) tienen como sujeto de atención a los pequeños productores: Desarrollo Integral de Cadenas de Valor.

b) dentro de su padrón, un número muy importante de beneficiarios son productores con menos de 20 hectáreas o con hatos ganaderos con menos de 100 unidades animales: PROAGRO Productivo, PROCAFE e Impulso Productivo al Café y PROGAN Productivo.

c) programas que llegan a pequeños productores agropecuarios aunque no se tiene información de cuántos atienden: PIMAF, MASAGRO, Productividad Pecuaria (Manejo de Ganado), Productividad Pecuaria (Ganado Alimentario), y Repoblamiento y Recría Pecuaria.

d) en su definición de objetivos definen que apoyan a sectores marginales: Agricultura Familiar, Periurbana y de Traspatio, Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero, PESA, PROMETE, FAPPA y Joven Emprendedor

Ilustración. 5 Cuadro. Población Objetivo por programa o componente

Componente	Población objetivo
Grupo a	
Desarrollo Integral de Cadenas de Valor	a) Pequeños productores y productoras de bajos ingresos que vivan en zonas marginadas y localidades de alta y muy alta marginación (CONAPO o Institución Equivalente...
Grupo b	
PROAGRO Productivo	todos aquellos productores/as agrícolas, personas físicas o morales, con predios en explotación que se encuentren debidamente inscritos en el Directorio de PROAGRO
PROCAFE e Impulso Productivo al Café	todos aquellos productores cafetaleros que preferentemente estén inscritos en el Padrón Nacional Cafetalero (PNC)
PROGAN Productivo	Personas físicas y morales dedicadas a la cría de bovinos carne y doble propósito en forma extensiva, ovinos, caprinos, pequeña lechería familiar y apicultura del padrón vigente del PROGAN del año 2014.
Grupo c	
PIMAF	Personas físicas o morales dedicadas a la producción de maíz o frijol.
MASAGRO	Productores de maíz y trigo, y otros granos pequeños, que se ubiquen en las áreas de extensión de las plataformas experimentales y que han tenido algún contacto con MasAgro Científico.
Productividad Pecuaria (Manejo de Ganado)	Personas física y morales (organizaciones de productores legalmente constituidos) dedicadas a la cría de ganado en sus UPP's.
Productividad Pecuaria (Ganado Alimentario)	Personas física y morales (organizaciones de productores legalmente constituidos) dedicadas a la cría de ganado en sus UPP's.

Repoblamiento y Recría Pecuaria	Personas física y morales (organizaciones de productores legalmente constituidos) dedicadas a la cría de ganado en sus UPP's
Grupo d	
Agricultura Familiar, Periurbana y de Traspatio	Mujeres y personas de la tercera edad en condición de pobreza alimentaria que habitan en las zonas rurales, periurbanas y urbanas...
Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero PESA	Productores(as) de bajos ingresos, que no cuenten con algún tipo de aseguramiento público o privado, que se vean afectados por desastres naturales relevantes...
PROMETE	Personas físicas, grupos de personas y personas morales que realizan actividades agropecuarias, acuícolas y pesqueras en localidades rurales de alta y muy alta marginación...
FAPPA	las mujeres emprendedoras que habitan en los núcleos agrarios del país, preferentemente sin tierra, que cumplan con los requisitos de participación señalados en las presentes "Reglas de Operación
Joven Emprendedor	mujeres y los hombres que habitan en los núcleos agrarios del país, preferentemente sin tierra
	"Sujetos agrarios", con un mínimo de 18 y hasta 39 años de edad

Fuente: Reglas de Operación de los programas

La característica que une a estos programas o componentes es que otorgan transferencias condicionadas para apoyar la compra de insumos, maquinaria y equipo, material vegetativo o en apoyo a proyectos productivos. Además, la mayoría de ellos ofrecen servicios de asistencia técnica o cursos de capacitación o formulación de proyectos. En síntesis, otorgan los mismos apoyos diferenciando por actividad, especie o población objetivo.

Ilustración 6. Cuadro. Tipos de apoyo por programa o componente

Componente	Tipos de apoyo
PROAGRO Productivo	productores/as agrícolas, personas físicas o morales
PROCAFE e Impulso Productivo al Café	Apoyos para: Infraestructura y producción de planta en viveros tecnificados; Adquisición de planta; Incentivos económicos; Acompañamiento técnico; Actualización del padrón cafetalero; Infraestructura y equipamiento; Paquetes Tecnológicos (insumos) y Estimación de cosechas.
PIMAF	Paquete tecnológico convencional, Paquete tecnológico, ecológico y de especialidad; Paquete tecnológico para maíz amarillo, y Acompañamiento técnico.
Productividad Pecuaria (Manejo de Ganado)	Proyectos de beneficio colectivo en infraestructura, maquinaria y equipo.
Productividad Pecuaria (Ganado Alimentario)	Paquetes Tecnológicos de beneficio colectivo, para establecimiento, rehabilitación, manejo racional y conservación de las tierras de pastoreo, y la producción, conservación y manejo de forrajes

PROGAN Productivo	a) En efectivo por vientre o colmena en inventario de ganado bovino, ovejas, cabras o colmenas pobladas. b) En especie. Identificadores SINIIGA. c) En servicios técnicos. d) En Servicios de Protección al Patrimonio. e) Bono de Productividad en efectivo
Repoblamiento y Recría Pecuaria	a) Repoblamiento de hembras de las distintas especies pecuarias. b) Recría Pecuaria de las distintas especies. c) Proyectos para el rescate de hembras bovinas, ovinas y caprinas
Agricultura Familiar, Periurbana y de Traspato	Material Vegetativo; Especies zootécnicas menores; Infraestructura, equipamiento; Paquetes de huertos y granjas familiares.
Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero	Apoyos para Cultivos anuales de temporal. Cultivos anuales de riego, frutales, café y nopal, Actividad Pecuaria, Actividad Pesquera y Actividad Acuícola
Desarrollo Integral de Cadenas de Valor	Activos productivos: Infraestructura productiva, maquinaria y equipo para la realización de actividades; Material genético y vegetativo. Adquisición de vientres, sementales, Adquisición de colmenas, abejas reina y núcleos de abejas. Asistencia técnica, Cursos de capacitación o diplomados.
MASAGRO	Incentivos para que productoras y productores de sistemas de producción de maíz, trigo y sus cultivos asociados (en rotación tales como frijol, canola, soya, triticale, entre otros), apliquen tecnologías integrando sistemas agronómicos sustentables e innovadores con el acompañamiento técnico y la capacitación.
PESA	Infraestructura, equipo, material vegetativo, especies zootécnicas y acuícolas para instrumentar proyectos productivos. Servicios integrales proporcionados por una Agencia de Desarrollo Rural (ADR). Servicios de elaboración de estudios, diseño y puesta en marcha de proyectos de conservación y uso sustentable de suelo y agua (COUSSA). Servicios de asistencia y soporte técnico-metodológico.
PROMETE	Los incentivos consisten en aportaciones directas que serán otorgadas para la inversión en Proyectos Productivos
FAPPA	Aportación Directa" para Grupos sin formalidad jurídica y "Aportación Directa" para Grupos legalmente constituidos para: propiciar la transición de los beneficiarios a pequeños productores, incentivar la constitución legal de los beneficiarios; y promover la implementación de proyectos productivos de tipo agroalimentario
Joven Emprendedor	Proyecto Escuela: a) Adquisición de activos fijos y capital de trabajo. b) Capacitación Técnica. c) Capacitación Empresarial. d) Becas. Proyecto Agroempresarial: a) Renta de derechos parcelarios. b) Adquisición de activos fijos y capital de trabajo. c) Tutoría de Negocios. Consolidación de agroempresas: a) Compra de derechos parcelarios. b) Adquisición de activos fijos y capital de trabajo. c) Tutoría de Negocios.

