



SAGARPA



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

2009

Análisis de los instrumentos de política agropecuaria, rural y pesquera en México Volumen I



**Proyecto de Evaluación y Análisis
de Políticas**

**Organización de las Naciones Unidas
para la Agricultura y la Alimentación**

Marzo de 2010

Directorio



SAGARPA

**Ing. Francisco Javier Mayorga
Castañeda**

Secretario

**Lic. Juan Antonio González
Hernández**

Coordinador General de Enlace
y Operación

MVZ. Renato Olvera Nevárez

Director General de Planeación y
Evaluación

Lic. Verónica Gutiérrez Macías

Directora de Diagnóstico de
Planeación y Proyectos

Ing. Jaime Clemente Hernández

Subdirector de Análisis y
Seguimiento

Directorio



ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN

María del Carmen Culebro Trejo

Representante Asistente / Oficial
a Cargo

Salomón Salcedo Baca

Oficial Técnico de RLC

Alfredo González Cambero

Director Técnico Nacional

Martha Graciela Salas Rivas

Consultora Nacional

Ignacio Macedo Castillejos

Consultor Nacional

Tabla de contenido

Capítulo 1. Introducción: Marco analítico de los instrumentos de política agropecuaria, rural y pesquera en México.....	1
1.1 Antecedentes.....	1
1.2. Alcance y límites del análisis los instrumentos de política agropecuaria, rural y pesquera	2
1.3 Metodología	6
1.4. Estructura y contenido del informe	7
 Capítulo 2. Análisis de los programas orientados a capitalizar las unidades económicas rurales.	9
2.1. Relaciones de duplicidad con el Programa para la Adquisición de Activos Productivos de la SAGARPA.	11
2.2. Relaciones de potencial complementariedad con el Programa para la Adquisición de Activos Productivos de la SAGARPA.....	19
 Capítulo 3. Análisis de los programas que proveen financiamiento para el desarrollo de actividades productivas en el medio rural.....	23
3.1. Programas de otras dependencias del gobierno federal en los que se identificaron relaciones de duplicidad con el Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMER) de la SAGARPA.	26
3.2. Relaciones de potencial complementariedad con el Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMER) de la SAGARPA.	28
 Capítulo 4. Análisis de los programas que fomentan el uso sustentable de los recursos naturales en la producción primaria.....	33
4.1. Programas de otras dependencias del gobierno federal en los que se identificaron relaciones de duplicidad con el Programa Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria de la SAGARPA.....	35
4.2. Relaciones de potencial complementariedad con el Programa Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria de la SAGARPA.	38

4.3. Relaciones de potencial contraposición con el Programa Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria de la SAGARPA.	40
Capítulo 5. Análisis de los programas que otorgan apoyos compensatorios.	43
5.1. Programas de otras dependencias del gobierno federal en los que se identificaron relaciones de duplicidad con el Programa de Atención a Problemas Estructurales (Apoyo Compensatorios) de la SAGARPA.	44
Capítulo 6. Análisis de los programas que proveen soporte técnico para el desarrollo de actividades productivas en el medio rural.	47
6.1. Programas de otras dependencias del gobierno federal en los que se identificaron relaciones de duplicidad con el Programa Soporte de la SAGARPA.	48
Capítulo 7. Análisis de los programas que atienden problemas del medio rural producidos por contingencias climatológicas.	59
7.1. Programas de otras dependencias del gobierno federal en los que se identificaron relaciones de duplicidad con el Programa de Atención a Contingencias Climatológicas (PACC) de la SAGARPA.	60
7.2. Relaciones de potencial complementariedad con el Programa de Atención a Contingencias Climatológicas (PACC) de la SAGARPA.	62
Capítulo 8. Análisis sobre los programas que buscan fortalecer la organización rural.	65
8.1. Programas de otras dependencias del gobierno federal en los que se identificaron relaciones de duplicidad con el Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural (Organízate) de la SAGARPA.	66
8.2. Relaciones de potencial complementariedad con el Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural (Organízate) de la SAGARPA.	68
Capítulo 9. PROCAMPO: Transferencias directas al ingreso.	71
Capítulo 10. Reflexiones hacia una reconfiguración de la política sectorial en el mediano plazo	73

Índice de tablas

Cuadro 1. Definiciones originales de las relaciones entre programas	2
Cuadro 1.1. Redefinición de las relaciones entre programas	3
Cuadro 2. Ficha técnica del Programa para la Adquisición de Activos Productivos	10
Cuadro 2.1. Recomendaciones para evitar esfuerzos duplicados de diversas dependencias federales en la capitalización de unidades económicas rurales ...	18
Cuadro 2.2. Recomendaciones para potenciar la capitalización de unidades económicas rurales a través de la complementariedad entre programas de diversas dependencias federales.	22
Cuadro 3. Ficha técnica del Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMER).....	24
Cuadro 3.1. Recomendaciones para evitar esfuerzos duplicados de diversas dependencias federales en la provisión de financiamiento para el desarrollo de actividades productivas del sector rural.	28
Cuadro 3.2. Recomendaciones para mejorar el acceso al financiamiento para el desarrollo de actividades productivas del sector rural por medio de la complementariedad entre programas.	31
Cuadro 4. Ficha técnica del Programa Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria.	34
Cuadro 4.1. Recomendaciones para evitar esfuerzos duplicados en el otorgamiento de recursos que propicien el uso sustentable de los recursos naturales en la producción primaria.	37
Cuadro 4.2. Recomendaciones para mejorar el uso sustentable de los recursos naturales en la producción primaria por medio de la complementariedad entre programas.....	40
Cuadro 4.3. Recomendaciones para evitar acciones que neutralicen los efectos buscados por el Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria.	41
Cuadro 5. Ficha técnica del Programa de Atención a Problemas Estructurales (Apoyo Compensatorios)	43
Cuadro 5.1.Recomendaciones para evitar esfuerzos duplicados en el otorgamiento de subsidios para la adquisición de coberturas de precios para productores del medio rural.....	46
Cuadro 6. Ficha técnica del Programa Soporte.....	47
Cuadro 6.1. Recomendaciones para evitar esfuerzos duplicados en la provisión de capacitación y asistencia técnica por diversas dependencias federales.	56

Cuadro 7. Ficha técnica del Programa de Atención a Contingencias Climatológicas (PACC)	60
Cuadro 7.1. Recomendación para evitar esfuerzos duplicados en los programas que protegen los medios de vida rurales ante contingencias climatológicas.....	61
Cuadro 7.2. Recomendaciones para mejorar la protección de los medios de vida rurales ante las contingencias climatológicas.	63
Cuadro 8. Ficha técnica del Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural (Organízate).....	66
Cuadro 8.1. Recomendaciones para evitar esfuerzos duplicados en el otorgamiento de apoyos para el fortalecimiento de organizaciones sociales y económicas.....	68
Cuadro 8.2. Recomendación para el fortalecimiento de organizaciones del medio rural por medio de la complementariedad de programas.....	69
Cuadro 9. Ficha técnica del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)	71

Anexos

Anexo 1 Recomendaciones para evitar esfuerzos duplicados de diversas dependencias federales en la capitalización de unidades económicas rurales mediante la reasignación de recursos de diversas dependencias hacia SAGARPA.....	79
Anexo 2 Recomendaciones para evitar esfuerzos duplicados de diversas dependencias federales en la capitalización de unidades económicas rurales mediante la reasignación de recursos de SAGARPA hacia diversas dependencias	83
Anexo 3 Recomendaciones para evitar esfuerzos duplicados de diversas dependencias federales en la provisión de financiamiento para el desarrollo de actividades productivas del sector rural mediante la reasignación de recursos de SAGARPA hacia diversas dependencias...	85
Anexo 4 Recomendaciones para evitar esfuerzos duplicados en la provisión de capacitación y asistencia técnica por diversas dependencias federales mediante la reasignación de recursos de diversas dependencias hacia SAGARPA	87
Anexo 5 Recomendaciones para evitar esfuerzos duplicados en la provisión de capacitación y asistencia técnica por diversas dependencias federales mediante la reasignación de recursos de SAGARPA hacia diversas dependencias	93

Siglas

CGEO	Coordinación General de Enlace y Operación
AGROASEMEX	Institución Nacional de Seguros
ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
BANSEFI	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CDRS	Consejo de Desarrollo Rural Sustentable
COANGUA	Comisión Nacional del Agua
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONAPESCA	Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FAPPA	Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios
FIMAGO	Proyecto Estratégico para el Fortalecimiento de Infraestructura para la Movilización y Acopio de Granos y Oleaginosas
FR	Financiera Rural
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FOCIR	Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural
FOMMUR	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales
FONAES	Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas de Solidaridad
FONAGA	FONDO NACIONAL DE GARANTÍA
FONARPA	Fondo Nacional para la Administración de Riesgos de Precios Agropecuarios
FR	Financiera Rural
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
PACC	Programa de Atención a Contingencias Climatológicas
PAFOSACP	Programa de Apoyo para Fomentar la Inclusión Financiera y el Fortalecimiento del Sector de Ahorro y Crédito Popular
PATMIR	Proyecto de Asistencia Técnica al Micro financiamiento
PEC	Programa Especial Concurrente
PESA	Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria México
PIDEFIMER	Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural
POPMI	Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas
PROAP	Proyecto Estratégico de Agricultura Protegida
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PROCAPI	Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena
PROCOCODES	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible

PRODUCE	Fundación PRODUCE
PROMAF	Proyecto Estratégico de Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol
PROMUSAG	Programa de la Mujer en el Sector Agrario
PRONAFIM	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario
PROVAR	Proyecto de Apoyo al Valor Agregado de Agronegocios con Esquemas de Riesgo Compartido
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SE	Secretaría de Economía
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
TIF	Tipo de Inspección Federal

Capítulo 1. Introducción: Marco analítico de los instrumentos de política agropecuaria, rural y pesquera en México.

1.1 Antecedentes

En Diciembre del 2001 se hizo pública la nueva estrategia de desarrollo para el sector rural mexicano a través de la promulgación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS). Esta ley surge con la intención de replantear, bajo un nuevo paradigma de desarrollo, los programas gubernamentales con incidencia en el medio rural. Un primer elemento que la caracteriza es su concepción del medio rural y de los factores que detonan su desarrollo. La LDRS reconoce que los medios de vida rurales trascienden el ámbito agropecuario, de tal forma que plantea elevar la calidad de vida de la población rural por medio de la convergencia de factores físicos, humanos y sociales en los procesos económicos; todo ello, bajo un enfoque de sustentabilidad.

El segundo elemento de la LDRS es su enfoque de territorialidad para planear el desarrollo. Esto significa que se reconoce la diversidad de condiciones —y por tanto de necesidades—económicas, sociales y ambientales que configura a cada espacio físico del medio rural. Bajo este enfoque territorial subyace la idea de aplicar políticas públicas diferenciadas para regiones específicas.

Finalmente, el tercer elemento que caracteriza a la LDRS es una ambiciosa estrategia de implementación, basada en los principios del nuevo federalismo, donde se plantea la concurrencia de todos los ámbitos de gobierno, así como de la sociedad rural, en procesos de planeación y ejecución de los programas gubernamentales con incidencia en el sector rural.

El cambio radical de visión de desarrollo, a partir del surgimiento de la LDRS, representó un reto importante para probar la capacidad de las estructuras gubernamentales del orden federal, estatal y municipal en la planeación y ejecución de la política sectorial desde una perspectiva común. Los resultados observados al día de hoy generan dudas sobre la forma en la que los programas federales se encuentran actualmente articulados y la forma en la que están siendo ejecutados.

En este sentido, el presente trabajo tiene como objetivo aportar elementos técnicos al Gobierno Mexicano que permitan una gestión eficiente y eficaz de la política de desarrollo rural. Esto, mediante una propuesta de consolidación de los instrumentos de política sectorial, derivada de la sistematización y análisis de los diferentes programas y proyectos que actualmente operan en el ámbito rural.

1.2. Alcance y límites del análisis los instrumentos de política agropecuaria, rural y pesquera

Como primera etapa del análisis se planteó identificar potenciales duplicidades y contraposiciones entre programas federales, que limiten la consecución de los objetivos de desarrollo rural; así también, se planteó identificar aquellas posibles relaciones de complementariedad que permitan potenciar los impactos de los programas. Como eje de referencia para el análisis de estas relaciones se utilizaron los objetivos de los programas de la SAGARPA, por ser la dependencia rectora de la política rural –de acuerdo a la LDRS.

A partir de este planteamiento inicial, se establecieron definiciones para identificar duplicidades, complementariedades y contraposiciones entre programas (Cuadro 1.). Estas definiciones tuvieron como punto de partida los siguientes tres supuestos: 1) los programas cuentan con objetivos claros y están expresados de manera unívoca en sus respectivas reglas de operación; 2) los programas definen con precisión su población objetivo; y 3) es posible identificar con claridad el tipo de apoyo que cada programa ofrece para su población objetivo.

Un análisis preliminar, realizado para generar un mapeo de todos los programas federales que inciden en el sector rural, permitió observar la

inviabilidad de utilizar las definiciones de *duplicidad*, *complementariedad* y *contraposición* originalmente planteadas. Esto se debió a que en la mayor parte

Cuadro 1. Definiciones originales de las relaciones entre programas

Duplicidad: Existe duplicidad cuando un programa o proyecto tiene **objetivos específicos similares** a los de otro programa o proyecto, pero en particular cuando los **tipos de apoyo** que otorga un programa o proyecto son **similares o idénticos** a los otorgados por otro programa o proyecto. Asimismo, existe duplicidad cuando dichos tipos de apoyo se canalizan a una **población objetivo** que comparte las **mismas características** socioeconómicas.

Complementariedad: Existe complementariedad cuando los programas o proyectos brindan **apoyos** los cuales, al aplicarse conjuntamente, **potencian mutuamente sus efectos** e impactan positivamente en el logro de los objetivos de los programas o proyectos, aumentando su eficacia.

Contraposición: Existe contraposición cuando los programas o proyectos, con **objetivos contrapuestos**, se aplican sobre una misma población objetivo; o bien cuando los **tipos de apoyo** de un programa o proyecto tienen efectos que **neutralizan o disminuyen los efectos** de otro(s) programa(s) o proyecto(s), resultando en

de los programas los supuestos 1 y 2 no se cumplieron. En primer lugar, ello se debió a que no fue posible identificar con claridad los objetivos que persiguen los programas pues, en general, la forma en la que se expresan los objetivos en las reglas de operación es ambigua y, en varios casos, no existe una correlación lógica con las acciones y tipos de apoyo propuestos en el diseño de dichos programas; y en segundo lugar, porque la forma en la que se encuentra definida la población objetivo –en prácticamente todos los programas– no cumple con criterios técnicos de especificidad que permitan una selectividad unívoca de los sujetos afectados por el problema público que pretende resolver cada programa.

Este panorama obligó a replantear el nivel de análisis para generar una propuesta implementable para el reordenamiento y consolidación de los instrumentos de la política sectorial. De este modo, fue necesario redefinir conceptualmente las relaciones entre programas como se muestra en el Cuadro 1.1. Las principales características de esta nueva definición de relaciones son las siguientes: a) se consideran a los objetivos de los programas de la SAGARPA¹ como **único criterio** para establecer las relaciones entre programas; b) para el caso de las relaciones de duplicidad, se hace énfasis en identificar aquellos programas que ofrecen los mismos **tipos de apoyo** y; c) las relaciones de complementariedad y contraposición se sustentan en una **interpretación** de los potenciales efectos que puede tener un tipo de apoyo específico en los objetivos de los programas de la SAGARPA.

Cuadro 1.1. Redefinición de las relaciones entre programas

Duplicidad: Existe duplicidad cuando algún programa federal otorga el **mismo tipo de apoyo** que el otorgado por programas de la SAGARPA, para **propósitos** que se puedan interpretar como **similares**; además de estar orientados al mismo tipo de población.

Complementariedad: Existe complementariedad entre programas cuando algún programa federal, por el **tipo de apoyo** que ofrece, puede potenciar el **impacto** de los apoyos otorgados por los programas de la SAGARPA.

Contraposición: Existe contraposición entre programas cuando algún programa federal, por el **tipo de apoyo** que ofrece, puede **reducir o neutralizar el impacto** esperado de los programas de la SAGARPA.

¹ Los ocho programas base de la SAGARPA son: 1) Programa para la Adquisición de Activos Productivos, 2) Programa de Apoyos Directos al Campo, 3) Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural, 4) Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria, 5) Programa de Atención a Problemas Estructurales, 6) Programa de Soporte, 7) Programa de Atención a contingencias Climatológicas y, 8) Programa de Fortalecimiento al la Organización Rural.

Esta redefinición conceptual de relaciones entre programas delimitó el alcance del análisis de las relaciones entre programas.

A partir del análisis fue posible observar que existen alrededor de 52 programas de la administración pública federal que guardan relaciones de duplicidad, 19 presentan condiciones de potencial complementariedad y en cuatro se observan riesgos de contraposición. Del mismo modo, se identificaron 16 proyectos estratégicos de la SAGARPA que guardan relaciones de duplicidad.

Es importante resaltar que gran parte de las duplicidades que se identificaron en la primera fase de análisis tienen como origen la forma en la que se encuentra definida la población objetivo en cada programa. La forma tan genérica en la que se describe a la población objetivo, en las respectivas reglas de operación de cada programa, hace que prácticamente cualquier habitante del medio rural sea elegible para recibir apoyos de diversos programas. Esta circunstancia obstaculiza la focalización de los recursos hacia la población que más los necesita y, en consecuencia, se da una redundancia en los espacios de incidencia que puede tener cada programa.

Por otro lado, el trabajo de campo permitió identificar tres situaciones que, en varios casos, acentúan las relaciones existentes entre programas, éstas son:

- Los operadores no identifican con claridad el objetivo del programa que operan.
- A pesar de que la mayor parte de los programas han cambiado respecto a su diseño original, existen rutinas organizacionales que hacen que los operadores apliquen criterios administrativos asociados a un diseño previo del programa en cuestión.
- La mayor parte de los operadores reconoce que existe un amplio margen en la reglamentación que permite que prácticamente cualquier habitante del medio rural tenga acceso a recursos del programa que opera. Sin embargo, consideran que de no ser así, existirían problemas de corte político que afectarían el quehacer administrativo de su unidad operativa.

Estos tres aspectos observados en campo fueron factores determinantes de las *duplicidades* que en la actualidad se observan entre programas de diversas dependencias federales, ello en cuanto al otorgamiento de apoyos del mismo tipo al mismo tipo de población.

En el caso de las relaciones de *complementariedad*, se observa que las complementariedades que se dan no son consecuencia de una planeación concurrente o de una instrumentación coordinada de los programas. Más bien,

estas complementariedades son casuales y de ninguna forma existe, como referente, un objetivo compartido entre programas.

Otro aspecto que resaltó en la configuración de programas federales es la ausencia de estrategias concretas –tanto en el diseño como en la implementación—para evitar potenciales *contraposiciones* entre los programas que persiguen fines de eficiencia económica respecto a aquellos que buscan propiciar un uso sustentable de los recursos naturales en la producción primaria. A pesar de que la sustentabilidad es un tema recurrente en el discurso de la política sectorial, en la práctica no se identifican esfuerzos serios por incorporar criterios de sustentabilidad en la asignación de recursos públicos.

