



**SEP**  
SECRETARÍA DE  
EDUCACIÓN PÚBLICA



Maestría en  
Seguridad Alimentaria



## **UNIVERSIDAD ABIERTA Y A DISTANCIA DE MÉXICO**

División de Investigación y Posgrado

Maestría en Seguridad Alimentaria

### **Lineamientos de Política para el Fomento de la Pequeña Producción Agropecuaria en México**

Tesina

Que para obtener el grado de  
Maestro en Seguridad Alimentaria

Presenta:

Luis Cruz Nieva

Asesor:

Dr. Rigoberto Vieyra Molina

Ciudad de México, a 26 de junio de 2019



## Contenido

Resumen .....	1
Introducción.....	2
Planteamiento.....	5
Objetivo General.....	7
Objetivos Específicos .....	7
Justificación .....	7
Marco Teórico.....	10
Modernidad y modernización .....	11
Contingencia e imprevisibilidad del cambio social .....	12
La Tradición en la Modernidad.....	16
Agricultura campesina.....	18
Descampesinistas .....	19
Campesinistas.....	21
Perspectiva integradora .....	24
Agricultura campesina en la Globalización.....	27
Metodología .....	29
Encuadre.....	29
Investigación Documental .....	29
Fuentes primarias y secundarias de información .....	31
Validez y confiabilidad.....	34
Capítulo I. Pequeña producción agropecuaria en México .....	35
Introducción .....	35
Acercamientos a la pequeña producción agropecuaria en México .....	36
Dimensiones de la Pequeña Producción o Agricultura Familiar .....	40
Características sociales y productivas.....	43
Región Sur Sureste de México .....	46
Conclusión .....	48
Capítulo II. Políticas de Seguridad Alimentaria y Programas de Agricultura Familiar en América Latina .....	51
Introducción .....	51

Políticas de seguridad alimentaria en Europa.....	52
España.....	55
Bélgica .....	56
Reino Unido .....	57
Políticas de seguridad alimentaria en Sudamérica .....	58
Brasil .....	59
Argentina.....	60
Políticas de seguridad alimentaria en Centroamérica.....	61
Programas de Agricultura Familiar en América Latina.....	64
Brasil .....	65
Argentina.....	73
Chile.....	78
Conclusión .....	85
Capítulo III. Programas para la Pequeña Producción Agropecuaria en México ....	89
Introducción .....	89
Programas federales para el campo: tendencias 2000-2017 .....	90
Programas de fomento a la pequeña producción en el PEC .....	95
Proyecto de Seguridad Alimentaria para Zonas Rurales (antes PESA) .....	100
Leyes de fomento a la pequeña agricultura: alcances y limitaciones .....	112
Institucionalidad de la agricultura familiar .....	117
Conclusión .....	120
Conclusiones.....	123
Fuentes de consulta: .....	133
Anexos .....	142
Cuadro A1. Leyes y normas internacionales, nacionales y locales que se relacionan con en el fomento a la pequeña producción agropecuaria. ....	i

## Índice de cuadros

Cuadro 1. Estratos de las unidades económicas rurales	42
Cuadro 2. Productores de frijol y maíz amarillo y blanco por tamaño de predio	43
Cuadro 3. Ejercicio de gasto en 2017 de Programas del PEC de Fomento a Pequeños Productores	96
Cuadro 4. Línea de base PESA: ingresos de las unidades de producción familiar	110
Cuadro 5. Programas a la Pequeña Producción Agropecuaria y Unidad Responsable	118
Cuadro 6. Estimación presupuestal del programa de apoyo a pequeña producción agropecuaria	131
Cuadro A1. Leyes y normas internacionales, nacionales y locales que se relacionan con en el fomento a la pequeña producción agropecuaria	i

## Índice de gráficas

Gráfica 1. Gasto Público Rural y Precio del Petróleo Mezcla Mexicana de Exportación 2000 - 2017	91
Gráfica 2. Evolución del Gasto Público Rural por periodo de gobierno, a tasa anual (%)	92
Gráfica 3. Evolución del Gasto Público Rural como proporción del Gasto Programable ejercido y del PIB total (%)	92
Gráfica 4. Evolución de las erogaciones por programas Productivos y Sociales del Gasto Público Rural (%)	93
Gráfica 5. Evolución del gasto en Fomento a Pequeños Productores	100
Gráfica 6. Evolución de gasto del PESA	103
Gráfica 7. Maíz de temporal 2006-2017	112

## **RESUMEN**

La comunidad internacional ha mostrado preocupación sobre los graves niveles de inseguridad alimentaria y pobreza de los países en desarrollo y especialmente en sus comunidades rurales. Las campañas de acción que han impulsado para enfrentar esta condición, ha hecho posible en la actualidad colocar en el centro de la intervención a la pequeña producción agropecuaria, porque se ha revalorado su contribución con la seguridad alimentaria de estos países y en la lucha contra la pobreza.

Las estrategias de la política agropecuaria vigente en México identifican la importancia que tiene la pequeña producción en la seguridad alimentaria, pero no derivan en instrumentos programáticos-presupuestales que apoyen su actividad económica, pues los programas federales que tienen por objetivo fomentar su productividad, tienen un sesgo social, no responden a su naturaleza productiva, no hacen sinergia en el territorio y su asignación presupuestal tiende a reducirse.

Frente a la inexistencia de una política de fomento productivo para las pequeñas explotaciones agropecuarias, este trabajo de investigación tiene como finalidad aportar elementos para formular lineamientos para una estrategia pertinente de fomento productivo. Para tal efecto, se analiza la pequeña producción agropecuaria del país a fin de realizar su caracterización productiva y social; se revisan los programas de fomento a la agricultura familiar que en la actualidad se instrumentan en países latinoamericanos con nivel de desarrollo similar a México; y se sistematizan los alcances del presupuesto y programas de desarrollo agropecuario en general, y para la pequeña producción en particular.

La investigación se realizó bajo el enfoque cualitativo y la técnica a empleada para la recogida de datos es la investigación documental que se desarrolló a través de diseños descriptivo, explicativo y evaluativo.

## INTRODUCCIÓN

En la historia agraria de México, las pequeñas explotaciones agropecuarias donde la fuerza de trabajo predominante era la familia se le identificaba por el término de *campesinado*. En el presente, y de modo señalado en los documentos de política de los organismos internacionales de cooperación en agricultura, se emplea el término de *agricultura familiar* para identificar a esta forma de producción rural. En esta investigación se emplea como sinónimos: agricultura campesina, pequeña producción agropecuaria, pequeñas unidades económicas, pequeñas explotaciones y agricultura familiar.

En México cerca del 70% de productores del campo realizan su actividad económica a pequeña escala, con explotaciones menor o igual a 5 hectáreas, contribuyen con el 39% de la producción agropecuaria nacional (Instituto Interamericano de Cooperación en Agricultura [IICA], 2012) y generan la mayor parte del empleo agropecuario (56.8% de empleos tanto familiares como contratados). Además, los pequeños productores son mayoría en la producción de maíz y frijol, principales cultivos en nuestra dieta, pues siete de cada diez productores de maíz (blanco y amarillo) y seis de cada diez de frijol tienen menos de 5 hectáreas (Robles, 2013).

Su actividad económica la realizan sin apoyos de fomento porque desde finales de los años ochenta, cuando se instrumentó la reforma estructural, la política agropecuaria ha privilegiado el desarrollo de la agricultura comercial a partir de la conformación de grandes unidades económicas orientadas a la producción de cultivos exportables de alto valor, en detrimento de las pequeñas unidades de producción de agricultura familiar o campesina.

Estudios y evaluaciones dan cuenta del carácter regresivo de los actuales instrumentos de política agropecuaria, documentan que los recursos públicos de fomento productivo se concentran en mayor proporción en los estratos de productores de mayores ingresos y en menor medida en los productores de bajos

ingresos, favoreciendo el ingreso de los productores más desarrollados. Esa es la conclusión, por ejemplo, de un estudio difundido en 2012, en el que relaciona el ingreso de beneficiarios de los subsidios agropecuarios en 2005 y 2010. En ese periodo los productores de bajos ingresos sufrieron una reducción promedio de 12 por ciento, mientras que los grandes empresarios obtuvieron un incremento en sus ingresos del 165.5 por ciento (Turrent et al., 2012). Otro estudio demuestra que el 10% de los productores con más tierra concentra del 50 al 80% de los apoyos (Yúnez, 2009).

La crisis de los alimentos de 2008 evidenció las graves debilidades de la estrategia de crecimiento agrícola que implicó la apertura de las fronteras y el retiro del Estado de su función de fomento y regulación. Mostró que nuestra dependencia a los mercados mundiales para garantizar la seguridad alimentaria nos hace vulnerables a las fluctuaciones de los precios de bienes agrícolas primarios, de insumos para su producción y de sus costos de distribución, en el contexto de un campo deshabilitado para producir los alimentos que el consumo interno demanda.

Al presente es claro que la liberalización de los mercados no es condición necesaria ni suficiente para alcanzar el desarrollo, pues se abre un amplio margen para comportamientos monopólicos y oligopólicos de agentes económicos. Es evidente que se requiere de la intervención pública, pero de una manera en que no resulte inequitativo e insuficiente, porque ahora la estrategia vigente ha propiciado que el ingreso de los hogares rurales pobres sea el que más retroceda, mientras que los medianos y grandes productores (hogares rurales de ingresos altos), son los mayores beneficiarios de los subsidios y transferencias públicas.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha revalorado la contribución de la agricultura de pequeña escala a la seguridad alimentaria, al puntualizar que en la medida en que contribuye con la producción de alimentos (disponibilidad), proporciona medios de subsistencia e ingresos (acceso), diversifica las dietas (utilización, que incluye también la absorción de nutrientes, la calidad del agua y el saneamiento) y funge como amortiguador de la volatilidad de

los precios y de las perturbaciones relativas a los mercados (estabilidad) (FAO, 2013).

De continuar el país instrumentando la estrategia agropecuaria actual no hará sino profundizar los desequilibrios y desigualdades que ella conlleva entre las regiones del país y entre los productores. Se requiere entonces de asumir una nueva estrategia, adicional y diferenciada de la que atiende a la agricultura comercial, que revalore la pequeña producción en una perspectiva no excluyente e integradora para situarla como un componente indispensable en el proyecto de desarrollo del país.

Fortalecer la seguridad alimentaria del país implica necesariamente integrar productivamente a la pequeña agricultura bajo una estrategia que no pretenda imponerle modelos de tipo empresarial, pues su lógica productiva es distinta. Apoyarla no significa olvidarse de la agricultura comercial porque ambas cumplen funciones complementarias y por lo tanto no son, o no debieran ser excluyentes.

Debido a ello el propósito de la investigación es contribuir a la formulación de una política de fomento a la pequeña producción agropecuaria que fortalezca la seguridad alimentaria del país y contribuya a corregir los desequilibrios regionales, aportando lineamientos que se propone sean constitutivos de esta política en el ámbito programático-presupuestal, institucional y normativo.

La metodología asume el enfoque cualitativo y se conduce bajo la estrategia de investigación documental. Comprende un diseño descriptivo para caracterizar a las unidades de producción rural de pequeña escala (familiar), en su dimensión económica y social; un diseño explicativo para la realización de un análisis comparativo de la política pública de fomento productivo a la agricultura familiar en América Latina y el Caribe; y un diseño evaluativo que consiste en revisar los programas dirigidos al fomento productivo de las pequeñas unidades agropecuarias en operación en México, los informes de gobierno, el presupuesto destinado a estos programas, así como las evaluaciones que se han practicado a los mismos.

En este documento se presenta el resultado de la investigación. En el primer apartado se delimita el problema y se analizan sus causas y efectos, lo que conduce a la formulación de los objetivos de la investigación.

Los acercamientos teóricos que han servido de referencia para comprender la lógica estructurante de la pequeña agricultura en tanto actividad económica, pero también como práctica social, y sus tendencias en la *modernización* como momento histórico, se revisan en el *Marco teórico*.

De esta manera, en el *Capítulo I* se revisa la caracterización de las unidades de producción consideradas de pequeña escala a fin de dimensionarla en su contribución económica y su composición social.

El *Capítulo II* contiene la revisión de las políticas agropecuarias y de seguridad alimentaria en Europa, Sudamérica y Centroamérica, que sirven de contexto para el análisis de las políticas de fomento a la agricultura familiar de países de América Latina, con nivel de desarrollo similar a México.

En el *Capítulo III* se revisan los programas de fomento a la pequeña producción en México y el presupuesto que han ejercido; se destacan los resultados y recomendaciones de las evaluaciones realizadas al Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria, que es uno de los principales programas; y se revisa el marco normativo e institucional relacionado con la pequeña producción.

Finalmente, en las *Conclusiones* se destacan aspectos centrales como resultado de la investigación y se presentan los lineamientos de estrategia que se propone sean considerados en una formulación de política de fomento a la pequeña producción agropecuaria.

