

Los pequeños productores y la política pública



**Subsídios al
Campo en México**
SubsidiosalCampo.org.mx

Héctor Robles Berlanga



Subsidios
al Campo en México

**Los pequeños
productores y la
política pública**

Héctor Manuel Robles Berlanga

México, primera edición, septiembre de 2013

LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES Y LA POLÍTICA PÚBLICA

Autor

Héctor Manuel Robles Berlanga

Derechos Reservados:

Página Subsidios al Campo

Coordinación de la publicación

Héctor M. Robles Berlanga

Consejo Página Subsidios al campo

Miguel Pulido, Fundar

Jonathan Fox, UCSC

Víctor Suárez, ANEC

Gabriela Rangel, investigadora

Héctor Robles, Coordinador Página

ISBN: 978-607-7631-24-8

Subsidios al Campo es el primer sitio en Latinoamérica que tiene como objetivo dar a conocer y difundir el destino de los apoyos financieros dirigidos al sector agropecuario en México. Es financiado gracias a donativos otorgados a Fundar, Centro de Análisis e Investigación, por diversas fundaciones internacionales. Colaboran la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo, AC (ANEC) e investigadores de la Universidad de California, Santa Cruz (UCSC).

Las opiniones y conclusiones en cada uno de los ensayos son responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente coinciden con las de la Página Subsidios al Campo en México.

LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES Y LA POLÍTICA PÚBLICA¹

Héctor Manuel Robles Berlanga

INTRODUCCIÓN

La presente nota identifica los programas de gobierno que tienen como sujeto de atención a los pequeños productores agrícolas y campesinos con la finalidad de conocer los tipos de apoyos, la concordancia o duplicidad de acciones, la concurrencia y los problemas que se quieren atender con la oferta programática institucional; así como aportar elementos para una propuesta de acción gubernamental que atienda a los pequeños productores.

El texto se divide en tres capítulos. En el primero se presentan datos sobre la importancia de la pequeña agricultura en nuestro país, como forma predominante respecto al número de productores, como la principal generadora de empleos familiares y contratados, con un aporte significativo a la producción nacional de alimentos y como abastecedora de materias primas para la agroindustria. Todos estos aportes se realizan en el 16% de la superficie agrícola y con muy pocos subsidios de la vertiente productiva.

El segundo apartado presenta algunos rasgos que distinguen el ejercicio del presupuesto en México, especialmente el que tiene que ver con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Se habla de la concentración de los subsidios productivos en algunas entidades del país; a quiénes benefician los subsidios productivos, las bajas coberturas de los programas, en detrimento de los pequeños productores; la falta de fomento de las actividades productivas en los estados pobres del país; que el presupuesto no favorece a los pueblos indígenas; la duplicidad y falta de claridad en la oferta programática institucional, y lo limitado de las acciones que tienen que ver con desarrollo de capacidades.

El tercer apartado identifica los programas que tienen que ver con los pequeños productores, a partir del Fin y Propósito de cada programa, de su Población Objetivo (PO), las figuras asociativas que deben conformar para acceder a los recursos; las entidades ejecutoras del gasto, la Población Atendida en 2012 y el presupuesto asignado 2013. El ejercicio permitió identificar 20 programas. Además, se anexo un punto que tiene que ver con los programas de medio ambiente para tratar de buscar la complementariedad con un programa en apoyo a los pequeños productores.

¹ Documento elaborado para RIMISP en el marco del proyecto “Asistencia técnica para elaborar una propuesta de estrategia y programa para mejorar la calidad del gasto público dirigido a aumentar la productividad, la producción y el ingreso de pequeños productores agrícolas y campesinos”. México 2013.

I.- IMPORTANCIA DE LA PEQUEÑA AGRICULTURA

1.1.- La pequeña unidad es predominante en el campo mexicano. De acuerdo a distintos organismos multinacionales Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y el Banco Mundial (BM) e investigadores del sector agropecuario, la pequeña agricultura tiene una enorme importancia en la economía agropecuaria de los países. Cómo lo reporta el Censo Agrícola y Ganadero 2007 que levantó el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) es especialmente importante en México; de las 4 millones 69 mil 938 Unidades de Producción (UP) con actividad agropecuaria o forestal, el 67.8% son menores o iguales a 5 hectáreas.

Cuadro1. Unidades de Producción totales y con actividad agropecuaria y forestal por tamaño de predio

Tamaño de predio	UP	Hectáreas	Con actividad agropecuaria y forestal			
			UP	%	Hectáreas	%
Hasta 1 ha.	1,533,327	992,890	1,125,020	27.64	765,865	1.12
Más de 1 hasta 2 ha.	882,389	1,539,236	674,831	16.58	1,210,004	1.77
Más de 2 hasta 5 ha.	1,270,515	4,511,651	961,931	23.64	3,457,323	5.05
Más de 5 hasta 10 ha.	807,668	6,093,711	595,064	14.62	4,513,579	6.60
Más de 10 hasta 20 ha.	490,310	7,279,716	348,666	8.57	5,226,142	7.64
Más de 20 hasta 50 ha.	319,627	10,077,746	217,310	5.34	6,865,140	10.03
Más de 50 hasta 100 ha.	120,722	8,702,408	77,963	1.92	5,623,535	8.22
Más de 100 hasta 1000 ha.	111,776	29,291,866	62,524	1.54	16,157,343	23.61
Más de 1000 hasta 2500 ha.	7,364	11,620,392	3,772	0.09	5,967,642	8.72
Más de 2500 ha.	5,147	32,239,493	2,857	0.07	18,649,030	27.25
Total	5,548,845	112,349,110	4,069,938	100	68,435,603	100

Fuente: INEGI. Censo Agrícola Ganadero 2007

1.2.- Es la Unidad de producción que más ha crecido en el país. Las UP menores a 5 hectáreas, en lugar de disminuir en el transcurso del tiempo como se pretendió con muchas políticas agrarias, se han multiplicado, su crecimiento en 80 años fue del 708.7 por ciento, al pasar de 332 mil que existían en 1930, a 2.6 millones de unidades en el 2007, lo que la convierte en la característica que distingue a los productores de nuestro país.

Cuadro 2. Comparativo Unidades de Producción con menos de 5 hectáreas 1930-2007

Año	UP	Menos de 5 ha	%
1930	614,101	332,439	54.1
1940	858,209	567,874	66.1
1950	1,383,212	1,004,839	72.6
1960	1,220,324	928,757	76.1
1970	846,994	567,129	67.0
1980	3,062,950	1,792,654	58.5
1990	3,504,510	2,114,622	60.3
2007	4,069,938	2,688,611	67.8

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

1.3.- *Produce una parte muy significativa de nuestros alimentos y tiene una fuerte presencia en la producción de maíz y frijol.* A pesar de sus condiciones precarias para producir y a la falta de apoyos económicos gubernamentales, la pequeña agricultura tiene una enorme importancia en la economía agropecuaria de México, pues representa el 39% de la producción agropecuaria nacional². Además, siete de cada diez productores de maíz (blanco y amarillo) y seis de cada diez de frijol tienen menos de 5 ha. Los pequeños productores son mayoría en la producción de maíz y frijol, principales cultivos en nuestra dieta, los encontramos prácticamente en todo el país, en los distintos climas, en condiciones orográficas contrastantes y con sistemas de producción muy diversos entre sí.