Como consecuencia del análisis realizado, es posible afirmar que a nivel federal los instrumentos de política pública que inciden en el sector rural se encuentran desarticulados de lo que debería ser una estrategia común. Tal es el caso de aquellos programas de la SAGARPA, la SE, la SRA y la SEDESOL que simultáneamente pueden otorgar el mismo tipo de apoyo al mismo tipo de población, sin utilizar criterios técnicos compartidos para la consecución de algún objetivo de desarrollo rural. En el mismo sentido, existe un conjunto de áreas de oportunidad para potenciar los efectos de los programas públicos por medio de la complementariedad entre ellos; sin embargo, esta complementariedad no se da como una práctica común en la actualidad.

El principal reto para eliminar en el mediano plazo las duplicidades y contraposiciones originadas de una inadecuada especificación de los programas radica en reformular el diseño de los programas que inciden en el medio rural y la rearticulación de los mismos en torno a los problemas sectoriales. Esta tarea es ardua y requiere de la participación de los diversos agentes que participan en el proceso de diseño e implementación de los programas vinculados con el sector. En el Capítulo 10 se presenta un conjunto de reflexiones que pretende señalar los aspectos básicos que se deben considerar en una reformulación, de mediano plazo, de los programas que inciden en el desarrollo del medio rural.

No obstante, en el corto plazo existen condiciones para hacer un reordenamiento gradual de los programas en función del tipo de apoyos que ofrecen y así evitar, por un lado, los esfuerzos duplicados y contrapuestos por parte de diversas dependencias; y, por el otro, a potenciar de manera consciente y racional los impactos que pueden generar la aplicación de dos tipos de apoyo diferentes en el desarrollo del medio rural. En los Capítulos del 2 al 9 se presentan recuadros con propuestas de aplicabilidad en el corto plazo que permitirían evitar ciertas redundancias, sin la necesidad de modificar el actual arreglo institucional de la política sectorial.

1.3 Metodología

El análisis se planteó en dos fases. La primera consistió en la realización de un análisis documental de las potenciales relaciones que guardan los programas y proyectos que inciden en el medio rural. Esta actividad consistió en recopilar y analizar la información de los programas de la SAGARPA y de los principales programas que conforman el Programa Especial Concurrente (PEC), utilizando los siguientes criterios: a) problemática que cada uno de estos pretende resolver, b) objetivos generales, c) objetivos específicos, d) tipos de apoyo que otorgan, e) población potencial y f) población objetivo. Las fuentes principales de información en esta primera fase fueron las reglas de operación vigentes de los programas y proyectos, de lineamientos de operación y, en algunos casos, de las evaluaciones de consistencia y resultados. Mediante este mecanismo se recopiló información de los ocho programas eje de la SAGARPA y de 85 programas federales que inciden en el desarrollo del sector rural. También se incluyeron algunos de los proyectos denominados estratégicos que actualmente opera la SAGARPA, principalmente a través de otras entidades que fungen como agentes técnicos, entre ellos: AGROASEMEX, FIRA, FIRCO, Financiera Rural y CONAPESCA. A partir de esta información se identificaron potenciales relaciones de duplicidad, complementariedad y contraposición entre los programas de la SAGARPA y aquellos operados por otras dependencias federales.

La segunda fase del análisis consistió en la constatación en campo de las relaciones entre programas que fueron identificadas en la primera fase del análisis, para lo cual se llevaron a cabo visitas a varias entidades federativas. Los estados visitados se seleccionaron atendiendo a los criterios de representatividad geográfica (norte, centro y sur de la República); representatividad en los programas de desarrollo rural; es decir, estados en donde operan la mayor cantidad de programas destinados al desarrollo rural; y representatividad presupuestal, estados a los que se les haya asignado una mayor cantidad relativa de recursos de los programas destinados al desarrollo rural. Asimismo, se llevaron a cabo entrevistas al nivel central. Todo lo anterior fue con el objeto de verificar si las relaciones identificadas se presentan en la operación, tanto a nivel federal como estatal.

La realización de esta actividad requirió de la elaboración previa del instrumento necesario para la constatación de las relaciones de los programas en la operación. Para ello se diseñó una Guía de Entrevistas para el trabajo de campo, cuyos apartados fueron los siguientes: i) datos de identificación del entrevistado, ii) constatación de relaciones, iii) beneficiarios, iv) arreglo institucional y v) planeación, presupuestación y operación de los programas y proyectos.

De esta manera se realizaron visitas a siete entidades federativas: Chihuahua, Estado de México, Jalisco, Oaxaca, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas, donde se aplicó la guía de entrevistas a 108 funcionarios de la SAGARPA y de otras dependencias consideradas en el mapeo. A nivel central se realizaron entrevistas a funcionarios de la SAGARPA y de la SEDESOL. Las entrevistas con los informantes clave permitieron constatar las relaciones de duplicidad, complementariedad o contraposición entre los programas y proyectos e incluso la redefinición, en algunos casos, de las relaciones establecidas inicialmente, a partir de la información documental consultada.

Con base en los insumos generados para el análisis de relaciones que guardan entre sí los programas y proyectos, se procedió a realizar el diseño de un Sistema en línea², mismo que constituye una herramienta de gestión práctica para analizar el tipo de relaciones entre programas y proyectos.

Dicho Sistema se compone de dos módulos en los que el usuario podrá encontrar: i) el análisis de relaciones entre los programas del gobierno federal que inciden en el sector rural y ii) el análisis específico de las relaciones existentes entre los programas y proyectos estratégicos de la SAGARPA. Cada modulo cuenta con tres secciones; la primera permite al usuario comparar las características de los programas federales, y las características de los programas y proyectos de la SAGARPA. En la segunda, el Sistema provee un listado de los programas y proyectos que concuerdan con criterios específicos de selección, basados en objetivos, población objetivo y tipo de apoyos que ofrecen. Finalmente, la tercera sección del Sistema muestra las relaciones de duplicidad, complementariedad y contraposición que presentan los programas de otras dependencias federales hacia los programas de la SAGARPA, así como las relaciones de duplicidad y complementariedad entre los programas eje de la SAGARPA y los proyectos estratégicos de la Secretaría. Forman parte del Sistema, también, la metodología del mapeo de programas y proyectos que explica los alcances y límites del estudio, así como la guía del usuario del Sistema.

1.4. Estructura y contenido del informe

Como se mencionó en la sección 1.2, el eje de análisis son los programas de la SAGARPA. Las duplicidades, complementariedades y contraposiciones fueron identificadas en función del efecto que los apoyos otorgados por otros programas generan sobre el objetivo específico de cada uno de los ocho programas eje de la SAGARPA. De este modo, del Capítulo 2 al Capítulo 9 se presentan las

² <http://www.smye.info/mapeo/>

relaciones que existen actualmente entre programas de la SAGARPA y programas de otras dependencias. Cada capítulo corresponde al análisis de las relaciones en función a cada objetivo de los ocho programas de la SAGARPA. Cada uno de estos capítulos contiene una sección con la ficha técnica del programa eje de análisis, la descripción de las relaciones identificadas, recuadros –en gris– que ejemplifican la forma en la que se dan las relaciones en la práctica y un conjunto de recomendaciones que pueden ser aplicadas en el corto plazo con el objeto de asignar los recursos destinados al sector rural de una manera más eficiente.

Los recuadros grises que dan cuenta de las relaciones corroboradas en campo, son de tres tipos:

- El primero representado por el símbolo  ilustra formas en las que en la práctica se dan las duplicidades entre programas.
- El segundo, representado por el símbolo  ilustra las posibles formas de complementariedad entre programas.
- El tercero, representado por el símbolo  ilustra la forma en la que se podrían materializar las contraposiciones entre programas.

En el Capítulo 2 se presenta el “Análisis de los programas orientados a capitalizar las unidades económicas rurales”, en donde se analizan las duplicidades, complementariedades y contraposiciones que se dan entre programas federales y el Programa para la Adquisición de Activos Productivos de la SAGARPA. En el Capítulo 3 se analizan los programas que proveen financiamiento para el desarrollo de actividades productivas en el medio rural. En el Capítulo 4 se analizan los programas que fomentan el uso sustentable de los recursos naturales en la producción primaria. En el Capítulo 5 se analizan los programas que otorgan apoyos compensatorios. En el Capítulo 6 se analizan los programas que proveen soporte técnico para el desarrollo de actividades productivas en el medio rural. En el Capítulo 7 se analizan los programas que atienden problemas del medio rural producidos por contingencias climatológicas. En el Capítulo 8 se analizan los programas que buscan fortalecer la organización rural. En el Capítulo 9 se analiza el PROCAMPO, que otorga transferencias directas al ingreso.

Aunque el análisis de los instrumentos de política sectorial se concentró principalmente en las relaciones entre los programas de las diversas dependencias federales, el trabajo de campo permitió observar que hacia el interior de la SAGARPA los “proyectos estratégicos” representan una fuente de duplicidades de esfuerzos dentro de la misma dependencia. En este sentido, es fundamental analizar a profundidad las áreas de oportunidad que presenta actualmente el esquema de “proyectos estratégicos” de la SAGARPA, con el objeto de configurar un esquema programático más eficaz y eficiente que evite la duplicidad de funciones y la dilución de impactos.

Capítulo 2. Análisis de los programas orientados a capitalizar las unidades económicas rurales.

Actualmente se identifican 15 programas de la administración pública federal que muestran relaciones de duplicidad con el Programa para la Adquisición de Activos Productivos de la SAGARPA respecto a la capitalización de unidades económicas rurales. Estos programas se caracterizan por otorgar subsidios para la adquisición de bienes productivos de capital para ser utilizados en actividades económicas agropecuarias y pesqueras. El monto total de los recursos asignados a estos programas para el ejercicio fiscal 2009, incluyendo al Programa para la Adquisición de Activos Productivos, fue de \$29,703 millones de pesos. De igual forma, actualmente alrededor de \$4,800 millones se operan a través de ocho proyectos estratégicos de la SAGARPA, que también otorgan subsidios para la capitalización de unidades económicas rurales. Por otro lado, se identifican siete programas y un fondo de garantías de la administración pública federal con potencial para otorgar apoyos complementarios que ayuden a capitalizar las unidades económicas rurales. El monto total de los recursos que son operados por los programas con potencial de complementariedad asciende a \$11,889 millones de pesos.

El Cuadro 2 contiene la ficha técnica del Programa para la Adquisición de Activos Productivos de la SAGARPA. En la sección 2.1 y 2.2 se muestran las relaciones de duplicidad y de potencial complementariedad que presenta este programa con relación a programas de otras dependencias federales. A partir de cada una de las relaciones identificadas, se han formulado recomendaciones que buscan, por un lado, evitar esfuerzos duplicados de distintas dependencias federales en el otorgamiento apoyos para capitalizar unidades económicas rurales y, por el otro, potenciar la capitalización dichas unidades económicas por medio de la complementariedad entre programas.

Cuadro 2. Ficha técnica del Programa para la Adquisición de Activos Productivos

Objetivo específico del Programa: Incrementar los niveles de capitalización de las unidades económicas de los productores rurales y pesqueros a través del apoyo subsidiario a la inversión en bienes de capital estratégico, para la realización de actividades de producción primaria, sanidad e inocuidad, procesos de agregación de valor y acceso a los mercados, así como actividades productivas del sector rural en su conjunto.

Tipos de apoyo que otorga: a) maquinaria y equipo para la producción primaria, conservación de productos, manejo post-cosecha, transformación, producción no agropecuaria y de servicios; b) material vegetativo, especies zootécnicas y acuícolas para la producción pecuaria, pesquera y acuícola, además de material vegetativo para plantaciones agrícolas perennes; y c) infraestructura para todo tipo de construcción y/o edificación e instalaciones, rehabilitación o ampliación de las mismas, incluyendo embarcaciones, que sean parte de un proyecto productivo o de desarrollo territorial.

Población objetivo: Las personas físicas o morales y grupos (preferentemente ejidos, comunidades indígenas y colonias agropecuarias) que se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, agroindustriales y del sector rural en su conjunto ya sea de manera individual u organizada. **(NOTA:** Si bien esta es la población objetivo indicada por el Programa, en realidad se trata de la población de referencia).

A continuación se muestran las relaciones de duplicidad y complementariedad que presenta este programa con relación a programas de otras dependencias federales. A partir de cada una de las relaciones identificadas se ha formulado una propuesta de realineamiento de programas que permita evitar esfuerzos duplicados, y así propiciar una gestión más eficiente y eficaz de los recursos públicos destinados al campo.

2.1. Relaciones de duplicidad con el Programa para la Adquisición de Activos Productivos de la SAGARPA.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

- 1) El **Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias**, al igual que el Programa para la Adquisición de Activos Productivos, otorga subsidios para la realización de obras de infraestructura productiva tales como invernaderos, silos e infraestructura pecuaria, mismos que inciden en la capitalización de las unidades económicas de los productores.
- 2) El **Programa de Opciones Productivas**, al igual que el Programa para la Adquisición de Activos Productivos, otorga subsidios para adquisición de activos fijos para la realización de proyectos productivos. Esto se traduce en capitalización de las unidades económicas de los productores.
- 3) El **Programa 3x1 para Migrantes**, al igual que el Programa para la Adquisición de Activos Productivos, otorga subsidios para la adquisición de infraestructura y equipo para la realización de proyectos productivos a través de su componente de Proyectos Productivos para el Fortalecimiento Patrimonial, mismos que inciden en la capitalización de las unidades económicas de los productores.
- 4) El **Programa del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART)**, al igual que el Programa para la Adquisición de Activos Productivos, apoya con recursos económicos para la adquisición herramientas de trabajo, en este caso vinculadas al proceso de producción de artesanías. Esto se traduce en capitalización de las unidades económicas de los productores.



Actualmente la SAGARPA, a través del componente de apoyo a las actividades no agropecuarias del Programa para la Adquisición de Activos Productivos, otorga subsidios para el equipamiento de talleres artesanales. De igual forma, se observa que programas como FONAES, PRONAFIM, FOMMUR, PROCAPI, POPMI y los Fondos Regionales Indígenas están entregando el mismo tipo de apoyo a artesanos que habitan en zonas rurales. Para este tipo de apoyo, las duplicidades de esfuerzos son evidentes.

Secretaría de Economía (SE).

- 5) El **Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)**, al igual que el Programa para la Adquisición de Activos Productivos, apoya con capital de inversión para la adquisición de maquinaria, equipo ligero o pesado, equipo especializado, mobiliario y herramientas, árboles frutales, plantas o cualquier especie vegetal y ganado o aves de corral, cuando éstos se utilicen como un bien productivo, por lo tanto, ambos programas pueden capitalizar a las unidades económicas de los productores a través del mismo tipo de apoyo.



Actualmente, los productores pecuarios reciben subsidios del FONAES para la adquisición de bienes de capital; por ejemplo ganado vacuno y bovino para su reproducción, los cuales también son otorgados por el Programa para la Adquisición de Activos Productivos de la SAGARPA. De forma análoga, el Programa para la Adquisición de Activos Productivos de la SAGARPA otorga actualmente apoyos para el desarrollo de actividades no agropecuarias, por ejemplo para la instalación y equipamiento de centros de cómputo en localidades rurales, actividad que es desarrollada al mismo tiempo por el FONAES. En ambos casos, las duplicidades en el otorgamiento de apoyos son evidentes, tanto para las actividades de naturaleza agropecuaria como aquellas que se encuentran fuera de esa esfera.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

Comisión Nacional Forestal (CONAFOR)

- 6) **ProÁrbol**, al igual que el Programa para la Adquisición de Activos Productivos, apoya con subsidios para la adquisición de activos productivos, en este caso maquinaria y equipo para el aprovechamiento y extracción de los recursos forestales. Esto se traduce en capitalización de las unidades económicas de los productores.



ProÁrbol otorga subsidios para la adquisición de maquinaria y equipo para el aprovechamiento de recursos maderables; entre ellos pino, encino y ciprés. Este tipo de apoyo para la inversión en bienes de capital también es subsidiado por el Programa para la Adquisición de Activos Productivos de la SAGARPA. Esta circunstancia hace evidente la duplicidad de acciones en materia de capitalización de las unidades económicas rurales.

Comisión Nacional del Agua (CONAGUA).

- 7) El **Programa de Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego**, al igual que el Programa para la Adquisición de Activos Productivos, apoya para la adquisición de activos productivos como son sistemas de riego, equipos de medición de agua y agricultura controlada, mismos que inciden en la capitalización de las unidades económicas de los productores rurales.
- 8) El **Programa de Modernización y Tecnificación de Unidades de Riego**, al igual que el Programa para la Adquisición de Activos Productivos, entrega recursos para la adquisición de activos productivos, como son sistemas de riego, equipos de medición de agua y agricultura controlada; por lo tanto, ambos programas pueden capitalizar las unidades económicas de los productores rurales a través del mismo tipo de apoyo.



En la práctica, el Programa de Modernización y Tecnificación de Unidades de Riego, que opera CONAGUA, otorga subsidios para la adquisición de tecnología bajo ambiente controlado, por ejemplo invernaderos. Este tipo de apoyos para la capitalización de las unidades económicas en el medio rural también los brinda la SAGARPA a través del Programa para la Adquisición de Activos Productivos. Aunque la CONAGUA también opera proyectos de gran escala, es evidente que los apoyos dirigidos a las unidades económicas rurales se duplican con los que ofrece la SAGARPA.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

- 9) El **Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)**, al igual que el Programa para la Adquisición de Activos Productivos, apoya con subsidios para la adquisición o, en su caso, rehabilitación de infraestructura productiva y maquinaria y equipo, así como para la adquisición de material vegetativo para plantaciones agrícolas perennes y especies zootécnicas para la producción pecuaria, mismos que inciden en la capitalización de las unidades económicas de los productores.

- 10) El **Programa de Fondos Regionales Indígenas**, al igual que el Programa para la Adquisición de Activos Productivos, apoya con subsidios para la adquisición de bienes de capital e infraestructura productiva. Esto se traduce en capitalización de las unidades económicas de los productores.



Un ejemplo de las duplicidades identificadas es el hecho de que el Programa de Fondos Regionales Indígenas otorgó subsidios para que un grupo organizado de productores adquiriera una despulpadora de café. Este tipo de acciones, que contribuyen la capitalización de las unidades económicas en el medio rural, también se apoya actualmente por parte del Programa para la Adquisición de Activos Productivos de la SAGARPA.

- 11) El **Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)**, al igual que el Programa para la Adquisición de Activos Productivos, otorga subsidios para la adquisición de activos productivos: herramientas, maquinaria y equipos, así como para la realización de obras de infraestructura productiva; por lo tanto, ambos programas inciden en la capitalización de las unidades económicas de los productores a través del mismo tipo de apoyo.
- 12) El **Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas**, al igual que el Programa para la Adquisición de Activos Productivos, apoya con subsidios para la adquisición de activos productivos, en este caso para infraestructura y equipamiento de sitios de turismo alternativo. Esto se traduce en capitalización de las unidades económicas de los productores.