Fuente: Reglas de Operación de los programas

4.2. Inclusión Social y productiva

La política social se propuso coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, incluyendo aquellas relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud, dirigida a la población que se encuentre en situación de pobreza extrema (SEDESOL, DOF, 4 de septiembre de 2014).

Bajo esta definición se identificó objetivos, Población Objetivo y tipo de apoyo de los programas que tienen incidencia en las áreas rurales de instituciones diferentes a SAGARPA y que de conjuntar las acciones de varios ministerios se fortalecerían las acciones en favor de los pequeños productores, pues muchas de ellas intervienen en la parte final de la cadena de valor o en servicios que permiten la diversificación de actividades.

Ilustración 7. Cuadro. Objetivo, Población Objetivo y tipos de apoyo por programa inclusión social productiva

Institución/programa	Objetivo	Población objetivo	Tipos de apoyo
ECONOMÍA. FOMMUR	Contribuir a que las mujeres rurales tengan acceso a los Servicios Integrales de Microfinanzas a través de los Organismo intermediarios.	Mujeres rurales excluidas de la atención de los Servicios Financieros Formales.	I. Apoyo en microcréditos, en términos y condiciones que permitan el desarrollo de las Unidades Económicas.
ECONOMÍA. PRONAFIM	Contribuir a que las mujeres y hombres rurales tengan acceso a los Servicios Integrales de Microfinanzas.	Mujeres y hombres excluidos de la atención de los Servicios Financieros Formales.	Apoyo en microcréditos a los hombres y mujeres mayores de edad, excluidos de los Servicios Financieros Formales.
INAES. Programa de Fomento a la Economía Social	Fomentar el Sector Social de la Economía a través de, desarrollar y fortalecer las capacidades técnicas, administrativas, financieras, de gestión, así como la formación de capital y comercialización.	OSSE bajo la forma de ejidos, comunidades, sociedades cooperativas, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores.	Apoyos en efectivo que otorga el Programa para proyectos productivos de los OSSE.
SEDESOL. FONART.	Contribuir a mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos.	Las y los artesanos mexicanos cuyo ingreso es inferior a la línea de bienestar.	I. Capacitación, y Asistencia Técnica; Apoyos a la Producción; Adquisición de Artesanías; Apoyos a la Comercialización; Concursos de Arte Popular y Salud Ocupacional.
SEDESOL. PROSPERA	Contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales.	hogares con un ingreso per cápita estimado menor a la línea de bienestar mínimo (LBM)	Becas educativas, Atención a la Salud y Apoyo Alimentario.
SEDESOL. Opciones Productivas	Contribuir a mejorar los ingresos de las personas en situación de pobreza.	Personas cuyos ingresos están por debajo de la línea de bienestar integradas en grupos sociales u organizaciones de productoras y productores.	Impulso Productivo, Asistencia Técnica y Acompañamiento; Fondo de Capital para el Desarrollo Social.
CDI. Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena	Consolidar proyectos productivos de la población indígena.	La población indígena mayor de edad que habita en las localidades indígenas que sea parte de algún grupo de trabajo o integrante de una sociedad.	Apoyo en proyectos.

SECTUR. Ecoturismo y Turismo Rural	Contribuir a fortalecer las ventajas competitivas de la oferta turística nacional.	La población de los habitantes de los 82 municipios definidos en el anexo 1.	Equipamiento turístico, Creación o fortalecimiento de rutas, circuitos o corredores turísticos e impulso al Desarrollo Regional.
------------------------------------	--	--	--

Fuente: Reglas de Operación de los programas

4.3. Fomento productivo forestal

El campo mexicano se caracteriza por la importancia de sus áreas con recursos forestales de distinto tipo que llegan a sumar alrededor de 140 millones de hectáreas. Estas áreas se encuentran ligadas a las actividades agrícolas y pecuarias y en ocasiones las políticas públicas en lugar de generar sinergias, promueven incentivos que se contraponen. Por esta razón se consideró oportuno identificar los programas que impulsa la SEMARNAT (CONAFOR y CONAGUA) que podrían ser parte de la estrategia en apoyo a los pequeños productores y grupos vulnerables.

Ilustración 8. Cuadro. Objetivo, Población Objetivo y tipos de apoyo por programas del ámbito de SEMARNAT

Programa	Objetivo	Población objetivo	Tipos de apoyo
CONANP. PROCODES. Programas de Desarrollo Comunitario y/o Microregional	Promover la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad en las Regiones Prioritarias	Mujeres y hombres de 18 o más años de edad.	Estudios Técnicos, Proyectos, Cursos de capacitación
SEMARNAT. Fomento para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre	Incentivar la conservación y el aprovechamiento sustentable de la vida silvestre nativa y su hábitat.	Personas físicas, morales y grupos sociales que sean titulares de UMA.	
CONAFOR. Programa Nacional Forestal. Componente Estudios y Proyectos	Apoyar de manera regional o a nivel de predio, la elaboración de estudios y proyectos integrales de desarrollo forestal.	Personas propietarias, poseedoras o usuarias de terrenos forestales; Organizaciones de productores forestales; Empresas forestales y/o cadenas productivas forestales	Estudios regionales
CONAFOR. Programa Nacional Forestal. Componente Desarrollo de Capacidades	Desarrollar y mejorar las capacidades y habilidades de personas propietarias, poseedoras y usuarias de terrenos forestales.	Ejidos y comunidades con recursos forestales y/o las asociaciones legalmente constituidas.	Desarrollo de capacidades
. Componente Restauración Forestal y Reconversión Productiva Programa Nacional Forestal	Apoyar acciones y proyectos integrales de restauración forestal y de reconversión productiva.	Personas propietarias o poseedoras de terrenos forestales y preferentemente forestales, definidos como elegibles.	Restauración integral.
CONAFOR. Programa Nacional Forestal. Componente Silvicultura, Abasto y Transformación	Impulsar y apoyar acciones para la ejecución de las actividades contenidas en los programas y estudios de manejo para el aprovechamiento de los recursos forestales maderables y no maderables.	Personas propietarias o poseedoras de terrenos forestales que cuenten con autorización vigente de aprovechamiento forestal maderable, no maderable, de vida silvestre.	Cultivo Forestal y manejo del hábitat.