Cuadro 3. Productores de maíz amarillo y blanco y frijol por tamaño de predio

Cultivo	Predio	UP	%
Maíz Amarillo	Total	510,311	100
	Hasta 5 ha	374,372	73.4
	Más de 5 hasta 10 ha	66,152	13.0
	Más de 10 ha	69,787	13.7
	Total	2,283,629	100
Maíz Blanco	Hasta 5 ha	1,610,275	70.5
	Más de 5 hasta 10 ha	336,272	14.7
	Más de 10 ha	337,082	14.8
	Total	622,264	100
	Hasta 5 ha	377,227	60.62
Frijol	Más de 5 hasta 10 ha	121,394	19.51
	Más de 10 ha	123,643	19.87

Fuente: INEGI. Censo Agrícola Ganadero 2007

² IICA. 2012. Aportes del IICA a la gestión del conocimiento de la agricultura en México. Pág 75. IICA

1.4.- *Generan la mayor parte del empleo agropecuario.* Las UP menores a 5 hectáreas generan el 56.8% de los empleos del sector, tanto familiares como contratados. Si les sumamos las UP hasta 10 hectáreas llegan al 74.1%. Es decir, tres de cada cuatro empleos se localizan en la pequeña y mediana agricultura mientras que en las UP mayores o iguales a 100 ha sólo contratan al 7.9% de los trabajadores agrícolas.

Cuadro 4. Empleo Familiar y Contratado por tamaño de predio

TAMAÑO DE PREDIO	TOTAL	%	TRABAJO FAMILIAR	%	CONTRATADO	%
HASTA 2 HA.	3.371.142	39,0	1.786.586	50,9	1.584.556	30,8
Más de 2 hasta 5 ha.	2.113.675	24,4	779.256	22,2	1.334.419	26,0
Más de 5 hasta 20 ha.	2.127.215	24,6	692.538	19,7	1.434.677	27,9
Más de 20 hasta 50 ha.	534.059	6,2	153.517	4,4	380.542	7,4
Más de 50 hasta 100 ha.	229.432	2,7	54.801	1,6	174.631	3,4
Más de 100 hasta 1000 ha.	248.697	2,9	41.319	1,2	207.378	4,0
Más de 1000 hasta 2500 ha.	15.097	0,2	1.715	0,0	13.382	0,3
Más de 2500 ha.	11.022	0,1	820	0,0	10.202	0,2
TOTAL	8.650.339	100	3.510.552	100	5.139.787	100

Fuente: INEGI. Censo Agrícola Ganadero 2007

1.5.- *Es la UP predominante en los 400 municipios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH).* De acuerdo al Decreto, la Cruzada contra el Hambre y la Pobreza Extrema es una estrategia de inclusión y bienestar social, que se implementará a partir de un proceso participativo de amplio alcance cuyo propósito es conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, así como de los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales.

En los 400 municipios donde se iniciará la CNCH, la UP predominante es la de los pequeños productores, del millón 313 mil UP que registró el Censo Agrícola Ganadero 2007, 961 mil tienen menos de 5 ha, lo que representa el 73.2% del total de productores, de ahí que cualquier acción de gobierno en estos municipios debe de considerar como prioritaria a las pequeñas unidades de producción.

Cuadro 5. UP con actividad agropecuaria y forestal en los 400 municipios de la CNCH

Tamaño de predio	UP		Superficie	
	Número	%	Ha	%
Hasta 1 ha.	411,043	31.3	288,384	2.2
Más de 1 hasta 2 ha.	239,494	18.2	435,965	3.3
Más de 2 hasta 5 ha.	311,327	23.7	1,124,612	8.5
Más de 5 hasta 10 ha.	169,723	12.9	1,308,508	9.9
Más de 10 hasta 20 ha.	100,466	7.6	1,545,755	11.7
Más de 20 hasta 50 ha.	55,307	4.2	1,747,047	13.3
Más de 50 hasta 100 ha.	16,757	1.3	1,258,519	9.6
Más de 100 hasta 1000 ha.	8,867	0.7	2,568,683	19.5
Más de 1000 hasta 2500 ha.	367	0.0	829,445	6.3
Más de 2500 ha.	275	0.0	2,065,790	15.7
Total	1,313,626	100	13,172,707	100

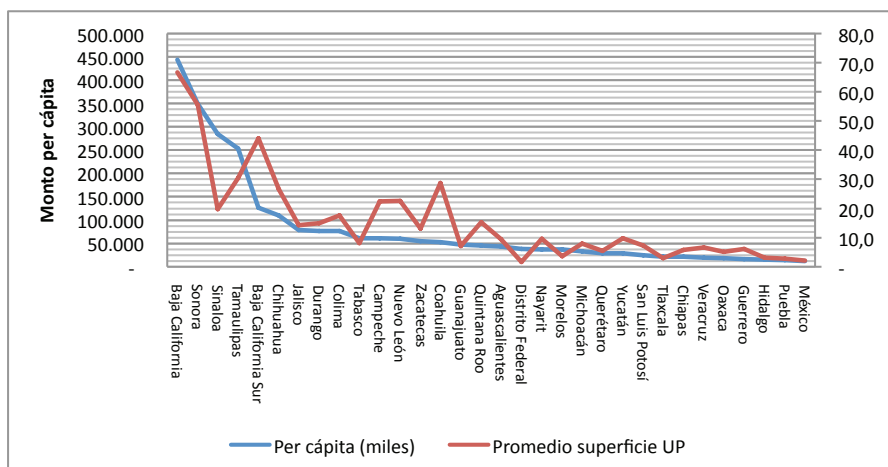
Fuente: INEGI. Censo Agrícola Ganadero 2007

1.6.- *Importantes abastecedores de la agroindustria.* Robles (2012) en la revisión documental que realizó para el estudio “Dinámica del mercado de tierras en América Latina y el Caribe” encontró “...distintos tipos de agroindustria que se relacionan de diversas maneras con los productores: a) agroindustrias donde sus socios no son propietarios de tierra y sólo compran materias primas; b) grandes y medianos productores tecnificados que son parte de la empresa y operan como empresarios y productores; c) empresas que establecen, con los productores primarios, convenios de abastecimiento de materias primas, y d) productores de pequeña escala, que venden a intermediarios su producción para abastecer a la agroindustria... Uno de los resultados que resaltan del estudio es que la mayoría de los productores ligados a la agroindustria son minifundistas. Los maiceros tienen 2.7 hectáreas en promedio por productor; caña de azúcar, 5 ha; hortalizas, 6 ha; frutas 5 ha o menos; café, 1,9 ha; cebada, 6 ha, y tabaco 2 ha”.³

1.7.- *Propietarios grandes principales beneficiarios de los subsidios.* El ejercicio del gasto por parte de SAGARPA tiende a favorecer a productores de mayor escala productiva. Existe una relación directa entre ambas variables: a mayor tamaño de predio una mayor asignación presupuestal para las actividades productivas. A las entidades del norte del país, donde el productor es dueño de predios más grandes, se asignó mayor presupuesto mientras que a las entidades del centro del país y Oaxaca, donde los productores son de pequeña escala, les correspondió menos presupuesto.

³ Robles Héctor. 2012. “El caso de México”. En *Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: Concentración y Extranjerización*. FAO. México. Página 337.