## **Planteamiento**

Para fortalecer la seguridad alimentaria de países en desarrollo, organismos internacionales como la FAO recomiendan integrar productivamente a las pequeñas

producciones agropecuarias porque al incrementar su producción y productividad, contribuyen con el abastecimiento del mercado interno (disponibilidad), lo que les proporciona medios de subsistencia e ingresos (acceso), para diversificar sus dietas (utilización) y, además, su producción sirve como amortiguador frente a la volatilidad de los precios y de las perturbaciones relativas a los mercados (estabilidad) al proveer productos alimenticios que forman parte de la dieta básica.

En el marco del modelo de desarrollo vigente en el país, de liberación económica e integración a los mercados internacionales, los instrumentos de la política agropecuaria tienen como finalidad el desarrollo de unidades agropecuarias de tipo empresarial, orientadas a la producción de cultivos exportables de alto valor y articuladas a cadenas productivas agropecuarias.

Bajo el argumento de que las pequeñas explotaciones son ineficientes productivamente debido a que poseen predios pequeños, de bajos rendimientos y elevado riesgo, se les ha excluido de la política de fomento agropecuario, para encausarlas primordialmente a la política social mediante programas de asistencia alimentaria y nutricional. Sin soslayar la importancia de estos últimos, es impostergable poner en la agenda nacional la necesidad de articular de manera coherente las acciones de política para fortalecer la capacidad productiva de las pequeñas unidades de producción agropecuaria, diferenciadas de la política de fomento a la agricultura comercial.

Si bien en México existen programas que entre sus objetivos expresan acciones dirigidas a fortalecer las capacidades productivas de este segmento de productores, en la práctica, y visto a la luz de sus resultados, las acciones no hacen sinergia para atender las necesidades de fortalecimiento productivo y tampoco confluyen coordinadamente en los territorios para impulsar el desarrollo rural.

Dicho de otro modo, no existe una política que unifique los instrumentos del Estado y armonice su intervención a fin de asegurar el fortalecimiento de la producción y productividad de las pequeñas explotaciones agropecuarias, para que contribuyan con la seguridad alimentaria del país y, a la vez, se reduzca la pobreza y

marginación en que se encuentra el segmento mayoritario de los que producen y habitan el campo mexicano.

## **Objetivo General**

Identificar los instrumentos de política federal que permitan fortalecer la oferta interna de alimentos de manera sostenible, con base en el desarrollo de capacidades de las unidades de producción agropecuaria de pequeña escala.

## **Objetivos Específicos**

- Determinar los apoyos y servicios pertinentes para el fortalecimiento de las capacidades productivas de la pequeña producción agropecuaria.
- Determinar si se requiere de un nuevo diseño institucional y normativo para atención de los pequeños productores, y en su caso proponer lo conducente.
- Estimar el monto presupuestal disponible para la operación de la política de fomento a la pequeña producción agropecuaria.

## **Justificación**

Es indudable que México debe realizar esfuerzos importantes en el marco de la seguridad alimentaria, las crisis financieras y alimentarias de los últimos años han puesto de manifiesto la vulnerabilidad de nuestro sistema alimentario frente a las fluctuaciones del mercado internacional, porque se ha concentrado en la producción de materias primas exportables de alto valor en detrimento de los alimentos de consumo básico.

La reforma estructural del campo de finales de los años ochenta y principios de los noventa, que tuvo como propósito la integración de México con el mercado internacional, se apoyó en el desarrollo de la agricultura empresarial con énfasis en la vinculada a la exportación; desde entonces la política agropecuaria concentró sus instrumentos de fomento y recursos en el desarrollo de este tipo de producción, por

lo que la pequeña producción o agricultura campesina (Salcedo y Guzmán, 2014) se le relegó como actor en la estrategia alimentaria.

Esto explica lo vulnerable de nuestro sistema alimentario, pues como se ha constatado en tiempos de crisis “los países más afectados... [son los] ...dependientes de las importaciones de productos agrícolas básicos.” (Salcedo y Guzmán, 2014, p. 59) En este caso, la pequeña producción funge como amortiguador debido a que tiende a especializarse en la producción de básicos. Esto no ocurre en México porque el impacto de la crisis ha sido severo como se infiere de la variación de la pobreza estimada como carencia por acceso a la alimentación que pasó de 30.9% en 2012 a 32.1% en 2014 (Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social [CONEVAL], 2014).

Es por lo que se torna indispensable reflexionar sobre ¿a qué y a quién se le debe dar mayor atención en el sistema de producción agrícola para fortalecer la seguridad alimentaria?

Al respecto es importante advertir que actualmente los medianos y grandes productores, así como las regiones Norte y Noreste del país, concentran los apoyos de fomento: cinco de las 32 entidades ejercieron casi el 40% de los recursos entre 2007 y 2010 (Robles, 2013); entre el 80 y 90% de los apoyos de Ingreso Objetivo lo reciben productores que se encuentran en el decil superior por nivel de ingreso y 60% de los apoyos en el consumo de energía y recursos hídricos (Scott, 2010).

Por este hecho y por la importancia de la pequeña agricultura en la seguridad alimentaria, resulta evidente que en las circunstancias de México es necesario prestar mayor importancia a este segmento de productores, porque al tiempo que producen alimentos, perciben medios de subsistencia e ingresos con lo que diversifican su dieta y sus productos en los mercados locales fungen como amortiguadores de la volatilidad de los precios y de las perturbaciones relativas a los mercados (FAO, 2013).

Un enfoque diferente de política agropecuaria no implica necesariamente la construcción de esquemas conceptuales innovadores, pues el sustento se encuentra en la Constitución Política para una acción pública que apunte a compensar los desequilibrios con que los agentes económicos concurren en los mercados, mediante un trato diferenciado a quienes se encuentran en condiciones de desventaja y rezago material como es el caso de los pequeños productores.

En México existen estudios que han puesto de relieve la importancia de la agricultura familiar, pero hasta la fecha no ha impactado en el diseño de una política para su fomento productivo.

Es factible alcanzar los objetivos de la investigación porque en el país existen diversos programas de fomento a la pequeña producción, de los cuales se deben sistematizar los aciertos y errores para un rediseño de política. Asimismo, de las evaluaciones practicadas por la Auditoría Superior de la Federación, centros de estudio y universidades, se puede sistematizar la información relevante para el propósito de investigación.

Social y económicamente es relevante porque la pequeña producción representa al 73% de los productores del campo, los cuales presentan condiciones de pobreza, que al incorporarlos productivamente no solo se atendería sus condiciones de inseguridad alimentaria y marginación, sino que también se contribuiría a fortalecer la seguridad alimentaria del país.

Para transformar las condiciones productivas del campo mexicano se debe construir una estrategia sobre postulados diferentes a los que han dominado las formas de intervención pública en nuestro país; de continuar con la misma orientación, privilegiando la producción intensiva a través de medianas y grandes empresas, el resultado seguirá siendo la profundización de las desigualdades tanto entre segmentos de productores como entre territorios. Un diseño alternativo de la política de fomento productivo del campo mexicano para el corto y largo plazo debe integrar productivamente a la pequeña producción con el propósito de enfrentar el rezago

productivo y la pobreza en que se encuentra, sin que ello sea en detrimento de la actual política a la agricultura comercial: ambas son complementarias.

## **Marco Teórico**

Durante la mayor parte del siglo XX, México fue un país cuya composición social era predominantemente rural. Hacia el final de la década de los cuarenta, entre la clase política gobernante ganó terreno la idea de que para que el país entrara en la ruta del pleno desarrollo económico y cultural, debía concentrar sus esfuerzos hacia la industrialización, debido a que era el único camino histórico conocido para lograrlo (Parra, 1952). Desde entonces el modelo de desarrollo que emprendió el país subordinó la producción agropecuaria en aras de la industrialización con todo lo que ello implica, con la consecuente transformación del México rural, al urbano y moderno de nuestros días.

La transformación del país no sólo operó en la industrialización como estrategia de desarrollo; la modernización se extendió por igual al campo en donde se implantó procesos de producción intensivos, de tipo empresarial, subordinando y excluyendo a la pequeña producción vinculada a las unidades de producción campesina familiar, de ahí que la estructura social que hoy se observa en el campo mexicano, compuesta, de un lado, por un reducido estrato de agricultores desarrollados y, del otro, por un mayoritario segmento de agricultores empobrecidos vinculados a la economía campesina, no sea un resultado contingente, sino estructural.

Para comprender la forma como se estructura la realidad rural, a través de este capítulo se revisan los enfoques teóricos que buscan explicar las principales transformaciones que ocurren en el entorno rural por efecto del momento histórico en el que nos encontramos; se abordan los acercamientos teóricos que ayudan a explicar la dinámica agrícola; se caracterizan los principales componentes que diferencian la pequeña producción agropecuarias con la empresarial; y finalmente se analiza el marco de posibilidades que la modernidad pudiese albergar para la pequeña producción agropecuaria en el porvenir inmediato.

## Modernidad y modernización

Regularmente cuando se habla de progreso económico o de mejorar las condiciones materiales de vida en las economías cuyo modo de producción dominante es la capitalista, se refiere a la transformación de un modo de producción tradicional a uno de tipo industrial, extendiéndose a toda la estructura productiva.

Esta tendencia se repite de manera regular en la historia de los países que se encuentran en desarrollo, reflejo de una visión que ha dominado por largo tiempo la narrativa del cambio social que coloca en el centro la transformación de las formas de vida tradicionales como punto de partida hacia la *Modernidad*, encarnada ésta por el modelo de sociedad industrializada, cuya imagen ideal es principalmente la norteamericana, sin que importen las condiciones realmente existentes de las sociedades que buscan el progreso y el bienestar general.

Toda sociedad que aspira a la Modernidad debe transitar la ruta de la modernización en tanto proyecto normativo, sin importar su historicidad y sus condiciones materiales concretas en donde la tradición no tiene lugar; “no se puede ser moderno sino dejando de ser tradicional” (Giménez, 1995, p. 37).

Habermas (1993) en su crítica que hace a la Modernidad, refiere que ésta se encuentra evolutivamente autonomizada de las condiciones que anteceden a las sociedades, puesto que para llegar a ella sólo hay un camino, lo que procede es tomar la senda del progreso sin desviaciones que conduce a limitarse a ejecutar leyes funcionales de la economía, del Estado, de la ciencia y de la técnica.

En este mismo sentido, Mannheim (como se citó en Lamo, González y Torres, 1994) sostiene que la Modernidad se ha erigido en una suerte de ideología del progreso, en una *ideología total*<sup>1</sup>, pues se la concibe como un proceso inmanente al sistema

---

<sup>1</sup> De acuerdo con Mannheim, una de las connotaciones de la ideología es su ausencia de concordancia con lo real, una suerte de disfraz de la verdadera naturaleza de la situación, de ahí que por *ideología total*, como lo define el autor, se entiende como la ideología de una época o de un grupo social histórico. En tanto que es sostenida por los grupos dirigentes, hace que sus ideas,

social por el que todas las sociedades deben transitar de una fase “tradicional” a una “maduración obligada” si no quieren poner en riesgo su propia sobrevivencia, en un proceso continuo de adaptación a los requerimientos de su entorno.

La modernización se visualiza, entonces, como la ruta del progreso que se alcanzará por efecto de lograr una mayor productividad y competitividad en los procesos productivos de la economía capitalista, que en la medida en que las economías se encuentran interconectadas e integradas se alcanzará una homologación con los países más desarrollados, lo que ofrecerá mayores oportunidades para todos.

Bajo esta perspectiva de desarrollo lineal, el cambio social sólo tiene una ruta y un modelo a alcanzar, la americanización como punto de llegada de la historia; las formas de vida tradicional se reactualizan como antítesis de lo moderno, entronizando así a la ideología del progreso.

### **Contingencia e imprevisibilidad del cambio social**

En los años setenta del siglo XX, en la revisión crítica que para entonces se hacía del carácter de teoría teleológica en que se había configurado la Modernidad, Shmuel N. Eisenstad (2000) apuntó que, contrario a la predictibilidad de los resultados de procesos de modernización en que se fincaba la ruta del cambio social, éste en realidad es altamente contingente por lo que en las distintas sociedades se verifican respuestas distintas que dependen de las condiciones internas, de la historicidad, de la complejidad de los procesos socioeconómicos y culturales preexistentes y de las relaciones internacionales de la sociedad respectiva. En consecuencia los procesos de modernización no conducen automáticamente a una meta universal civilizatoria; si bien los procesos de cambio

---

afirmaciones, proposiciones y sistema de ideas oscurezcan la verdadera naturaleza de la situación, estabilizándola en su beneficio cumpliendo una función legitimadora. Véase Lamo, E., González, J., y Torres, C. (1994). Capítulo 14. Karl Mannheim: Teoría de la ideología y sociología del conocimiento. En E. Lamo (Ed.), *La sociología del conocimiento y de la ciencia*. Madrid, España: Alianza.

social constituyen sucesiones temporales, éstas no pueden ser entendidas como unidas por un *telos* único, sino que configuran una *pluralidad* de modernidades o *modernidades múltiples* en donde ya no se trata simplemente de superar la tradición para entrar a la modernidad, sino de comprender de qué manera los procesos institucionales y los procesos simbólicos se complementan dando a la tradición un carácter diferente (Kozlarek, 2004).