CONAFOR. Programa Nacional Forestal. Componente Servicios Ambientales	Otorgar apoyos a personas propietarias o poseedoras de terrenos forestales, que de manera voluntaria deciden participar en el programa de pago por servicios ambientales.	Personas propietarias o poseedoras de terrenos forestales.	Pago por servicios ambientales
CONAFOR. Programa Nacional Forestal. Componente Plantaciones Forestales Comerciales.	Promover el establecimiento y mantenimiento de Plantaciones Forestales Comerciales.	Personas propietarias o poseedoras de terrenos temporalmente o preferentemente forestales, ubicados dentro de las áreas elegibles definidas por la CONAFOR	Establecimiento y mantenimiento inicial de Plantaciones Forestales Comerciales.
CONAGUA. Programa de Rehabilitación, Modernización, Tecnificación y Equipamiento de Distritos de Riego y Temporal Tecnificado	Impulsar las actividades agropecuarias en los Distritos de Temporal Tecnificado y en las zonas de temporal, mediante apoyos a las ACU para el desarrollo de proyectos de riego suplementario.	a las ACU, SRL y Usuarios Hidroagrícolas de los distritos y unidades de riego, Distritos de Temporal Tecnificado y de Zonas de Temporal.	Obras hidráulicas

Fuente: Reglas de Operación de los programas

4.4. Inclusión financiera

La Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND) tiene un programa de Financiamiento para Pequeños Productores que esta diseñado para fortalecer la economía de los pequeños productores rurales y contribuir al mejoramiento del bienestar y la reducción de la pobreza en la que se encuentra la mayoría de éstos, mediante la generación de procesos de integración económica de las cadenas productivas por los productores organizados. Su Población Objetivo son pequeños productores personas físicas o constituidos como personas morales con actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y demás actividades económicas vinculadas al medio rural; así como las Empresas de Intermediación Financiera que otorguen crédito a Pequeños Productores con necesidades de financiamiento para llevar a cabo proyectos productivos.

La creación del programa representa un avance en la atención de los pequeños productores, sin embargo las disposiciones hasta ahora establecidas limitan el acceso a la mayoría de ellos, con la articulación a la estrategia de apoyo a las Unidades Económicas Rurales se puede concretar el acceso al financiamiento y al seguro a estos sectores.

V.- DISEÑO

El diseño de la intervención consiste en las siguientes estrategias:

5.1. *Enfoque territorial.* Este enfoque implica la organización de los componentes del espacio geográfico en procesos concretos que buscan el logro de propósitos comunes. Este enfoque permite articular la política pública en objetivos comunes, aprovechar los escasos recursos presupuestales y potenciar las actividades de los pequeños productores ligados a los ejes productivos principales en vez de apoyar micro proyectos aislados y dispersos y que al final no

se sostienen y tampoco generan impacto. Además, se debe de aplicar el enfoque de cadena de valor para promover proyectos productivos integrales.

5.2. *La atención se centra en la persona y su familia.* Actualmente muchos de los programas tienen como sujetos de atención hectáreas, cabezas de ganado, proyectos realizados, etcétera, lo que no permite entre otras cosas: desarticula a las Unidades Económicas Rurales por atenderlas en solo una parte de su actividades y no de manera integral, las metas e indicadores no permiten medir los impactos en las personas y sus actividades, se presta a la duplicidad y a la creación de incentivos negativos, y dificulta la articulación institucional. La presente propuesta se plantea que el sujeto de atención debe ser la persona y su familia lo que permitirá una atención integral.

5.3. *Inclusión Financiera.* Aprovechar los programas de Transferencias condicionas para utilizarlos como garantías líquidas para que los beneficiarios de estos programas puedan potenciar los apoyos.

Respecto a este tema ya se tiene el antecedente del Programa Integral de Inclusión Financiera que brinda a las familias beneficiarias de Prospera y del Programa Alimentario (PAL) acceso en condiciones preferenciales, a un conjunto de servicios y productos financieros formales a través de Educación financiera, instrumentos de ahorro, cobertura de seguro de vida, instrumentos básicos y complementarios de crédito y paquetes de beneficios adicionales. En esta acción tiene una participación relevante BANSEFI.

Esta experiencia de inclusión financiera se debe extender a los programas: Proagro Productivo, Progan y Procafé para que los apoyos que da se puedan otorgar como garantías líquidas con la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND) para que esta institución otorgue crédito oportuno a los productores (al principio de los ciclos agrícolas) y el productor pueda realizar sus actividades a tiempo, elegir al prestador de servicio que mejor le convenga y le ofrezca mejor precio y adquirir sus insumos de acuerdo a sus necesidades y a mejores precios. Además, si paga su crédito, puede ahorrar los apoyos que otorgan estos programas y capitalizarse.

A los servicios de financiamiento se debe de agregar el tema del seguro agrícola, especialmente con los efectos actuales del cambio climático que genera siniestralidad recurrente.

5.4. *Organización social productiva.* Se reconoce que sin capital social no existe posibilidad alguna de que los pequeños productores puedan incrementar su productividad y mejorar su situación de pobreza. Se trata como lo señala RIMISP (2015) de superar la formación de “organizaciones” subordinadas a las necesidades y lógicas de proyectos o programas particulares, invirtiendo en cambio en desarrollar o fortalecer organizaciones realmente autónomas, democráticas, y crecientemente auto-sustentables. Es necesario distinguir al menos tres niveles de organización: a nivel de familia o familias, a nivel de comunidad o

localidad y a nivel de un territorio más amplio que la localidad (articulador de ejes productivos).

5.5. *Desarrollo de capacidades.* La OCDE analizó la situación del extensionismo rural en Mexico y en su diagnóstico señala que no existe un servicio de extensión agrícola. Lo que se da es que los productores cuenten con asistencia técnica al acceder a distintos Programas de la SAGARPA (OCDE 2011). Por ello se debe de implementar un servicio de extensionismo que identifique con los sujetos beneficiarios del programa los proyectos de carácter territorial y que en un segundo momento un equipo de técnicos especializados formule los proyectos territoriales.