Gráfica 1. Presupuesto per cápita por UP versus superficie promedio por UP

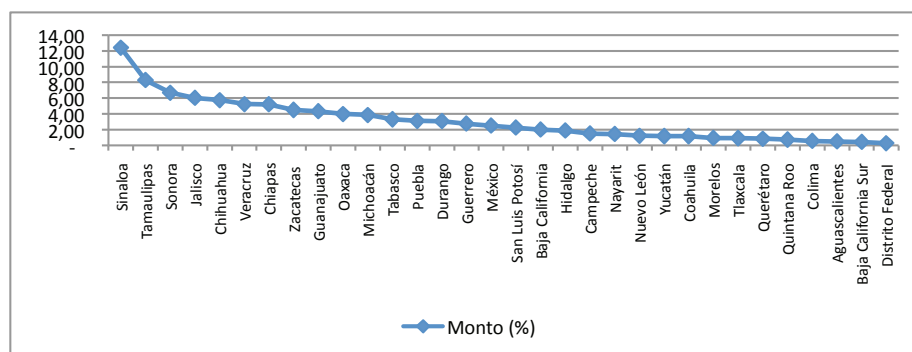


Fuente: Robles Héctor. 2013. Ejercicio del presupuesto de SAGARPA por programa y entidad federativa.

II.- PROBLEMAS EN EL EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO⁴

2.1.- *Concentración de los subsidios productivos en entidades del norte del país.* Como se puede ver en la Gráfica 2, cinco de las 32 entidades del país ejercieron casi el 40% del presupuesto: Sinaloa, Tamaulipas, Sonora, Jalisco, y Chihuahua mientras que el resto ejercieron el 60 por ciento. Se puede hablar de una concentración de los recursos productivos en muy pocas entidades que favorece el desarrollo de sus actividades agropecuarias mientras que otras regiones del país cuentan con muy pocos estímulos para el impulso de su sector primario.

Gráfica 2. Monto ejercido por SAGARPA 2007-2010

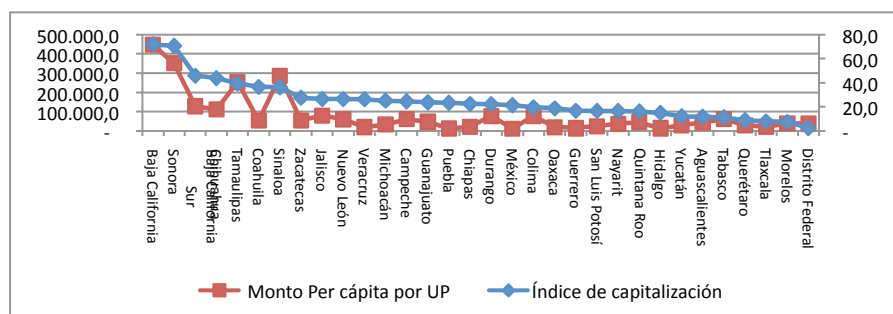


Fuente: Robles Héctor, Ejercicio del presupuesto de SAGARPA por programa y entidad federativa. Página www.subsidiosalcampoemexico.org.

2.2.- *Productores capitalizados los más beneficiados por SAGARPA.* Esta Secretaría tiene como fin contribuir a mejorar el ingreso de los productores agrícolas mediante la transferencia de recursos en apoyo de su economía. Además, con la expedición de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), se buscó que los programas de gobierno coadyuvaran a resolver alguna limitante productiva y mejorar las condiciones de vida de los productores rurales, especialmente de los más pobres. Al analizar el ejercicio del presupuesto ejercido por SAGARPA en el periodo 2007-2010 se encontró que a los productores que más se apoyó fue a aquellos con predios más grandes y capitalizados como se puede ver en la Gráfica 3.

⁴ Los datos de este apartado vienen de dos textos de Robles Héctor: *Ejercicio del presupuesto de Sagarpa por programa y entidad* y *Presupuesto del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural y su comportamiento histórico 2003-201*, elaborados para la página web www.subsidiosalcampoemexico.org.

Gráfica 3. SAGARPA, Índice de capitalización versus monto presupuesto per cápita por UP



Fuente: Robles Héctor, Ejercicio del presupuesto de SAGARPA por programa y entidad federativa. Página www.subsidiosalcampoemexico.org.

En el mismo sentido John Scott (2010)⁵ concluye que los datos revelan concentraciones extremas de los beneficios para todos los programas, con excepción de Procampo, en el ordenamiento ajustado por calidad de la tierra. El decil de los productores más pobres (en ambos ordenamientos) recibe una décima de punto porcentual de Ingreso Objetivo, fracción igualmente insignificante de subsidios de energía/irrigación, y sólo entre 2 y 3% de Procampo. En otro extremo, los productores en el decil superior reciben una tajada de transferencias equivalente a: a) 42% de Procampo (33% ajustado), b) 55% de Alianza, c) 60% de los recursos de energía e hídricos, y d) 85% (90%) de Ingreso Objetivo.

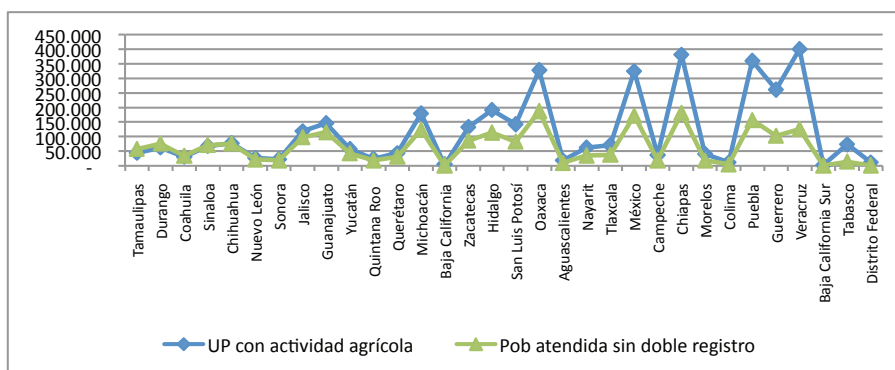
Un análisis económico reciente del Banco Mundial⁶ señala que “el gasto en agricultura es tan regresivo que anula aproximadamente la mitad del efecto redistributivo del gasto en desarrollo rural... porque más de la mitad se concentra en el decil más rico.” Así que la aguda concentración de los subsidios agrícolas (excepción hecha de Procampo) en unas cuantas manos ya privilegiadas, está agudizando la desigualdad.

⁵ John Scott. 2010. “Subsidios agrícolas en México: ¿quién gana, y cuánto?”. En *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, UC, Santa Clara y Corporación Internacional para el Desarrollo Educativo (CIDE).

⁶ Jonathan Fox y Libby Haight. “Síntesis de hallazgos: tendencias en la política de subsidios agrícolas”. En *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, UC, Santa Clara y Corporación Internacional para el Desarrollo Educativo (CIDE).

2.3.- *Bajas coberturas de los programas y en detrimento de los pequeños productores.* Al retomar los datos del Censo Agrícola Ganadero 2007, referente al total de las UP con actividad agrícola (3 millones 755 mil) que pudieran beneficiarse del programa y cruzarlo con los beneficiarios sin registro repetido de Procampo (2 millones 140 mil en el mismo año), considerando la cobertura sin repetición (57%) se observa que en siete entidades (Tamaulipas, Durango, Coahuila, Sinaloa, Chihuahua, Nuevo León y Jalisco) los beneficiarios son casi la totalidad de los productores existentes en la entidad; en las entidades donde el programa no alcanzó a cubrir a la mitad de las UP, en algunos casos corresponden a regiones con alta marginación en zonas rurales, con presencia de población indígena o pequeños productores (Chiapas, Veracruz, Puebla, Morelos y Guerrero), y si bien Procampo, es de los programas de esta Secretaría con la mejor cobertura, igual se caracteriza por la regresividad en la distribución de los apoyos.