Los subsidios para la adquisición de activos productivos para proyectos de turismo alternativo pueden ser otorgados por parte de varias dependencias. Ello se pudo constatar en los programas de la CDI, de la Secretaría de Economía, a través del FONAES; y en la SAGARPA, que también entrega este tipo de apoyos para el desarrollo de actividades no agropecuarias, a través del Programa para la Adquisición de Activos Productivos.

Secretaría de la Reforma Agraria (SRA).

- 13) El **Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras**, al igual que el Programa para la Adquisición de Activos Productivos, apoya con subsidios para la adquisición de activos productivos, ya sea para desarrollo del prototipo de negocio o para un proyecto agro-empresarial, mismos que inciden en la capitalización de las unidades económicas rurales.



Un ejemplo de las duplicidades identificadas está en el hecho de que el Programa Joven Emprendedor Rural y el Programa Fondo de Tierras de la Secretaría de la Reforma Agraria subsidian a los jóvenes emprendedores del medio rural para la adquisición de empacadoras de vegetales. Este tipo de apoyo para maquinaria y equipo, que permite dar valor agregado a la producción primaria, también lo otorga el Programa para la Adquisición de Activos de la SAGARPA.

- 14) El **Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)**, al igual que el Programa para la Adquisición de Activos Productivos, entrega subsidios para la adquisición de infraestructura productiva para el desarrollo de proyectos productivos; por lo tanto, ambos programas tienen como efecto la capitalización de las unidades económicas rurales a través del mismo tipo de apoyo.
- 15) El **Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)**, como en el caso de Programa para la Adquisición de Activos Productivos, entrega apoyos para la inversión en proyectos productivos mediante la adquisición de bienes de capital y para la realización de obras de infraestructura productiva, mismos que inciden en la capitalización de las unidades económicas de los productores rurales.



Actualmente, el PROMUSAG otorga apoyos a los grupos de mujeres para la compra de utensilios y estantería para la instalación de una tienda de abarrotes. Este tipo de apoyos también lo proporciona el Programa para la Adquisición de Activos Productivos, a través de su componente de apoyo a las actividades no agropecuarias. Esto hace evidente la duplicidad de acciones en torno a los esfuerzos para la capitalización de las unidades económicas en el medio rural.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (CONAPESCA).

- 16) El **Proyecto de Sustitución de Motores Fuera de Borda para Embarcaciones Menores**, al igual que el Programa para la Adquisición de Activos Productivos, entrega apoyos para la adquisición de activos productivos estratégicos, en este caso para la compra de un motor fuera de borda nuevo para sustituir el motor que se encuentre en uso, por lo tanto, ambos programas pueden capitalizar las unidades económicas de los productores a través del mismo tipo de apoyo.

Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO).

- 17) El **Proyecto Estratégico de Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol (PROMAF)** al igual que el Programa para la Adquisición de Activos Productivos, entrega subsidios para la adquisición de infraestructura básica productiva, misma que incide en la capitalización de las unidades económicas de los productores rurales.



El PROMAF entrega apoyos a los productores del medio rural para la adquisición de infraestructura y equipo de acopio, manejo y conservación, ya sea de maíz y/o de frijol. Este tipo de apoyos para infraestructura básica productiva, que permite almacenar y generar valor agregado a la producción primaria, también lo otorga el Programa para la Adquisición de Activos de la SAGARPA. En este ejemplo, la duplicidad es evidente.

- 18) El **Proyecto de Apoyo a la Infraestructura de Rastros y Obradores Tipo Inspección Federal (TIF) para Ganado Bovino y Porcino**, al igual que el Programa para la Adquisición de Activos Productivos, entrega apoyos para inversiones en infraestructura y equipamiento: adquisición, construcción o mejoramiento de instalaciones fijas, e instalación y prueba de maquinaria y equipos, incluyendo sistemas y equipos de energía renovable, en este caso para rastros y obradores. Esto se traduce en capitalización de las unidades económicas de los productores.

- 19) El **Proyecto de Apoyo al Valor Agregado de Agronegocios con Esquemas de Riesgo Compartido (PROVAR)**, al igual que el Programa para la Adquisición de Activos Productivos, apoya con subsidios para la adquisición, construcción o mejoramiento de instalaciones fijas, en este caso para la instalación y prueba de maquinaria y equipos nuevos, incluyendo sistemas y equipos de energía renovable, por lo tanto, ambos programas pueden capitalizar las unidades económicas rurales a través del mismo tipo de apoyo.
- 20) El **Proyecto Estratégico de Agricultura Protegida (PROAP)**, al igual que el **Programa para la Adquisición de Activos Productivos**, entrega apoyos para la adquisición de estructuras, infraestructura y equipamiento, en este caso para proyectos de agricultura protegida bajo el esquema de Clúster. Esto se traduce en capitalización de las unidades económicas rurales.
- 21) El **Proyecto Estratégico de Tecnificación de Riego**, al igual que el Programa para la Adquisición de Activos Productivos, entrega apoyos para la realización de obras de infraestructura productiva, en este caso para la adquisición e instalación de sistemas de riego tecnificado a nivel parcelario para la realización de actividades de producción primaria, mismos que inciden en la capitalización de las unidades económicas rurales.



Actualmente, la SAGARPA, a través del Proyecto Estratégico de Tecnificación de Riego que opera FIRCO, otorga subsidios para sistemas de riego por microaspersión. De igual forma, se observa que a través del Programa para la Adquisición de Activos Productivos, también de la SAGARPA, los productores agrícolas reciben este tipo de apoyo para la tecnificación de sus unidades económicas rurales. En este caso, la duplicidad de acciones y de esfuerzos es evidente.

- 22) El **Proyecto Estratégico para el Fortalecimiento de infraestructura para la movilización y Acopio de Granos y Oleaginosas (FIMAGO)**, al igual que el Programa para la Adquisición de Activos Productivos, apoya para la realización de obras de infraestructura productiva: construcción, modernización, ampliación y acondicionamiento y/o equipamiento, en este caso para el acopio y movilización de granos y oleaginosas; por lo tanto, ambos programas pueden capitalizar las unidades económicas rurales a través del mismo tipo de apoyo.

- 23) **El Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA)**, al igual que el Programa para la Adquisición de Activos Productivos, apoya con subsidios para la adquisición de bienes de capital, en este caso para la compra de estufas ahorradoras de leña y tanques de ferrocemento para la producción de alimentos de traspatio. Esto se traduce en capitalización de las unidades económicas rurales.

Cuadro 2.1. Recomendaciones para evitar esfuerzos duplicados de diversas dependencias federales en la capitalización de unidades económicas rurales

Línea de Acción 1: Se recomienda que la SAGARPA sea la única dependencia federal que otorgue subsidios para la adquisición de bienes de capital para el desarrollo de actividades productivas agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas; esto incluye subsidios para maquinaria y equipo, material vegetativo, especies zootécnicas y acuícolas, e infraestructura para la realización de actividades de producción primaria, sanidad e inocuidad. Ello implica que otras dependencias ajenas a la SAGARPA se abstengan de otorgar subsidios en los rubros aquí mencionados y concentrarse en aquellos que no tienen relación con las actividades productivas del sector agropecuario y pesquero. (El **Anexo 1** muestra una tabla que detalla los tipos de apoyo que sería conveniente reasignar para cada programa de las diversas dependencias federales).

Justificación: En el marco de la estructura administrativa federal, la SAGARPA tiene como responsabilidad administrar y fomentar las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, ello en coordinación con las dependencias competentes. En ese marco, la SAGARPA cuenta con el perfil técnico, capacidad institucional y experiencia para analizar la viabilidad de invertir recursos públicos en bienes de capital para el desarrollo de actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas en el medio rural.

Línea de Acción 2: Se recomienda que la SAGARPA se abstenga de otorgar subsidios para la adquisición de bienes de capital orientados al desarrollo de actividades productivas no agropecuarias, como son subsidios para maquinaria y equipo de panaderías, peluquerías, talleres artesanales, centros de cómputo, restaurantes y proyectos de turismo alternativo, entre otros. Esto implica que las dependencias ajenas a la SAGARPA se hagan cargo de satisfacer la demanda de este tipo de bienes de acuerdo a la experticia de cada dependencia federal. (El **Anexo 2** muestra una tabla que detalla los

tipos de apoyo que sería conveniente reasignar para cada programa de las diversas dependencias federales).

Esta acción se debe llevar a cabo de manera gradual, de tal forma que en el periodo de transición no se quede desatendida la población que actualmente recibe subsidios de parte de SAGARPA para proyectos no agropecuarios.

Justificación: En el marco de la estructura administrativa federal, en coordinación con las dependencias competentes, a la SAGARPA le corresponde administrar y fomentar las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo. Otras dependencias cuentan con un perfil técnico e institucional más apropiado para analizar la viabilidad de invertir recursos públicos en bienes de capital para el desarrollo de proyectos productivos no agropecuarios.

Línea de acción 3: Se estima conveniente replantear el rol de los proyectos estratégicos de la SAGARPA. Sería beneficioso que paulatinamente cada uno de los proyectos se integre como línea estratégica de acción en cada uno de los Programas eje de la SAGARPA, en lugar de permanecer como proyectos independientes. Esto implica llevar a cabo una planeación estratégica, de los Programas eje de la SAGARPA en función de los temas nodales que se pretenden enfrentar.

Justificación: Actualmente no se identifica con claridad el problema coyuntural que dio origen a cada proyecto estratégico. En los hechos existen esfuerzos duplicados en distintas unidades operativas de la SAGARPA respecto a un mismo tipo de apoyo. Esto es, se da una duplicidad de funciones y de estructuras operativas en torno a un mismo problema sectorial.

2.2. Relaciones de potencial complementariedad con el Programa para la Adquisición de Activos Productivos de la SAGARPA.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

- 1) Se pueden generar sinergias entre el **PIDEFIMER** y el **Programa para la Adquisición de Activos Productivos** para potenciar la capitalización de las unidades económicas rurales. Esto sería mediante el acceso al crédito y a las garantías liquidas que otorga el **PIDEFIMER**, a través de los Intermediarios Financieros, ya sea para complementar las aportaciones requeridas por el Programa de Adquisición de Activos Productivos, o bien para la realización

de inversiones adicionales en bienes de capital estratégicos (crédito refaccionario).

- 2) El **Programa Soporte**, a través de su componente de asistencia técnica, capacitación y de generación de bienes públicos, puede potenciar el impacto de los bienes de capital que ofrece el **Programa para la Adquisición de Activos Productivos** para el desarrollo de una actividad productiva rural. Esto es, el Programa Soporte puede ofrecer cursos de capacitación para el uso adecuado de una herramienta o maquinaria de trabajo; o en su caso, ofrecer capacitación que permita conservar un activo productivo de manera más efectiva. En el mismo sentido, los apoyos dirigidos a garantizar la sanidad e inocuidad de los activos productivos permiten conservar dichos activos por mayores periodos de tiempo. En la operación, ambos programas muestran ciertas sinergias al combinar recursos para capacitación y para capitalización en el desarrollo de un proyecto productivo.



Un ejemplo de complementariedad entre estos programas de la SAGARPA, que permitiría potenciar los impactos en la capitalización de las unidades económicas rurales, se puede generar cuando la capacitación y la asistencia técnica orientada al uso y mantenimiento adecuado de los invernaderos (agricultura protegida) pueden propiciar su conservación en el mediano y largo plazo. Otro ejemplo es cuando la sanidad vegetal y la salud animal permiten conservar en buen estado a plantaciones y hatos, respectivamente.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Financiera Rural (FR)

- 3) Se pueden generar sinergias entre el **Programa para la Constitución de Garantías Líquidas** y el **Programa para la Adquisición de Activos Productivos** para la potenciar la capitalización de las unidades económicas rurales. Esto puede darse mediante el acceso a las garantías líquidas que otorga el **Programa para la Constitución de Garantías Líquidas** para la obtención de crédito, ya sea para complementar las aportaciones requeridas por el Programa para la Adquisición de Activos Productivos, o bien para la realización de inversiones adicionales en bienes de capital estratégicos.



Por ejemplo, un productor agrícola puede complementar sus necesidades de capital para la adquisición de un tractor y potenciar la capitalización de su unidad económica mediante el acceso a los subsidios del Programa para la Adquisición de Activos Productivos de la SAGARPA y la obtención de garantías líquidas para la contratación de un crédito refaccionario. Esta garantía líquida puede ser otorgada por el Programa para la Constitución de Garantías Líquidas de la Financiera Rural.

Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR)

- 4) Se pueden generar sinergias entre el **Programa de Capital de Riesgo para Acopio, Comercialización y Transformación** y el **Programa para la Adquisición de Activos Productivos** para potenciar la capitalización de las unidades económicas rurales. Esto sería mediante el acceso a esquemas de financiamiento de capital de riesgo, como el que otorga el **Programa de Capital de Riesgo para Acopio, Comercialización y Transformación**, para realizar inversiones adicionales en bienes de capital estratégicos (crédito refaccionario).

Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA)

- 5) Se pueden generar sinergias entre el **Programa de Fomento Financiero Apoyo en Tasa de Interés** y el **Programa para la Adquisición de Activos Productivos** para potenciar la capitalización de las unidades económicas rurales. Esto puede ser mediante el acceso al crédito refaccionario a tasas de interés preferencial, como el que otorga el **Programa de Fomento Financiero Apoyo en Tasa de Interés**, con el que se pueden realizar inversiones adicionales en bienes de capital estratégicos.

Secretaría de Economía (SE)

- 6) Se pueden generar sinergias entre el **FOMMUR** y el **Programa para la Adquisición de Activos Productivos** para potenciar la capitalización de las unidades económicas rurales. Esto podría ser mediante el acceso al microfinanciamiento que otorga el **FOMMUR**, a través de Instituciones de Microfinanciamiento (IM) e Intermediarios Financieros (IF), para realizar inversiones adicionales en bienes de capital estratégicos.



Un ejemplo de complementariedad entre estos programas es el apoyo que cada uno de ellos puede proporcionar a un grupo de mujeres para la producción de conservas vegetales. Mientras el Programa para la Adquisición de Activos Productivos puede otorgar subsidios para la rehabilitación y/o construcción de las instalaciones (agroindustria), el FOMMUR puede proporcionar apoyo crediticio para la adquisición de maquinaria y equipo para la producción y la conservación: ollas de presión, refrigeradores y maquinaria para empaque al alto vacío, entre otros.

- 7) Se pueden generar sinergias entre el **PRONAFIM** y el **Programa para la Adquisición de Activos Productivos** para potenciar la capitalización de las unidades económicas rurales. Esto puede ser mediante el acceso a los créditos y garantías que otorga el **PRONAFIM**, a través de las Instituciones de Microfinanciamiento (IM) y los Intermediarios Financieros (IF), para realizar inversiones adicionales en bienes de capital estratégicos.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)

- 8) Se pueden generar sinergias entre el **FONAGA** y **Programa para la Adquisición de Activos Productivos** para potenciar la capitalización de las unidades económicas rurales. Esto puede ser mediante el acceso a las garantías complementarias que otorga el **FONAGA** para obtener crédito formal, a través de Intermediarios Financieros (IF), que puede ser utilizado para realizar inversiones adicionales en bienes de capital estratégicos.

Cuadro 2.2. Recomendaciones para potenciar la capitalización de unidades económicas rurales a través de la complementariedad entre programas de diversas dependencias federales.

1) Es recomendable que los apoyos otorgados por el Programa para la Adquisición de Activos Productivos se acompañen de asistencia técnica y capacitación, pues la evidencia empírica demuestra que de esta manera se hace un uso más eficiente de la maquinaria y equipo productivo; así como una mejor conservación de los activos productivos en el tiempo.

2) En el caso de productores de bajos recursos, el acceso al crédito es fundamental para adquirir un bien de capital por medio de Programa para la Adquisición de Activos Productivos. Por tal motivo, es importante que para este tipo de productores los programas operen de manera coordinada.

Capítulo 3. Análisis de los programas que proveen financiamiento para el desarrollo de actividades productivas en el medio rural.

Actualmente se identifican tres programas de la administración pública federal que muestran relaciones de duplicidad con el Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMER) de la SAGARPA, en lo que se refiere al tipo de subsidios que otorga para ampliar el acceso al financiamiento para productores del medio rural. El monto total de los recursos asignados al PIDEFIMER para el ejercicio fiscal 2009 fue de \$ 4,049 millones de pesos. Por otro lado, se identifican cinco programas y un proyecto estratégico con potencial para otorgar apoyos complementarios que propicien un mayor acceso al financiamiento para el desarrollo de actividades productivas en el sector agropecuario.

Cabe señalar que la totalidad de los recursos del PIDEFIMER son operados por dos agentes técnicos: 1) Fidecomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) y 2) Financiera Rural. De este modo, las relaciones de duplicidad se identificaron en función del tipo de apoyos que otorgan los programas específicos operados por estos dos agentes técnicos en contraste con otros programas que otorgan apoyos similares y que son operados por otras dependencias federales.

A continuación se muestra la ficha técnica del PIDEFIMER.

**Cuadro 3. Ficha técnica del Programa de Inducción y Desarrollo del
Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMER).**

Objetivo específico del Programa: Ampliar y profundizar el acceso a los servicios financieros en el medio rural.

Tipos de apoyo que otorga:

a) Apoyo a Intermediarios Financieros:

i. Fortalecimiento de intermediarios financieros: elaboración de diagnósticos, planes de negocios e implementación de los mismos; y apoyos para automatización en conceptos de adquisición de equipos informáticos, y accesorios para comunicación en red de dichos sistemas y acceso a Internet.

ii. Fortalecimiento de intermediarios financieros: aportaciones de recursos para los intermediarios financieros que amplíen sus líneas de crédito o se comprometan a abrir nuevas sucursales en zonas de escasa presencia de servicios financieros; capitalización de intermediarios financieros (aportaciones directas para constituir reservas líquidas sin derecho a retiro en el capital social de los intermediarios financieros en proceso de constitución o autorización para operar); y recursos para monitoreo, supervisión y calificación de intermediarios financieros y organismos de integración.

b) Apoyo a Instrumentos de Inducción y Desarrollo del Financiamiento:

i. Constitución de garantías y consolidación empresarial de fideicomisos de inversión, garantía o fuente alterna de pago que sirva para respaldar una operación crediticia.

Población objetivo: Intermediarios financieros constituidos prioritariamente por productores que presten servicios en el medio rural; personas físicas o morales que de manera organizada realicen actividades de contratación y dispersión de créditos en el medio rural; así como las personas físicas o morales que, de manera individual o colectiva, se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, agroindustriales y del sector rural en su conjunto, sin acceso o con dificultades para obtener financiamiento suficiente y oportuno, sean hombres o mujeres. **(NOTA:** Si bien esta es la población objetivo indicada por el Programa, en realidad se trata de la población potencial).