5.6. *Compactación de la oferta institucional.* En lugar de un sinnúmero de programas, se propone un solo programa que agrupe la oferta institucional dispersa tres modalidades: apoyo productivo a la actividad agropecuaria; programa de Inclusión Social Productiva y Programa de fomento productivo forestal

Ilustración 9. Cuadro. Compactación y articulación de programas

Apoyo productivo a las actividades agropecuarias	Programas de Inclusión Social Productiva	Programas de Fomento productivo forestal	Programa de Inclusión Financiera
<ul style="list-style-type: none"> • Proagro Productivo, • Procafé • Progan 	<ul style="list-style-type: none"> • Prospera 		
Agrupar en un solo programa <ul style="list-style-type: none"> • PIMAF • Productividad Pecuaria (Manejo de Ganado) • Productividad Pecuaria (Ganado Alimentario) • Repoblamiento y Recría Pecuaria • PROMETE • FAPPA • Joven Emprendedor • Agricultura Familiar, Periurbana y de Traspatio • Desarrollo Integral de Cadenas de Valor • MASAGRO 	Agrupar en un solo programa <ul style="list-style-type: none"> • FOMMUR • PRONAFIM • Programa de Fomento a la Economía Social • FONART. • Opciones Productivas • Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena • Ecoturismo y Turismo Rural 	Agrupar en un solo programa <ul style="list-style-type: none"> • PROCODES. Programas de Desarrollo Comunitario y/o Microregional • Fomento para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre • PNF. Componente Estudios y Proyectos • PNF. Componente Desarrollo de Capacidades • PNF. Componente Restauración Forestal y Reconversión Productiva Programa Nacional Forestal • PNF Componente Silvicultura, Abasto y Transformación 	Programas de la siguientes instituciones <ul style="list-style-type: none"> • FND • BANSEFI

<ul style="list-style-type: none"> • PESA • Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero • Programa de Rehabilitación, Modernización, Tecnificación y Equipamiento de Distritos de Riego y Temporal Tecnificado 		<ul style="list-style-type: none"> • PNF. Componente Servicios Ambientales • PNF. Componente Plantaciones Forestales Comerciales. 	
---	--	---	--

5.7. *Articulación de los programas de transferencias condicionadas.* Articulación de los programas productivos: Proagro productivo, Progan y Fomento café. En este caso se debe de crear un solo padrón de beneficiarios que permita conocer quienes reciben los apoyos y así tratar de evitar duplicidades y concentración de los recursos. La agrupación de estos tres componentes arrojaría alrededor de 3 millones de beneficiarios, lo que implica atender en un año a toda la población Objetivo.

Además, se debe de cruzar contra el padrón de Prospera, para identificar posibles sinergias. Se debe recordar que la suma de estos recursos le permiten liquides a los pequeños productores y familias pobres que pueden ser aprovechados para el fortalecimiento de las actividades productivas primarias, como garantías líquidas e instrumentos de ahorro.

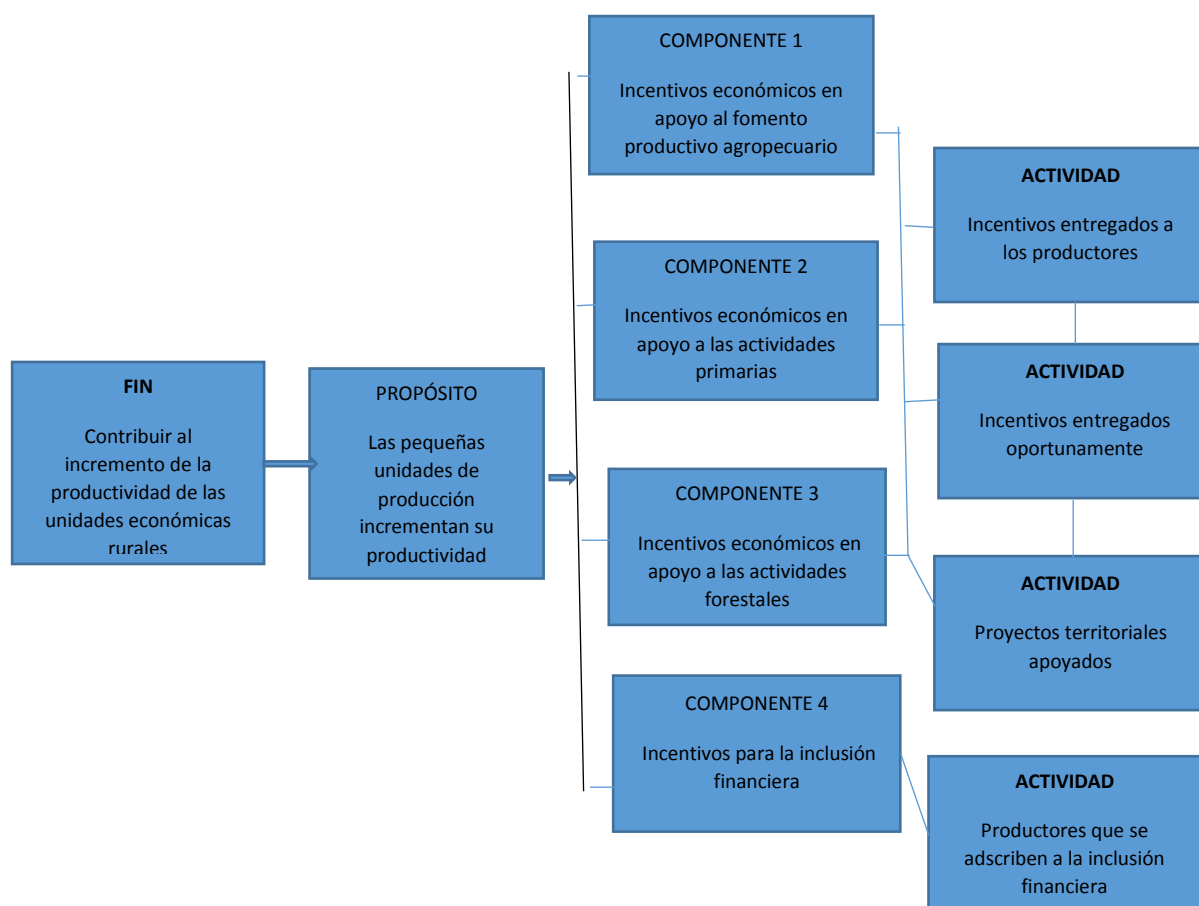
5.8. *Una sola Regla de Operación (ROP).* Por cada uno de los componentes (Apoyo productivo a las actividades agropecuarias, Inclusión Social Productiva y Fomento productivo forestal) se debe de crear una sola ROP que simplifique los trámites y sea más accesible para los posibles beneficiarios.

5.9. *Una sola ventanilla.* Al articular los programas y crear un solo padrón permitiría que los beneficiarios acudieran a la ventanilla más cercana para realizar los trámites, lo que permite ahorros en la tramitación de los apoyos, construye posibilidades de articulación entre las instituciones, reduce la duplicidad de acciones y evita incentivos encontrados.

5.10. *Compras gubernamentales en apoyo a pequeños productores y al fortalecimiento de los mercados regionales.* El Gobierno mexicano tiene programas de desayunos escolares, de comedores comunitarios, de abasto a sectores vulnerables, entre otros. Si parte de los productores que requiere para elaborar alimentos los comprará directamente a quienes producen alimentos, permitiría dar certeza a los productores, garantizaría un ingreso y dinamizaría las economías locales. Esta acción debe ser acompañada con la búsqueda de un sistema de precios remunerativos y certidumbre en la comercialización

- 5.11. *Responsabilidad social.* Se propone la firma de convenios entre organizaciones locales y gobierno, que permita el desarrollo de planes regionales, el impulso de proyectos territoriales y el compromiso con el buen uso de los recursos. Esto generaría corresponsabilidad entre las Unidades Económicas Rurales y el gobierno.