Desde otra perspectiva, Luhmann y De Georgi (1993) cuando argumentan sobre la forma de explicar las estructuras constantes de la experiencia y de la acción social en su teoría de la sociedad, advierte que ello no es posible hacerlo desde los individuos porque las posibilidades individuales se manifiestan de manera contingente... “lo social se dispara en la forma de un haz infinito de posibilidades en las que nadie podría coincidir.” (Luhmann y De Georgi, 1993, p. 11) La sociedad moderna se caracteriza por ser un sistema altamente complejo y diferenciado. El autor descarta la vieja noción de un proceso causal o “evolutivo” de la historia universal y la sustituye por una distinción entre los mecanismos necesarios para el aprovechamiento de la oportunidad de cambio estructural, distinción que se efectúa entre los mecanismos de variación, selección y estabilización. Bajo este enfoque la realidad social se concibe como una trama de correlaciones sistema/ambiente, cuyo juego progresivamente más complejo queda abierto para posibilidades infinitas de cambio estructural, en cuyo movimiento hacia la complejidad creciente se eleva a umbrales más elevados de complejidad de diferenciación (Zolo, 1986).

En la obra de Jürgen Habermas (1993) también encontramos argumentos sobre que el futuro de la sociedad es de carácter abierto, ligado a la historicidad social, en donde la tradición encuentra una consideración diferente. En primer término, en la crítica que hace a la Modernidad, advierte que en ella la conciencia del tiempo está volcada al futuro con autonomía de las condiciones que anteceden a las sociedades, pues con las construcciones teleológicas de la historia el futuro se cierra como fuente de incertidumbre al coagular un ideal de progreso como norma histórica.

Contrario a ello, Habermas consideró que lo característico es que la sociedad realiza actividades en el presente que tiene como finalidad apropiarse de la tradición (entendiendo por ello los bienes culturales transmitidos que han de pasar en posesión del *ahora*). La posesión y el dominio de la tradición le permite a la sociedad emprender una acción orientada al futuro, como prosecución de la tradición a la vez que de innovación; así, el presente se acredita como el lugar de continuidad de la tradición a la vez que, de innovación, pues ésta no es posible sin la primera y ambas se funden en una trama de influencias y efectos.

El autor considera que la tradición no es una replicación de normatividad en continuo. Existen rupturas que muestran que siempre está abierta a nuevas definiciones.

En su teoría de la acción comunicativa expone los términos en que se realizan estas continuidades y rupturas cuando señala que las definiciones de la situación de una acción orientada al entendimiento deben acreditarse frente al mundo, es decir, frente a los hechos, normas y vivencias. De esa forma la acción comunicativa se presenta como mecanismo de interpretación a través del cual se reproduce el saber cultural, la sociedad y la persona. “La reproducción del mundo de la vida consistiría esencialmente en una prosecución y renovación de la tradición, que se mueve entre los extremos de la mera reiteración de la tradición, por un lado, y de una ruptura de tradiciones, por otro” (Habermas, 2001, p. 198). Es decir, en la interacción orientada al entendimiento, la situación de acción se constituye como sistema de referencia de los tres conceptos formales del mundo como hechos, normas y vivencias, en donde se circunscribe un ámbito de alternativas abierto en vista de un tema (ámbito de condiciones y medios para la ejecución de planes). De esta manera el sistema de acción queda integrado, bien mediante un *consenso asegurado normativamente*, o bien mediante un *consenso comunicativamente alcanzado*.

Similar a las perspectivas anteriores, la teoría de la estructuración de Anthony Giddens (2006) también se sustenta en el postulado de que el cambio social no sigue una figura evolutiva, sino que es un proceso abierto e indeterminado *per se*.

Para su exposición realiza la distinción entre estructura y sistema social. Por estructura, dice, se entiende como el conjunto de reglas y de recursos organizados de manera recursiva, está fuera del tiempo y del espacio y se caracteriza por una *ausencia del sujeto*. Por el contrario, en los sistemas sociales está recursivamente implícita una estructura, que incluyen las actividades situadas de agentes humanos, reproducidas por un tiempo y un espacio. Ser un agente es ser capaz de desplegar repetidamente, en el fluir de la vida diaria, un espectro de poderes causales, incluido el poder de influir sobre el desplegado de otros. De ahí que analizar la estructuración de sistemas sociales significa analizar los modos en que esos sistemas, fundados en las actividades inteligentes de actores situados que aplican reglas y recursos en la diversidad de contextos de acción, son producidos y reproducidos en una interacción. Su producción y reproducción, es una creación de los actores sociales (se trata de actores situados históricamente que crean la historia y viven en ella).

Aquí la estructura no se debe asimilar a constreñimiento, sino que es a la vez constrictiva y habilitante. Es producto y productora de la actividad humana, es tanto un medio como un resultado de las prácticas que ellas organizan de manera recursiva. En este sentido el momento de producción de la acción es también momento de reproducción en los contextos donde se escenifica cotidianamente la vida social, por lo que la constitución de agentes y la de estructuras no son dos conjuntos de fenómenos dados independientemente, no forman un dualismo, sino que representan una dualidad (reunión de dos caracteres en una misma clase).

La dualidad de la estructura es el principal fundamento de continuidad, es una reproducción social por un espacio tiempo.

Como consecuencia de lo anterior Giddens enfatiza que si bien la historia humana es creada por actividades intencionales, el resultado no es en todo caso un proyecto intentado porque escapa siempre al afán de someterla a dirección consciente, porque el fluir de una acción produce de continuo consecuencias no buscadas por los actores, y estas mismas consecuencias no buscadas pueden dar origen a

condiciones inadvertidas de la acción en un proceso que realimenta a los sistemas sociales en forma recursiva (Giddens, 2006).

## **La Tradición en la Modernidad**

Del mismo modo como ha ocurrido con el concepto de Modernidad, el de tradición también se ha transformado, reactualizando significados y matices. Giddens (2000) señaló que el término es producto de la Ilustración durante el siglo XVIII en Europa. Los pensadores de aquella época, en su empresa por construir el nuevo orden, al colocar en la base del horizonte aspiracional una forma racional sobre la que se erigía el nuevo orden de las formas de vida, en el punto de ruptura se asoció el término tradición con dogma, ignorancia, con el pensamiento anclado en la visión teológica del mundo y en los mitos; desde entonces la tradición adquirió mala fama.

No obstante, el concepto subsume una realidad mucho más compleja y rica en significados, que lejos de comportar atraso e involución, abre posibilidades hacia el futuro sobre la base de un conocimiento socialmente construido y verificado. Siguiendo con Giddens, si atendemos que las características definitorias de la tradición son el ritual y la repetición (de un conjunto de símbolos y prácticas), y lo distintivo es que define una especie de verdad, entonces la tradición comporta de manera sustantiva una dimensión cultural que ofrece un marco para la acción.

De acuerdo con Gilberto Giménez (1995), la cultura tradicional se distingue por constituir identidades preponderantemente colectivas, sólidamente territorializadas, cimentadas por una solidaridad comunitaria y permanente referida al pasado, esto es, a una memoria y a una tradición. Ello no significa que se encuentre esterilizada de la noción de progreso, de evolución o cambio; de hecho, la estructura normativa de la cultura tradicional constituida por esquemas de referencia validados de formas de ser y hacer social, sirven para estabilizar y ordenar la acción que le permite experimentar nuevos procesos partiendo de un conocimiento tradicional validado.

Finalmente, de acuerdo con lo que se ha expuesto la relación entre tradición y modernidad está lejos de ser unilineal. Desde la perspectiva dominante se asume

que las sociedades pasan de ser “sociedades tradicionales” a “sociedades modernas” como una forma de progresión única en la historia de la humanidad. Sin embargo, parafraseando a Habermas diríamos que tradición y modernidad se funden en una trama de influencias y efectos en la actualidad. Gina Zabudovsky observó que “durante la primera fase de la modernidad, las principales instituciones modernas crearon ‘nuevas tradiciones’ a la vez que retomaban y reinventaban las preexistentes.” (Zabudovsky, 2010, p. 158) La autora adopta el concepto de modernidad radicalizada de Giddens, como concepto alternativo al Postmodernismo, para enfatizar que la fase de la modernidad en la que nos encontramos:

... se trata de un mundo en el cual las tradiciones preexistentes no pueden abolir el contacto con los otros de tal forma que se nos presentan muchos modos de vida alternativos. Lejos de desaparecer, las tradiciones florecen desde múltiples puntos de vista, y logran su defensa y articulación discursiva en un mundo de valores competitivos y plurales donde la autoidentidad se convierte en un esfuerzo reflexivamente organizado. (Zabudovsky, 2010, p. 159)

Desde esta perspectiva, las tradiciones en su conexión con la vida cotidiana dan forma y continuidad a la vida, esa es la perspectiva que se reivindica aquí y en oposición a la noción de tradición mirando sólo al pasado. La tradición ofrece un marco para la acción que permanece prácticamente incuestionable (la familia es una institución saturada de tradición que coexiste con la Modernidad), de ahí que, como dice Giddens, es un mito pensar que las tradiciones son impermeables al cambio, pues se desarrollan con el tiempo, pero también pueden ser repentinamente alteradas o transformadas, se diría que son inventadas y reinventadas.

## **Agricultura campesina**

El proyecto cultural de la Modernidad colocó como antítesis de lo moderno a las formas de vida tradicionales, y dentro de ellas de manera especial a la forma de vida campesina y artesanal de la Europa del periodo de la Ilustración. Desde entonces esta forma social y comunitaria ha luchado de manera consistente y continuada en contra de tendencias históricas que apuntan hacia su extinción en el mundo Occidental.

Si bien la realidad social del presente es radicalmente distinta a la de hace tres siglos, la forma de vida campesina sigue siendo una realidad dominante en el medio rural, como lo es en el caso de México, a pesar de que el discurso dominante suele trazar un solo camino de diferenciación y especialización. En el marco de una economía de mercado capitalista como la nuestra, el camino que traza la acción pública hacia la modernización se constriñe de manera unidireccional con el tránsito de una agricultura no capitalista, a una de corte capitalista; es decir, de una agricultura tradicional a una agricultura moderna, de la agricultura campesina a la agricultura comercial.

Pretender constreñir la agricultura tradicional (campesina, familiar) a una clase en transición ha conducido a someterla a la condición de marginación y exclusión como hoy se encuentra.

En el entendido que no existe un solo modelo de modernización, cualquier proyecto de Modernidad no puede avanzar sin incluirla en un marco de libertad e igualdad, de ahí que comprender a la agricultura campesina en su propia racionalidad y procesos internos adquiere una importancia de primer orden en la construcción de alternativas incluyentes.

De manera general se puede aceptar que una característica de las formas sociales contemporáneas es que se encuentran inmersas en procesos continuos de diferenciación y especialización de sus estructuras e instituciones sociales, pero no implica que todos los procesos deban seguir un mismo modelo de “evolución”,

porque el futuro es abierto e indeterminado, como ya se ha expuesto. En cierta medida aquí reside parte del debate que se abre en torno a la caracterización de la agricultura campesina y que ha dividido a los postulantes en campesinistas y descampesinistas. No es el propósito del estudio realizar un examen a profundidad de ambas posturas; no obstante, por su relevancia se expone enseguida los principales contornos del debate.

## **Descampesinistas**

El enfoque descampesinista se deriva, por un lado, de la perspectiva del pensamiento unidireccional positivista, propio del liberalismo económico, y por el otro, de la teoría crítica. En ésta última encuentra su desarrollo más importante a partir de la obra del marxismo ortodoxo y en la revisión que hiciera Roger Bartra a partir de la década de los años sesenta del siglo pasado.

Para esta perspectiva, la agricultura campesina es una forma de producción precapitalista de organización socioeconómica, que en la medida en que las fuerzas productivas de la sociedad se desarrollen, tenderá hacia su extinción o transformación por efecto del abandono de la actividad para proletarizarse o bien por su especialización se transformaría en una pequeña empresa agrícola (Bartra y Otero, 1988).

Cynthia Hewitt (1988) complementó la explicación de Roger Bartra sobre el carácter de la agricultura campesina en la sociedad mexicana. Señaló que la presencia de esta forma de producción se debía al carácter dependiente del desarrollo mexicano, porque al ser incompleta la transformación capitalista daba lugar a la prolongada existencia durante un periodo largo de tiempo de importantes elementos precapitalistas, como era el caso de la agricultura campesina (Hewitt, 1988).