Los programas de FIRA y Financiera Rural que otorgan el tipo de apoyos especificados en el PDEFIMER para ampliar el acceso al financiamiento son los siguientes:

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)

1) Programa de Fomento Tecnológico Esquema de Fortalecimiento de las Competencias Financiera y Empresarial para Intermediarios Financieros No Bancarios.

Agente Técnico: FIRA.

Descripción: Este programa otorga apoyos a los intermediarios financieros para la adquisición de tecnologías de información, incluye la adquisición de software y, en su caso, contratación de servicios informáticos de soporte técnico, así como para la formulación de planes de negocios. Este tipo de apoyos permite **fortalecer las capacidades organizacionales** de los intermediarios financieros y así mejorar el acceso a los servicios financieros en el medio rural.

2) Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales.

Agente técnico: Financiera Rural

Descripción: Este programa otorga apoyos a los intermediarios financieros para la elaboración de diagnósticos y planes de negocio. En este programa también se busca **fortalecer las capacidades organizacionales y gerenciales** de los intermediarios financieros, y así mejorar el acceso a los servicios financieros en el medio rural.

3) Programa para la Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito.

Agente técnico: Financiera Rural

Descripción: Este programa otorga apoyos a los intermediarios financieros para la adquisición de equipo de cómputo, pago de planes de promoción y servicios de supervisión, así como para ampliar su capital social. En este caso los apoyos se dirigen tanto a **fortalecer las capacidades organizacionales** del intermediario financiero como para **mejorar su nivel de capitalización financiera**. Estas acciones devienen en mejores servicios de financiamiento al sector rural, tales como un mayor alcance de los mismos.

4) **Programa para la Constitución de Garantías Líquidas.**

Agente técnico: Financiera Rural

Descripción: Este programa otorga apoyos para la constitución de **garantías líquidas** para respaldar operaciones crediticias. Esto permite ampliar el acceso de los productores del medio rural al financiamiento.

Tomando como referente estos cuatro programas, se identificó que tanto el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) como la Secretaría de Economía otorgan apoyos del mismo tipo a través de tres programas. En la sección 3.1 se describe cada una de las relaciones de duplicidad identificadas, y en la sección 3.2 se hace lo mismo para las relaciones de complementariedad.

3.1. Programas de otras dependencias del gobierno federal en los que se identificaron relaciones de duplicidad con el Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMER) de la SAGARPA.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. (BANSEFI)

- 1) El **Programa de Apoyo para Fomentar la Inclusión Financiera y el Fortalecimiento del Sector de Ahorro y Crédito Popular (PAFOSACP)**, al igual que el **Programa para la Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito**, entrega apoyo en numerario a los intermediarios financieros para su capitalización, lo cual permite ampliar el acceso a los servicios financieros en el medio rural.

Secretaría de Economía (SE).

- 2) El **Programa del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)**, al igual que el **Programa de Fomento Tecnológico Esquema de Fortalecimiento de las Competencias Financiera y Empresarial para Intermediarios Financieros no Bancarios**, el **Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales** y el **Programa para la Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito**, entrega apoyos para la adquisición de infraestructura: software, hardware, mobiliario y equipo de cómputo para la modernización de los Intermediarios Financieros, incluyendo Instituciones de Microfinanciamiento, así como para ampliar las líneas de crédito de los intermediarios financieros; por lo tanto, estos programas permiten profundizar

el acceso a los servicios financieros en el medio rural a través del mismo tipo de apoyo.

- 3) El **Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)**, al igual que el **Programa de Fomento Tecnológico Esquema de Fortalecimiento de las Competencias Financiera y Empresarial para Intermediarios Financieros no Bancarios**, el **Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales**, el **Programa para la Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito** y el **Programa para la Constitución de Garantías Líquidas**, entrega apoyos para la adquisición de infraestructura: software, hardware, mobiliario y equipo de cómputo para la modernización de los Intermediarios Financieros, incluyendo Instituciones de Microfinanciamiento. También otorga apoyos para constituir reservas líquidas y para la constitución de garantías para respaldar operaciones crediticias. Esto permite fortalecer capacidades institucionales y financieras de los intermediarios financieros, lo que se traduce en un mejor y mayor acceso a los servicios financieros en el medio rural.



En la práctica, cualquier Intermediario Financiero cuyo objetivo sea la promoción, fondeo y fomento de actividades productivas, como puede ser el caso de una Unión de Crédito, puede acceder a un apoyo para equipo de cómputo para el mejoramiento de su operación, ya sea por parte de PRONAFIM o mediante los apoyos del PIDEEFIMER de la SAGARPA. La normatividad de ambas dependencias prevé el diseño de mecanismos de control para evitar que la población objetivo reciba apoyos, en forma simultánea, dirigidos a los mismos conceptos; sin embargo, estos mecanismos no son claros y, por otra parte, los programas no están focalizando de manera adecuada los subsidios a la población que presenta la problemática que se pretende resolver.

Propuesta de realineamiento en torno a ampliar y profundizar el acceso a los servicios financieros en el medio rural.

A partir de cada una de las relaciones identificadas se ha formulado una propuesta de realineamiento de programas que permita evitar esfuerzos duplicados, y así propiciar una gestión más eficiente y eficaz de los recursos públicos destinados al campo.

Cuadro 3.1. Recomendaciones para evitar esfuerzos duplicados de diversas dependencias federales en la provisión de financiamiento para el desarrollo de actividades productivas del sector rural.

1) Se recomienda que sean las instituciones financieras, a través de la banca de primer y segundo piso, las que se encarguen de fomentar la ampliación y profundización del financiamiento orientado al desarrollo de actividades productivas agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas; esto incluye los apoyos para el fortalecimiento institucional de los intermediarios financieros, para la capitalización financiera de los intermediarios, así como para la constitución de garantías líquidas. Esto implica que la SAGARPA se abstenga de otorgar subsidios en los rubros aquí mencionados y se concentre en la entrega de subsidios directos para la realización de actividades productivas agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas. (El **Anexo 3** muestra una tabla que detalla los tipos de apoyo que sería conveniente reasignar para cada programa de las diversas dependencias federales).

Esta acción se debe llevar a cabo de manera gradual, de tal forma que en el periodo de transición no se quede desatendida la población que actualmente recibe apoyo de parte de SAGARPA, a través de agentes técnicos como son FIRA y Financiera Rural, para fortalecimiento institucional, para capitalización financiera, así como para constitución de garantías líquidas.

Justificación: El marco normativo de la administración pública federal faculta a las instituciones de financiamiento para celebrar operaciones de crédito y descuento y otorgar garantías de crédito para los sectores agropecuario, forestal y pesquero, así como para la agroindustria y otras actividades conexas, afines o que se desarrollen en el medio rural.

3.2. Relaciones de potencial complementariedad con el Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMER) de la SAGARPA.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. (BANSEFI)

- 1) Se pueden generar sinergias entre el **Programa de Apoyo para Fomentar la Inclusión Financiera y el Fortalecimiento del Sector de Ahorro y Crédito Popular (PAFOSACP)** con el **PIDEFIMER** para potenciar el acceso a los servicios financieros en el medio rural, mediante la participación de los productores rurales en las pláticas de educación financiera, y la obtención

de los incentivos económicos que otorga el **PAFOSACP** para aquellos clientes que se comprometan a llevar a cabo un patrón de ahorro a plazo.

Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA)

- 2) Se pueden generar sinergias entre el **Programa de Fomento Tecnológico Promoción al Financiamiento y Desarrollo Tecnológico** y el **PIDEFIMER** para potenciar el acceso a los servicios financieros en el medio rural mediante la participación de las instancias del PIDEFIMER en los eventos promovidos por el FIRA para la difusión de los programas, y los servicios financieros y tecnológicos de los Intermediarios Financieros, y otras entidades que atienden a la población objetivo de FIRA.



Actualmente, el Programa de Fomento Tecnológico Promoción al Financiamiento y Desarrollo Tecnológico realiza eventos de difusión relacionados con los programas y los servicios financieros y tecnológicos que ofrecen los Intermediarios Financieros. Este Programa puede generar sinergias con el PIDEFIMER, y potenciar el acceso al financiamiento de los productores del medio rural, si FIRA proporciona un espacio a la SAGARPA para promover su programa de financiamiento.

- 3) Se pueden generar sinergias entre el **Programa de Fomento Tecnológico Esquema de Fortalecimiento de las Competencias Financiera y Empresarial para Intermediarios Financieros no Bancarios** y el **PIDEFIMER** para potenciar el acceso a los servicios financieros en el medio rural mediante los apoyos que otorga el Programa de FIRA para el fortalecimiento de las competencias financiera y empresarial de los Intermediarios Financieros, como son el pago de servicios profesionales para el diseño e implantación de procesos de crédito, y la generación de información de análisis de mercados y análisis de riesgos.

Financiera Rural (FR)

- 4) Se pueden generar sinergias entre el **Programa para la Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito** y el **PIDEFIMER** para potenciar el acceso a los servicios financieros en el medio rural, mediante la participación del PIDEFIMER en los eventos promovidos por la Financiera Rural para la difusión de los servicios crediticios o financieros, y establecimiento de módulos y espacios promocionales.

- 5) Se pueden generar sinergias entre el **Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales** y el **PIDEFIMER** para potenciar el acceso a los servicios financieros en el medio rural, mediante la obtención de los apoyos que otorga el Programa de Financiera Rural para el fortalecimiento de los Intermediarios Financieros Rurales, como son servicios de capacitación y consultoría para el diseño de productos financieros, capacitación en temas administrativos y financieros, acompañamiento empresarial, diseño de soluciones tecnológicas, procesos y sistemas de gestión, servicios profesionales para acompañar el proceso de formalización, renta o construcción de oficinas, mobiliario para nuevas sucursales y gastos de operación de la sucursal.



El **Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales** entrega apoyos para el fortalecimiento de los intermediarios financieros, los cuales pueden ser complementarios a los apoyos que otorga el PIDEFIMER, pues mientras el PIDEFIMER entrega apoyos a los Intermediarios Financieros para la adquisición de equipo de oficina, el Programa de la Financiera Rural puede aportar recursos para sufragar sus gastos de operación.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

- 6) Se pueden generar sinergias entre el **PATMIR** y el **PIDEFIMER** para potenciar el acceso a los servicios financieros en el medio rural mediante la obtención de los apoyos que otorga el PATMIR para la expansión de los Intermediarios Financieros, como son subsidios para la adquisición de infraestructura, tecnología y costos de operación.



Actualmente, el **PATMIR** otorga apoyos para cubrir gastos de operación, viáticos, costos de promoción, papelería, gasolina, servicios públicos, teléfono, comisiones y cuotas a la federación, entre otros, buscando ampliar la cobertura de los Intermediarios Financieros en el medio rural. Estos apoyos pueden potenciar el acceso al financiamiento en el medio rural al combinarse con los apoyos que brinda el PIDEFIMER para el fortalecimiento de los Intermediarios Financieros, como pueden ser los recursos para su capitalización.

Cuadro 3.2. Recomendaciones para mejorar el acceso al financiamiento para el desarrollo de actividades productivas del sector rural por medio de la complementariedad entre programas.

1) Con el objeto de potenciar el financiamiento orientado al desarrollo de actividades productivas del sector rural, es necesario que los programas de financiamiento promuevan, de manera coordinada, una cultura financiera entre productores del medio rural, incorporado en las pláticas de educación financiera, así como en folletos y eventos, los temas relacionados con las formas de acceder a los instrumentos financieros que ofrecen las diferentes instituciones de financiamiento, se trate de la banca de desarrollo y/o de los programas de microfinanciamiento que ofrece la SE.

2) Aquellos programas federales que se orientan a fortalecer las capacidades de los intermediarios financieros, por medio de apoyos para el pago de servicios profesionales para el diseño e implantación de procesos de crédito, y la generación de información de análisis de mercados y análisis de riesgos, deberían ser operados de manera coordinada, entre las instituciones de financiamiento, para hacer un uso más eficiente de los recursos otorgados por los diferentes programas para la capitalización financiera.

Capítulo 4. Análisis de los programas que fomentan el uso sustentable de los recursos naturales en la producción primaria.

Actualmente se identifican seis programas de la administración pública federal que muestran relaciones de duplicidad con el Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria de la SAGARPA en lo que se refiere al otorgamiento de subsidios para la adquisición de maquinaria y equipo propicio para llevar a cabo prácticas productivas sustentables, para la realización de obras de infraestructura productiva para el uso eficiente de agua y suelo, para la capacitación y estudios técnicos que propicien prácticas productivas sustentables, así como para el pago de servicios de conservación.

El monto total de los recursos asignados a estos programas para el ejercicio fiscal 2009, incluyendo al Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria, fue de \$21,734 millones de pesos. Por otro lado, se identifican tres programas y tres proyectos estratégicos con potencial para otorgar apoyos complementarios, los cuales permitan profundizar el uso sustentable de los recursos naturales en los procesos productivos del sector primario. El monto total de los recursos operados por programas con potencial de complementariedad asciende a \$8,691 millones de pesos. Finalmente, se identifican cuatro programas federales que pueden neutralizar o reducir los efectos esperados del Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria.

El Cuadro 4 contiene la ficha técnica del Programa de Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria de la SAGARPA y en las secciones 4.1, 4.2 y 4.3 se describen las relaciones de duplicidad, complementariedad y contraposición, respectivamente, que fueron identificadas.

Cuadro 4. Ficha técnica del Programa Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria.

Objetivo específico del Programa: Contribuir a la conservación, uso y manejo sustentable de los recursos naturales utilizados en la producción primaria mediante el otorgamiento de apoyos y servicios que permitan desarrollar sistemas integrales, obras, acciones y prácticas sustentables que ayuden a rescatar, preservar y potenciar los recursos biogenéticos e inducir una nueva estructura productiva (incluyendo cultivos bioenergéticos); así como a la conservación y aprovechamiento sustentable del suelo, agua y vegetación de las unidades productivas.

Tipos de apoyo que otorga: a) Obras y prácticas para la conservación y uso sustentable de suelo y agua (terrazas, presas filtrantes, cabeceo de cárcavas, muros de contención, barreras vivas, bordos de tierra compactada, construcción de zanjas de infiltración, pequeñas presas de mampostería o concreto y ollas de agua, entre otras); b) Servicios para la conservación y uso de recursos genéticos agrícolas, pecuarios, acuícolas, de vida silvestre y microorganismos originarios de México, para la alimentación y la agricultura y de importancia biológica o económica. Inducción de patrones de producción con menor impacto en los recursos naturales, con mayor potencial de producción y mercado en condiciones de recursos limitados; c) Acciones y proyectos estratégicos por recurso pesquero o cuerpo de agua y de ordenamiento para el uso sustentable de las pesquerías, recursos pesqueros y acuícolas; d) Obras de uso común que atiendan a la conservación, rehabilitación y protección de los sistemas lagunarios costeros y de aguas interiores en los que se encuentran los recursos pesqueros o benefician la propagación de las mareas y restauren las áreas de pesca; e) Apoyos directos a los productores para que realicen buenas prácticas de producción de ganado y manejo de colmenas, y para el manejo sustentable de tierras que contribuyan a recuperar, conservar y/o mejorar la cobertura vegetal.

Población objetivo: Personas físicas o morales que, de manera individual u organizada y sin distinción de género, se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícola, agroindustriales y del sector rural en su conjunto, así como cualquier institución u organización que tenga como objetivo el señalado en este programa. **(NOTA:** Si bien esta es la población objetivo indicada por el Programa, en realidad se trata de la población de referencia).

A continuación se muestran las relaciones de duplicidad, complementariedad y contraposición que presenta este programa con relación a programas de otras dependencias federales. A partir de cada una de las relaciones identificadas se ha formulado una propuesta de realineamiento de programas que permita evitar esfuerzos duplicados, y así propiciar una gestión más eficiente y eficaz de los recursos públicos destinados al campo.

4.1. Programas de otras dependencias del gobierno federal en los que se identificaron relaciones de duplicidad con el Programa Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria de la SAGARPA.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)

- 1) El **Programa de Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego**, al igual que el **Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria**, otorga subsidios para la realización de obras de infraestructura productiva para el uso eficiente del agua; por lo tanto, ambos programas pueden contribuir a la conservación, uso y manejo sustentable de los recursos naturales utilizados en la producción primaria a través del mismo tipo de apoyo.
- 2) El **Programa de Modernización y Tecnificación de Unidades de Riego**, así como el **Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria**, otorga subsidios para la realización de obras de infraestructura productiva relacionadas con el uso eficiente del agua; por lo tanto, ambos programas pueden contribuir a la conservación, uso y manejo sustentable de los recursos naturales utilizados en la producción primaria a través del mismo tipo de apoyo.



El Programa de Modernización y Tecnificación de Unidades de Riego apoya a los productores del medio rural con subsidios para la realización de obras que permiten el incremento de la capacidad de almacenamiento de agua; por ejemplo, para la rehabilitación de pequeñas presas de almacenamiento. Subsidios para este tipo de apoyo actualmente también son otorgados por el Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria de la SAGARPA a través de su Componente de obras y prácticas para la conservación y uso sustentable del agua. La duplicidad de acciones entre los programas se observa claramente cuando el Programa de Modernización y Tecnificación de Unidades de Riego otorga apoyos al nivel parcelario, y por el hecho de que en ambos casos se apoya a grupos organizados para la realización de obras de uso común, o bien a unidades económicas rurales.

- 3) **Pro Árbol**, al igual que el **Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria**, otorga subsidios para la adquisición de maquinaria y equipo y para la realización de obras de infraestructura productiva bajo un enfoque de aprovechamiento sustentable del suelo. Asimismo, ofrece transferencias económicas directas a quienes realicen prácticas de conservación del suelo y de recursos forestales; por lo tanto, ambos programas pueden contribuir a la conservación, uso y manejo sustentable de los recursos naturales utilizados en la producción primaria a través del mismo tipo de apoyo.



Un ejemplo de las duplicidades identificadas es el hecho de que ProÁrbol, a través de su Componente de conservación y restauración, actualmente otorga subsidios a los productores del medio rural para la adquisición de planta y material vegetativo para la renovación de la vegetación forestal. Este tipo de acciones, que contribuyen al aprovechamiento sustentable del suelo, también se subsidian por parte del Programa Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria de la SAGARPA, a través de su Componente de apoyo para la realización de obras y prácticas para la conservación y uso sustentable del suelo. Así, se hace evidente la duplicidad de acciones en materia de usos sustentable de los recursos naturales.

- 4) El **Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES)** otorga subsidios para capacitación y la realización de estudios bajo un enfoque de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Este tipo de rubros también puede ser subsidiado por el **Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria**; por lo que ambos programas pueden contribuir a la conservación, uso y manejo sustentable de los recursos naturales utilizados en la producción primaria a través del otorgamiento del mismo tipo de apoyo.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

- 5) El **Programa 3x1 para Migrantes** otorga subsidios para la realización de obras de infraestructura productiva en materia de saneamiento ambiental y conservación de recursos naturales. Este tipo de rubros también puede ser subsidiado por el **Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria**; por lo que ambos programas pueden contribuir a la conservación, uso y manejo sustentable de los recursos naturales utilizados en la producción primaria a través del mismo tipo de apoyo.