Ilustración 10. Diagrama. Matriz de Indicadores para Resultados



VI. PRESUPUESTO

Ilustración 11. Cuadro. Presupuesto por programa y componente con base al PEC aprobado 2015

Apoyo productivo a las actividades agropecuarias		Programas de Inclusión Social Productiva		Programas de Fomento productivo forestal	
	Presupuesto		Presupuesto		Presupuesto
Proagro Productivo,	14,151.40				
Procafé	730.60	Prospera	30,059.00		
Progan	4,198.20				
PIMAF	1,266.30	FOMMUR	205.20	PROCOCES. Programas de Desarrollo Comunitario y/o Microregional	226.20
Pp Manejo de Ganado	120.00	PRONAFIM	466.20	Fomento para la Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre	1,129.60
PP Ganado Alimentario	120.00	Programa de Fomento a la Economía Social	2,432.80	PNF. Estudios y Proyectos	
Repoblamiento y Recría Pecuaria	750.00	FONART.	159.90	PNF. Desarrollo de Capacidades	
PROMETE	1,200.00	Opciones Productivas*	444.59	PNF. Restauración Forestal y Reconversión Productiva Programa Nacional Forestal	5,052.90
FAPPA	760.00	Programa para Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena	1,524.60	PNF Silvicultura, Abasto y Transformación	
Joven Emprendedor	231.80	Ecoturismo y Turismo Rural	175.50	PNF. Servicios Ambientales	
Agricultura Familiar, Periurbana y de Traspatio	505.20			PNF. Plantaciones Forestales Comerciales.	
Desarrollo Integral de Cadenas de Valor	191.10				
MASAGRO	601.90				
PESA	3,380.90				
CADENA	4,134.60				
CONAGUA. PRMTEDRTT					
TOTAL	32,342.00		35,467.79		6,408.70

Fuente: PEF. Anexo Programa Especial Concurrente

*No está en el PEC



22 de septiembre de 2015

La Iniciativa Valor al Campesino (IVC) rechaza el recorte al presupuesto rural 2016 y se opone a su enfoque regresivo, asistencialista y clientelar

La IVC exige una reorientación profunda del Presupuesto para el Campo 2016 con base en el fomento productivo de los pequeños productores y productoras, la progresividad y el respeto a la ciudadanía rural.

La propuesta de presupuesto para el campo contenida en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 (PPEF 2016), enviada por el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados el pasado 8 de septiembre, representa un revés para los pequeños productores, el medio ambiente, la salud alimentaria y, en general, para la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional del país.

A pesar del agravamiento económico, social y ambiental que padece el campo mexicano y el deterioro de la salud alimentaria de la población, el Ejecutivo Federal propone un gran recorte al presupuesto para el desarrollo productivo del campo en 2016 con relación al presupuesto aprobado en 2015; esto con el pretexto de la caída de los ingresos petroleros, sin considerar que es uno de los sectores más afectados actualmente y que la inversión en la pequeña agricultura es una manera viable de aumentar la productividad del país.

Así, mientras que el gasto programable en el PPEF 2016 se reduce únicamente 4.9%, la Función de gasto dirigida al campo, llamada “Agropecuaria, silvicultura, pesca y caza” y que se encuentra dentro de la Finalidad de gasto de “Desarrollo Económico”, tiene una reducción de 21.5% respecto al PEF aprobado en 2015.

De todas las secretarías de estado y entidades del Ejecutivo Federal, a (SAGARPA) se le pretende hacer un recorte presupuestal del 19.6% en términos reales, siendo el mayor recorte después del que se proyecta para la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (21.7%). Con esto, la participación de SAGARPA respecto al presupuesto de los Ramos administrativos se reduciría de 7.8% en 2015 a 7.0% en 2016.

Lo anterior confirma que el campo no es una prioridad para el gobierno actual y contradice lo anunciado por el presidente Peña Nieto durante su 3er. Informe de Gobierno en donde declaró que una de las prioridades para la segunda parte de su sexenio sería el apoyo a los pequeños agricultores.

Por otra parte, el anuncio de la SHCP de reestructurar el presupuesto 2016 con base en la metodología denominada Presupuesto Base Cero (PBC) resultó únicamente un pretexto más para el recorte presupuestal, ya que el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural



Sustentable (PEC Rural; Anexo 11) contenido en el PPEF 2016 sigue siendo inercial: es un presupuesto para la desigualdad, la dependencia alimentaria, la malnutrición, el deterioro ambiental, la descoordinación institucional, la ineficiencia, la opacidad, el clientelismo y el dispendio. A pesar de que los programas y componentes de este Anexo transversal disminuyeron de 137 a 117, se sigue observando una gran cantidad de acciones de gobierno lo que conduce a la pulverización de la política pública.

El PEC Rural mantiene la misma orientación y estructura programática de la última década. Es más de lo mismo y representará una oportunidad perdida, a menos que la Cámara de Diputados sea capaz de modificarlo y reorientarlo profundamente, bajo la propuesta y presión de los movimientos sociales (organizaciones campesinas, ambientalistas, de consumidores, de derechos humanos, de transparencia, entre otros).

En cuanto a cambios significativos del PPEF 2016 relativos al campo, destaca la incorporación por primera vez de un *Programa de Apoyos al Pequeño Productor (con clave S266)* en la estructura programática del PEC Rural. Este hecho abre una posibilidad sin precedentes de iniciar un cambio radical en la orientación prevaleciente hasta ahora que considera como “pobres” al sector mayoritario de pequeños productores, canalizándoles únicamente recursos de programas sociales, propiciando el crecimiento de la pobreza rural, el deterioro de la cultura del trabajo y la cohesión social, y promoviendo el individualismo, el peticionismo y el victimismo.

Con la inclusión del nuevo Programa de Apoyos al Pequeño Productor, propuesto por la *Iniciativa Valor al Campesino (IVC)*, se trata de iniciar un cambio a favor del *fomento productivo de los pequeños productoras y productores* del país. Se trata de reconocer el valor del campesino; de valorizar y fomentar su enorme potencial productivo; y de dejar de considerarlo y tratarlo como “pobre”, objeto de la ayuda asistencialista pública y de la filantropía privada.

El otro cambio importante es el reconocimiento de la necesidad de hacer más progresivos dos de los programas de mayor cobertura y presupuesto de la SAGARPA: el Proagro Productivo y el Progran. Por primera vez, se reconoce la necesidad de disminuir significativamente los topes de dichos programas. Ahora el desafío está en que la Cámara de Diputados reafirme los topes de estos programas.