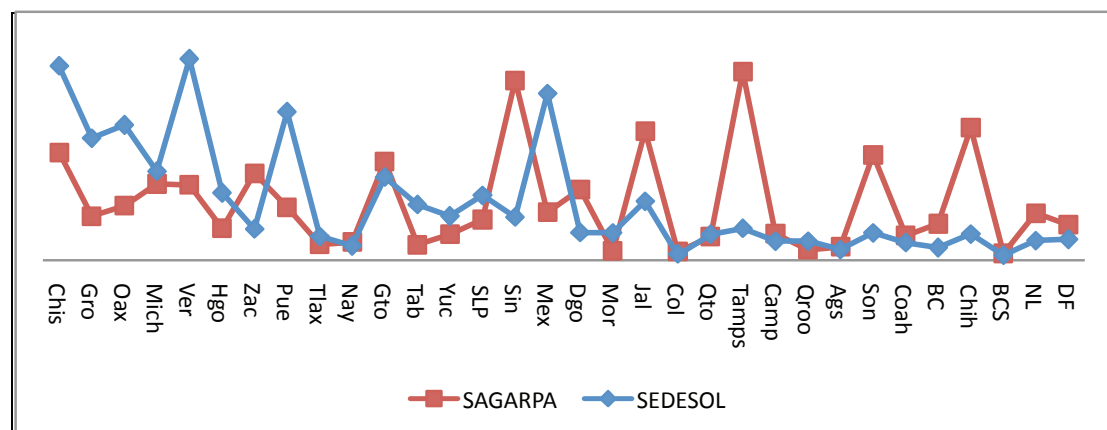
Gráfica 4. Comparativo beneficiarios Procampo versus UP con actividad agrícola



Fuente: Robles Héctor, Ejercicio del presupuesto de SAGARPA por programa y entidad federativa. Página www.subsidiosalcampoemexico.org.

2.4.- *No se fomentan las actividades productivas en los estados pobres del país.* A las entidades más pobres se les distribuyen pocos recursos de la vertiente de competitividad y predominan los apoyos de combate a la pobreza. Es decir, la política pública pretende superar la pobreza sobre la base de apoyos asistenciales y no fomentando las actividades productivas, lo que se observa al cruzar la información del presupuesto ejercido por SAGARPA y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y ordenando a las entidades federativas con base al Índice de Desarrollo Humano (IDH).

Gráfica 5. Comparativo Ejercicio presupuesto SAGARPA -Sedesol ordenado por IDH



Fuente: Robles Héctor. Presupuesto del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural y su comportamiento histórico 2003-2013. Página www.subsidiosalcampoemexico.org.

2.5.- *El presupuesto no favorece a los pueblos indígenas.* La mayoría de los programas que componen el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural (PEC) se encuentran ausentes de los municipios indígenas, la mayor parte de lo que sí les llega es gasto para asistencia social e infraestructura local, pero no gasto para la agricultura. Por ejemplo, Oportunidades y las tiendas comunitarias de alimentos DICONSA tienen una amplia cobertura en los municipios indígenas. En contraste, el gasto agrícola se queda corto. Aunque Procampo se diseñó para llegar a los productores más pequeños, se informó que solamente el 12.4% del gasto en agricultura llegaba a los “municipios indígenas”.

Cuadro 6. Composición del presupuesto principales vertientes 2007 (Porcentaje)

Tipos de municipio	Indígena	Con presencia indígena	Población indígena dispersa	Sin población indígena	Total
Social	53.1	39.0	37.8	29.9	41.4
Infraestructura	27.3	28.7	22.4	14.2	24.9
Medio ambiente	6.2	9.5	12.0	18.0	10.2
Financiera	0.1	1.3	0.3	3.9	0.6
Competitividad	12.4	21.1	26.8	32.0	22.4
Laboral	0.9	0.4	0.7	2.0	0.6
PEC	100	100	100	100	100

pregunta 13 ¿Con cuáles programas federales y en qué aspectos el programa evaluado podría tener complementariedad y/o coincidencias? Rangel (2012) retoma la pregunta y elabora el siguiente cuadro que permite ver la duplicidad de los programas.⁷

Cuadro. 7. Duplicidad programas del PEC

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

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

⁷ Gabriela Rangel. 2012. Ponencia Duplicidades en el Programa Especial Concurrente. Seminario Políticas Públicas en el Ámbito Rural, 22 de noviembre de 2012. México.

A las mismas conclusiones se llegó en el estudio de la FAO- SAGARPA (2011)⁸, identificando programas con propósitos similares en dos grandes rubros: bajos niveles de productividad y acceso limitado al mercado de los productos agropecuarios y pesqueros. De acuerdo con este documento el rubro “...bajos niveles de productividad de las Unidades Económicas Rurales (UER)... es atendido por 16 programas de seis secretarías distintas. Sobresale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con nueve programas que atienden esta causa, aquí se incluye a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)”⁹.

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

Aunado al problema de duplicidad se tiene que no hay correspondencia entre las salidas programáticas de varias instituciones y el anexo del PEC que se incluye en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) que se publica año con año. Lo anterior es muy evidente en lo reportado por SAGARPA y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) en sus portales o en sus informes a la SHCP donde informan de una manera distinta a lo registrado en el PEC.

2.7.- Falta de un programa de desarrollo de capacidades. La Organización para La Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE 2011)¹⁰ y el Centro de Investigación en Estudios Antropológicos y Sociales (CIESAS 2012)¹¹ concluyeron en sus respectivas evaluaciones que en México no hay un servicio de extensión agrícola. Lo que existe es que los productores cuentan con asistencia técnica al acceder a distintos programas de la SAGARPA. Además, el programa no otorga servicios sino recursos para que los productores contraten servicios de transferencia de tecnología, capacitación en procesos organizativos y gerenciales, realicen gestiones, por citar algunos.

Algunos datos que refuerzan lo anterior:

a) Los servicios de asistencia técnica y capacitación siguen desligados de los resultados. Algunos ejemplos que apuntan en esta dirección: 70% de los invernaderos impulsados por la SAGARPA no se encuentran operando actualmente. Tampoco se logró incorporar a los productores a la cadena de valor, pues de acuerdo al Censo Agrícola Ganadero 2007, el 97.4% no transforman la producción y el 58.9% de los que venden su producción, lo hacen local o regionalmente a intermediarios o mayoristas y

⁸ FAO-SAGARPA. 2011. *Análisis de correspondencia entre las intervenciones de la política pública y la problemática sectorial identificada*. Volumen XIV, FAO- SAGARPA. México.

⁹ En el presupuesto los programas de la CDI se agrupan en la SHCP por eso en el estudio de la FAO-Sagarpa aparece esta Secretaría con nueve programas.

¹⁰ OCDE. 2011. *Análisis del extensionismo agrícola en México*. París.