Bartra y Otero (1988) consideraron que en las unidades campesinas se manifiestan tendencias a la disolución parcial o total, que se tornan sensibles por el desplazamiento de algunos miembros de la unidad doméstica campesina hacia situaciones de proletarización parcial o completa, lo que da lugar a un proceso de

descampesinización de algunos miembros de la familia campesina. Esta presión a que está sometido el campesinado se origina al verificarse el intercambio desigual de sus productos en el mercado<sup>2</sup> por lo que las unidades domésticas no obtienen los fondos necesarios para el reemplazo de los medios de producción usados en el ciclo agrícola y satisfacer sus necesidades. El intercambio desfavorable para la producción campesina deriva en la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos, que obtienen mediante la proletarización de sus integrantes. No obstante, con regularidad los empleos que obtienen son de baja especialización y temporales, por lo que la unidad campesina es aún responsable de la subsistencia de quienes se desplazan al mercado de trabajo<sup>3</sup>.

Al observar de manera simultánea el proceso de intercambio desigual con la proletarización de sus integrantes, se traslucen los dos mecanismos de extracción de valor: cuando los miembros de la unidad doméstica venden su fuerza de trabajo, la producción campesina subsidia los salarios no pagados durante periodos de desempleo, enfermedad o vejez, y cuando los productos campesinos se venden en el mercado, quedan sujetos al intercambio desigual<sup>4</sup>.

Cuando se aplica la ley del valor a la producción campesina se revela que la esencia de estas relaciones es un intercambio desigual (o cambio de no equivalentes), que procede de la diferencia entre la magnitud del valor generado por el trabajo de la

---

<sup>2</sup> El equivalente monetario que obtienen por el intercambio de sus mercancías con los agentes económicos vinculados a la comercialización y distribución de los productos agrícolas, con frecuencia no llega a aportar los fondos necesarios para solventar las necesidades básicas (de reproducción) de la unidad doméstica, y del remplazo de los medios de producción usados en el ciclo agrícola, con lo que se deterioran los términos de intercambio.

<sup>3</sup> Aquí radica la *función social* de la unidad campesina al constituirse en una suerte de seguridad social para el conjunto de sus integrantes, incluidos para los que se insertan en el mercado de trabajo, pues son reabsorbidos cuando han sido despedidos, se enferman o envejecen.

<sup>4</sup> Marx mencionó las consecuencias de la subordinación de la economía campesina al capitalismo. Argumentó que el plusproducto campesino vendido en el mercado capitalista difícilmente se vendería a su valor, dado que los costos de producción y la tasa media de ganancia son determinados por las más eficientes unidades de producción capitalistas. Es por este mecanismo de la formación de precios que una parte del plustrabajo de los campesinos, que trabajan bajo las condiciones menos favorables es donado gratis a la sociedad.

unidad campesina y el precio de las mercancías al comercializarse en el mercado: el campesino transfiere valor cuando vende su mercancía a un precio inferior al de su valor, ello lo conduce a su extinción o, en su caso, lo presiona a convertirse en empresa capitalista, es decir a especializarse.

## **Campesinistas**

Los campesinistas tienen en Alexander Chayanov a su principal referente quien, con base a la información recuperada en una serie de encuestas de la situación del campesinado ruso de finales del siglo XIX, construyó a través de su obra la teoría de una economía campesina específica, en donde trató de demostrar que a las categorías de Marx de los distintos modos de producción debía añadirse una más: la economía campesina (Kerblay, 1979).

Frente a la tesis central de la perspectiva descampesinista, Chayanov sostiene que las explotaciones familiares insertas en sistemas económicos cuya naturaleza es diferente, pueden articularse con estos e incluso ser penetrados e influenciados, pero no se disuelve su particularidad, permaneciendo peculiares en su respuesta. La racionalidad de la actividad económica de la producción campesina no puede ser tratada desde un enfoque determinista en las relaciones de producción e intercambio, dado que les caracteriza la flexibilidad de las estrategias posibles y las que adoptan, mediadas por sus necesidades de consumo y su fuerza de trabajo. Sus decisiones sobre producción y mano de obra constituyen diferentes estrategias de funcionamiento de las explotaciones agrarias de tipo capitalista, por lo que sus resultados y articulaciones con los mercados locales, regionales, nacionales e internacionales adquieren otra significación (Shanin, 1988).

La contribución de Chayanov al estudio económico de la agricultura se centra en la forma económica de las explotaciones agrícolas familiares que difieren de la agricultura empresarial. Mientras que ésta opera bajo la lógica del máximo beneficio, la estrategia de producción y empleo de la agricultura familiar busca la maximización de la renta total y no la del beneficio o producto marginal. Lo singular de las primeras

se encuentra en la dimensión que adquiere el trabajo en la economía campesina debido a la predominante utilización de la mano de obra familiar, que además de utilizarla de manera flexible, disponen de la ayuda no remunerada de sus vecinos. Además, el excedente que obtiene el campesino cuando finaliza el ciclo productivo no es una ganancia sino un retorno que se utiliza para el consumo de los miembros de la familia:

... debemos reconocer que la mano de obra es el elemento técnicamente organizativo de cualquier proceso de producción. Y puesto que en la unidad económica familiar que no recurre a fuerza de trabajo contratada, la composición y el tamaño de la familia determinan íntegramente el monto de fuerza de trabajo, su composición y el grado de actividad, debemos aceptar que el carácter de la familia es uno de los factores principales en la organización de la unidad económica campesina. De hecho, la composición familiar define ante todo los límites máximo y mínimo del volumen de su actividad económica. (Chayanov, 1985, p. 47)

Otra característica distintiva del campesino, según Chayanov, es que no intensifica su trabajo en busca de aumentar el ingreso del predio sino todo lo contrario:

...el campesino productor, al notar un incremento de la productividad de su trabajo, introducirá un balance entre los factores económicos internos de su granja con menos auto-explotación de su fuerza de trabajo. Satisface las demandas de su familia de manera más completa con menos desgaste de trabajo, y así decrece la intensidad técnica de su actividad económica como un todo. (Chayanov, 1985, p. 17)

Lo que determina el hecho de que las unidades domésticas campesinas no empleen la capacidad total de su fuerza de trabajo en la agricultura de forma continuada a lo largo del año, es debido a que el trabajo agrícola es de naturaleza estacional y cíclica, por lo que las actividades dependen de condiciones climáticas particularmente favorables, que no siempre están presentes y porque los objetivos

productivos son de otra naturaleza que la obtención de máximos beneficios económicos.

Los factores que determinan esta intensidad son la estructura interna de la familia, las necesidades de consumo de la familia y las condiciones de producción: cuando las necesidades de consumo son mayores el trabajador campesino intensifica su actividad productiva por la presión de las necesidades de consumo familiar a satisfacer; el volumen de la actividad de la familia depende totalmente del número de consumidores y de ninguna manera del número de trabajadores, lo que lo lleva a intensificar su trabajo sobre la superficie de la que dispone de manera que el valor generado mantenga un nivel de consumo familiar.

Es importante destacar que un aumento en la actividad depende de igual manera de las condiciones productivas como la extensión y productividad de la tierra, como de los medios económicos y tecnológicos que dispone. Un aumento en la producción del campesino motivada por un aumento en el número de consumidores no produce, en paralelo, un aumento del bienestar, pues éste se mantiene o incluso descende. En cambio, un aumento en la producción anual provocada por el mejoramiento de las condiciones de producción (tierra y medios de producción) aumenta de inmediato el bienestar, pues se incrementa la productividad del trabajo y el ingreso por lo consiguiente.

En suma, Chayanov señala que el grado de autoexploración de la fuerza de trabajo se establece por la relación entre la medida de la satisfacción de las necesidades y la del peso del trabajo: cuando más duro es el trabajo, comparado con la remuneración, más bajo es el nivel de bienestar en el cual la familia campesina cesa de trabajar. El incremento del nivel de necesidades puede ocurrir sin que se verifique ningún cambio en la composición de la familia, sino debido a la influencia de la cultura urbana.

## Perspectiva integradora

La perspectiva que se considera para esta investigación, integra como base el enfoque de Chayanov y la complementa con contribuciones de pensadores críticos de la modernidad, así como mexicanos, latinoamericanos y de la economía social que abordan el mundo rural.

Este enfoque asume como punto de partida que las formas de vida campesinas pueden existir y desplegarse -económica, social y culturalmente- en el mundo moderno y ello sin seguir un modelo de progresión unilineal, pues como lo diría Anthony Giddens: “La historia humana no tiene una «figura» evolutiva, y se puede cometer un daño positivo si se intenta comprimirla en una.” (Giddens, 2006, p. 264) El cambio social no sigue una figura evolutiva, sino que es un proceso abierto e indeterminado *per se*, por su naturaleza contingente e imprevisible, de modo que en cada momento histórico se pueden presentar muchos modos de vida alternativos, a la manera de una *pluralidad* de modernidades o *modernidades múltiples* como lo referiera Shmuel N. Eisenstad (como se citó en Zabudovsky, 2010; Kozlarek, 2012).

El modelo campesino o de pequeña producción familiar puede expresarse en cuatro principios: a) la interrelación entre la organización de la producción y las necesidades de consumo, b) el trabajo es familiar y su costo objetivo no puede ser cuantificado, ni calculado en términos de lucro, c) su objetivo es producir bienes de uso y no de cambio, de manera fundamental, y d) al introducir su producción al mercado participa en un intercambio desigual y desventajoso para la explotación campesina.

A diferencia de la agricultura comercial (empresarial), que utiliza predominantemente mano de obra asalariada para la generación de valor, la campesina dispone del trabajo familiar y en zonas indígenas y comunidades tradicionales recurren a intercambios no monetarios entre los integrantes de la propia comunidad; eventualmente recurren a la contratación de mano de obra cuando la demanda estacional excede a la familiar.

La explotación campesina es al mismo tiempo unidad de producción y unidad de consumo, por lo que los objetivos productivos son de otra naturaleza que la obtención de máximos beneficios económicos; el tamaño de su explotación suele ser de las más pequeñas de la tenencia agrícola; disponen de pocos activos fijos y de reducidas capacidades para acumular excedentes y acceder al financiamiento de las instituciones formales.

Los bienes para el autoconsumo y los ingresos provenientes de la producción agropecuaria son la principal fuente de recursos para asegurar la reproducción de la familia y la unidad productiva, pero en años recientes ha evolucionado la multiactividad de las unidades de producción campesina para diversificar las fuentes de ingresos, en ellas se encuentran las remesas enviadas por miembros de la familia fuera del hogar, los trabajos asalariados agrícolas y no agrícolas en el entorno a la unidad familiar, las actividades artesanales y los oficios diversos, entre los más significativos (Echenique, 2006).

La resiliencia que muestra la forma de producción campesina (de pequeña escala con labores tradicionales) en buena medida se explica por el despliegue de estrategias adaptativas que le han permitido a través del tiempo asegurarse la subsistencia en condiciones de escases de recursos materiales y de fuertes presiones provenientes del mercado capitalista.

Los mecanismos de adaptación de las unidades campesinas incorporan una combinación amplia de factores productivos, sociales, territoriales y culturales, que, según Ángel Palerm, terminan por estructurar la unidad campesina en una unidad de producción-consumo y trabajo asalariado, sin que por ello tienda a su desaparición, pues el campesinado “subsiste modificándose, adaptándose y utilizando las posibilidades que le ofrece la misma expansión del capitalismo y las continuas transformaciones del sistema.” (Palerm, 2008, p. 291) Así, el campesinado articula continuamente las alternativas que tiene a su alcance para asegurarse un ingreso familiar mínimo: autoaprovisionamiento, venta de su producción agropecuaria y artesanal, y trabajo asalariado, orientando su actividad

productiva bajo una lógica de administración del riesgo que le permite reforzar su economía y posibilitar su permanencia.

De manera similar a la perspectiva de Ángel Palerm, desde la enfoque de la economía solidaria se distinguen tres tipos de prácticas que algunos autores las encuadran en la lógica campesina: 1) las de *autoproducción*, que tienen por objetivo generar productos de autoconsumo para «*asegurar la vida*»; 2) las de *subsistencia*, que se orientan a la venta de productos y servicios en el mercado para «*asegurar la vida*», y 3) las *capitalizadas*, que persiguen la meta de «*mejorar la vida*» y que se ejemplifican con las empresas recuperadas por los trabajadores organizados generalmente en cooperativas y en el ámbito rural la pequeña empresa familiar (Ferrer, 2004); de esta manera la economía campesina encuentra posibilidades de interpretación dentro de una clasificación mayor, la economía social.

La economía social o popular se configura como el espacio societal independiente del Estado y del mercado, pero en articulación estrecha. El desarrollo teórico de la economía social –también llamada economía popular, solidaria o tercer sector, según se conceptualicen las prácticas por la corriente latinoamericana, francófona o anglosajona, respectivamente–, alude a las prácticas que despliegan los actores sociales en un territorio determinado, en el ámbito de la producción de bienes y servicios, contextualizadas en el tejido social, histórico, económico, político y cultural.