Nuestra propuestas para la reorientación profunda del PEC Rural 2016

Frente a la propuesta de PEC Rural contenida en el PPEF16, la Iniciativa Valor al Campesino propone lo siguiente:

1. Mantener o aumentar, el presupuesto para el campo (en términos reales). El PEC Rural para 2016 no debería disminuir con relación al aprobado por la Cámara de Diputados para el ejercicio fiscal de 2015. Lo anterior para respetar los mandatos de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y del artículo 4º constitucional en materia de derecho a la alimentación y desarrollo rural.
2. Reducir el tope de apoyo del Proagro Productivo de 80 a 20 hectáreas y establecer un tope de hasta 35 cabezas de ganado para el Progan. Los recursos liberados de estos nuevos topes deberán etiquetarse para incorporar al padrón del Proagro Productivo a los pequeños productores con hasta 5 hectáreas, principalmente del centro y sur-sureste del país. Lo anterior debe ordenarse en el texto del decreto de PEF 2016.
3. Reorientar el 70 por ciento de los subsidios al campo hacia el sector de pequeños productores (hasta 10 hectáreas), que representan el 85 por ciento de las unidades de producción. Esto con un enfoque productivo y no asistencialista.
4. Se propone reasignar en el *Programa de Apoyo a Pequeños Productores* (S266) del PEC Rural, **todos** los componentes vinculados con el **fomento productivo** de los pequeños productores en cuatro modalidades: los de SAGARPA (Programa de Apoyo a Pequeños Productores), los de SEDESOL (Programa de Inclusión Social Productiva), los de SEMARNAT (Programas de Fomento Productivo Forestal) y los de la SHCP (Programa de Inclusión Financiera Rural). Esto permitiría articular en cuatro programas coherentes más de 60 mil millones de pesos en lugar de los \$3,200 millones que le asignaron en el PPEF 2016 a dicho programa con cinco componentes.
5. El Programa de Apoyo a Pequeños Productores en sus cuatro modalidades deberá tener las siguientes características establecidas en el texto del decreto de PEF 2016: i) Fomento productivo con base en proyectos productivos integrales; ii) Enfoque territorial; iii) Asociatividad local autónoma y autogestiva; iv) Transición hacia sistemas productivos y de manejo agroecológicos y de baja emisión de carbono; y, v) Entrega de apoyos e incentivos vía transferencias electrónicas, no en especie ni en actos públicos.
6. Tener reglas de operación únicas.
7. Un padrón único. Proponemos la construcción de un solo padrón con los programas de SAGARPA. El Padrón único permitirá evitar duplicidades e incentivos encontrados.
8. Una ventanilla única. Al articular los programas y crear un solo padrón permitiría que los beneficiarios acudieran a la ventanilla más cercana para realizar los trámites, lo que permite ahorros en la tramitación de los apoyos, construye posibilidades de articulación entre las instituciones, reduce la duplicidad de acciones y evita incentivos encontrados.
9. Propuesta de transparencia y rendición de cuentas. Se propone desglosar todos los programas y componentes que aparecen en el PEC (FND, FIRA, CDI, SEMARNAT, etcétera) como aparece en las Reglas de Operación y en los portales institucionales.



Hacemos un llamado a las organizaciones campesinas y movimientos sociales del campo y de la ciudad así como a los medios de comunicación para presionar al Ejecutivo Federal (SHCP, SAGARPA, SEDESOL y SEMARNAT) y a todas las fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados para lograr una reorientación efectiva del PEC Rural 2016 a favor del fomento productivo de los pequeños productores y productoras, dejando atrás los subsidios para la desigualdad y el asistencialismo ineficaz.

Ya es tiempo que nuestros impuestos sirvan para aumentar la calidad de vida de todas y todos por medio de un campesinado fuerte. Un nuevo presupuesto para el campo con un enfoque productivo con base en los pequeños productores para superar la desigualdad, la pobreza, la malnutrición y el deterioro social y ambiental del campo y de la ciudad.

Boletín de Prensa No. 01

Urge apoyo al campo mexicano

Una red de organizaciones, movimientos y colectivos suman esfuerzos para que los campesinos sean revalorizados.

Este 2 de junio, en el Gran Hotel de la Ciudad de México, se lanzó la iniciativa Valor al Campesino, impulsada por ANEC, Ashoka, Semillas para la vida, FUNDAR, El poder del consumidor y Subsidios al Campo, para revalorar y fomentar el potencial productivo del campesino, quien juega un papel central en la economía, provee alimentos saludables a la sociedad y conserva el medio ambiente del país.

Los pequeños productores conforman 70% de las Unidades de Producción y cultivan 40% de los alimentos en 17% de la superficie laborable del país. Conservan plantas como: maíz, calabaza, frijol, chile, jitomate, aguacate, entre otras que han alimentado a la humanidad desde hace más de 10 mil años y que hoy representan el 16% de la dieta mundial.

La cocina mexicana ha sido destacada con el reconocimiento de Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad por ser “un modelo cultural completo que comprende actividades agrarias, prácticas rituales, conocimientos antiguos, técnicas culinarias y costumbres ancestrales”, según la UNESCO. Además, la labor de los pequeños productores permite combatir los graves problemas de salud que enfrenta México, ya que la diversidad de cultivos es indispensable para promover una dieta balanceada que contribuya a enfrentar desnutrición, obesidad y diabetes, enfermedades con alta incidencia en nuestro país.

Sin embargo, las condiciones de vida de los campesinos son deplorables. A partir de 1982, la economía rural no crece a más de 2%. México se ha transformado en un país dependiente alimentariamente y en crisis nutricional donde se ve al campesino como una “expresión del pasado que ancla el desarrollo”, una perspectiva totalmente infundada.

Por ello, ANEC, Ashoka, Semillas para la vida, Fundar, El poder del consumidor y Subsidios al Campo convocan a revalorar y fomentar el potencial productivo del pequeño productor agrícola. Especifican que es necesario mantener la propiedad social de la tierra y el agua para asegurar la óptima producción de alimentos y que el campo brinde beneficios a toda la sociedad.

Si quieres involucrarte, las organizaciones participantes te invitan a sumarte a su [declaración](#), difundirla y participar en las acciones que de ella deriven. Si el campo crece, crecemos todos.