¹¹ Rodríguez, Guadalupe (Coordinadora). 2012. *Evaluación de Consistencia y Resultados. Programa Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural 2011*. CIESAS.

sólo un 0.8% exporta su producción. Esta falta de resultados se encuentra asociado en parte a la insuficiencia de mecanismos de seguimiento y supervisión por parte de las instituciones de gobierno.

b) Las coberturas siguen siendo muy bajas, incluso menores a las que se otorgaban en 1991, como señalábamos anteriormente, la cobertura en ese año fue del 8.7% mientras que la cobertura actual es de 3.2% de las UP. Considerando a los productores con servicios PRODESCA- SAGARPA 2007 (comparable al Censo), se atendieron 255,923 personas, lo que representaría una cobertura del 6.8%, es decir, menor a la registrada en 1991¹². En 2010 se alcanzó la cobertura de los noventa, a través del programa Soporte que atendió a 350 mil productores (este dato debe ser ajustado a la baja pues varios de los productores aparecen que recibieron el servicio más de una vez).

c) Apoyos a la producción, servicios técnicos y financiamiento se encuentran desacoplados. Por un lado, los apoyos de Fomento Productivo: Inversión en Equipamiento e Infraestructura; Ingreso Agropecuario; Prevención y Manejo de Riesgos, Fondos Regionales (FRI), Programa de la Mujer del Sector Agrario (PROMUSAG) y Fondo para el Apoyo de proyectos productivos de Núcleos Agrarios (FAPPA), por mencionar sólo algunos, se otorgan sin que sea necesario u obligatorio dar capacitación o asistencia técnica. Por el otro, la mayoría de los productores no recibe financiamiento (la cobertura crediticia es del 4%)¹³.

d) Año con año, con recursos co-ejercidos entre SAGARPA y los gobiernos de los estados, se contrata a 10,223 profesionales. Con este dato se tiene el indicador de profesionistas por unidad de superficie de 1:398, similar al registrado en países desarrollados (1:400), ligeramente menor al de EU (1:330), superior al de Europa (1:435) y muy superior al registrado en Asia y África (1:1,800 a 1,300)¹⁴. Sin embargo, en el caso mexicano sólo el 6.8% de las UP reconocieron recibir servicios de capacitación.

Entre las explicaciones que se han dado respecto de los bajos resultados obtenidos con los servicios de asistencia técnica se tienen las siguientes: Los técnicos visitan muy pocas veces a los productores y no le dan seguimiento continuo a los proyectos; la inestabilidad laboral de los Prestadores de Servicios Profesionales (PSP) no permite planear a largo plazo (se les contrata por 7 meses o se les paga por proyecto); la movilidad de los técnicos, independientemente de su capacidad técnica, por cambios administrativos en gobiernos estatales y municipales; la conversión de técnicos y despachos en elaboradores de proyectos para bajar recursos públicos, sin importar la viabilidad técnica del proyecto; el favoritismo de representantes institucionales con determinados profesionistas para que sean ellos los que presten los servicios técnicos, y el nuevo “neocorporativismo”: empresas que promueven, mediante los técnicos, la compra de insumos (herramientas, fertilizantes). En lugar de promover proyectos de largo plazo orientados a la inversión en infraestructura y la generación de tecnologías adecuadas y organizaciones de

¹² Rafael Zavala. 2009. *Análisis general sobre asistencia técnica en el sector rural: Comparativo entre el VIII Censo Agropecuario y Forestal, y los resultados de SAGARPA*. IICA.

¹³ Robles Héctor. 2011. *Qué paso con la asistencia técnica y la capacitación en México*. Jornada del campo. 16 de julio de 2011. Número 46.

¹⁴ *Op cit.* Zavala.

productores que formen sus cuerpos técnicos que funjan como intermediarios ante los productores, los comprometen políticamente y que realizan eventos de capacitación.

Es importante señalar que dentro del Programa de Desarrollo de Capacidades de SAGARPA la mayoría de los pequeños productores de zonas marginadas están excluidos para recibir este servicio pues las Reglas de Operación (ROP) establecen que:

“la población objetivo son las personas físicas, morales, grupos con actividades productivas en el medio rural, e instituciones especializadas en la capacitación e investigación entre las cuales se consideran:

a) Productores con potencial productivo.- Personas físicas, grupos de trabajo para un propósito común, y personas morales que se dediquen a oficios y actividades de producción agropecuarias, acuícolas y pesqueras; de transformación y de servicios.

b) Instituciones de Investigación, de Educación Superior y Media Superior del Sector, de cobertura local y nacional; así como otras instituciones del sector especializadas en investigación y capacitación...”

III.- PROGRAMAS EN APOYO A LA PEQUEÑA AGRICULTURA

En este apartado se pretende identificar la oferta institucional para atender a los pequeños productores agrícolas y campesinos, diferenciando los siguientes elementos: apoyos directos para las actividades agropecuarias y pesqueras versus apoyos para proyectos productivos que solicitan figuras asociativas y que pueden ser para cualquier actividad económica; Fin y Propósito de cada programa o componente; población Potencial, Objetivo y Atendida; entidad ejecutora del gasto; presupuesto por programa, y los programas dirigidos al sector forestal.

3.1.- Fin y Propósito. Cada institución debe definir el “Fin” de cada uno de sus programas el cual indica la forma en que el programa contribuye al logro de un objetivo estratégico de orden superior con el que está alineado. Son muy disímiles los objetivos que persiguen estos 20 programas o componentes pues van desde apoyos para equipamiento e infraestructura, mejoramiento del ingreso hasta apoyos en caso de desastres naturales. Los objetivos se sintetizan en 10 puntos:

- Ejecución de proyectos territoriales que inviertan en obras de infraestructura de alto impacto, maquinaria y equipamiento.
- Incrementar la capitalización e inversión.
- Apoyo al ingreso a los productores.
- Mejorar ingreso de los productores mediante la reconversión y/o apoyo a proyectos productivos.
- Inducir el financiamiento para la inversión en equipamiento.
- Apoyos ante desastres naturales.
- Contribuir al logro de la seguridad alimentaria de productores de maíz y frijol.
- Incrementar la producción pecuaria.
- Contribuir al desarrollo de capacidades.
- Promover el desarrollo de las actividades económicas.
- Contribuir a mejorar las condiciones de vida.

El “Propósito” indica el efecto directo que el programa se propone alcanzar sobre la población o área de enfoque. De la matriz elaborada se identifican los siguientes propósitos:

- Unidades Económicas incrementan su capitalización.
- Productores, indígenas, mujeres y jóvenes cuentan con ingresos mejorados.
- Productores y otros agentes utilizan esquemas de prevención y manejo de riesgos
- Recursos naturales utilizados manejados sustentablemente.
- el sector rural cuenta con apoyos ante afectaciones por desastres naturales perturbadores y relevantes en las actividades agropecuarias, acuícola y pesquera.

- Indígenas, mujeres y jóvenes, población del decil seis o menos, y personas, familias y grupos sociales desarrollan proyectos, agroempresas sustentables y/o cuentan con alternativas de ingresos.

3.2.- *Población Objetivo.* De acuerdo a la Matriz de Marco Lógico la dependencia o entidad deberá describir la población o área de enfoque que presenta el problema, necesidad u oportunidad que justifica al programa es decir, la que se ha elegido o pudiera ser elegible para ser beneficiaria del mismo. Con base en esta definición y utilizando las Reglas de Operación y la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de los programas se identificaron 20 programas de cinco instituciones considerando cuatro criterios:

- a) tienen como sujeto de atención a los pequeños productores: Activos productivos tradicional y Agricultura hasta 3 hectáreas.
- b) dentro de su padrón, un número muy importante de beneficiarios son productores con menos de 5 hectáreas o con hatos ganaderos con menos de 35 unidades animales: Procampo, Fomento Café y Progan.
- c) en su definición de objetivos definen que apoyan a sectores marginales: Fondo para la inducción de la inversión en localidades de media, alta y muy alta marginación; Reconversión productiva; Atención a desastres naturales; Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA), Programa de Apoyo a la Cadena Productiva de los Productores de maíz y Frijol (PROMAF), FRI, Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI), Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI), Fondo Nacional de Empresas Sociales (INAES), PROMUSAG, FAPPA, Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras (JERFT) y Programa de Opciones Productivas (POP).
- d) programas que pueden llegar a pequeños productores agropecuarios aunque no se tiene información de si los atienden: Trópico Húmedo y Programa de Desarrollo de las Zonas Áridas (PRODEZA).