Por último, otro enfoque que auxilia en la conceptualización de las formas de vida campesina es la perspectiva del capital social. Este abordaje pone de relevancia factores que, si bien no son nuevos, no han sido debidamente tomados en cuenta por la economía neoclásica y las teorías de elección racional, pero en la comunidad agrícola adquieren una importancia de primer orden como lo es la confianza y normas de reciprocidad, redes y formas de participación civil, reglas formales e informales o instituciones. La contribución de la perspectiva del capital social consiste en que integra estos factores aparentemente diversos en el marco de la acción colectiva, la confianza y la reciprocidad, y que en el ámbito productivo ayuda

a acelerar el desarrollo económico porque utilizan la proximidad geográfica para formar redes e integrar sistemas de producción (Ostrom y Ahn, 2003).

## **Agricultura campesina en la Globalización**

La globalización presenta tendencias que resultan a la vez contradictorias y complementarias para la pequeña producción en el campo. En las últimas décadas, la pérdida de centralidad de las actividades agropecuarias en el espacio rural se debe a una creciente ocupación de éste por la industria, la construcción, las maquiladoras, el turismo y la actividad recreativa. La transformación que ello conlleva ha implicado un desplazamiento de la ocupación de mano de obra de la actividad primaria hacia la industria, el comercio y los servicios, a través de empleos precarios, informales y flexibles (Carton, 2009; Delgado y Ruiz, 2008; Salas y Rivermar, 2011).

Efectivamente, la organización productiva en el contexto de la globalización transforma los espacios locales al subsumirlos a una dinámica de competencia para atraer inversiones (industria, maquiladoras, tecnología, capitales financieros) para explotar sus recursos materiales y con ello obtener mayores oportunidades de ingresos monetarios estables y duraderos para que sus habitantes accedan a mejores condiciones de vida. No obstante, ello implica someterse a la lógica impuesta por la economía mundial centrada en la industria, el comercio y los servicios, desde la racionalidad utilitaria menor costo-máximo beneficio.

En la nueva lógica sólo una parte del sistema agropecuario logra vincularse al ámbito internacional del país, al especializarse en la producción de ciertos bienes exportables por sus características productivas, la facilidad en el proceso de agregación de valor con base en ventajas comparativas – fundamentalmente la producción de contraestación– y competitivas –bajo costo de mano de obra–, como son los cultivos de hortalizas, frutales, flores y algunos cultivos suntuarios orientados al mercado internacional y a ciertos estratos de la población (Salas y Rivermar, 2011, p. 148).

Al seguir esta tendencia de la economía mundial hace que desde las instituciones de la administración pública no se oponga resistencia alguna y, por el contrario, se facilite su libre curso propiciando que, en el caso rural, el espacio se adapte a las necesidades de las manufacturas, de la especialización de los servicios para la producción y la comercialización, a costa de imponer y someter a la sociedad rural a un proceso de asimilación de la lógica del mercado capitalista y a su adaptación; quienes no tengan las condiciones de hacerlo se ven obligados a vivir en la marginación (con los efectos que ello conlleva como la pobreza y extinción física) o a emigrar hacia las ciudades cercanas o a Estados Unidos. Con ello aparecen fenómenos como el de la *desagrarización* la cual se concibe como la transformación de la estructura del ingreso en tanto que crece los ingresos no agrícolas en los hogares rurales. Carton de Grammont ejemplifica que en la actualidad en algunas comunidades llega a ocurrir que el 93% de sus ingresos monetarios totales no son agrícolas. Es precisamente este proceso que combina actividades agrícolas con no agrícolas, esencialmente asalariadas, al que se le caracteriza como de pluriactividad (Carton, 2009).

De hecho, el autor señala que siempre existió la estrategia de diversificación de las actividades de los miembros de la familia campesina, en particular por el trabajo asalariado fuera de la unidad productiva, pero se reconocía la centralidad de la agricultura, en tanto que ordenaba y daba vida al hogar campesino, a la comunidad y al campo mismo.

Hoy las unidades de producción campesina se encuentran en permanente transformación para adaptarse a las situaciones cambiantes de la sociedad. La comprensión de dicho proceso debe encontrarse en la relación del campesinado con la sociedad capitalista dominante y dimensionar hasta qué punto y en qué medida la actividad agropecuaria ha dejado de ser determinante en la organización del conjunto de las actividades familiares campesinas. Hasta ahora en buena medida los esfuerzos analíticos por comprender la naturaleza y orden de las transformaciones en el campo, intentan explicar el proceso por el cual el ámbito rural dejó de entenderse exclusivamente como un espacio agrícola, pero en más de

las veces da lugar a enfoques de la «nueva ruralidad», que en última instancia se convierten en un discurso que justifica el imperativo de asumir el modo de producción dominante para la sociedad rural y orienta la acción social hacia la asimilación y adaptación a la lógica del mercado capitalista. No constituyen, en suma, una búsqueda de las formas de resistencia y reivindicación de la sociedad rural en la modernidad.

## **Metodología**

### **Encuadre**

El objetivo de la investigación es: “Identificar los instrumentos de política federal que permitan fortalecer la oferta interna de alimentos de manera sostenible, con base en el desarrollo de capacidades de las unidades de producción agropecuaria de pequeña escala.” Para el desarrollo de la investigación se asume el enfoque Cualitativo y la técnica a emplear para la recogida de datos es la Investigación Documental.

La investigación no comprende un estudio experimental, por lo que no se trabaja con una muestra, sea probabilista o no. Sin embargo, la población de estudio es el conjunto de unidades de producción rural de pequeña escala (agricultura familiar), cuya actividad económica se caracteriza por realizarse en una superficie no mayor a 5 hectáreas (pequeña escala), la cual es a la vez unidad de producción y de consumo, en donde la familia mantiene el control y la administración de la actividad.

El trabajo de investigación tiene como propósito conceptualizar el objeto de estudio con la intención de generar hipótesis emergentes, de modo que no se parte de hipótesis preestablecidas, sino que éstas serán formuladas como conclusión de la investigación y que constituyen en esencia los lineamientos de estrategia.

### **Investigación Documental**

La Investigación Documental, se desarrollará a través de tres diseños de tipo:

- Descriptivo
- Explicativo
- Evaluativo

A continuación, se explica el desarrollo de cada uno.

### **Diseño Descriptivo:**

A partir del estudio de las bases de datos del INEGI, SAGARPA y FAO, sistematizados en cuadros y gráficas, se caracterizarán a las unidades de producción rural de pequeña escala (familia) en su dimensión económica y social, con apoyo de cuadros, gráficas y estadística descriptiva.

En esta fase se busca responder a las preguntas de investigación:

- ¿Cuántas son las unidades económicas rurales que se pueden considerar de pequeña escala en México?
- ¿Cuáles son las características productivas y sociales?

### **Diseño Explicativo**

En esta fase se realizará un estudio comparativo de la política pública de fomento productivo a la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe, para lo cual se revisará la literatura disponible y se identificarán los hallazgos con ayuda de las fichas bibliográficas/cibergráficas; fichas de trabajo, cuadros comparativos y ficha de comentarios. Con ello se sistematizarán las estrategias de intervención, las experiencias, sus resultados obtenidos y las mejores prácticas.

Esta fase respondería a la siguiente pregunta de investigación:

- De acuerdo con las mejores prácticas de América Latina y el Caribe ¿cuáles serían las características sustantivas de un programa de fomento productivo dirigido a las unidades de producción de pequeña escala?

### **Diseño Evaluativo:**

La fase consiste en revisar los programas dirigidos al fomento productivo de las pequeñas unidades agropecuarias en operación en México, sus reglas de operación, los informes de gobierno, el presupuesto destinado a estos programas, así como las evaluaciones que se han practicado a los mismos por la Auditoría Superior de la Federación, CONEVAL, SHCP y centros de investigación, entre otros, con la finalidad de valorar la pertinencia de la estrategia de intervención, sus instrumentos y presupuesto de la política pública dirigida a su fomento productivo e identificar las áreas de mejora.

Para ello, se sistematizará la información del material intelectual, científico e informativo disponible.

Las preguntas de investigación que tendrían respuesta en esta fase serían:

- ¿Cuáles son los programas federales de fomento productivo en operación dirigidos al desarrollo las capacidades productivas de las pequeñas unidades de producción agropecuaria?
- ¿Cuáles son los factores que se asocian al fracaso de los programas de fomento productivo a la pequeña producción agropecuaria?

### **Fuentes primarias y secundarias de información**

El estudio se desarrollará con base en la estrategia documental, por lo que el documento será la fuente de información.

Por documento se entiende:

... a la amplia gama de registros escritos y simbólicos, así como a cualquier material y datos disponibles. Los documentos incluyen prácticamente cualquier cosa existente previa a y durante la investigación, incluyendo relatos históricos o periodísticos, obra de arte, fotografías, memoranda, registros de acreditación, transcripciones de televisión, periódicos, folletos,

agendas, notas de reuniones, audio o videocintas, extractos presupuestarios o estados de cuentas, apuntes de estudiantes o profesores, discursos ...

Los datos obtenidos de los documentos pueden usarse de la misma manera que los derivados de las entrevistas o las observaciones (Valles, 1997, p. 120).

Ahora bien, en relación con el uso de los datos obtenidos de los documentos, se debe considerar que hay dos tipos de tratamiento de datos:

- ✓ Elaboración secundaria de datos primarios: normalmente los investigadores no explotan todos los datos obtenidos y puede avanzarse notablemente en el conocimiento de una realidad social a base de reanalizar las informaciones recogidas en estudios sociológicos realizados previamente con otros fines.
- ✓ Datos secundarios: se considera así el cúmulo de informaciones que se hallan recogidas o publicadas por diversas instituciones sin propósitos específicos de investigación social, sino con otros fines muy variados, fundamentalmente, proveer de información o documentación a los órganos del Estado o al público. Entra aquí los datos censales, encuestas, literatura política, ficheros de distintas instituciones, memorias, publicaciones periódicas, etc. (Valles, 1997, p. 121-122)

Esto es, la investigación no produce datos primarios, sino que reanaliza datos primarios y analiza datos secundarios.

Bajo esta consideración las fuentes de información que se consideran son las siguientes:

- Base de datos del INEGI
  - Censos agropecuarios
  - Encuesta Nacional Agropecuaria
  - Encuesta Nacional de Ingreso Gasto en los Hogares

- Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
- Encuesta Nacional de Dinámica Demográfica
- Encuesta Nacional de Vivienda
- Condiciones Socioeconómicas
- Base de datos de Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).
- Base de datos de la Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la Alimentación (FAO).
- Informes de gestión de Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).
- Informes de gestión de Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).
- Informes de gestión de Secretaría de Desarrollo Agrario y Territorial (SEDATU).
- Informes de resultado de las auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF).
- Evaluaciones realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).
- Presupuesto de Egresos de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
- Estudios sobre el tema realizados por la FAO.
- Estudios realizados por universidades y centros de investigación.
- Autores de obras clásicas sobre el tema.
- Revistas especializadas.

## **Validez y confiabilidad**

En la medida en que no es una investigación experimental, la validez de los instrumentos no se efectúa con base en la confiabilidad del proceso de recolección de datos y en las pruebas previas a que se somete el instrumento antes de su uso.

En este caso, se cumple con el principio de no reactividad puesto que no hay interacción con la fuente. El dato se recoge directo sin perturbaciones. Se cumple también con la historicidad por el hecho de que los documentos aportan datos sobre el momento y el contexto en que fueron producidos.

De esta manera, metodológicamente se tiene que observar que tanto el diseño del estudio, como los instrumentos y los procedimientos empleados nos ayudan a obtener conclusiones válidas en la medida en que nuestras aseveraciones sean inferidas de manera sistemática a partir de los datos obtenidos.

## CAPÍTULO I. PEQUEÑA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA EN MÉXICO

### Introducción

En la historia agraria de México, a las pequeñas explotaciones agropecuarias cuya fuerza de trabajo predominante era la familia se les identificaba por el término de *campesinado*. En el presente, y de modo señalado en los documentos de política de los organismos internacionales de cooperación en agricultura, se emplea el concepto de *agricultura familiar* para identificar a esta forma de producción rural.

Las políticas de estabilización macroeconómica y de cambio estructural de finales de los años ochenta, generó un entorno económico favorable para incrementar la eficiencia de las explotaciones agrícolas y reorientar su producción hacia cultivos exportables de alto valor económico, aprovechando las ventajas comparativas.

Con el desmantelamiento de empresas públicas que brindaban bienes y servicios para el fomento de la producción agrícola, la eliminación del esquema de precios de garantía otorgados a productores de cultivos básicos, y la reforma al artículo 27 constitucional que eliminó las limitaciones en los derechos de propiedad de campesinos beneficiados por la reforma agraria, se preveía implícitamente la desaparición de la agricultura en pequeña escala por considerarla ineficiente, altamente dependiente de subsidios, por lo que sería incapaz de sobrevivir en un entorno de competencia en los mercados nacional e internacional, de liberalización económica.