Acerca de ANEC

Organización de empresas campesinas de pequeños y medianos productores rurales que promueve la mejora en sus condiciones de vida, mediante el desarrollo de una agricultura eficiente, responsable y sustentable. Conoce más en <http://www.anec.org.mx/> Facebook ANEC AC Por una modernización del Campo con Campesinas y Campesino y Twitter @ANECMEXICO



Acerca de Ashoka

Organización de la Sociedad Civil que impulsa el cambio social, a través de la promoción del emprendimiento social. Busca detonar el potencial de agente de cambio que todos tenemos. Ashoka tiene presencia en 70 países y más de 30 años de experiencia. Para más información visita <http://mexico.ashoka.org/> o síguenos en Facebook AshokaMX y Twitter @ashoka_mx

Acerca de El Poder del Consumidor

Asociación civil sin fines de lucro que defiende los derechos como consumidor. Realiza estudio de productos, servicios y políticas públicas, vigila el desempeño de las empresas, la identificación de opciones favorables para los consumidores y la denuncia de las prácticas que afectan sus derechos. Conoce más en: <http://elpoderdelconsumidor.org/> Facebook elpoderdelc y Twitter @elpoderdelc

Acerca de Fundar

Organización de la Sociedad Civil con sede en México que se rige por los principios de horizontalidad y transparencia. Promueve una sociedad justa y participativa, donde el Estado cumpla respete los derechos humanos para generar condiciones de vida digna y bienestar para todos. Visita <http://fundar.org.mx/> Facebook FundarMexico y Twitter @FundarMexico

Acerca de Semillas para la Vida

Organización constituida en 2007, aglutina esfuerzos de productores, consumidores, empresarios, científicos y académicos para contribuir al conocimiento, conservación y mejoramiento de las razas de maíz mexicano y de las especies asociadas en la milpa bajo una agricultura sustentable. <http://www.semillasdevida.org.mx/>

Sobre Subsidios al campo

Primer sitio en Latinoamérica que tiene como objetivo arrojar luz sobre el destino de los apoyos financieros dirigidos al sector agropecuario en el país, a través de una sencilla herramienta que permite conocer datos oficiales sobre los padrones de beneficiario/as de los programas de subsidios agrícolas. Visita <http://subsidiosalcampo.org.mx/>

CONTACTO

Georgina Aldana Santana

Directora de comunicación de Ashoka México y Centroamérica

galdana@ashoka.org

52562820

--01--



Boletín de Prensa No. 02

Presupuesto de Egresos 2016 para el campo: productividad y no pobreza

- *Valor al campesino* logró incluir la creación del Programa S266, "Programa de apoyos a pequeños productores", que busca apoyar a las unidades económicas rurales pequeñas para aprovechar el potencial del sector.
- De consolidarse en el Congreso, la población potencialmente beneficiada sería de poco más de 10.5 millones de personas (considerando Unidades de producción y personas ocupadas en actividades agropecuarias); lo que representa un 40% del total de la población que vive en localidades de hasta 2,500 habitantes.
- Organizaciones que conforman *Valor al campesino* exigen a la Sagarpa y a la SHCP que se ejerzan los recursos asignados para el campo en 2015 y se asignen los recursos necesarios para que en 2016 opere con suficientes recursos el programa de apoyo al pequeño productor, de tal forma que las y los campesinos puedan detonar todo su potencial productivo.

Ciudad de México, 20 de agosto de 2015.- Miembros de la iniciativa *Valor al campesino* —conformada por ANEC, Ashoka, El Poder del Consumidor, Fundar, Subsidios al Campo y Semillas de Vida— dieron a conocer la inclusión del programa S266 “Programa de apoyo a pequeños productores” dentro de la Estructura Programática para el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) entregó este año a la Cámara de Diputados.

Este logro de la sociedad civil representa una oportunidad única para impulsar el potencial del sector rural, ya que su objetivo es eliminar los obstáculos que limitan su capacidad productiva a través de un programa integral de apoyo gubernamental.

La importancia de que el Programa de apoyo a pequeños productores se consolide en el Congreso radica en que presenta nuevas normas para acceder a los recursos de Proagro Productivo, Procafé, Progan y Prospera. Y entre sus ventajas se encuentran un enfoque territorial, inclusión financiera, organización social productiva, desarrollo de capacidades, compactación de la oferta institucional, una única Regla de Operación (ROP), así como una sola ventanilla de atención. De aprobarse, beneficiaría a 10.5 millones de personas (considerando Unidades de producción y personas ocupadas en actividades agropecuarias); lo que representa un 40% del total de la población que vive en localidades hasta 2,500 habitantes.

De igual forma, los problemas que este programa tratará de resolver están la escasa productividad de las Unidades Económicas Rurales; ausencia de economías de escala; insuficiente acceso a servicios como el financiamiento, seguro y manejo de riesgos; bajo desarrollo de las cadenas de valor; limitado acceso a innovaciones tecnológicas; escasos servicios de desarrollo de capacidades; así como el deterioro de los recursos naturales. Por lo anterior, las organizaciones que conforman *Valor al campesino* vigilaremos las discusiones en el Congreso para a dicho programa se le doten de recursos financieros suficientes.

Por otra parte, los miembros de esta iniciativa externamos nuestra preocupación frente al subejercicio que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) ha realizado por 6,714.6 millones de pesos, según el [Segundo Informe Trimestral de la SHCP](#). Ante estos

gastos menores a lo presupuestado, la única explicación emitida por la Secretaría de Hacienda fue “que se erogaron menores recursos para los programas: Fomento Ganadero, Comercialización y Desarrollo de Mercados; Fomento a la Agricultura; e Integral de Desarrollo Rural”.

Los subejercicios en Sagarpa no obedecen a una falta de recursos pues, según el mismo informe, se están ingresando 84,498.1 millones de pesos más de lo que estaba programado. Se trata de una reasignación y redefinición de prioridades que no corresponde con lo aprobado por la Cámara de Diputados para el presupuesto de este año.

Los recursos públicos que se ejercen para el sector rural han estado históricamente asociados al combate a la pobreza y no a la productividad; además, después de más de tres décadas de políticas presupuestarias regresivas (ya que muchos de los programas de subsidios benefician más a quienes más tienen) no se ha logrado transformar las condiciones de vida de las y los campesinos.

Es importante entonces que tanto la Sagarpa como la SHCP se aseguraren de ejercer los recursos suficientes para el campo en 2015, así como de asignar los recursos necesarios para que en 2016 las y los campesinos puedan explotar su potencial productivo.

Cabe recordar que la pequeña unidad campesina predomina en el campo mexicano: de los 4 millones 69 mil 938 Unidades de Producción (UP) con actividad agropecuaria o forestal, 70% son menores o iguales a cinco hectáreas. A pesar de sus precarias condiciones para producir y de la falta de apoyos económicos gubernamentales, genera 40% de la producción agropecuaria nacional; por lo que tiene un elevado potencial productivo. Siete de cada diez de estas pequeñas UP son productoras de maíz (blanco y amarillo) y seis de cada diez de frijol. Además, la pequeña unidad genera el 60% del empleo agropecuario familiar y contratado; produce alimentos sanos y nutritivos, mantiene la diversidad biológica —de manera fundamental la del maíz, base de nuestra alimentación—, resguarda los recursos naturales y es importante abastecedora de la agroindustria. Todo lo anterior lo hace en sólo 17% de la superficie laborable de nuestro país, en su mayoría con condiciones de temporal y con escasos apoyos públicos de fomento productivo.

Finalmente, los miembros de la iniciativa *Valor al campesino* queremos llamar la atención sobre la grave situación que vive el pequeño productor en la actualidad: en las zonas rurales del país viven 17 millones de personas en situación de pobreza, 32% del total de la población rural tiene carencias alimentarias, un 80% no cuenta con seguridad social y 58% no cuenta con acceso a servicios básicos de vivienda, según datos del Coneval (2010-2014).