Cuadro 8. Población objetivo programas y componentes en apoyo a pequeños productores o grupos vulnerables

Dependencia	Programa	Población Objetivo
SAGARPA	Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura. Componente Activos productivos tradicional	Productores de pequeña y mediana escala con potencial productivo, organizados en personas morales legalmente constituidas y debidamente registradas, que se dediquen a actividades agropecuarias, acuícolas y pesqueras.
SAGARPA	Agricultura hasta 3.0 Ha	
SAGARPA	Procampo	Productores, personas físicas o morales, con predios registrados en el PROCAMPO, a los que se les haya integrado en el Centro de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) que les corresponda su Expediente Único Completo (ver numeral 7) que mantengan el predio en explotación y cumplan la normatividad de este Programa.
SAGARPA	Fomento Café	Personas físicas o morales legalmente constituidas, registradas en el Padrón Nacional Cafetalero (PNC) productores que realicen actividades de comercialización directa, registrados y/o validados en el Sistema Informático de la Cafeticultura Nacional (SICN), ubicados en las 12 entidades federativas con mayor actividad económica cafetalera, que son: Chiapas, Colima, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco y Veracruz.
SAGARPA	Progan	Personas físicas o morales (ejidatarios, colonos, comuneros, pequeños propietarios, y sociedades civiles o mercantiles establecidas conforme a la legislación mexicana, propietarios o con derecho de uso de tierras dedicadas a la cría de ganado bovino de carne y doble propósito en forma extensiva; de ovinos; de caprinos, pequeña lechería familiar y la apicultura), inscritas en el padrón vigente del PROGAN. Así como, nuevos productores preferentemente de 5 y hasta 35 unidades animal, sujeto a disponibilidad presupuestal.
SAGARPA	Fondo para la Inducción de la Inversión en Localidades de media, alta y muy alta marginación	Personas físicas o morales que se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, agroindustriales y del sector rural en su conjunto en las localidades de media, alta y muy alta marginación de conformidad con CONAPO, que requieran garantías para obtener el financiamiento para proyectos de inversión en equipamiento e infraestructura, así como las garantías complementarias para obtener financiamiento del capital de trabajo necesario para asegurar la operación del mismo.
SAGARPA	Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales. Componente Reconversión Productiva	Personas físicas o morales que se dediquen a actividades agrícolas, cuyos predios estén ubicados en zonas de muy bajo y bajo potencial productivo, de alta siniestralidad; en zonas con producción excedentaria o en zonas en donde se promueva el ordenamiento de mercados.
SAGARPA	Programa Prevención y Manejo de Riesgos. Atención a Desastres Naturales en el sector Agropecuario y Pesquero.	Productores agropecuarios, pesqueros y acuícolas del medio rural de bajos ingresos que no cuenten con algún tipo de aseguramiento público o privado agropecuario, acuícola y pesquero, que se vean afectados en sus activos productivos elegibles por los siguientes fenómenos naturales perturbadores relevantes, según Anexo XL para la actividad agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola .
SAGARPA	PESA	Personas físicas, grupos de trabajo para un propósito común o personas morales, que se ubiquen en localidades rurales de alta y muy alta marginación de las Entidades Federativas con mayor grado de marginación y pobreza del país conforme a la clasificación que determinen las propias Entidades Federativas, que se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas y/o, agroindustriales.
SAGARPA	PROMAF	Personas físicas o morales integradas por: <ul style="list-style-type: none"> I.- Productores de maíz y/o frijol de autoconsumo ubicados en localidades de alta y muy alta marginación, ii.- Productores de regiones definidas por la Delegación Estatal de la Secretaría. iii.- Productores con especialidad de variedades criollas de maíz que por sus características se destinen a atender nichos de mercado específicos (maíz pozolero, maíces morados y rojos, entre otros). b) Productores en Transición.- Personas morales integradas por productores de maíz y/o frijol, con superficies ubicadas en las zonas definidas en el anexo XX y/o las que incorpore la Unidad responsable de común acuerdo con las instancias ejecutoras. c) Productores de Alto Rendimiento.- Personas morales integradas por productores de maíz y/o frijol, que cuenten con acceso al financiamiento para la aplicación del paquete tecnológico.

CDI	Programa Fondos Regionales Indígenas (PFRI)	Las acciones y los beneficios están dirigidos a la población indígena que está bajo la cobertura del Programa y que pertenezca a alguna organización integrada a algún Fondo Regional.
CDI	Programa de Coordinación para el Apoyo a la Producción Indígena (PROCAPI)	Productores indígenas organizados en grupos de trabajo, organizaciones indígenas con personalidad jurídica, ejidos y comunidades integradas por población indígena originaria o migrante, que estén en condiciones de realizar o realicen actividades productivas elegibles por el Programa, que cuenten con el apoyo económico institucional y el aval de la Instancia Ejecutora correspondiente para la realización de sus actividades.
CDI	Programa Organización productiva para Mujeres Indígenas POPMI	Mujeres indígenas, mayores de edad que conformen grupos de 10 mujeres como mínimo, o de 8 mujeres en localidades con menos de 50 habitantes. Asimismo, podrán ser beneficiarias mujeres indígenas menores de edad que al contraer matrimonio, vivir en pareja o ser madres solteras, adquieran responsabilidades en la manutención del hogar. En los estados de Baja California, Chihuahua, Durango, Nayarit, Jalisco, San Luis Potosí, Sinaloa y Sonora, entidades con mayor dispersión poblacional, se aceptarán grupos de 8 integrantes y un máximo de 5 mujeres de una sola familia.
SEDATU	Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	mujeres con edad mínima de 18 años al momento del registro, que habiten en “Núcleos Agrarios” y que no hayan sido apoyadas en los últimos cinco ejercicios fiscales por el propio “PROMUSAG” o por el “FAPPA”.
SEDATU	Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos (FAPPA)	hombres y mujeres con 18 años o más al momento del registro, que habiten en “Núcleos Agrarios”, que no sean ejidatarios ni comuneros y que no hayan sido apoyados en los últimos cinco ejercicios fiscales por el “Programa” y por el “PROMUSAG”.
SEDATU	Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras (JERFT)	Sujeto agrario” habitante del “Núcleo agrario”, con un mínimo de 18 años y hasta 39 años de edad al momento de presentar la solicitud de ingreso al “Programa”, que tenga interés de emprender una “Agroempresa” y, que habite alguno de los “Núcleos Agrarios” que cumplan los criterios de cobertura, que presenten alta marginación y potencial productivo
INAES	Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (INAES)	La Población Objetivo del programa del FONAES está conformada por la cantidad de individuos que cumplen con los criterios de elegibilidad, organizados en torno a proyectos productivos, y que conforme a la disponibilidad presupuestal anual se programa apoyar durante un ejercicio determinado.
SEDESOL	Programa de Opciones Productivas	Personas en condiciones de pobreza, en lo individual o integradas en familias, grupos sociales y organizaciones de productores que habitan en las zonas de cobertura
SAGARPA	Trópico Húmedo	a) Beneficiarios con crédito y/o con financiamiento propio. La población objetivo son las personas físicas o morales, que se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, agroindustriales y del sector rural en su conjunto, o aquellas que pretendan invertir en cualquiera de las mismas. b) Beneficiarios de apoyo directo. La población objetivo son las personas físicas en condiciones de pobreza extrema con ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo que se dediquen o que pretendan desarrollar actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas.
SAGARPA	Desarrollo de las Zonas Áridas (PRODEZA)	Personas físicas o morales que se ubican en los municipios de la cobertura potencial del proyecto estratégico (Anexo L) de las presentes Reglas de Operación, organizados en grupos, la cual podrá ser modificada por la Unidad Responsable de la Secretaría previo análisis de los casos que se presenten por la Instancia Ejecutora y a la cual se transferirán los recursos del proyecto para su ejecución.