A pesar del entorno adverso generado por las políticas públicas para las pequeñas explotaciones, no sólo se han mantenido, sino han aumentado en número: los censos agropecuarios de 1991 y 2007 registran un incremento de las unidades de producción con superficie menor a 5 hectáreas al pasar de 2 millones 114 mil 622 a 2 millones 688 mil 611 unidades, respectivamente.

Frente a la racionalidad económica dominante, la apertura comercial y los escasos apoyos gubernamentales de corte productivo, en la resiliencia de las pequeñas explotaciones agropecuarias encuentra el fundamento la reivindicación de que los escenarios futuros de desarrollo del campo mexicano no pueden seguir diseñándose sobre la exclusión del segmento mayoritario de productores porque sólo genera inseguridad alimentaria, desigualdad y pobreza, afectando el futuro del país.

Para comenzar a establecer las bases de una estrategia pertinente de política incluyente para el campo, se requiere dimensionar estas unidades de producción en el contexto nacional e identificar sus características productivas y sociales. En este apartado, para efectos del análisis, se sistematiza la información que ayude a su mejor comprensión mediante la revisión de la información disponible en la estadística nacional, en estudios e investigaciones, así como en los informes de los organismos y dependencias relacionadas con la actividad agropecuaria, el desarrollo rural y social del país.

### **Acercamientos a la pequeña producción agropecuaria en México**

A pesar de la revaloración que ha adquirido el papel de la pequeña producción agropecuaria a la seguridad alimentaria de las economías en desarrollo, en México no se ha logrado unificar criterios para dimensionarlas en el contexto rural e identificar lo que las caracteriza en el ámbito productivo, social y ambiental, de modo que se cuente con una tipología que permita dirigir apoyos y servicios para elevar su producción y productividad, y evaluar la efectividad de las acciones de política.

Existen, alentadoramente, diversos estudios que allanan en buena medida esta tarea.

En el año 2014 la FAO declaró esa fecha como el *Año Internacional de la Agricultura Familiar*, con el propósito de impulsar acciones de política para fortalecer la contribución de la agricultura familiar y los pequeños agricultores a la erradicación del hambre y la reducción de la pobreza rural.

Como parte de la campaña internacional se publicaron diversos estudios sobre el tema. En relación con el propósito de esta investigación se destaca el estudio realizado para su caracterización *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe. Recomendaciones de Política* (Salcedo y Guzmán, 2014). Dada la heterogeneidad de este segmento de productores en el contexto de la región latinoamericana, el estudio aporta antes que una definición, un conjunto de elementos que la tipifican:

- Acceso limitado a recursos de tierra y capital;
- Uso preponderante de fuerza de trabajo familiar, siendo el(la) jefe(a) de familia quien participa de manera directa del proceso productivo; es decir, aun cuando pueda existir cierta división del trabajo, el(la) jefe(a) de familia no asume funciones exclusivas de gerente, sino que es un trabajador más del núcleo familiar;
- La actividad agropecuaria/silvícola/pesquera/acuícola es la principal fuente de ingresos del núcleo familiar, que puede ser complementada con otras actividades no agrícolas que se realizan dentro o fuera de la unidad familiar (servicios relacionados con el turismo rural, beneficios ambientales, producción artesanal, pequeñas agroindustrias, empleos ocasionales, etcétera).

Además, se revela la importancia de la agricultura familiar porque está ligada de modo indisoluble a la seguridad alimentaria mundial; produce alimentos tradicionales con lo que contribuye a la dieta básica; favorece la protección de la biodiversidad agrícola del mundo y al uso sostenible de los recursos naturales; y representa una oportunidad para dinamizar las economías locales, especialmente cuando se combina con políticas específicas destinadas a la protección social y bienestar de las comunidades.

En 2012 la SAGARPA y FAO publicaron un estudio que realizaron conjuntamente para construir una tipología de productores a partir de su relación con el mercado y su nivel de ingresos. De esta manera, en el estudio se identifica a dos estratos de

productores (unidad económica rural, UER) que se caracterizan de agricultura familiar:

- Estrato E1. Comprende las UER de tipo familiar de subsistencia que no están vinculadas al mercado de productos primarios;
- Estrato E2. Son las que predominan en el campo mexicano, que se caracterizan por contar con ingresos bajos, por llevar un pequeño excedente de producción agropecuaria o pesquera al mercado, por vender su fuerza de trabajo fuera de la UER y por incursionar en actividades no agropecuarias como pequeñas tiendas y tortillerías. (FAO-SAGARPA, 2012)

En continuidad con el estudio antes referido, FAO y SAGARPA realizaron un estudio complementario publicado bajo el título *Agricultura familiar con potencial productivo*, sobre el potencial de la pequeña agricultura en el país.

El estudio puntualiza que la pequeña agricultura o de pequeña escala generalmente tiene un carácter familiar. Así, la pequeña agricultura o agricultura familiar considera a los “productores agrícolas, pecuarios, silvicultores, pescadores artesanales y acuicultores de recursos limitados que, pese a su gran heterogeneidad, poseen las siguientes características principales: acceso limitado a recursos de tierra y capital, uso preponderante de fuerza de trabajo familiar, siendo el(la) jefe(a) de familia quien participa de manera directa del proceso productivo.” (FAO-SAGARPA, 2012a, p. 14)

Al interior de la pequeña agricultura se identifican tres segmentos de productores por su integración al mercado:

- Agricultura Familiar de Subsistencia (AFS). Es aquella orientada exclusivamente al autoconsumo, con disponibilidad de tierras e ingresos insuficientes para garantizar un nivel de vida apropiado para la familia, lo que induce a otras fuentes de ingresos como al trabajo asalariado, rentar parte de la superficie disponible y depender en gran medida de apoyos gubernamentales.

- Agricultura Familiar en Transición (AFT). La producción obtenida por estas UER se destina tanto a la venta como al autoconsumo. Cuentan con una mayor superficie que el grupo anterior y diversificación de actividades primarias; sin embargo, también presentan dificultades para generar ingresos y producción suficiente para asegurar un nivel de vida apropiado a través de una eficiente articulación a los mercados. Es por ello que los integrantes de la UER deben recurrir a fuentes externas de ingresos como el empleo fuera de la UER, ingresos otorgados por familiares y apoyos gubernamentales.
- Agricultura Familiar Consolidada (AFC). Se distingue porque tiene sustento suficiente en la producción propia y acceso a mercados locales. Sin embargo, subsisten áreas de mejora al interior del manejo de algunas UER, ya que en cierta medida su situación actual se explica por una alta dependencia a los apoyos gubernamentales y otras fuentes de ingreso externas a la producción primaria.

Yúnez, Cisneros y Meza (2013) realizaron un estudio acerca de la agricultura familiar en México en el que se distingue, en primer término, a la unidad de producción que usa predominantemente trabajo familiar (arriba del 50%) respecto al total de la mano de obra involucrada en la actividad productiva. Al universo resultante de esta definición general lo compartimentan en dos segmentos: Agricultura Familiar Especializada, que se caracteriza por contar con un ingreso agropecuario y forestal por arriba del obtenido en el resto de las actividades de la unidad, y de manera complementaria caracterizan la Agricultura Familiar Pluriactiva a las unidades de producción cuyo ingreso por la actividad agropecuaria o forestal es menor al resto de las actividades de la unidad.

Robles (2013) caracteriza a la pequeña agricultura con base en el tamaño de sus explotaciones, siendo estas menores o iguales a 5 hectáreas.

Los acercamientos entorno al concepto en el país, revelan la diversidad de criterios que van desde el nivel de ingreso, la vinculación al mercado, hasta la proporción de mano de obra familiar.

La ausencia de criterio unificado para la conceptualización de este modo de producción repercute en las dificultades para su dimensionamiento y caracterización económica, social y ambiental, por lo que se hace evidente la necesidad de construir un consenso sobre el concepto de modo que sirva de base para su operacionalización por los diseñadores de política pública, el organismo de estadística nacional, la academia, los productores y en general para actores del sector rural involucrados con el desarrollo del sector rural y el bienestar social.

### **Dimensiones de la Pequeña Producción o Agricultura Familiar**

Reunir la información que permita caracterizar la situación de las pequeñas unidades de producción agropecuaria en el país resulta complejo debido a que en la estadística nacional no se encuentra identificado como tal a este segmento de productores, sino que se encuentra diluido entre diferentes tipologías o grupos, según la fuente estadística.

Debido a ello se acudirá a la conceptualización teórica del concepto para que sirva de referencia en la búsqueda de información. De acuerdo con la exposición contenida en el marco teórico, la pequeña producción agropecuaria es equivalente a los conceptos de pequeña agricultura, agricultura familiar y agricultura campesina.

Lo fundamental es observar que las principales características que unifican a dichos conceptos es que disponen preponderantemente de la mano de obra familiar para realizar las labores. En zonas indígenas y comunidades tradicionales recurren a intercambios no monetarios entre los integrantes de la propia comunidad; eventualmente recurren a la contratación de mano de obra cuando la demanda estacional excede a la familiar. La explotación campesina es al mismo tiempo unidad de producción y unidad de consumo, por lo que los objetivos productivos son de otra naturaleza que la obtención de máximos beneficios económicos; el tamaño de su explotación suele ser las más pequeñas de la tenencia agrícola (hasta 5 hectáreas); disponen de pocos activos fijos y de reducidas capacidades para acumular excedentes y acceso al financiamiento de las instituciones formales.

La estadística nacional identifica en general a los productores del campo como unidades de producción, que de acuerdo con el VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal (Instituto Nacional de Geografía e Informática [INEGI], 2007) en el país existen 5'548,845 de unidades de producción; de ellas, 4'069,938 se mantienen con actividad agropecuaria o forestal, es decir, se encuentran productivas.

Ahora bien, la estimación del número de unidades económicas agropecuarias de pequeña escala se realiza de manera indirecta con base en un estudio realizado por la FAO juntamente con la SAGARPA, en el que elaboraron una estratificación de productores a fin de focalizar los programas de SAGARPA a la población objetivo de acuerdo con sus características y necesidades (FAO-SAGARPA, 2012).

Con el estudio se determinó que existen 5.3 millones de unidades económicas rurales, las cuales se estratificaron (E) en seis niveles identificados del E1 al E6 con las características que se indican en el siguiente cuadro.

El E1 *Familiar de subsistencia* representa el 22.4% del total de las unidades rurales y su principal rasgo es que no presenta ingresos por ventas o escasamente de “*excedentes no planeados*”, pues el objetivo de su producción no es el mercado y, por lo tanto, los integrantes de este estrato no la consideran relevante en su generación de ingreso.

El E2 *Familiar de subsistencia con vinculación al mercado*, es el 50.6% del total de las unidades económicas rurales; son de carácter familiar y registran ventas de productos primarios que no superan los 55 mil 200 pesos anuales. Además, complementan el ingreso familiar con actividades no agropecuarias.

El E3 *en transición*, representa el 8.3% del total, con un promedio de ventas de 73 mil 931 pesos por año y un nivel de activos productivos promedio de 141 mil 986 pesos.

El estrato E4, *Empresarial con rentabilidad frágil*, está compuesto por 528 mil 355 unidades económicas, presenta un promedio de ventas de 151 mil 958 pesos por año.

**Cuadro 1. Estratos de las unidades económicas rurales**

Estrato	Unidades Económicas Rurales	% Unidades por Estrato	Ingreso anual por ventas promedio	Ingreso por ventas mínimo	Ingreso por ventas máximo
E1: Familiar de subsistencia sin vinculación al mercado	1,192,029	22.4%	-		
E2: Familiar de subsistencia con vinculación al mercado	2,696,735	50.6%	17,2045	16	55,200
E3: En transición	442,370	8.3%	73,931	55,219	97,600
E4: Empresarial con rentabilidad frágil	528,355	9.9%	151,958	97,700	228,858
E5: Empresarial pujante	448,101	8.4%	562,433	229,175	2,322,902
E6: Empresarial dinámico	17,633	0.3%	11,700,000	2,335,900	77,400,000
Total	5,325,223	100.0%			

Fuente: FAO-SAGARPA, 2012. Diagnóstico del sector rural y pesquero en México,

E5 es un *Estrato empresarial pujante* compuesto por 448 mil 101 unidades económicas con ventas promedio anuales de 562 mil 433 pesos por año y el estrato E6, *Empresarial dinámico*, compuesto por 17 mil 633 unidades económicas, corresponde al 0.3% del total de las unidades económicas del país, con promedio de ventas anuales de 11 millones 700 mil pesos por año.