Cuadro 4.1. Recomendaciones para evitar esfuerzos duplicados en el otorgamiento de recursos que propicien el uso sustentable de los recursos naturales en la producción primaria.

El fomento de prácticas sustentables en los procesos productivos del sector primario es un tema transversal que debe involucrar a todas las dependencias que tienen incidencia en el medio rural. Por tal motivo, las recomendaciones que se formulan en torno al **Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria** no tienen como propósito evitar que otras dependencias otorguen subsidios para la adquisición de activos productivos e infraestructura que sea amigable con el medio ambiente; tampoco se busca evitar apoyos asociados a la capacitación y asistencia técnica sobre prácticas productivas sustentables. Por el contrario, es necesario fortalecer el enfoque de sustentabilidad y conservación del medio ambiente en las diversas dependencias que inciden en el medio rural y replantear los programas considerando prácticas productivas amigables con el medio ambiente.

No obstante lo anterior, las transferencias económicas que se otorgan como pago a servicios de conservación, es un tipo de apoyo que sí requiere un reordenamiento para evitar esfuerzos de distintas dependencias en el otorgamiento de este tipo de apoyo y, por consecuencia, una aplicación más eficiente de los recursos públicos destinados al pago de servicios de conservación ambiental. En este sentido, se recomienda que la SEMARNAT sea la única dependencia federal que otorgue

subsidios para el pago de servicios de conservación ambiental. Esto implica que otras dependencias ajenas a la SEMARNAT se abstengan de otorgar subsidios de este tipo. La justificación de esta propuesta se sustenta, en primer lugar, en el rol que tiene la SEMARNAT en la estructura administrativa federal respecto a la conservación del medio ambiente y la administración de los recursos naturales; y en segundo lugar, en el hecho de que el perfil técnico, capacidad institucional y experiencia de la SEMARNAT la convierten en la dependencia federal idónea para orientar los recursos destinados al pago de servicios ambientales.

4.2. Relaciones de potencial complementariedad con el Programa Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria de la SAGARPA.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

- 1) El **Programa Soporte**, a través de su componente de asistencia técnica, capacitación y generación de bienes públicos puede coadyuvar a la conservación, uso y manejo sustentable de los recursos naturales utilizados en la producción primaria, tal y como lo establece el objetivo del Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)

- 2) El **Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES)** otorga subsidios para capacitación y la realización de estudios bajo un enfoque de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales. Por lo que se identifica potencial complementariedad con el **Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria** para contribuir a la conservación del medio ambiente y el uso y manejo sustentable de los recursos naturales utilizados en la producción primaria.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)

- 3) El **Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas** otorga recursos económicos o en especie a grupos organizados para la construcción o equipamiento de sitios de turismo alternativo. Por el corte ecológico que tienen los proyectos apoyados por el Programa Turismo Alternativo en Zonas Indígenas, se identifica potencial complementariedad con el Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria para contribuir a la conservación, uso y manejo sustentable de los recursos naturales.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)

Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO)

- 4) El **Proyecto de Energía Renovable** difunde las ventajas de los sistemas de energía renovable entre instituciones, organizaciones, personal técnico y usuarios potenciales, ejecuta acciones demostrativas directamente ante los productores, y provee asistencia técnica y financiamiento para proyectos orientados al uso de energías renovables. Se identifica potencial complementariedad con el Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria para contribuir a la conservación, uso y manejo sustentable de los recursos naturales utilizados en la producción primaria.
- 5) El **Proyecto de Apoyo al Valor Agregado de Agronegocios con Esquemas de Riesgo Compartido** y el **Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria** apoyan la adquisición del mismo tipo de activos productivos. Sin embargo, el primero lo hace a través de un esquema de financiamiento de riesgo compartido. Por lo tanto, existe potencial complementariedad entre ambos programas para contribuir a la conservación, uso y manejo sustentable de los recursos naturales utilizados en la producción primaria.
- 6) El **Proyecto Estratégico de Tecnificación de Riego**, al igual que el **Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria**, otorga apoyos para la adquisición de sistemas de riego que permitan un uso más eficiente del agua. Sin embargo, el primero lo hace a través de un esquema de financiamiento de riesgo compartido. Por lo tanto, existe potencial complementariedad entre ambos programas para contribuir a la

conservación, uso y manejo sustentable de los recursos naturales utilizados en la producción primaria.

Cuadro 4.2. Recomendaciones para mejorar el uso sustentable de los recursos naturales en la producción primaria por medio de la complementariedad entre programas.

El uso sustentable de los recursos naturales en los procesos productivos del sector primario, así como la conservación del medio ambiente son dos temas que se encuentran actualmente vigentes en la agenda de desarrollo rural en México. Por tal motivo, es de suma importancia que todos los programas que fomenten prácticas sustentables en el medio rural se apliquen de manera coordinada. Para ello, la SEMARNAT debería asumir un papel más activo en la implementación coordinada de los programas de la SAGARPA en lo que se refiere a temas de uso sustentable de los recursos naturales.

4.3. Relaciones de potencial contraposición con el Programa Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria de la SAGARPA.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

- 1) El **Programa para la Adquisición de Activos** puede reducir el impacto del **Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria** al no considerar de manera relevante criterios ambientales en el otorgamiento de subsidios para proyectos productivos.



En la operación del Programa para la Adquisición de Activos Productivos no está presente, como tema prioritario, la sustentabilidad en las actividades productivas del sector primario. Gran parte de los apoyos otorgados se refieren a proyectos que consideran técnicas tradicionales de producción que no son amigables con el medio ambiente. A pesar de que ambos programas pertenecen a la misma dependencia, no existe una coordinación en su operación que busque evitar el uso no sustentable de los recursos naturales en las actividades productivas en el medio rural.

- 2) El **Programa de Atención a Problemas Estructurales (Apoyos Compensatorios)** de la SAGARPA puede reducir el impacto del Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria al incentivar, por medio de subsidios, el consumo de gasolinas y diesel para el desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras. Lo mismo sucede con el subsidio que se otorga para la electricidad para el bombeo de agua de pozos, lo cual se contrapone con el uso sustentable del agua subterránea para uso agropecuario.

Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)

- 3) El **Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)** de la SRA puede reducir el impacto del Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria al no contemplar criterios ambientales para otorgar subsidios para proyectos productivos.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR).

- 4) El **Programa de Capital de Riesgo para Acopio, Comercialización y Transformación** de FOCIR puede reducir el impacto del Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria al buscar mejorar la productividad y competitividad por medio de apoyos para la capitalización, sin contemplar criterios de sustentabilidad para el desarrollo de las actividades productivas.

Cuadro 4.3. Recomendaciones para evitar acciones que neutralicen los efectos buscados por el Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria.

Por la forma en la que están diseñados los programas referidos en esta sección, existe el riesgo de reducir los efectos buscados por el Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria. Por ello, es necesario que estos cuatro programas establezcan parámetros de sustentabilidad que sean compatibles con sus respectivos objetivos de eficiencia económica. Actualmente no existen dichos parámetros ni coordinación con las dependencias y programas responsables de fomentar el uso responsable los recursos naturales en los procesos productivos del sector primario.

Capítulo 5. Análisis de los programas que otorgan apoyos compensatorios.

Actualmente se identifican dos programas y un fondo de la administración pública federal que muestran relaciones de duplicidad con el Programa de Atención a Problemas Estructurales (Apoyos Compensatorios) de la SAGARPA, al tratar éstos de dar certidumbre económica a los productores del sector rural a través de subsidios para la adquisición de coberturas de precios. Para el 2009, estos programas operan alrededor de \$593 millones de pesos, que sumados a lo operado por el Programa de Atención a Problemas Estructurales (Apoyos Compensatorios), resultan en una cifra total de \$13,770³ millones de pesos.

El Cuadro 5 contiene la ficha técnica del Programa de Atención a Problemas Estructurales (Apoyos Compensatorios) de la SAGARPA. Asimismo, en la sección 5.1 se muestran las relaciones de duplicidad y de potencial complementariedad que presenta este programa con relación a otros programas federales. A partir de las relaciones identificadas se han formulado recomendaciones que buscan evitar esfuerzos duplicados en el otorgamiento de apoyos para reducir la incertidumbre económica que experimentan los productores del medio rural.

Cuadro 5. Ficha técnica del Programa de Atención a Problemas Estructurales (Apoyo Compensatorios)

Objetivo específico del Programa: Contribuir a que los productores agropecuarios y pesqueros incrementen sus márgenes de operación, mediante la entrega de apoyos temporales que compensen sus ingresos y los costos de los insumos energéticos, para fortalecer su participación en los mercados y darles certidumbre en sus procesos de comercialización.

Tipos de apoyo que otorga:

a) Apoyos económicos para la adquisición de insumos energéticos: el diesel utilizado en las actividades agropecuarias y pesqueras y la gasolina para su aplicación en la pesca ribereña;

³ El monto de recursos asignados en 2009 para el programa de Programa de Atención a Problemas Estructurales (Apoyos Compensatorios) de la SAGARPA fue de \$13,117 millones de pesos para ser aplicados a los distintos componentes descritos en el Cuadro 6. Sin embargo, cabe señalar que la mayor parte de los recursos de este programa se destinan a subsidios para adquirir diesel y para transferencias en la forma de pagos de deficiencia con base a precios de referencia especificados.

b) Apoyos otorgados directamente a los productores o a las organizaciones de productores, personas físicas o morales, mediante un apoyo complementario al ingreso de los granos y oleaginosas elegibles;

c) Apoyos:

i. Directos a productores pecuarios, o a través de sus organizaciones o fabricantes de alimentos balanceados, para compensar los costos inherentes a la movilización de los granos, para el acceso a granos forrajeros nacionales;

ii. Canalizados a los productores a través de sus organizaciones, así como a compradores orientados al desplazamiento de las cosechas mediante la compensación para almacenaje, fletes (cabotaje y/o flete terrestre) y para la exportación; apoyo complementario al ingreso en agricultura por contrato y de compensación de bases y otros esquemas de comercialización específicos; y apoyos compensatorios a la inducción productiva; y

iii. Para la adquisición de coberturas de precios.

Población objetivo: Productores agropecuarios y pesqueros que requieren ampliar sus márgenes de operación, derivados de la participación de los insumos energéticos en sus costos de producción, y/o del manejo de riesgos y/o de problemas de comercialización. (**NOTA:** Si bien esta es la población objetivo indicada por el Programa, en realidad se trata de la población potencial).

5.1. Programas de otras dependencias del gobierno federal en los que se identificaron relaciones de duplicidad con el Programa de Atención a Problemas Estructurales (Apoyo Compensatorios) de la SAGARPA.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Financiera Rural (FR)

- 1) El **Programa para la Reducción de Costos de Acceso al Crédito** otorga apoyos para la adquisición de coberturas de precios. Este tipo de rubros también puede ser subsidiado por el Programa de Atención a Problemas Estructurales (Apoyos Compensatorios); por lo tanto, ambos programas pueden fortalecer la participación de los productores agropecuarios y pesqueros en los mercados y darles certidumbre en sus procesos de comercialización a través del mismo tipo de apoyo.



Actualmente, un productor agrícola recibe subsidios del Programa de Reducción de Costos de Acceso al Crédito de la Financiera Rural para cubrir parte del costo de adquisición de la cobertura de precios de sus productos; por ejemplo, maíz, sorgo o algodón. La SAGARPA también otorga este tipo de apoyos que dan certidumbre a los productores del medio rural en sus procesos de comercialización; esto a través del Programa de Atención a Problemas Estructurales (Apoyos Compensatorios).

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)

- 2) El **Fondo para la Administración de Riesgos de Precios Agrícolas (FONARPA AGRÍCOLA)**, al igual que el Programa de Atención a Problemas Estructurales (Apoyos Compensatorios), entrega apoyos para la adquisición de coberturas de precios; lo que significa que ambos programas pueden fortalecer la participación de los productores agropecuarios y pesqueros en los mercados y darles certidumbre en sus procesos de comercialización a través del mismo tipo de apoyo.



Actualmente, la Financiera Rural opera el FONARPA AGRÍCOLA con recursos de la SAGARPA. Mediante este Fondo, la Financiera Rural subsidia, entre otros, a los productores de maíz con un porcentaje del costo de la prima de cobertura de su producto. Esta modalidad de apoyo también la ofrece el Programa de Atención a Problemas Estructurales (Apoyos Compensatorios) de la SAGARPA, a través de su Componente adquisición de coberturas de precios. Lo anterior implica una duplicidad de acciones en torno a los tipos de apoyo que se otorgan para proporcionar certidumbre a los productores en sus procesos de comercialización.

- 3) El **Programa de Apoyo Emergente para la Adquisición de Granos Forrajeros de Producción Nacional**, al igual que el Programa de Atención a Problemas Estructurales (Apoyos Compensatorios), entrega apoyos directos a través de esquemas de agricultura por contrato. Estos apoyos contribuyen al fortalecimiento en la participación de los productores en los mercados y dan certidumbre en sus procesos de comercialización.

Cuadro 5.1.Recomendaciones para evitar esfuerzos duplicados en el otorgamiento de subsidios para la adquisición de coberturas de precios para productores del medio rural.

La generación de certidumbre en los procesos productivos y de comercialización del sector primario es un tema transversal en las políticas del medio rural. Con el objeto de hacer un uso más eficiente de los recursos destinados a subsidiar coberturas de precios, es necesario reducir las ambigüedades que se generan al existir cuatro programas que proporcionan el mismo tipo de subsidio para productores que poseen el mismo tipo de características.

Así pues, se propone que el Programa de Atención a Problemas Estructurales (Apoyos Compensatorios) de la SAGARPA sea el único programa que otorgue subsidios para la adquisición de coberturas de precios. La justificación de esta propuesta se basa en el hecho de que ASERCA, como agente técnico de la SAGARPA, cuenta con el perfil técnico y capacidad institucional adecuados para asignar de manera eficiente los recursos destinados para el subsidio de coberturas de precios para productores del medio rural, además de las acciones que ya viene realizando en la entrega de los subsidios para diesel agropecuario y pesquero y para gasolina ribereña.

Capítulo 6. Análisis de los programas que proveen soporte técnico para el desarrollo de actividades productivas en el medio rural.

Actualmente se identifican 23 programas de la administración pública federal que muestran relaciones de duplicidad con el Programa Soporte de la SAGARPA, en lo que se refiere al otorgamiento de subsidios para cubrir gastos de servicios de consultoría, capacitación, realización de estudios técnicos, gastos de transporte, alimentación y estancia para la participación de los productores en eventos relacionados con el sector, así como para la generación de bienes públicos. El monto total de los recursos asignados a estos programas para el ejercicio fiscal 2009, incluyendo al Programa Soporte, fue de \$18,642 millones de pesos. De igual forma, actualmente alrededor de \$2,860 millones se operan a través de cinco proyectos estratégicos de la SAGARPA, que también otorgan subsidios para cubrir el mismo tipo de gastos.

El Cuadro 6 presenta la ficha técnica del Programa Soporte de la SAGARPA y la sección 6.1 muestra las relaciones de duplicidad que presenta este programa en relación a otros programas federales. A partir de las relaciones identificadas, se han formulado recomendaciones que buscan, por un lado, evitar esfuerzos duplicados por parte de distintas dependencias en la provisión de capacitación y asistencia técnicas y, por otro lado, aplicar de manera más eficiente los recursos destinados a este rubro.

Cuadro 6. Ficha técnica del Programa Soporte

Objetivo específico: Apoyar la gestión técnica, económica y sanitaria de los productores agropecuarios, acuícolas, pesqueros y rurales, que les permita una inserción sostenible de sus productos en los mercados.

Tipos de apoyo: a) Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable que genera de datos del Sector Agroalimentario y Pesquero; b) Investigación, validación y transferencia de tecnología: fortalecimiento de la operación de las Fundaciones PRODUCE y proyectos específicos que atienden la agenda de innovación de impacto local y regional; c) Asistencia técnica y capacitación; d) Sanidad e inocuidad; e) Inspección y vigilancia pesquera; y

f) Desarrollo de mercados: estudios y proyectos orientados al desarrollo de infraestructura acuícola o pesquera.

Población objetivo: Personas físicas o morales, preferentemente ejidos, comunidades indígenas y colonias agropecuarias, que de manera individual u organizada se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, acuícola, pesqueras, agroindustriales y del sector rural en su conjunto, sean hombres o mujeres. Entre esas se incluyen: organizaciones, sociedades o asociaciones formalmente constituidas, universidades e instituciones de investigación y enseñanza, Fundaciones PRODUCE, Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable (CDRS), Áreas de Desarrollo Rural Municipal, Comités Sistema Producto, Entidades Federativas, así como también los Comités de Inspección y Vigilancia pesquera y acuícola o productores a través de diversos organismos auxiliares (Comités de Sanidad Acuícola, Agrícola y Pecuario). **(NOTA:** Si bien esta es la población objetivo indicada por el Programa, en realidad se trata de la población de referencia).

6.1. Programas de otras dependencias del gobierno federal en los que se identificaron relaciones de duplicidad con el Programa Soporte de la SAGARPA.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA)

- 1) El **Programa de Fomento Tecnológico Apoyos de Capacitación Empresarial y Transferencia de Tecnología**, al igual que el Programa Soporte, entrega apoyos para cubrir gastos de participación y asistencia a eventos relacionados con actividades del sector, como son talleres de capacitación, viajes de observación y eventos de demostración; por lo tanto, ambos programas pueden apoyar la gestión técnica y económica de las actividades en el medio rural a través del mismo tipo de apoyo.
- 2) Al igual que el Programa Soporte, el **Programa de Fomento Tecnológico Servicios de Asistencia Técnica Integral (SATI)** apoya con subsidios para asesoría técnica, en este caso para la formación y operación de unidades de negocio, implementación de acciones de mejora de la productividad y/o competitividad, y para la generación de esquemas de negocio y en proyectos de inversión. Esto se traduce en apoyos para la gestión técnica y económica de las actividades en el medio rural.

- 3) El **Programa de Fomento Tecnológico Fortalecimiento de Competencias a Empresas, Organizaciones Económicas, Empresas de Servicios Especializados y Organizaciones de Productores** entrega apoyos para la contratación de asesoría técnica, consultoría y otros servicios profesionales. Estos rubros también pueden ser subsidiados por el Programa Soporte, por lo que ambos inciden en el apoyo a la gestión técnica y económica de las actividades en el medio rural.
- 4) El **Programa de Fomento Tecnológico Promoción al Financiamiento y Desarrollo Tecnológico**, al igual que el Programa Soporte, apoya para cubrir gastos de los participantes por asistir a eventos relacionados con actividades del sector, en los rubros de alimentación, hospedaje y transportación. Esto se traduce en el apoyo a la gestión técnica y económica de las actividades en el medio rural.



Un ejemplo de las duplicidades identificadas es el hecho de que el FIRA, a través de sus programas de fomento tecnológico, actualmente otorga subsidios para que una agrupación de productores asista a una expo-feria ganadera; esto es, se subsidia el transporte, el hospedaje y alimentos de los asistentes al evento. Este tipo de actividades, que fortalecen el acceso a mercados pecuarios y a la formación técnica, también son subsidiadas actualmente por el Programa Soporte de la SAGARPA. Esta circunstancia hace evidente la duplicidad de acciones en materia de gestión técnica y económica de los productores agropecuarios y pesqueros.