3.3.- *Figuras asociativas.* Las distintas dependencias de gobierno establecen en las Reglas de Operación las disposiciones para poder acceder a los apoyos públicos, entre las normas, destaca la que tiene que ver con la individualización de los apoyos (padrones) o el requerimiento de conformar una figura asociativa, sea esta formal o de carácter informal. A continuación se presentan las formas asociativas que se distinguen:

- Persona física o moral y estar inscrito en el padrón.
- Personas físicas y morales.
- Grupos de trabajo.
- Fondos Regionales Indígenas.
- Organizaciones indígenas con personalidad jurídica.
- Ejidos y Comunidades.
- Personas físicas, integrantes de grupos sociales y socios de empresas sociales.
- Grupos de trabajo sin personalidad jurídica.
- Jóvenes organizados de núcleos agrarios de 18 a 39 años.
- Agencias de Desarrollo Local, Proyectos Integradores, Fondo de Cofinanciamiento y Asistencia Técnica y Acompañamiento.

3.4.- *Entidades ejecutoras del gasto.* De acuerdo a la normatividad vigente, en las ROP se debe establecer quién es la Entidad Responsable (ER) de operar el programa y quién la Entidad Ejecutora (EE). Por esta última se entiende a aquellas dependencias y/o entidades federales y estatales, gobiernos municipales que se encarguen de ejecutar los diferentes tipos de apoyo del Programa. La EE se encarga de verificar el cumplimiento de los requisitos aplicables; identificar el trámite por su número de folio; emitir dictamen, evaluando bajo los parámetros aplicables; generar resolución a la solicitud; publicar el listado de beneficiarios autorizados y el de los solicitantes rechazados en las ventanillas correspondientes y en la página electrónica de la Secretaría, y en su caso, en las páginas electrónicas de la Instancia Ejecutora o de las Secretarías de Desarrollo Agropecuario (SDA) e instruir al área encargada de ejecutar la entrega de apoyos o subsidios. En los 20 programas se identificaron las siguientes entidades ejecutoras.

- SAGARPA, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano SEDATU, CDI, INAES, SEDESOL y sus áreas o delegaciones
- Gobiernos de las entidades federativas
- Financiera Rural
- Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA)
- Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO)
- Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA)

3.5.- *Población Atendida (PA)*. Revisando la PA que reportan cada uno de los programas o componentes resultan 3 millones 865 mil beneficiarios, de donde sólo el 3.3% es resultado de programas que tienen como población objetivo a los pequeños productores; 77.3.9% son productores beneficiados vía padrones de programas (Procampo, Café y Progan); 18.4% de apoyo a sectores marginales y 1.0% de programas que pueden llegar a pequeños productores.

Cuadro 9. Población Atendida por programa y componente

Dependencia	Programa	Población Atendida*
SAGARPA	Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura. Componente Activos productivos tradicional	4,355
SAGARPA	Agricultura hasta 3.0 Ha	121,872
Subtotal		126,227
SAGARPA	Procampo hasta 20 ha (dos ciclos agrícolas)	2,554,062
SAGARPA	Fomento Café hasta 20 ha	152,089
SAGARPA	Progan hasta 35 UA ganado bovino	280,828
Subtotal		2,986,979
SAGARPA	Fondo para la Inducción de la Inversión en Localidades de media, alta y muy alta marginación	441
SAGARPA	Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales. Componente Reconversión Productiva	102,772
SAGARPA	Programa Prevención y Manejo de Riesgos. Atención a Desastres Naturales en el sector Agropecuario y Pesquero	153,543
SAGARPA	PESA	146,841
SAGARPA	PROMAF	129,372
CDI	PFRI	15,186
CDI	PROCAPI	9,647
CDI	POPMI	31,164
INAES	INAES	49,688
SEDATU	PROMUSAG	29,787
SEDATU	FAPPA	23,742
SEDATU	JERFT	4,056
SEDESOL	POP	16,590
Subtotal		712,829
SAGARPA	Trópico Húmedo	21,269
SAGARPA	PRODEZA	18,354
Subtotal		39,623
Gran Total		3,865,658

*La población atendida es conforme a reportes de las instituciones a diciembre de 2012.

Fuente: Elaboración propia con información de SAGARPA, CDI, SEDATU, INAES y SEDESOL.

3.6-. *Presupuesto asignado 2013.* En el Decreto de Presupuesto de Egresos 2013 se asignaron partidas a los 20 programas y componentes por un monto de 33 mil 542 millones de pesos. Si hacemos el ajuste en los programas de padrones y consideramos sólo aquellos productores hasta 20 ha o 35 unidades animal de ganado Bovino resulta un presupuesto de 21 mil 854 millones de pesos. Siguiendo el criterio de agrupación resulta que el 4.1% del presupuesto es asignado directamente a pequeños productores, 32.1% vía padrones; 60.3% vía grupos vulnerables, y 3.5% a programas que pueden atenderlos aunque no los tienen como su población prioritaria.

Cuadro 10. Presupuesto 2013 asignado a los programas y componentes (millones de pesos).

Dependencia	Programa	Presupuesto total	Presupuesto agricultura 5 ha*
SAGARPA	Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura. Componente Activos productivos tradicional	400.00	
SAGARPA	Agricultura hasta 3.0 Ha	500.00	
Subtotal		900.00	
SAGARPA	Procampo	14,000.00	4,956.00
SAGARPA	Fomento Café	350.00	316.00
SAGARPA	Progan	4,350.00	1,740.00
Subtotal		18,700.00	7,012.00
SAGARPA	Fondo para la Inducción de la Inversión en Localidades de media, alta y muy alta marginación	200.00	
SAGARPA	Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales. Componente Reconversión Productiva	455.00	
SAGARPA	Programa Prevención y Manejo de Riesgos. Atención a Desastres Naturales en el sector Agropecuario y Pesquero.	3,950.00	
SAGARPA	PESA	3,000.00	
SAGARPA	PROMAF	770.00	
CDI	PFRI	365.59	
CDI	PROCAPI	227.20	
CDI	POPMI	443.88	
INAES	INAES	2,571.70	
SEDATU	PROMUSAG	221.27	
SEDATU	FAPPA	340.97	
SEDATU	JERFT	498.30	
SEDESOL	POP	138.53	
Subtotal		13,182.42	
SAGARPA	Trópico Húmedo	500.00	
SAGARPA	PRODEZA	260.00	
Subtotal		760.00	
Gran Total		33,542.42	21,854.42

*Estimación de presupuesto de acuerdo a los rangos de superficie hasta 5 hectáreas y ganaderos con menos de 35 Unidades Animal

Fuente: elaboración propia con información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2013.