Con base en la estratificación señalada, el estudio identifica a la pequeña producción agropecuaria en los estratos E1 y E2, que totalizan 3'888,764 unidades económicas rurales, en términos relativos es de un 73.0 por ciento. La estimación fue realizada utilizando como criterio el valor de las ventas, es decir, de su escala económica.

En el estudio *Agricultura familiar con potencial productivo*, se estima que el segmento de pequeña agricultura con potencial productivo es de 2'147,619 de UER, que corresponde al 39.6% del total de las unidades económicas rurales del país. Estas UER contribuyen con el 8% del valor total de las ventas del sector rural.

Al interior del segmento de agricultura familiar con potencial productivo, el estudio estratifica a los productores en: a) Agricultura Familiar de Subsistencia, que

representan el 17.4%; b) Agricultura Familiar en Transición, integrado por el 56.8%; y c) Agricultura Familiar Consolidada que son pequeñas UER que destinan su producción enteramente al mercado y se conforma por el 25.8% del total de agricultura familiar con potencial productivo.

Finalmente, es importante anotar los resultados de otro estudio que apunta a caracterizar a este segmento de productores, que en alguna medida es convergente con lo anterior, pero adiciona otros aspectos que lo enriquecen. Robles (2013), señala que el 70% de los productores del campo realizan su actividad económica a pequeña escala, con explotaciones menores o igual a 5 hectáreas, contribuyen con el 39% de la producción agropecuaria nacional y generan la mayor parte del empleo agropecuario (56% de empleos tanto familiares como contratados). Además, son mayoría en la producción de maíz y frijol, pues siete de cada diez productores de maíz (blanco y amarillo) y seis de cada diez de frijol, tienen menos de 5 hectáreas.

**Cuadro 2. Productores de maíz amarillo y blanco, y frijol por tamaño de predio**

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

Fuente: Robles, 2013. Los pequeños productores y la política pública.

## Características sociales y productivas

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social desde su creación ha desarrollado diversos instrumentos estadísticos para estimar el impacto de los programas relacionados con el bienestar social, siendo fiel a su lema: *lo que se mide se puede mejorar*.

En relación con las condiciones económicas y sociales de la población del campo este organismo ha realizado la Encuesta CONEVAL a hogares rurales de México (EnChor). La más reciente es del año 2015. De ella se obtiene que en 30% de los hogares rurales, al menos un miembro del hogar se dedica a actividades agrícolas; alrededor de 38% de los hogares rurales reportan poseer tierra; en 89% de las parcelas se desarrollan actividades agrícolas, además de que alrededor de 9.2% de quienes poseen tierra la rentan o prestan. Las parcelas de temporal ascienden al 89%, lo que implica una dependencia de la variabilidad en la precipitación pluvial anual. Respecto al uso de los terrenos agrícolas, éstos fueron trabajados principalmente por los propios miembros del hogar (78.1% de los hogares con actividades agrícolas). Las mujeres constituyen alrededor de la mitad de la fuerza laboral para la producción de cultivos y su participación es predominantemente no asalariada. Una parte importante del ingreso depende de sus actividades productivas propias (ingreso agrícola, ingreso por ganadería e ingresos por bienes y servicios), de las cuales, el ingreso por actividades agrícolas representa la mayor parte; para los productos que poseen de 2 y hasta 5 ha este ingreso asciende a un 40%, mientras que un 27% corresponde a remuneraciones obtenidas fuera de la localidad (Garza, Abril de 2018).

Ahora bien, en particular sobre las condiciones que presentan las unidades de producción de pequeña agricultura, siguiendo con la caracterización que presenta el estudio FAO-SAGARPA (2012a), la Agricultura Familiar de Subsistencia cuenta con una superficie promedio de 3.4 ha, participan en la actividad productiva en promedio 2.6 familiares y el 71.9% de estas se ubican en localidades de marginación alta y muy alta. Sus principales fuentes de ingreso son el autoconsumo (40.8%) y la renta de la tierra (28.8%). Únicamente 3.3% tuvo acceso al crédito y la escolaridad promedio es de 4.9 años.

La Agricultura Familiar en Transición se caracteriza por contar con una superficie promedio de 5.0 hectáreas, participan en promedio 2.4 familiares en la producción. Sus principales fuentes de ingreso son la venta de productos agrícolas y pecuarios

con 39.6% y 19.4%, respectivamente; solo el 2.4% tuvo acceso a un crédito. La escolaridad promedio es de 5.2 años.

La Agricultura Familiar Consolidada es de una superficie promedio de 4.7 hectáreas, participan en promedio 1.7 familiares y el 43.2% de estas se ubican en localidades de marginación alta y muy alta. Sus principales fuentes de ingreso son ventas de productos agrícolas y pecuarios con 64.7% y 14.2%, respectivamente. El 5.5% accedió a un crédito. La escolaridad promedio es 5.9 años.

En términos de su característica productiva, a diferencia de la agricultura comercial que se especializa en el monocultivo, la pequeña agricultura se conceptualiza como un sistema de producción integrado por los subsistemas agrícola, pecuario, silvícola y acuícola (en su caso), los cuales están interrelacionados por intercambios entre los subsistemas y por la organización familiar, formando una estructura de producción bajo un complejo sistema de administración de riesgos para garantizar la subsistencia y reproducción de la unidad familiar.

El componente agrícola proporciona granos y vegetales que forman parte de la dieta básica, pues el patrón de cultivos practicado suele ser mixto (maíz solo, maíz-frijol-calabaza, maíz-frijol). El componente pecuario depende para su implementación de los componentes agrícola y silvícola: del componente agrícola aprovecha los esquilmos agrícolas locales; con las acciones de revegetación y manejo del agostadero con especies nativas, el componente silvícola ofrece disponibilidad de alimento para el ganado en pastoreo; además, protege los suelos contra la erosión hídrica y eólica, e incrementa las poblaciones de especies silvestres explotadas por los campesinos. En algunas unidades de producción que poseen estanques se aprovechan para la práctica de la acuicultura, la cual contribuye al sustento familiar con un producto comestible y de valor en el mercado. Además, permite irrigar los cultivos y abreviar los animales durante la estación seca y cultivar hortalizas terrestres y hierbas comestibles.

La combinación de los componentes de los subsistemas de producción hace disminuir el elemento riesgo que trae consigo la producción agropecuaria. Si un

componente fracasa, el otro es capaz de suministrar los elementos necesarios para la supervivencia. Así, el sistema de producción de la parcela familiar se dice que tiene memoria porque cuando un subsistema es afectado por factores de origen ambiental, social o económico que le limita la producción de alimentos, los otros subsistemas pueden compensar la provisión de alimento hasta en tanto se reestablece el equilibrio, esto hace que los sistemas de producción de la pequeña agricultura basada en la finca tengan varios grados de resiliencia y de estabilidad (Peralta, 20 de julio de 2010).

En suma, podría expresarse en cuatro principios el modelo de la pequeña agricultura: a) la interrelación entre la organización de la producción y las necesidades de consumo, b) el trabajo es familiar y su costo objetivo no puede ser cuantificado, ni calculado en términos de lucro, c) su objetivo es producir bienes de uso y no de cambio, de manera fundamental, y d) al introducir su producción al mercado participa en un intercambio desigual y desventajoso para la pequeña producción.

Ahora bien, el desarrollo del país ha marcado una trayectoria marcadamente en el Norte, Centro y Occidente, en tanto que el Sur Sureste se ha mantenido rezagado.

Una política de fortalecimiento productivo debe formular, entre sus propósitos, corregir las desigualdades que se observa entre las regiones. En este sentido, es importante revisar las condiciones que presenta la región Sur Sureste, a fin de aprovechar sus potencialidades.

### **Región Sur Sureste de México**

La Región Sur Sureste del país acumula los mayores rezagos en materia de fortalecimiento productivo, debido a que el modelo de desarrollo que ha seguido el país desde la industrialización hasta el desarrollo estabilizador y aún ahora en el modelo neoliberal, se ha concentrado en el progreso de las regiones del Centro y Norte y Occidente, y ha relegado al Sur Sureste (la información del apartado proviene del estudio SAGARPA, 2011). Esta región la conforman los estados de

## Capítulo I. Pequeña producción agropecuaria en México

Guerrero, Veracruz, Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Yucatán, Quintana Roo y Campeche. Se caracteriza por concentrar el mayor número de personas que habitan y realizan sus actividades cotidianas en el medio rural, con excepción de Quintana Roo y Yucatán, donde la población es predominantemente urbana (88.1% y 84%, respectivamente). El ingreso promedio por habitante de la región es de 61 mil 969 pesos al año, es el ingreso más bajo de México (el PIB per cápita en Oaxaca, Guerrero y Chiapas representa menos de 10% del de Campeche).

La Región cuenta con 22 millones 571 mil 758 habitantes; en promedio, por cada 100 mujeres hay 95 hombres. Esta proporción se acentúa en Oaxaca donde por cada 91 hombres hay 100 mujeres. La migración por razones económicas es un factor que explica la menor proporción de población masculina, excepto en Quintana Roo donde el número de hombres es superior al de mujeres.

La brecha de desigualdad es distintiva de la región pues en ella se ubican los estados donde la concentración del ingreso es más acentuada: Chiapas, Oaxaca, Tabasco y Veracruz se encuentran por arriba del parámetro nacional (0.5006). También se observa el mayor porcentaje de personas en situación de pobreza alimentaria: Chiapas registra 47 por ciento.

Es la tercera más importante en extensión de tierras con potencial para la actividad agropecuaria y forestal con 19.7 millones de hectáreas. Dos de cada tres unidades de producción abarcan en promedio siete hectáreas, es decir, son de pequeña escala y usan de manera preponderante mano de obra familiar.

En términos de producción y consumo, la región es primer lugar nacional en consumo de maíz: genera 3.4 millones de toneladas principalmente; cada habitante come en promedio 66.8 kilos al año de productos derivados del grano y cuatro de cada diez kilogramos abastecen el mercado interno.

Productos como la carne de bovino, las hortalizas, las frutas o el café, la producción es mayor que el consumo en la región por lo que los excedentes se dirigen a atender la demanda nacional e internacional. El huevo y la carne de bovino, por ejemplo, se

producen en altos volúmenes, pero se consumen poco en la región, en promedio 10.1 y 6.8 kilos por habitante, respectivamente; esto sugiere una dieta pobre en proteínas. Las frutas, importantes en la oferta de la región, representan una ingesta per cápita de 16.9 kilos, nivel inferior al del resto de las regiones.

Se coloca en el mercado internacional 600 mil toneladas de productos agropecuarios y pesqueros al año (las frutas representan 70.7% del total); más de la tercera parte de la demanda corresponde a limón persa, mientras las ventas anuales de plátano rondan las 85 mil toneladas. Existe también preferencia por el café variedad robusta con 45 mil toneladas anuales y por la cebolla de la región (25 mil toneladas).

### **Conclusión**

A través de la revisión de este capítulo, se revela los inconvenientes que derivan de la falta de una conceptualización unificada sobre la pequeña producción agropecuaria.

Los acercamientos comprenden criterios muy variados y no convergentes entre sí. Algunos ponen el acento en el peso que tiene la mano de obra familiar en la actividad productiva. El tamaño de la superficie de la unidad de producción es también un criterio al que se recurre para identificar a la pequeña producción, siendo el parámetro de realizar la actividad en una superficie menor o igual a cinco hectáreas. Y otros construyen tipologías sobre los niveles de ingreso y su integración al mercado.

Algunos acercamientos segmentan tipologías para dar cuenta de la diversidad existente al interior. Sin embargo, los límites entre ellas no son del todo determinantes.

Probablemente el problema más importante que se deriva de la ausencia de criterio unificado es el de la falta de información de tipo censal que permita una caracterización puntual de este segmento de productores como la mano de obra

familiar, el uso de mano de obra contratada, la generación de excedentes, el uso de determinadas tecnologías, tamaño de la parcela, cultivos, etcétera.

Esta situación hace que se deba consultar instrumentos estadísticos contruidos sin regularidad y para fines diferentes, por lo que dificulta un análisis longitudinal sobre las condiciones productivas y sociales, así como la evaluación de impacto de las políticas de fomento productivo para este segmento de productores.

En relación con la caracterización elaborada por la FAO y retomada por la SAGARPA se refleja la concepción que se tiene sobre la pequeña producción, en la que replican la visión dominante del liberalismo económico de que la pequeña producción-agricultura campesina-agricultura familiar es una forma de producción en transición a convertirse en una de tipo empresarial regida por una racionalidad menor costo - máximo beneficio económico; es así de donde se deriva la tipología de agricultura familiar de subsistencia, agricultura familiar en transición y agricultura familiar consolidada.

La racionalidad de la actividad económica de la producción campesina no puede ser tratada desde un enfoque determinista porque les caracteriza la flexibilidad en las estrategias que adoptan sobre producción y mano de obra, mediadas por sus necesidades de consumo, antes que de lucro, en donde su producción y articulación con los mercados locales, regionales, nacionales e internacionales adquieren una significación diferente a las de tipo capitalista.