Financiera Rural (FR)

- 5) El **Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales**, al igual que el Programa Soporte, otorga subsidios para la contratación de servicios de capacitación y consultoría orientados al diseño de planes de negocio, capacitación técnico-productiva y administrativa, y consultoría en sistemas tecnológicos; por lo tanto, ambos programas pueden apoyar la gestión técnica y económica de las actividades en el medio rural a través del mismo tipo de apoyo.

- 6) El **Programa para la Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito**, al igual que el Programa Soporte, entrega apoyos directos para la contratación de servicios técnicos para la realización de estudios y procesos de transferencia tecnológica, mismos que inciden en el apoyo a la gestión técnica y económica de las actividades en el medio rural.



Se constató que el Programa para la Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito de la Financiera Rural actualmente otorga apoyo a los productores del medio rural para la realización de estudios sobre la viabilidad en la integración de las cadenas productivas; por ejemplo, la cadena de producción de granos forrajeros y la distribución y consumo por parte de los engordadores de ganado. Este tipo de estudios también puede ser subsidiado por el Programa Soporte de la SAGARPA. De esta manera se hace evidente la duplicidad de acciones en torno a este tipo apoyos.

Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR)

- 7) El **Programa de Capital de Riesgo para Acopio, Comercialización y Transformación** otorga subsidios para asesoría técnica en materia de administración de riesgo, manejo financiero, tecnología y consultoría especializada en agronegocios; así como para capacitación en planeación estratégica, administración y temas relacionados con la eficiente gestión de la empresa. Este tipo de rubros también puede ser subsidiado por el Programa Soporte, por lo que ambos pueden apoyar la gestión técnica y económica de los proyectos.

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)

- 8) El **Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)** apoya para la contratación de asesoría especializada, para promoción y difusión, y para la formulación de proyectos. Estos rubros también pueden ser subsidiados por el Programa Soporte, por lo que ambos inciden en el apoyo a la gestión técnica y económica de las actividades en el medio rural.

- 9) El **Programa de Fondos Regionales Indígenas**, al igual que el Programa Soporte, entrega apoyos para asesoría técnica y capacitación sobre aspectos organizativos, técnico-productivos, comerciales, administrativos y contables y contraloría social, por lo que ambos programas inciden en el apoyo a la gestión técnica y económica de las actividades en el medio rural.
- 10) El **Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)**, al igual que el Programa Soporte, otorga subsidios para la realización de estudios, consultorías, capacitación, asistencia técnica, realización de talleres, reuniones de intercambio de experiencias, y para cubrir gastos de traslado y alimentación por la participación en eventos relacionados con el sector; por lo tanto, ambos programas pueden apoyar la gestión técnica y económica de las actividades en el medio rural a través del mismo tipo de apoyo.
- 11) El **Programa de Turismo Alternativo en Zonas Indígenas**, al igual que el Programa Soporte, entrega apoyos para la elaboración de proyectos y estudios, para la formación y fortalecimiento de capacidades para la operación y administración, apoyos para la ejecución de proyectos de difusión y promoción comercial, así como para procesos de certificación. Esto se traduce en el apoyo a la gestión técnica y económica de las actividades en el medio rural.



Actualmente, el Programa de Turismo Alternativo en Zonas Indígenas de la CDI otorga subsidios a los productores para la realización de estudios sobre la viabilidad de llevar a cabo un proyecto de turismo alternativo, en especial de ecoturismo y turismo rural. De igual manera, se observa que la SAGARPA, a través del Programa Soporte, entrega apoyos similares; en este caso, para la elaboración de diagnósticos del sector turístico rural y estudios para determinar sus potencialidades.

Secretaría de Economía (SE)

- 12) El **Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)**, al igual que el **Programa Soporte**, otorga subsidios para asesoría técnica y capacitación, para la realización de estudios de viabilidad de un negocio o proyecto, así como apoyos para el fortalecimiento de los negocios establecidos o proyectos en marcha: capacitación y asesoría, eventos de intercambio de experiencias, promoción comercial y registro de marcas. Esto se traduce en el apoyo a la gestión técnica y económica de los proyectos de los productores.



Un ejemplo de las duplicidades identificadas es el hecho de que, en la actualidad, el FONAES subsidia la asistencia de los productores a eventos de intercambio de experiencias de productores de artesanías. En este caso se cubren los gastos generados por la movilización de los productores, el hospedaje y la alimentación durante el evento. Este tipo de apoyos, que fortalecen la gestión técnica y económica de los proyectos de los productores del medio rural, también los otorga la SAGARPA, a través de su Programa Soporte.

- 13) El **Programa del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)**, al igual que el Programa Soporte, otorga subsidios para cubrir gastos derivados de la asistencia a eventos relacionados con actividades del sector; por lo tanto, ambos programas pueden apoyar la gestión técnica y económica de los proyectos a través del mismo tipo de apoyo.
- 14) El **Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)** entrega apoyos para la contratación de asistencia técnica y capacitación, y para cubrir gastos derivados de la participación en foros, mesas de trabajo y eventos. Estos rubros también pueden ser subsidiados por el Programa Soporte, por lo que ambos inciden en el apoyo a la gestión técnica y económica de las actividades de los productores.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

- 15) El **Programa de Opciones Productivas**, al igual que el Programa Soporte, entrega apoyos para la contratación de técnicos y profesionales para la realización de actividades de arranque y consolidación de proyectos productivos. También se otorgan apoyos complementarios para la comercialización y promoción de productos: diseños de marca, logotipos, envases, empaques y páginas de Internet; por lo tanto, ambos programas pueden apoyar la gestión técnica y económica de los proyectos a través del mismo tipo de apoyo.



Actualmente, el Programa de Opciones Productivas de la SEDESOL está subsidiando a la agroindustria en el medio rural para el diseño de marcas; por ejemplo, de los productores de leche que producen yogurt, queso, crema y mantequilla. Este tipo de apoyos actualmente también los proporciona la SAGARPA a través del Componente de desarrollo de mercados del Programa Soporte. Para este caso, se hace evidente la duplicidad de esfuerzos para apoyar a los productores del medio rural en actividades de gestión técnica y económica.

- 16) El **FONART** otorga subsidios para capacitación y asistencia técnica, entre lo que se incluye la elaboración de diagnósticos artesanales. Estos rubros también pueden ser subsidiados por el Programa Soporte, por lo que ambos inciden en el apoyo a la gestión técnica y económica de las actividades de los productores.
- 17) El **Programa 3x1 para Migrantes**, al igual que el Programa Soporte, apoya para asesoría técnica y capacitación a la población que participa en el Programa, por lo que ambos inciden en el apoyo a la gestión técnica y económica de las actividades de los productores.

Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)

- 18) El **Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras**, al igual que el Programa Soporte, apoya para capacitación técnico-productiva, capacitación empresarial y consultoría para elaborar plan de negocios; por lo tanto, ambos programas pueden apoyar la gestión técnica y económica de las actividades en el medio rural a través del mismo tipo de apoyo.
- 19) El **Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)**, al igual que el Programa Soporte, apoya para la contratación de servicios de capacitación y supervisión, para la realización de actividades de comercialización y promoción, así como para la generación de investigación y estudios; por lo tanto, ambos programas pueden apoyar la gestión técnica y económica de las actividades en el medio rural a través del mismo tipo de apoyo.



Un ejemplo de las duplicidades identificadas son los apoyos para capacitación en temas de contabilidad y administración que actualmente proporciona el FAPPA a las organizaciones de productores que desarrollan proyectos de valor agregado y comercialización. Este tipo de acciones actualmente también son subsidiadas por el Programa Soporte, a través de su Componente de capacitación y asistencia técnica.

- 20) El **Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)** apoya con subsidios para la contratación de asesoría técnica para la producción de bienes o la prestación de servicios. Estos rubros también pueden ser subsidiados por el Programa Soporte, por lo que ambos inciden en el apoyo a la gestión técnica y económica de las actividades en el medio rural.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

Comisión Nacional de Áreas Protegidas (CONANP)

- 21) El **Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCODES)**, al igual que el Programa Soporte, apoya para la realización de estudios técnicos, elaboración de proyectos comunitarios y para la realización de cursos de capacitación, en este caso orientados a la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad en las Regiones Prioritarias; por lo tanto, ambos programas pueden apoyar la gestión técnica y económica de las actividades en el medio rural a través del mismo tipo de apoyo.

Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)

- 22) El **Programa de Modernización y Tecnificación de Unidades de Riego** otorga subsidios para la realización de estudios y proyectos ejecutivos, en este caso orientados al uso eficiente del agua. Esto se traduce en el apoyo a la gestión técnica y económica de las actividades en el medio rural.



Actualmente, el Programa de Modernización y Tecnificación de Unidades de Riego otorga subsidios a los productores agrícolas de las Unidades de Riego para la realización de estudios sobre la reposición o relocalización de pozos particulares. Este tipo de apoyos, que buscan el uso eficiente del agua, también los entrega la SAGARPA a través del Programa Soporte.

- 23) **ProÁrbol**, al igual que el Programa Soporte, apoya para la realización de estudios, en este caso estudios de aprovechamiento maderable, no maderable y de vida silvestre, así como para capacitación y transferencia de tecnología, por lo que ambos programas inciden en el apoyo a la gestión técnica y económica de las actividades en el medio rural.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

- 1) El **Proyecto Estratégico de Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de Maíz y Frijol (PROMAF)**, al igual que el Programa Soporte, otorga subsidios para la contratación de servicios de asistencia técnica especializada y capacitación; por lo tanto, ambos programas pueden apoyar la gestión técnica y económica de las actividades en el medio rural a través del mismo tipo de apoyo.
- 2) El **Proyecto de Apoyo a la Infraestructura de Rastros y Obradores Tipo Inspección Federal (TIF) para Ganado Bovino y Porcino** otorga subsidios para la realización de estudios y proyectos, en este caso para estudios de inversión o plan de negocios y para proyectos sanitarios. Estos rubros también pueden ser subsidiados por el Programa Soporte, por lo que ambos inciden en el apoyo a la gestión técnica y económica de las actividades en el medio rural.
- 3) El **Proyecto de Energía Renovable**, al igual que el Programa Soporte, entrega apoyos para la realización de actividades de capacitación y asistencia técnica, desarrollo de mercados, promoción, difusión y certificación, así como para cubrir gastos derivados de la asistencia a eventos relacionados con actividades del sector, en este caso con los sistemas de energía renovable. Esto se traduce en el apoyo a la gestión técnica y económica de las actividades en el medio rural.



Un ejemplo de las duplicidades identificadas son los apoyos que actualmente brinda el Proyecto de Energía Renovable de la SAGARPA para la difusión de las ventajas de los sistemas de energía renovable, mediante acciones demostrativas directamente ante los productores. Este tipo de apoyos actualmente también se otorgan por el Programa Soporte, a través de su Componente de capacitación y asistencia técnica.

- 4) El **Proyecto de Apoyo al Valor Agregado de Agronegocios con Esquemas de Riesgo Compartido (PROVAR)**, al igual que el Programa Soporte, apoya con subsidios para la realización de estudios, formulación de planes de negocio y certificaciones; por lo tanto, ambos programas pueden apoyar la gestión técnica y económica de las actividades en el medio rural a través del mismo tipo de apoyo.
- 5) El **Proyecto Estratégico de Agricultura Protegida (PROAP)**, al igual que el Programa Soporte, entrega apoyos para la contratación de servicios de asesoría técnica y capacitación, para el desarrollo de actividades de comercialización y promoción de productos: registro de marca, pago de patentes, promoción, para la elaboración de estudios de mercado, así como para el pago de certificaciones. Esto se traduce en el apoyo a la gestión técnica y económica de las actividades en el medio rural.

Cuadro 6.1. Recomendaciones para evitar esfuerzos duplicados en la provisión de capacitación y asistencia técnica por diversas dependencias federales.

1) Se recomienda que la SAGARPA sea la única dependencia federal que otorgue subsidios para solventar gastos de soporte técnico para el desarrollo de actividades productivas agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas; esto incluye a los subsidios para cubrir gastos de participación y asistencia a eventos relacionados con actividades productivas y comerciales del sector; para el pago de honorarios por concepto de asesoría técnica y consultoría; para el pago de estudios técnicos; así como para el pago de servicios de capacitación. Esto implica que otras dependencias ajenas a la SAGARPA deberían abstenerse de otorgar subsidios en los rubros aquí mencionados y concentrarse en subsidiar actividades de soporte técnico en aquellos que no tienen relación con las actividades productivas del sector agropecuario y pesquero (El **Anexo 4** muestra una tabla que detalla los tipos de apoyo que sería conveniente reacomodar para cada programa).

Justificación: Normativamente, a la SAGARPA le corresponde administrar y fomentar las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, en

coordinación con las dependencias competentes. Además, la SAGARPA cuenta con el perfil técnico, capacidad institucional y experiencia para analizar la viabilidad de invertir recursos públicos para la provisión del soporte técnico que permita potenciar el impacto de las actividades productivas agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas en el medio rural.

2) Por otra parte, se recomienda que la SAGARPA se abstenga de otorgar subsidios para solventar gastos de soporte técnico para el desarrollo de actividades productivas no agropecuarias (proyectos productivos tales como panaderías, peluquerías, talleres artesanales, cafés Internet, restaurantes y proyectos de turismo alternativo, entre otros.); lo que incluye los subsidios para la elaboración de estudios técnicos, contratación de asesores, cursos de capacitación y asistencia a ferias comerciales que estén relacionados con las mencionadas actividades rurales no agropecuarias o pesqueras. Esto implica que las dependencias ajenas a la SAGARPA se hagan cargo de satisfacer la demanda de este tipo de bienes de acuerdo a la experticia de cada dependencia federal. (El **Anexo 5** muestra una tabla que detalla los tipos de apoyo que sería conveniente reacomodar para cada programa).

Esta acción se debe llevar a cabo de manera gradual, de tal forma que en el periodo de transición no se quede desatendida la población que actualmente recibe apoyo de parte de SAGARPA para solventar los gastos de soporte técnico para el desarrollo de actividades productivas no agropecuarias.

Justificación: Normativamente, a la SAGARPA le corresponde administrar y fomentar las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, en coordinación con las dependencias competentes. Además, otras dependencias cuentan con un perfil técnico e institucional más apropiado para ofrecer soporte técnico para proyectos productivos no agropecuarios.

Capítulo 7. Análisis de los programas que atienden problemas del medio rural producidos por contingencias climatológicas.

Actualmente se identifican dos programas de la administración pública federal que muestran relaciones de duplicidad con el Programa de Atención a Contingencia Climatológicas (PACC) de la SAGARPA en lo que se refiere a la atención de los problemas de medio rural causados por contingencias climatológicas. Estos programas se caracterizan por otorgar subsidios, tales como subsidios para la adquisición de seguros agropecuarios y transferencias directas, para proteger los medios de vida de la población rural en situaciones en las que surge alguna eventualidad climatológica. Para 2009, estos dos programas operaron alrededor de \$355 millones de pesos, que sumado a los \$900 millones que opera el PACC el monto de recursos para atención a contingencias climatológicas ascendió a \$1,255 millones de pesos. Por otro lado, se identifican tres programas con potencial para otorgar apoyos complementarios que ayuden a proteger de mejor manera los medios de vida rurales ante las contingencias climatológicas. El monto total de los recursos que son operados por los programas con potencial de complementariedad asciende a \$241 millones de pesos.

El Cuadro 7 contiene la ficha técnica del Programa de Atención a Contingencia Climatológicas de la SAGARPA. Por su parte, en la sección 7.1 y 7.2 se muestran las relaciones de duplicidad y de potencial complementariedad que presenta este programa con relación a otros programas federales. Se presentan también las recomendaciones que se han formulado y que buscan, por un lado, evitar esfuerzos duplicados de distintas dependencias federales en el otorgamiento apoyos para mitigar los efectos de las contingencias climatológicas y, por el otro, proteger de mejor manera estos medios de vida rurales a través de la complementariedad entre programas en aquellas situaciones de desastre producidas por contingencias climatológicas.

**Cuadro 7. Ficha técnica del Programa de Atención a Contingencias
Climatológicas (PACC)**

Objetivo específico del Programa: Apoyar a productores agropecuarios, pesqueros y acuícolas de bajos ingresos para reincorporarlos a sus actividades productivas en el menor tiempo posible ante la ocurrencia de contingencias climatológicas atípicas, relevantes, no recurrentes e impredecibles.

Tipos de apoyo que otorga: a) Apoyos directos en efectivo o cheque nominativo en el caso de una contingencia climatológica por hectárea a los productores agrícolas, por unidad animal a los productores pecuarios, por embarcación a los pescadores, así como por hectárea y unidad acuícola a los productores acuícolas; y b) Apoyos para la contratación de esquemas de seguro agrícola, pecuario, acuícola o pesquero catastrófico.

Población objetivo: Productores agropecuarios, pesqueros y acuícolas del medio rural de bajos ingresos que se vean afectados en sus activos productivos elegibles por fenómenos climatológicos atípicos, relevantes, no recurrentes e impredecibles ubicados en municipios incluidos en el Diagnóstico Climatológico emitido por la CONAGUA, que no cuenten con algún tipo de aseguramiento público o privado agropecuario, acuícola y pesquero. **(NOTA:** Si bien esta es la población objetivo indicada por el Programa, en realidad se trata de la población potencial).

7.1. Programas de otras dependencias del gobierno federal en los que se identificaron relaciones de duplicidad con el Programa de Atención a Contingencias Climatológicas (PACC) de la SAGARPA.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)

- 1) El **Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)** apoya con subsidios para sufragar parte del costo de la prima de un seguro agropecuario. Este tipo de rubros también puede ser subsidiado por el PACC; por lo que ambos programas protegen los medios de vida de la población del medio rural ante una contingencia climatológica.



Actualmente, un productor de una región indígena puede recibir el mismo tipo de subsidio para cubrir el costo de un seguro agropecuario a través del PROCAPI o a través del PACC. La duplicidad de esfuerzos es evidente en el caso de estos dos programas.

- 2) El **Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)**, al igual que el PACC, entrega apoyos para cubrir el costo del seguro agropecuario y apoyos directos en situaciones de emergencia: siniestros o desastres naturales, que afecten o interrumpan la actividad económica. Estos apoyos protegen los medios de vida de la población del medio rural ante una contingencia climatológica.

Cuadro 7.1. Recomendación para evitar esfuerzos duplicados en los programas que protegen los medios de vida rurales ante contingencias climatológicas.

En relación a los apoyos otorgados para la adquisición de seguros agropecuarios, se recomienda que sea la SAGARPA la única dependencia que otorgue este tipo de subsidios y que el rol de otras dependencias tales como la CDI asuman un rol de gestoras ante la SAGARPA cuando se trate de seguros agropecuarios. La justificación de esta recomendación se sustenta en el rol que el marco de la estructura administrativa federal otorga a la SAGARPA como responsable de administrar y fomentar las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, en coordinación con las dependencias competentes. La SAGARPA cuenta con el perfil técnico, capacidad institucional y experiencia para analizar la viabilidad de invertir recursos públicos en bienes de capital para el desarrollo de actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas en el medio rural.