3.7.- *Programas de medio ambiente.* Son tres las razones que se identifican para considerar la posibilidad de acoplar o complementar la propuesta con programas que tienen que ver con los recursos naturales.

a) La propiedad de ejidos y comunidades como dueña de recursos forestales es entre 50.4% y 65% del total. La investigación Atlas de la propiedad social y servicios ambientales en México especifica que la propiedad de núcleos agrarios con recursos forestales con el criterio de tener cuando menos 200 ha con bosques, selvas y matorrales, es de 62 millones 629 mil hectáreas¹⁵.

Cuadro 11. Núcleos agrarios con recursos forestales (criterio 200 hectáreas)

Región	Núcleos agrarios (número)	Superficie (ha)	Proporción de la región (%)
Noroeste (NO)	1,795	17,378,593	42
Norte (N)	3,653	22,444,880	34
Noreste (NE)	1,115	2,712,965	19
Centro Occidente (CO)	2,409	3,434,670	19
Centro Sur (CS)	1,731	1,654,497	17
Pacífico Sur (PS)	2,867	7,976,228	35
Golfo de México (GM)	790	561,721	6
Península de Yucatán (PY)	1,224	6,466,165	46
Total	15,584	62,629,719	32

Fuente: SRA-RAN-IICA 2012.

b) En las regiones con población indígena se encuentran los más importantes recursos naturales con los que dispone el país. Los núcleos agrarios con población indígena se localizan en municipios templados o cálidos y con buenas precipitaciones, por lo que se consideran regiones captadoras de agua. Además, del total de núcleos agrarios con bosques y selvas que existen, el 28% y 50% respectivamente se localiza en los ejidos y comunidades con población indígena¹⁶.

c) La Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) estableció en sus Reglas de Operación 2013 un orden de prelación para atender las solicitudes. En la sección IV *Del procedimiento de selección y criterios generales de prelación*, Artículo 14, se establece que “Recibidas las solicitudes y demás documentación e información, la CONAFOR realizará un dictamen de factibilidad técnica y ambiental, conforme al marco específico para cada modalidad de apoyo establecido en los Anexos de estas reglas de operación. Posteriormente, las solicitudes dictaminadas ambiental y técnicamente viables, en su calificación deberá incorporar la siguiente prelación:

¹⁵ SRA, RAN e IICA 2012. *Atlas de propiedad social y servicios ambientales en México*. SRA, RAN-IICA. México.

¹⁶ Robles Héctor y Concheiro. 2004. *Entre las fábulas y la realidad. Los ejidos y comunidades con población indígena*. INI-UAM-Xochimilco. México.

Cuadro12. Criterios sociales para atender solicitudes

Criterios sociales	Puntos
Ejididos o comunidades que nunca hayan recibido apoyos de la CONAFOR.	7
Solicitudes que se encuentren en las zonas de atención prioritaria rurales definidas por la Secretaría de Desarrollo Social con un índice de marginación alto y muy alto.	5
El núcleo agrario solicitante cuenta con población indígena, o la persona solicitante se encuentra en un núcleo agrario con población indígena	4
La persona moral solicitante integra en su órgano de representación mujeres, o la persona física solicitante del apoyo es mujer.	4
La persona moral solicitante integra a jóvenes en su órgano de representación o la persona física solicitante es joven. Se considera joven a la persona que se encuentra en un rango de edad entre los 18 y 25 años.	4

Fuente. Reglas de Operación de los programas de CONAFOR 2013.

Cómo se puede ver establece que los núcleos agrarios y las zonas prioritarias definidas por SEDESOL tienen preferencia y es precisamente la población a la que queremos llegar.

En CONAFOR el Programa Nacional Forestal, (PRONAF)¹⁷ es el más importante, tiene como objetivo Impulsar el aprovechamiento de los recursos forestales y sus asociados, considerando los principios del manejo forestal sustentable y con ello contribuir a mantener e incrementar la provisión de bienes y servicios ambientales, así como mejorar la calidad de vida de los dueños y poseedores de los recursos forestales, mediante el otorgamiento de apoyos para la elaboración de estudios para la incorporación de superficie forestal a esquemas de manejo forestal sustentable.

El programa tiene cuatro componentes:

- Desarrollo forestal. Impulsar el aprovechamiento de los recursos forestales y sus asociados.
- Plantaciones forestales comerciales. Impulsar el establecimiento de Plantaciones Forestales Comerciales.
- Conservación y restauración. Apoyar la ejecución de acciones y proyectos para la recuperación de la cobertura forestal, y la conservación y restauración de suelos ubicados en cuencas con terrenos forestales y preferentemente forestales con procesos de deterioro.
- Servicios ambientales. Otorgamiento de apoyos a dueños de terrenos forestales, que de manera voluntaria deciden participar en el programa de pago por servicios ambientales, con el objeto de incorporar prácticas de buen manejo.

De acuerdo al PEF 2013, en apoyo a las actividades forestales, donde se incluye el PRONAF, se cuenta con un presupuesto original por un monto de 4 mil 654 millones de pesos.

¹⁷ El PRONAF sustituyó en 2013 al programa ProÁrbol

IV.- CONCLUSIONES

Los pequeños productores de México tienen un papel central en la agricultura mexicana: son la gran mayoría de los productores, ocupan a la mayoría de los trabajadores empleados en el sector primario, son importantes productores de maíz y frijol y surten de materias primas a la agroindustria. Todo lo anterior lo realizan en sólo el 16.9% de la superficie laborable de nuestro país, muchos de ellos bajo condiciones de temporal, en terrenos con pendientes y sin los apoyos productivos que se concentran en los grandes productores.

Los subsidios de la vertiente de competitividad que están orientados para apoyar las actividades agropecuarias y forestales se encuentran concentrados en muy pocas entidades del norte del país y favorecen a los agricultores de predios grandes y capitalizados. Los subsidios productivos en lugar de disminuir las asimetrías han generado mayor desigualdad en el sector rural.

En lugar de fomentar las actividades productivas de pequeños productores e indígenas se les han otorgado fundamentalmente apoyos de la vertiente social. La baja cobertura de los apoyos productivos a pequeños productores limita sus posibilidades de superar sus rezagos sociales.

Se identificaron 20 programas (sin incluir los programas forestales) que dentro del total de sus beneficiarios la mayoría son pequeños productores o que tienen como fin el apoyo a grupos marginados. En 2012 estos programas otorgaron distintos apoyos: subsidios directos, apoyos en infraestructura y equipamiento, promoción de proyectos productivos, capacitación y atención a desastres naturales, entre otros y que beneficiaron a 3 millones 865 mil personas. El presupuesto asignado en el PEF 2013 es de 21,854 millones de pesos.

Uno de los señalamientos más recurrentes es que los programas de las vertientes de competitividad y medio ambiente están desacoplados. Se identificaron tres las razones para ligar ambas vertientes considerar: la importancia que tienen ejidos y comunidades como dueña de recursos naturales, en las regiones con población indígena se encuentran los más importantes recursos naturales con los que dispone el país y CONAFOR estableció en las ROP 2013 un orden de prelación al momento de dictaminar las solicitudes para el programa PRONAFOR que le da prioridad al sector al que se quiere atender con un programa de apoyo a pequeños productores. Este programa se le asignó en 2013 un presupuesto por 4 mil 654 millones de pesos.