--02--

Contacto Prensa:

ANEC

Enrique Pérez S.

Coordinador de Prensa y Comunicación

56-62-92-97 / 56-61-59-14 EXT.108

044-55-21-29-52-83

El Poder del Consumidor

Denise Rojas Reyes

Coordinadora de Comunicación

5338-4587 ext. 103

044-55-1298-9928

Con recorte al presupuesto para el campo en 2016, EPN confirma políticas regresivas, asistencialistas y clientelares para este sector

- La iniciativa *Valor al Campesino* hace un llamado al Ejecutivo Federal y a todas las fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados para lograr una reorientación efectiva del PEC rural en 2016. Es imprescindible contar con un presupuesto para el campo que ayude al fortalecimiento de los pequeños productores y productoras, y deje atrás los subsidios para la desigualdad y el asistencialismo.
- El proyecto de presupuesto 2016 para el campo es inercial y representa un revés para la agricultura de pequeña escala.
- A pesar del anuncio de disminuir los topes de apoyo del Proagro Productivo y del Progan y de la inclusión de un programa presupuestario de apoyo productivo para los pequeños agricultores, sin la intervención de la Cámara de Diputados, los recursos del campo seguirán ampliando la desigualdad.

La propuesta de presupuesto para el campo, contenida en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 (PPEF 2016) y enviada a la Cámara de Diputados por el Ejecutivo Federal el pasado 8 de septiembre, representa un revés para los pequeños productores, el medio ambiente, la salud alimentaria y, en general, para la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional del país.

A pesar del anuncio que el presidente Enrique Peña Nieto hiciera durante su tercer Informe de Gobierno acerca de que la agricultura de pequeña escala estaría dentro de las prioridades para la segunda parte de su sexenio, el recorte previsto de 21.5% (respecto al presupuesto 2015) al rubro de gasto "Agropecuaria, silvicultura, pesca y caza" deja sin sustento a sus afirmaciones. Lo que en términos reales haría que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) sufriera un recorte efectivo de gasto de 15.6% para el próximo año, el segundo más grande respecto a todas las secretarías de Estado.

Tras un análisis minucioso del presupuesto previsto para el campo en 2016, se siguen observando privilegios para las grandes empresas agroindustriales por encima de la agricultura de pequeña escala. Por lo anterior, *Valor al campesino* hace un llamado a la Cámara de Diputados para modificar y reorientar radicalmente el presupuesto para el campo, fortalecer el Programa de Apoyo a los Pequeños Productores y poner topes a Proagro y Progan, a través de las siguientes propuestas específicas:

1. Garantizar el derecho a la alimentación y al desarrollo rural sostenible a partir de la asignación de recursos suficientes hacia el campo de manera progresiva, equitativa y justa.
2. Reducir el tope de apoyo del Proagro Productivo de 80 a 20 hectáreas y establecer un tope de hasta 35 cabezas, en el caso del Progan. Los recursos liberados de estos nuevos topes deberán etiquetarse para incorporarlos al padrón del Proagro Productivo y ser entregados a las y los productores con hasta cinco hectáreas, principalmente del centro y sur-sureste del país. Lo anterior debe quedar especificado en el texto del decreto del PEF 2016.
3. Fortalecer el Programa de Apoyo a Pequeños Productores (S266) para que incluya todos los componentes vinculados con el fomento productivo de los pequeños productores que hoy existen en

- SAGARPA, SEDESOL, SEMARNAT y SHCP), estableciendo las siguientes cuatro modalidades del mismo: i) Programa de Apoyo a Pequeños Productores, en Sagarpa; ii) Programa de Inclusión Social Productiva, en Sedesol; iii) Programas de Fomento Productivo Forestal, en Semarnat; y, iv) Programas de Inclusión Financiera Rural, en SHCP. Lo anterior permitirá articular en cuatro programas más de \$60,000 millones, en lugar de los \$3,200 millones que hoy le propone el Ejecutivo Federal al programa S266.
4. Construir un padrón único para la recepción de apoyos del Programa de Apoyo a Pequeños Agricultores. El Padrón único permitirá evitar duplicidades e incentivos encontrados.
 5. El Programa de Apoyo a Pequeños Productores deberá tener las siguientes características, mismas que deberán establecerse en el texto del decreto de PEF 2016: i) Fomento productivo con base en proyectos productivos integrales; ii) Enfoque territorial; iii) Asociatividad local autónoma y autogestiva; iv) Transición hacia sistemas productivos y de manejo agroecológicos y de baja emisión de carbono; y, v) Entrega de apoyos e incentivos vía transferencias electrónicas, no en especie ni en actos públicos.
 6. Articular los programas y crear un solo padrón que permita que las y los beneficiarios acuden a una ventanilla única para realizar los trámites, lo cual generará ahorros en la tramitación de los apoyos, construirá posibilidades de articulación entre las instituciones y reducirá la duplicidad de acciones.

Aunque las organizaciones de la sociedad civil que conforman *Valor al campesino* han empujado para que por primera se incluya el *Programa de Apoyos al Pequeño Productor* dentro del PPEF 2016 —lo cual abre una posibilidad sin precedentes de iniciar un cambio en la orientación del presupuesto rural que actualmente considera como “pobres” a las y los campesinos y les canaliza recursos exclusivamente de programas sociales—, el esfuerzo no debe agotarse ahí.

Con la inclusión de este nuevo Programa de Apoyos al Pequeño Productor, se busca iniciar un cambio a favor del fomento productivo de los pequeños productoras y productores del país, reconocer el valor del campesino, fomentar su enorme potencial productivo y evitar que sean objeto de la ayuda asistencialista pública y de la filantropía privada. Las políticas públicas actuales sólo hacen que crezca la pobreza rural y se corrompa la cultura del trabajo y la cohesión social.

Por lo anterior, hacemos un llamado a las organizaciones campesinas y movimientos sociales del campo y de la ciudad, así como a los medios de comunicación para presionar al Ejecutivo Federal (SHCP, SAGARPA, SEDESOL y SEMARNAT) y a todas las fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados para reorientar efectivamente el PEC rural del 2016 a favor del fortalecimiento productivo de los pequeños productores y productoras, y así evitar la continuidad de aquellos subsidios que sólo fomentan la desigualdad y el asistencialismo.

Ya es tiempo de que nuestros impuestos se apliquen en un presupuesto para el campo con un enfoque productivo hacia los pequeños productores para así lograr superar la desigualdad, la pobreza, la malnutrición y el deterioro social y ambiental del campo y de la ciudad.



Contacto:

Victor Suarez, victor.suarez@anec.org.mx

Hector Robles, 55pajaro55@gmail.com

Diego de la Mora, diego@fundar.org.mx

www.valoralcampesino.org

 @ValorCampesino

 Valor al Campesino