7.2. Relaciones de potencial complementariedad con el Programa de Atención a Contingencias Climatológicas (PACC) de la SAGARPA.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Financiera Rural (FR)

- 1) Se pueden generar **sinergias** entre el **PACC de la SAGARPA** y el **Programa de Garantías Líquidas de Financiera Rural** para proteger el ingreso de los productores del sector rural afectados por fenómenos climatológicos, mediante el acceso a los apoyos directos del **Programa para la Constitución de Garantías Líquidas** para amortizar, parcial o totalmente, el saldo del crédito otorgado por la Financiera Rural.
- 2) Se pueden generar **sinergias** entre el **PACC de la SAGARPA** y el **Programa para la Reducción de Costos de Acceso al Crédito de Financiera Rural** para proteger el ingreso de los productores del sector rural afectados por fenómenos climatológicos, mediante los apoyos que otorga el **Programa para la Reducción de Costos de Acceso al Crédito** para sufragar la totalidad de los intereses generados por prórrogas o renovaciones en los financiamientos de los acreditados de la Financiera Rural que hubieran sido afectados por desastres naturales.

Secretaría de Economía (SE)

- 3) Se pueden generar **sinergias** entre el **PACC de la SAGARPA** y el **Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)** para proteger el ingreso de los productores del sector rural afectados por fenómenos climatológicos, mediante el acceso a los apoyos crediticios y no crediticios que otorga el PRONAFIM a las Instituciones de Microfinanciamiento e Intermediarios que tengan operaciones en las zonas afectadas, o bien para que los canalicen a la población objetivo cuya unidad productiva se haya visto afectada como consecuencia de los eventos mencionados.

Cuadro 7.2. Recomendaciones para mejorar la protección de los medios de vida rurales ante las contingencias climatológicas.

Con el fin de otorgar mayor protección y, en consecuencia, mayor certeza económica a la población del medio rural ante eventuales contingencias climatológicas, es recomendable que los apoyos otorgados por el Programa de Atención a Contingencias Climatológicas de la SAGARPA se complementen con otro tipo de apoyos que permitan aminorar el impacto económico de dichas contingencias. Ejemplos claros del tipo de apoyos complementarios son los que ofrecen el Programa para la Constitución de Garantías Líquidas y el Programa para la Reducción de Costos de Acceso al Crédito, ambos operados por FIRA.

Capítulo 8. Análisis sobre los programas que buscan fortalecer la organización rural.

Actualmente se identifican tres programas de la administración pública federal que muestran relaciones de duplicidad con el Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural (Organízate) de la SAGARPA en lo relacionado con el fomento de la organización social y económica en el medio rural. Estos programas se caracterizan por otorgar recursos económicos a organizaciones del medio rural que permitan fortalecer las capacidades de sus recursos humanos, mejorar su mobiliario y equipo, y para cubrir gastos de operación y representación. El monto total de los recursos asignados a estos programas para el ejercicio fiscal 2009 es de \$1,613 millones de pesos, que sumado a los \$843 millones del Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural (Organízate), el monto total para el fortalecimiento de organizaciones asciende a \$2,456 millones de pesos. Por otro lado, se identifica un programa con potencial de complementariedad para el fortalecimiento de las organizaciones del medio rural. El monto total de los recursos que son operados por este programa con potencial de complementariedad es de \$6,131 millones de pesos.

El Cuadro 8 contiene la ficha técnica del Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural (Organízate) de la SAGARPA. Por su parte, en la sección 8.1 se muestran las relaciones de duplicidad y de potencial complementariedad que presenta este programa con relación a otros programas federales. A partir de cada una de las relaciones identificadas, se han formulado recomendaciones que buscan, por un lado, evitar esfuerzos duplicados de distintas dependencias federales en el otorgamiento de apoyos para fortalecer organizaciones sociales y económicas del medio rural y, por el otro, potenciar la organización del medio rural a través de la complementariedad entre programas.

Cuadro 8. Ficha técnica del Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural (Organízate).

Objetivo específico del Programa: Apoyar la consolidación de formas de organización social y por sistema-producto representativas, para su efectiva participación consultiva en la instrumentación de políticas, planes y programas de desarrollo rural.

Tipos de apoyo que otorga: a) Apoyos a las organizaciones sociales para profesionalización, equipamiento, difusión y gastos operativos; y b) Apoyos a los comités sistema producto para la profesionalización, equipamiento, difusión y gastos de operación.

Población objetivo: Organizaciones Sociales del sector rural, legalmente constituidas, sin fines de lucro y cuyo objeto social contemple la representación de sus integrantes en los foros e instancias creadas para la participación del sector rural, con representatividad en por lo menos cinco estados. Comités sistema producto nacionales, estatales y regionales, integrados de acuerdo a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable que cuenten con figura jurídica propia. **(NOTA:** Si bien esta es la población objetivo indicada por el programa, en realidad se trata de la población de referencia).

8.1. Programas de otras dependencias del gobierno federal en los que se identificaron relaciones de duplicidad con el Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural (Organízate) de la SAGARPA.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)

- 1) El **Programa de Coinversión Social** otorga subsidios para el mejoramiento de las capacidades, conocimientos, habilidades y metodologías de organización y gestión de los actores sociales. Este tipo de rubros también puede ser subsidiado por el Programa Organízate; por lo que ambos programas inciden en la consolidación de formas de organización social.



El Programa de Coinversión Social otorga subsidios a las Organizaciones sociales sin fines de lucro para la profesionalización de sus cuadros técnicos; por ejemplo, actualmente una Sociedad Civil recibe recursos del Programa para capacitar a su personal en la elaboración y gestión de proyectos productivos. Estos apoyos son idénticos a los apoyos que actualmente otorga el Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural (Organízate) de la SAGARPA, a través de su Componente de Apoyo a la profesionalización.

Secretaría de Economía (SE)

- 2) El **FONAES**, al igual que el Programa Organízate, entrega apoyos para la contratación de asesoría especializada para la profesionalización de estructuras operativas; para cubrir gastos de operación; y para la adquisición de mobiliario, equipo de oficina y equipo de cómputo; por lo tanto, ambos programas procuran la consolidación de formas de organización social a través del mismo tipo de apoyo.



Un ejemplo de las duplicidades identificadas se encuentra en los apoyos que actualmente entrega la Secretaría de Economía, a través del FONAES, a las Organizaciones sociales para la adquisición de mobiliario, equipo de oficina y equipo de cómputo. La SAGARPA otorga subsidios idénticos para el desarrollo y consolidación de las Organizaciones sociales del medio rural, a través del Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural (Organízate).

Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)

- 3) El **Programa de Fomento al Desarrollo Agrario (FORMAR)**, al igual que el Programa de Organízate, entrega apoyos para reforzar la gestión organizacional, mediante la contratación de asesoría técnica para la profesionalización de sus directivos, así como mediante la realización de eventos de capacitación técnica y productiva para sus agremiados; por lo tanto, ambos programas procuran la consolidación de formas de organización social en el medio rural a través del mismo tipo de apoyo.

Cuadro 8.1. Recomendaciones para evitar esfuerzos duplicados en el otorgamiento de apoyos para el fortalecimiento de organizaciones sociales y económicas.

- | |
|---|
| <p>1) Se recomienda que la SAGARPA sea la única dependencia que otorgue subsidios para fortalecer la organización económica en el medio rural. Normativamente, la SAGARPA tiene como responsabilidad administrar y fomentar las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo. Acciones económicas organizadas son fundamentales en los procesos productivos y en la esfera de la comercialización para lograr niveles competitivos que den acceso a los mercados. Esto es, los apoyos, además de estar orientados a fortalecer las organizaciones ya existentes, se deberían orientar de manera importante para generar espacios que den paso a la acción colectiva en el medio rural.</p> <p>2) En relación a los apoyos orientados a fortalecer la organización social, se observa que la SEDESOL cuenta con el perfil técnico, capacidad institucional y experiencia para fomentar la organización social que permita a personas en condición de pobreza fortalecer sus medios de vida en el sector rural. En este sentido, se recomienda que la SEDESOL sea la única dependencia que otorgue subsidios para el fortalecimiento de organizaciones sociales.</p> |
|---|

8.2. Relaciones de potencial complementariedad con el Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural (Organízate) de la SAGARPA.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

- 1) **El Programa Soporte**, a través de su componente de asistencia técnica, capacitación y generación de bienes públicos para los procesos productivos, puede contribuir a la consolidación de organizaciones económicas. La potencial complementariedad ente el Programa Soporte y el **Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural (Organízate)** se puede materializar si de manera sinérgica se mejoran las capacidades técnicas, a través del primero; y las capacidades organizacionales, a través del segundo.



En la operación se observa una combinación de recursos para la capacitación y asistencia técnica por parte del Programa Soporte y del Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural (Organízate) en sus respectivas temas de interés. Sin embargo, esta combinación de recursos no parece ser una estrategia planeada.

Cuadro 8.2. Recomendación para el fortalecimiento de organizaciones del medio rural por medio de la complementariedad de programas.

Es deseable que los programas orientados al fortalecimiento de las organizaciones económicas del medio rural se complementen para otorgar apoyos para mejorar sus capacidades técnico-productivas y, por el otro, para mejorar las capacidades organizacionales-gerenciales. La concurrencia de este tipo de apoyos debe ser parte de una estrategia deliberada que busque eliminar las debilidades técnicas y operativas de las organizaciones.

Capítulo 9. PROCAMPO: Transferencias directas al ingreso.

Actualmente no se identifica con claridad un programa de la administración pública federal que muestre una relación de duplicidad o complementariedad con el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) de la SAGARPA. A continuación, en el Cuadro 9 contiene la ficha técnica del PROCAMPO, misma que se construyó con base en el objetivo específico que persigue este programa, los tipos de apoyo que otorga y la población objetivo a la que se dirige.

Cuadro 9. Ficha técnica del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)

Objetivo específico del Programa: Compensar a los productores nacionales por los subsidios que reciben sus competidores extranjeros, en sustitución del esquema de precios de garantía de granos y oleaginosas

Tipos de apoyo que otorga: Transferencias económicas directas al ingreso.

Población objetivo: Productores, ya sean personas físicas o morales, con predios registrados en un padrón denominado Padrón PROCAMPO (**NOTA:** Si bien esta es la población objetivo indicada por el programa, en realidad se trata de la población de referencia).

A partir de las reglas de operación del programa no fue posible identificar con claridad el problema que PROCAMPO atiende, ni la población objetivo a la que se encuentra dirigido. Por lo que el análisis de duplicidades y complementariedades no pudo ser llevado a cabo de acuerdo a los criterios establecidos en la metodología. No obstante, a partir de la exposición de motivos que da origen al PROCAMPO se observa que surgió como un programa que buscó sustituir el esquema de precios de garantía de granos y oleaginosas. En este sentido, **si uno de los propósitos del PROCAMPO sigue siendo sustituir a estos esquemas de precios de garantía**, entonces:



El Programa de Atención a Problemas Estructurales (Apoyos Compensatorios) de la SAGARPA podría estar en contraposición con PROCAMPO, pues en la Actualidad el Programa de Atención a Problemas Estructurales (Apoyos Compensatorios) otorga apoyos directos a los productores o a las organizaciones de productores, personas físicas o morales, mediante un apoyo complementario al ingreso de los granos y oleaginosas elegibles. El tipo de apoyo otorgado por el Programa de Atención a Problemas Estructurales (Apoyos Compensatorios) se asemeja a los instrumentos basados en precios de garantía, con la diferencia que en este caso el referente es un ingreso objetivo, aunque en los hechos se trata de un precio objetivo.

Capítulo 10. Reflexiones hacia una reconfiguración de la política sectorial en el mediano plazo

Del Capítulo 2 al Capítulo 9 se han analizado las relaciones que existen entre programas federales que inciden en el sector rural, tomando como referente del análisis los objetivos que persiguen los ocho programas base de la SAGARPA⁴. De este modo, fue posible observar que alrededor de 52 programas de la administración pública federal guardan relaciones de duplicidad, 19 presentan condiciones de potencial complementariedad y en cuatro se observan riesgos de contraposición. Del mismo modo se identificaron 16 proyectos estratégicos de la SAGARPA que guardan relaciones de duplicidad.

Como se mencionó en el Capítulo 1 gran parte de las duplicidades que se identificaron tienen como origen la amplitud en las definiciones de población objetivo en cada programa, lo que hace que prácticamente cualquier habitante del medio rural sea elegible para recibir apoyos de los diversos programas. Esta circunstancia obstaculiza la focalización de los recursos hacia la población que más los necesita y, en consecuencia, se da una redundancia en los espacios de incidencia que tiene cada programa.

Otra fuente que da origen a duplicidades y potenciales contraposiciones entre programas es la forma en la que se encuentran formulados los objetivos en cada uno de ellos. En el caso de la mayoría de los programas analizados, los objetivos presentan ambigüedades en la forma en que han sido redactados en las reglas de operación, estableciéndose en algunos casos una multiplicidad de objetivos, circunstancia que disipa el propósito del programa y, en algunos casos extremos, los objetivos son equiparados con actividades. Se tienen también casos en los que simplemente los programas no tienen establecido un objetivo. En los hechos estas circunstancias no solo limitan la potencial complementariedad que pueda existir entre programas, sino que también obstaculiza una clara diferenciación entre un programa y otro.

La identificación de las duplicidades y contraposiciones de los programas indica que éstas deban eliminarse para mejorar la eficiencia y eficacia de las intervenciones en el logro de los objetivos de desarrollo de la política del sector

⁴ Los ocho programas base de la SAGARPA son: 1) Programa para la Adquisición de Activos Productivos, 2) Programa de Apoyos Directos al Campo, 3) Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural, 4) Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria, 5) Programa de Atención a Problemas Estructurales (Apoyos compensatorios), 6) Programa Soporte, 7) Programa de Atención a contingencias Climatológicas y, 8) Programa de Fortalecimiento al la Organización Rural (Organízate).

rural y pesquero. Del análisis realizado se concluye que ello es posible en las condiciones actuales, no requiriéndose, por lo tanto, de una innovación institucional, sino de aprovechar los espacios institucionales que actualmente existen para articular de manera efectiva los programas que inciden en el desarrollo del medio rural y pesquero. Llevar a cabo esta articulación implica, por un lado, reformular el diseño de los programas que se dirigen al medio rural y pesquero y, por el otro, una integración de éstos en torno a un objetivo estratégico común.

La reformulación del diseño los programas debe tener como punto de partida la correcta identificación del problema de desarrollo que dio origen al programa en cuestión, de manera que pueda verificarse la existencia y vigencia del problema que trata de resolver cada programa. Una vez identificado cada problema, es preciso conocer a la población que es afectada por cada uno de ellos (población potencial), así como el tamaño de dicha población. En función de estos dos aspectos, se estima entonces necesario replantear el objetivo del programa, a partir de una de las causas del problema de desarrollo.

Respecto a la población potencial, ésta debe estar expresada en términos de las características específicas de la población afectada (ej. condición socio-económica, nivel escolar, ubicación geográfica, tipo de actividad, etc.), de tal manera que a partir del establecimiento de criterios de focalización sea posible orientar los recursos hacia aquellas personas que presentan una mayor afectación por el problema. Finalmente, se deberán establecer los tipos de apoyo más apropiados para combatir la causa que origina el problema.

Un programa rediseñado bajo estas directrices permitirá presupuestar de manera más precisa la cantidad de recursos públicos necesarios para solventar el problema a un nivel específico, pues se tendrá claridad del número de personas a las que se desea cambiar su situación, así como el costo de hacerlo –esto es, un proceso de presupuestación con base en resultados.

Como ya se ha mencionado, la reformulación del diseño de los programas es necesaria para poder proceder a la consolidación de los instrumentos de la política sectorial. La consistencia interna de los programas es una condición necesaria para articular varios programas en torno a un objetivo superior, como por ejemplo en torno a alguno de los objetivos estratégicos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo. Para ello, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable ofrece espacios para una articulación de la política sectorial que dé paso a una concurrencia efectiva de los diversos actores del desarrollo.

La promulgación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable representó un cambio de paradigma y, al mismo tiempo, de estrategia para enfrentar los retos económicos, sociales y ambientales que presenta el medio rural en México. Precisamente, la estrategia de implementación inscrita en la Ley contempla un proceso de planeación en el que concurren las diversas dependencias federales y los diferentes ámbitos de gobierno, que por su naturaleza pueden incidir en la solución de alguno de los problemas que enfrenta el medio rural. La idea de concurrencia expresada en la LDRS tiene como propósito hacer un uso más eficiente de los recursos públicos para atender los problemas del sector rural, por medio de la coordinación entre dependencias federales y otros ámbitos de gobierno.

En este sentido, la LDRS contempla diversos espacios e instrumentos que favorecen procesos concurrentes de planeación y ejecución de la política sectorial. Por ejemplo, la LDRS en su Artículo 10 establece la creación de una Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, la cual está integrada por los titulares de las dependencias federales que tienen incidencia en el medio rural, tales como la SAGARPA, SEDESOL, SE, SEP, SHCP, SEMARNAT, SCT, SRA y SALUD. El Artículo 19, por su parte, establece que el Presidente de la República, por conducto de esta Comisión, coordinará las acciones y programas de las dependencias y entidades relacionadas con el desarrollo rural sustentable. En el mismo sentido, el Artículo 20 expresa que la Comisión Intersecretarial será responsable de atender, coordinar y dar el seguimiento correspondiente a los programas sectoriales y especiales que tengan como propósito impulsar el desarrollo rural sustentable. Adicionalmente, este mismo Artículo establece que esta Comisión será responsable de promover y coordinar las acciones y la concertación de la asignación de responsabilidades a las dependencias y entidades federales competentes en materia de desarrollo rural.

La LDRS considera a la Comisión Intersecretarial como un espacio para hacer concurrir a las distintas dependencias federales. Incluso, cabe señalar que la misma Ley establece el uso de un instrumento que funja como eje rector de las acciones gubernamentales orientadas a resolver los problemas del sector rural mexicano. Este instrumento es el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC). En este sentido, la Ley establece que el PEC se conforma por el conjunto de 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 zonas de alta y muy alta marginación, y a las poblaciones económica y socialmente débiles. Es obligación de la Comisión Intersecretarial, por lo tanto, formular el presupuesto correspondiente para ejecutar el PEC, mismo que debe contemplar la vigencia temporal de los Programas Sectoriales y las previsiones presupuestales

anuales. Asimismo, la Comisión Intersecretarial debe establecer mecanismos de evaluación y seguimiento del PEC.

No obstante, el espacio de concurrencia que ofrece la LDR, la evidencia obtenida mediante el trabajo de campo, por medio de entrevistas con operadores de los programas, las reuniones atendidas con directores de programas y con funcionarios de las oficinas centrales de la SAGARPA, permite afirmar que la Comisión Intersecretarial no ha sido aprovechada como un espacio de concurrencia entre distintas dependencias para planear las acciones enfocadas a resolver problemas específicos que experimenta el medio rural.

Los funcionarios de las distintas dependencias que operan los programas analizados consideran que la coordinación con otras dependencias se da bajo una lógica administrativa, y que la consecución de los objetivos de los programas no es parte de los temas que se discuten. Esta situación se observó con claridad en las potenciales relaciones de complementariedad que fueron identificadas, ya que a pesar de que alrededor de 19 programas de la administración pública federal muestran potencial para complementar a los programas de la SAGARPA para el logro sus objetivos, actualmente esta complementariedad no es una acción deliberada que atienda a una lógica de planeación concurrente. Es común que los funcionarios de otras dependencias federales no conozcan los objetivos que persiguen los programas de la SAGARPA, aunque después de conocer el tipo de apoyos que éstos otorgan reconocen el potencial de complementariedad que existe entre programas para cierto tipo de objetivos de desarrollo rural.

En la práctica es evidente que el PEC no refleja la concurrencia entre dependencias y otros órdenes de gobierno para lograr objetivos específicos de desarrollo en el sector rural. De hecho, actualmente el PEC no contiene una justificación técnica sobre su conformación. El proceso de presupuestación del PEC parece ser consecuencia de la tendencia histórica del presupuesto de un programa o dependencia más que un proceso técnico de planeación concurrente orientado a objetivos y metas temporales; y es precisamente la falta de una especificación temporal de los programas una ausencia fundamental para identificar de manera precisa la eficacia de un programa. Esto es, un programa debe tener como origen un problema, por lo que dicho programa debe durar hasta que el problema se resuelva o se mitigue a los niveles deseados.

Dado lo anterior, a continuación se presenta un conjunto de recomendaciones orientadas a aprovechar los espacios de concurrencia considerados en la LDRS para articular una verdadera política nacional de desarrollo rural sustentable:

1. Establecer los problemas que limitan el desarrollo del sector rural; identificando y cuantificando a la población que es afectada por cada uno de esos problemas. Para llevar a cabo esta recomendación se requiere de un diagnóstico sectorial actualizado.
2. Clasificar los problemas identificados de acuerdo a su naturaleza; es decir, especificando si el problema es de naturaleza económica, social, política, ambiental, etc. En este sentido, es necesario clasificar qué tipo de causas generan cada problema.
3. A partir de la naturaleza de cada problema, seleccionar a una dependencia federal que, de acuerdo a su perfil técnico, sea responsable de atender el problema en cuestión y de coordinar las acciones con otras dependencias para resolverlo. Dado que las causas del problema pueden ser de diversa índole, éstas pueden incluso trascender del perfil técnico y capacidad institucional de una sola dependencia para enfrentarlas. Por ello, es necesario aprovechar la Comisión Intersecretarial para que de manera colegiada se analicen las opciones de combatir las diversas causas a partir de los instrumentos de política pública (ej. programas) con los que actualmente cuenta cada dependencia.
4. Articular, por medio del PEC, programas de diversas dependencias en torno a cada uno de los problemas sectoriales. Cabe señalar que cada programa debe orientarse a atender una y solo una causa del problema, con ello se evita la duplicidad de esfuerzos en la asignación de recursos públicos. Es posible que un problema multifactorial requiera de varios programas para mitigar sus efectos.⁵

Estas recomendaciones representan una traducción práctica del significado técnico del diseño de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Se hace énfasis en estas recomendaciones, pues a pesar de que existe un Programa Especial Concurrente, éste no es utilizado de forma adecuada para integrar los diversos esfuerzos de las dependencias federales para el logro de un fin común. El PEC no articula a los programas respecto a los distintos objetivos sectoriales, en lugar de ello actualmente toma la forma de una hoja de cálculo donde se listan los programas y sus presupuestos sin considerar aparentemente algún criterio técnico. En el mismo sentido, la Comisión Intersecretarial no se muestra como un

⁵ El PEC como instrumento de planeación debe especificar con claridad, las metas y los plazos que se plantean para mitigar el problema público en cuestión, de acuerdo al rol planteado para cada programa. Todos los programas se justifican a partir de la existencia de un problema, por lo que la mitigación de los problemas a los niveles deseados, es motivo suficiente para suprimir el programa de la cartera de instrumentos de la política sectorial.

espacio de discusión y deliberación intersecretarial respecto a los problemas que aqueja el sector rural, en la actualidad parece que la Comisión sesiona solamente para cumplir con una obligación administrativa, en lugar de fungir como un espacio de planeación y concurrencia de esfuerzos. Cambiar la forma en la que opera la Comisión Intersecretarial y la forma en la que se construye el PEC son los dos pilares que pueden dar paso a una reconfiguración real de una política sectorial efectiva.

La reconfiguración de la política sectorial bajo las directrices señaladas en el presente capítulo es un proceso complejo que requiere de la participación de todos los actores involucrados en la red de implementación de la política sectorial. La reconfiguración de las relaciones, de los espacios de decisión y la generación de un consenso sobre los objetivos e instrumentos que debe contemplar cada programa es una tarea que requiere una construcción gradual que, en el mediano plazo, dé origen a un conjunto de programas y acciones de gobierno articulados en torno al objetivo nacional de desarrollo del medio rural.

Anexo 1

Recomendaciones para evitar esfuerzos duplicados de diversas dependencias federales en la capitalización de unidades económicas rurales mediante la reasignación de recursos de diversas dependencias hacia SAGARPA

DE:			HACIA:		
Dependencia	Programa	Componentes	Dependencia	Programa	Justificación
SEDESOL	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias	a. Infraestructura productiva comunitaria: invernaderos, silos, infraestructura pecuaria	SAGARPA	Adquisición de Activos Productivos	La SAGARPA cuenta con el perfil técnico, capacidad institucional y experiencia para analizar la viabilidad de invertir recursos públicos en bienes de capital estratégicos que permitan la capitalización de las unidades económicas rurales agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas para el desarrollo de actividades productivas en el sector rural.
SEDESOL	Programa de Opciones Productivas	a. Proyectos Integradores b. Fondo de Cofinanciamiento	SAGARPA	Adquisición de Activos Productivos	
SEDESOL	Programa 3x1 para Migrantes	a. Proyectos Productivos para el Fortalecimiento Patrimonial	SAGARPA	Adquisición de Activos Productivos	
SE	FONAES	a. Apoyos para abrir o ampliar un negocio (sólo sector rural)	SAGARPA	Adquisición de Activos Productivos	
SEMARNAT CONAFOR	Pro Árbol	a. Adquisición de equipo y maquinaria	SAGARPA	Adquisición de Activos Productivos	
SEMARNAT CONAGUA	Programa de Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego	a. Infraestructura (sistemas de riego, equipos de medición de agua y agricultura controlada) b. Equipo.	SAGARPA	Adquisición de Activos Productivos	

DE:			HACIA:		
Dependen cia	Programa	Componentes	Dependencia	Programa	Justificación
SEMARNAT CONAGUA	Programa de Modernización y Tecnificación de Unidades de Riego	a. Rehabilitación o modernización de sistemas y equipo. b. Construcción, rehabilitación, modernización, tecnificación o suministro de sistemas de riego. c. Maquinaria y equipo ligero para la conservación-operación de la infraestructura hidro agrícola. d. Infraestructura para la agricultura controlada	SAGARPA	Adquisición de Activos Productivos	
CDI	Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)	e. Inversión fija: i. Construcción, instalación, rehabilitación, reparación y mantenimiento de infraestructura productiva. ii. Adquisición y reparación de maquinaria y equipo. iii. Herramientas y utensilios para la	SAGARPA	Adquisición de Activos Productivos	La SAGARPA cuenta con el perfil técnico, capacidad institucional y experiencia para analizar la viabilidad de invertir recursos públicos en bienes de capital estratégicos que permitan la capitalización de las unidades económicas rurales agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas para el desarrollo de actividades productivas en el sector rural.

DE:			HACIA:		
Dependen cia	Programa	Componentes	Dependencia	Programa	Justificación
		producción. iii. Adquisición de ganado para pie de cría. iv. Establecimiento de cultivos perennes.			
CDI	Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	a. Adquisición de activos productivos: herramientas, maquinaria y equipos, obras de infraestructura productiva	SAGARPA	Adquisición de Activos Productivos	La SAGARPA cuenta con el perfil técnico, capacidad institucional y experiencia para analizar la viabilidad de invertir recursos públicos en bienes de capital estratégicos que permitan la capitalización de las unidades económicas rurales agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas para el desarrollo de actividades productivas en el sector rural.
SRA	Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras	a. Adquisición de activos productivos	SAGARPA	Adquisición de Activos Productivos	
SRA	Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)	a. Adquisición de infraestructura productiva para el desarrollo de proyectos productivos	SAGARPA	Adquisición de Activos Productivos	
SRA	Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	a. Adquisición de bienes de capital y para realización obras de infraestructura productiva	SAGARPA	Adquisición de Activos Productivos	

Anexo 2

Recomendaciones para evitar esfuerzos duplicados de diversas dependencias federales en la capitalización de unidades económicas rurales mediante la reasignación de recursos de SAGARPA hacia diversas dependencias

DE:			HACIA:		
Dependencia	Programa	Componentes	Dependencia	Programa	Justificación
SAGARPA	Adquisición de Activos Productivos	a. Capitalización rural en actividades no agropecuarias	SE SEDESOL CDI	FONAES FONART Turismo Alternativo en Zonas Indígenas	Estas dependencias cuentan con el perfil técnico, capacidad institucional y experiencia para invertir recursos públicos en bienes de capital estratégicos para el apoyo de actividades no agropecuarias: industria, comercio y servicios, artesanías y turismo alternativo.
	Programa de Fomento Tecnológico Promoción al Financiamiento y Desarrollo Tecnológico	a. Apoyo asistir a eventos relacionados con actividades del sector.	SAGARPA	Soporte	
	Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales	a. Apoyo para la contratación de servicios de capacitación y consultoría para el desarrollo de empresas rurales y organizaciones de productores (diseño, incubación y fortalecimiento, diseño de planes de negocio,	SAGARPA	Soporte	

DE:			HACIA:		
Dependen cia	Programa	Componentes	Dependencia	Programa	Justificación
		diseño de productos, capacitación técnico-productiva y administrativa y consultoría en sistemas tecnológicos, procesos y gestión).			
Financiera Rural (FR)	Programa para la Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito	a. Apoyos para la contratación de servicios técnicos para la realización de estudios y procesos de transferencia tecnológica.	SAGARPA	Soporte	
FOCIR	Programa de Capital de Riesgo para Acopio, Comercialización y Transformación	a. Apoyo técnico y asesoría en materia de asistencia técnica, administración de riesgo, manejo financiero, tecnología y consultoría especializada en agronegocios. b. Capacitación sobre planeación estratégica, administración y temas relacionados con la eficiente gestión de la empresa.	SAGARPA	Soporte	

Anexo 3

Recomendaciones para evitar esfuerzos duplicados de diversas dependencias federales en la provisión de financiamiento para el desarrollo de actividades productivas del sector rural mediante la reasignación de recursos de SAGARPA hacia diversas dependencias

DE:			HACIA:		
Dependencia	Programa	Componentes	Dependencia	Programa	Justificación
SAGARPA	Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMER)	a. Apoyo a Intermediarios Financieros b. Apoyo a Instrumentos de Inducción y Desarrollo del Financiamiento Nota: Financiamiento de actividades productivas agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas en el medio rural	FIRA	<ul style="list-style-type: none"> Programa de Fomento Tecnológico Esquema de Fortalecimiento de las Competencias Financiera y Empresarial para Intermediarios Financieros No Bancarios 	La banca de desarrollo cuenta con el perfil técnico, capacidad institucional y experiencia para analizar la viabilidad de invertir recursos públicos para mejorar el acceso al financiamiento de actividades productivas agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas en el medio rural.
			FINANCIERA RURAL	<ul style="list-style-type: none"> Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales Programa para la Constitución y Operación de Unidades de Promoción de 	

DE:			HACIA:		
Dependen cia	Programa	Componentes	Dependencia	Programa	Justificación
				Crédito <ul style="list-style-type: none"> Programa para la Constitución de Garantías Líquidas 	
SAGARPA	Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMER)	c. Apoyo a Intermediarios Financieros d. Apoyo a Instrumentos de Inducción y Desarrollo del Financiamiento	BANSEFI	<ul style="list-style-type: none"> Programa de Apoyo para Fomentar la Inclusión Financiera y el Fortalecimiento del Sector de Ahorro y Crédito Popular (PAFOSACP) 	La banca de desarrollo cuenta con el perfil técnico, capacidad institucional y experiencia para analizar la viabilidad de invertir recursos públicos para mejorar el acceso al financiamiento de actividades productivas agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas en el medio rural.
SAGARPA	Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMER)	e. Apoyo a Intermediarios Financieros f. Apoyo a Instrumentos de Inducción y Desarrollo del Financiamiento Nota: Financiamiento de actividades productivas no agropecuarias	SE	<ul style="list-style-type: none"> Programa del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR) Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) 	La dependencia, a través de sus programas, cuenta con un perfil técnico e institucional apropiado para ofrecer esquemas de financiamiento orientados hacia proyectos productivos no agropecuarios.

Anexo 4

Recomendaciones para evitar esfuerzos duplicados en la provisión de capacitación y asistencia técnica por diversas dependencias federales mediante la reasignación de recursos de diversas dependencias hacia SAGARPA

DE:			HACIA:		
Dependencia	Programa	Componentes	Dependencia	Programa	Justificación
SEDESOL	Programa de Opciones Productivas	<ul style="list-style-type: none"> a. Red de Mentores: técnicos y profesionales b. Apoyos complementarios: diseños de marca, logotipos, envases, empaques, páginas de internet. 	SAGARPA	Soporte	<p>La SAGARPA cuenta con el perfil técnico, capacidad institucional y experiencia para analizar la viabilidad de invertir recursos públicos para la provisión de soporte técnico que permita potenciar el impacto de las actividades productivas agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas en el medio rural.</p>
SEDESOL	Programa 3x1 para Migrantes	<ul style="list-style-type: none"> a. Asesoría técnica y capacitación 	SAGARPA	Soporte	
SE	FONAES	<ul style="list-style-type: none"> a. Estudios que evalúen la conveniencia de abrir o ampliar un negocio (sólo sector rural). b. Apoyos para fortalecer los negocios establecidos (formalización, capacitación y asesoría, eventos de intercambio de experiencias; promoción y registro de marcas) (sólo sector rural). 	SAGARPA	Soporte	

DE:			HACIA:		
Dependencia	Programa	Componentes	Dependencia	Programa	Justificación
SE	Programa del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR).	a. Apoyos Parciales, Temporales y no crediticios para participar en foros, mesas de trabajo y eventos organizados por FOMMUR.	SAGARPA	Soporte	
SE	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)	a. Apoyos para participación en foros, mesas de trabajo y eventos organizados por el PRONAFIM y/o por organizaciones de los sectores nacionales.	SAGARPA	Soporte	
CDI	Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)	a. Inversión diferida: i. Formulación y evaluación de proyectos. ii. Gastos de instalación, prueba y arranque. iii. Asesoría especializada. iv. Promoción y difusión. v. Seguros.	SAGARPA	Soporte	La SAGARPA cuenta con el perfil técnico, capacidad institucional y experiencia para analizar la viabilidad de invertir recursos públicos para la provisión de soporte técnico que permita potencial el impacto de las actividades productivas agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas en el medio rural.
CDI	Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	a. Estudios, consultorías, capacitación, asistencia técnica, realización de talleres, reuniones de intercambio de experiencias, gastos de traslado y alimentación por la participación en	SAGARPA	Soporte	

DE:			HACIA:		
Dependencia	Programa	Componentes	Dependencia	Programa	Justificación
		eventos relacionados con el sector.			La SAGARPA cuenta con el perfil técnico, capacidad institucional y experiencia para analizar la viabilidad de invertir recursos públicos para la provisión de soporte técnico que permita potencial el impacto de las actividades
CDI	Programa de Fondos Regionales Indígenas	a. Capacitación externa, sobre aspectos organizativos, técnico-productivos, y contraloría social, comercial, administrativa y contable.	SAGARPA	Soporte	
SRA	Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras	a. Capacitación técnico-productiva, capacitación empresarial, y consultoría para elaborar plan de negocios.	SAGARPA	Soporte	
SRA	Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)	a. Servicios de capacitación y supervisión; para la realización de actividades de comercialización y promoción; para la generación de investigación y estudios.	SAGARPA	Soporte	
SRA	Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	a. Asesoría técnica.	SAGARPA	Soporte	
CONANP	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCES)	a. Elaboración de estudios técnicos. b. Realización de cursos de capacitación.	SAGARPA	Soporte	

DE:			HACIA:		
Dependencia	Programa	Componentes	Dependencia	Programa	Justificación
CONAGUA	Programa de Modernización y Tecnificación de Unidades de Riego	a. Estudios.	SAGARPA	Soporte	productivas agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas en el medio rural.
SEMARNAT	Pro Árbol	a. Estudios de aprovechamiento maderable, no maderable y de vida silvestres. b. Capacitación y transferencia de tecnología.	SAGARPA	Soporte	
FIRA	Programa de Fomento Tecnológico Apoyos de Capacitación Empresarial y Transferencia de Tecnología	a. Eventos de capacitación, viajes de observación y eventos de demostración en México y en el extranjero	SAGARPA	Soporte	
FIRA	Programa de Fomento Tecnológico Servicios de Asistencia Técnica Integral (SATI)	a. Contratación del servicio de asesoría para la formación y operación de unidades de negocio. b. Asesoría para el establecimiento, desarrollo, seguimiento y evaluación de Unidades de Transferencia de Tecnología. c. Generación de esquemas	SAGARPA	Soporte	

DE:			HACIA:		
Dependen cia	Programa	Componentes	Dependencia	Programa	Justificación
		de negocio y en proyectos de inversión.			
FIRA	Programa de Fomento Tecnológico Fortalecimiento de Competencias a Empresas, Organizaciones Económicas, Empresas de Servicios Especializados y Organizaciones de Productores	a. Apoyos para la contratación de asesoría técnica, consultoría y otros servicios profesionales.	SAGARPA	Soporte	La SAGARPA cuenta con el perfil técnico, capacidad institucional y experiencia para analizar la viabilidad de invertir recursos públicos para la provisión de soporte técnico que permita potencial el impacto de las actividades productivas agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas en el medio rural.

Anexo 5

Recomendaciones para evitar esfuerzos duplicados en la provisión de capacitación y asistencia técnica por diversas dependencias federales mediante la reasignación de recursos de SAGARPA hacia diversas dependencias

DE:			HACIA:		
Dependen cia	Programa	Componentes	Dependencia	Programa	Justificación
SAGARPA	Soporte	a. Asistencia técnica y capacitación para actividades productivas no agropecuarias	SE SEDESOL CDI	FONAES FONART Turismo Alternativo en Zonas Indígenas	Estas dependencias cuentan con un perfil técnico e institucional más apropiado para ofrecer soporte técnico para proyectos productivos no agropecuarios.