Para efectos de la investigación, de manera provisional se toma como estimación sobre el universo de productores agropecuarios considerados de pequeña escala a aquellos que obtienen menores ingresos, emplean mano de obra familiar y cuentan con una superficie menor o igual a 5 hectáreas.

En este sentido, la proporción de productores estimados en la escala de pequeña producción por volumen de ventas es similar a la que resulta por el tamaño de la parcela, cuyos valores oscilan de un 73.0 a un 66.4 por ciento, respectivamente. Se toma el punto medio de ambos valores, que resulta redondeado en 70% del total.

## **CAPÍTULO II. POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y PROGRAMAS DE AGRICULTURA FAMILIAR EN AMÉRICA LATINA**

### **Introducción**

En el año 2050 la población mundial será de alrededor de 9 mil millones de personas, por lo que la FAO estima que la demanda mundial de alimentos aumentará en un 60 por ciento.

Elevar la producción de alimentos al volumen necesario para atender la demanda mundial no puede realizarse bajo el modelo de la Revolución Verde que puso por encima la producción de alimentos sin importar los costos ambientales. El resultado es lo que hoy tenemos: ecosistemas agotados, suelos degradados, escasez de agua y contaminación generalizada, lo que a su vez ha contribuido al cambio climático en donde una de las consecuencias de este es la amenaza a la producción de alimentos por efecto de la variación de las condiciones agroecológicas.

Producir alimentos para satisfacer las necesidades de consumo de la población en el futuro debe lograrse mediante sistemas de producción sustentable, amigable con el medio ambiente e incluyente socialmente, para enfrentar los desafíos de la lucha contra el hambre y la pobreza que nos presenta la realidad.

Enfrentar el reto de la disponibilidad de alimentos a nivel mundial obliga a repensar el presente para que en la reformulación de estrategias se atiendan no solo variables de tipo ambiental, sino también económicas, políticas y sociales que se encuentran radicalmente trastocadas por efecto del fenómeno de la globalización que caracteriza al mundo contemporáneo.

Esta labor se podrá realizar con mayores argumentos en la medida en que aprendamos de las diversas políticas que se encuentran en operación para extraer lecciones, en sus aciertos y errores.

## **Políticas de seguridad alimentaria en Europa**

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea es uno de los instrumentos jurídicos que determinan la unión material de los estados parte de la Unión Europea (UE), en su artículo 4 define que la agricultura y la pesca es una competencia compartida entre la UE y los estados miembros, cuyo ejercicio queda afectado por los principios de proporcionalidad y subsidiariedad (Diario Oficial de la Unión Europea, 26 de septiembre de 2012).

Bajo este principio, la UE ha construido un verdadero mercado común de producción y comercialización de alimentos para 495 millones de personas de los 27 estados que la conforman. Las definiciones de política, así como el marco normativo se realizan al seno de las instituciones europeas, sin que los niveles de gobierno nacionales tengan poder de decisión.

El modelo de seguridad alimentaria del conjunto de la Unión Europea se determina por la Política Agrícola Común (PAC) que comprende reglas únicas de producción, comercialización y distribución de productos alimenticios y de protección de la salud y seguridad de los consumidores, y del bienestar de los animales aplicables a ese mercado. Su financiamiento es común con cargo al presupuesto comunitario, constituyendo una de las principales partidas de gasto.

Es importante observar que el concepto de seguridad alimentaria de la UE difiere del concepto empleado por la FAO, pues para la primera la seguridad alimentaria solo afecta el pilar de la salud y seguridad de los consumidores (Guinea, 2013).

La PAC surge en 1962 debido a la necesidad de incentivar la producción de alimentos en Europa y reducir su dependencia alimentaria del exterior.

En el contexto de la Guerra Fría, Europa se mostraba vulnerable en el plano alimentario, por lo que en el origen de la PAC su objetivo fue incentivar la producción de alimentos a través de la intervención pública que garantizaba un ingreso mínimo

## Capítulo II. Políticas de Seguridad Alimentaria y Programas de Agricultura Familiar en América Latina

a los productores, con el fin de posibilitar su disponibilidad a precios asequibles para los consumidores.

Además, frente al comercio internacional se protegió al productor comunitario con subsidios a la producción y exportación y aranceles a la importación. Con el modelo se consiguió la autosuficiencia europea; sin embargo, como el modelo se basó en una producción agrícola y ganadera de tipo intensivo, contrajo efectos negativos medioambientales como la degradación de suelos y agua, al tiempo en que el exceso de stocks públicos de alimentos no tenía mercado.

A inicios de los 80 el costo financiero fue alto pues se destinó hasta el 70% del presupuesto comunitario para financiar la PAC.

Para corregir las distorsiones de la fase anterior y adecuar el modelo a las nuevas condiciones del comercio internacional de principios de los años 90, la PAC se reforma sobre la base de desincentivar la producción eliminando los precios de garantía y se subsidia directamente a los productores de modo, que se les garantizara un ingreso y con ello asegurar la viabilidad de la agricultura, se dice que el cambio de enfoque de política es el paso del producto al productor.

Estas acciones iban en línea con los Acuerdos sobre Agricultura del GATT que determinaba reducir la intervención pública vía subsidios y facilitar el acceso de productos agrícolas procedentes de fuera del espacio europeo (liberalización comercial).

Junto con lo anterior la PAC de aquel periodo incorporó medidas de protección y conservación del medio ambiente, de donde se introdujo la agricultura ecológica. Asimismo, adquirió realce la preocupación por la sanidad e inocuidad de los alimentos por lo que se estableció la trazabilidad para dar seguimiento al cumplimiento de los estándares normativos en toda la cadena de producción y distribución.

## Capítulo II. Políticas de Seguridad Alimentaria y Programas de Agricultura Familiar en América Latina

En la reforma de la PAC de 2003 considera al agricultor no solo como productor de alimentos, sino también como proveedor de bienes públicos de tipo ambiental, social, económico y cultural, entre otros. Asimismo, se profundizan las medidas de protección al ambiente favoreciendo el que las explotaciones agrícolas actúen como sumideros de bióxido de carbono y condicionando los subsidios al cumplimiento de determinadas normas ambientales.

El principio que orienta la PAC se funda en que la actividad agrícola debe sostenerse porque su abandono traería consecuencias nocivas en el plano económico, social, ambiental y cultura. Por sus encadenamientos hacia adelante y hacia atrás la actividad agrícola genera otras industrias y contribuye con la articulación territorial. Asimismo, el productor agrícola y la población que habita en el campo tienen una importancia vital en la conservación de las culturas tradicionales, formas de vida, costumbres, manifestaciones artísticas, artesanías y gastronomías locales: todo ello son bienes públicos que la PAC busca sostener y promover, por lo que además es una política de desarrollo social.

Si bien en nuestros días la PAC abandonó el modelo productivista, no ha optado por asumir del todo el modelo neoliberal debido a que busca lograr otros objetivos además de la seguridad alimentaria de la población europea y una renta justa para el sector agrícola.

A diferencia de otros espacios económicos, la producción de alimentos en UE no depende solo de las leyes de los mercados internacionales dado que sigue siendo un sector altamente regulado e intervenido, con el propósito de asegurar la producción de alimentos seguros y saludables para los consumidores y con una producción respetuosa con el medio ambiente.

Los excedentes alimentarios que se veían en el pasado, ahora se han reducido notablemente y en algunos casos como el del ganado vacuno se empieza a depender de las importaciones en un 4% de la demanda agregada comunitaria.

El cambio de modelo productivista al multifuncional de ahora ha generado una disminución en la carga tributaria del contribuyente europeo; en 2013 se destinó el 39% del presupuesto total comunitario para el financiamiento de la PAC.

Resulta relevante observar la dinámica agrícola de algunos países de la Unión Europea para comprender el modo en que se expresa la integración comunitaria en los espacios regionales.

## **España**

Es el segundo país europeo por superficie agrícola útil. Produce principalmente legumbres y frutas (primer exportador mundial de naranjas), aceitunas (primer productor mundial de aceite de olivo) y vino (tercer productor mundial) (Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, 2016).

España se integra a la comunidad europea desde 1986, por lo que desde entonces la política agrícola está bajo la conducción de la PAC de la Unión Europea. Sin embargo, sus 17 comunidades autónomas tienen competencias propias en materia de política agrícola, lo que hace complejo su funcionamiento.

Tanto el gobierno central como las comunidades autónomas se han acomodado a una cultura agrarista basada en la filosofía asistencial de la ayuda y la subvención de la PAC, dejando en un segundo plano la dimensión empresarial y competitiva de la agricultura (Compés y García, 2009).

La PAC ha contribuido a sostener y estimular algunas producciones, transferir rentas a los medianos y grandes agricultores y favorecer inversiones que, en su ausencia, no se hubieran realizado.

La principal aportación de la PAC se explica en que ha suavizado los costos políticos y sociales del ajuste de la agricultura española, pero no ha servido para garantizar un sector agrario sostenible y competitivo a mediano y largo plazo.

No obstante, en la actualidad no se han reducido las grandes desigualdades entre explotaciones, ni se ha evitado el éxodo de población rural a las ciudades, ni el declive del medio rural; esto es, el sector agrario no se ha modernizado al ritmo marcado por el resto, al grado que el país no alcanza la autosuficiencia alimentaria y es fuertemente dependiente de Francia tanto en las importaciones, como en sus exportaciones (Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, 2016).

## **Bélgica**

La política agrícola en Bélgica de igual manera está determinada por la PAC. Este país se organiza política y administrativamente en la Región Wallona y la Región Flamenca. Cada una tiene su Departamento de Agricultura y Pesca los cuales son responsables del diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas en la materia. En la medida en que los últimos 30 años han disminuido el número de unidades de producción agrícolas, los objetivos de la política belga se dirigen a incrementar las inversiones en innovación y favorecer la permanencia de jóvenes agricultores (SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, 2016).

La producción agrícola representa el 0.58% del PIB nacional, pero el PIB agroindustrial representa el 2.2% del PIB nacional y 8.2% del valor total de las exportaciones del país.

Los principales productos son el chocolate, productos de panadería, carnes, frutas y verduras (orgánicas). Sus socios comerciales son países vecinos y, fuera de la Unión Europea, son los Estados Unidos, Rusia y Argelia. (SPF Economie, 2016)

La agricultura belga es particularmente eficiente, si se toma como indicador el valor agregado neto por unidad de trabajo agrícola, y tiene ingresos generalmente más altos que sus vecinos.

Sin embargo, el sector agrícola sufre dificultades recientes: la volatilidad de los mercados, el cambio climático, normas fitosanitarias más estrictas, la competencia de países emergentes y las condiciones de trabajo difíciles conducen a que cada vez más agricultores y ganaderos dejen la actividad. En 30 años (1980-2010) el país perdió 63% de sus unidades de producción (-3.4% por año), fenómeno que se acompaña con la concentración de tierras (Boikete, 2012).

## **Reino Unido**

Si bien la política agrícola del Reino Unido se rige por la PAC, al votar la salida de la Unión Europea retomarán la conducción de su política, en donde por cierto el 58% de los agricultores votaron a favor de la salida.

El Reino Unido es precursor histórico de las evoluciones económicas y sociales del mundo moderno. Los británicos iniciaron la liberalización de su agricultura en 1846 cuando suprimieron las leyes del maíz.

Históricamente su producción agrícola se ha orientado por la teoría de las ventajas comparativas y ha optado por la apertura al comercio internacional, por lo que se especializa en algunos productos: ovejas, cereales y remolacha azucarera. La producción agrícola participa con el 0.7% del PIB nacional (Dubois, 2016).

La agricultura británica apenas cubre el 60% de la demanda interna por lo que depende de las importaciones para cubrir sus requerimientos de consumo, lo que hace que su balanza comercial agrícola sea deficitaria.

En el momento de su salida de la UE cada agricultor británico recibía anualmente en ayudas de la PAC alrededor de 34 mil euros (alrededor del 55% de sus ingresos por la actividad).

Al cancelarse las ayudas de la PAC, se estima que el 90% de las granjas podrían desaparecer y el costo de las tierras pueden caer, por lo que probablemente el

Reino Unido tenga que instrumentar una política de apoyo agrícola para su sostenimiento, lo que nunca ha hecho en su historia. (Dubois, 2016)

### **Políticas de seguridad alimentaria en Sudamérica**

Según el reporte de la FAO (2014), *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional de América Latina y el Caribe*, se podría afirmar que el hambre en América Latina es una problemática que atañe principalmente al acceso a los alimentos y no a la producción de estos, pues son muy marcadas las diferencias económicas y sociales traducidas como pobreza y desigualdad.

En la región se producen suficientes alimentos para cubrir las necesidades calóricas de toda la población de la región, como de cada país que la integran. La disponibilidad de calorías de la región excede en un 62% los Requerimientos Energéticos Diarios Mínimos. A nivel subregional, los países del Caribe superan en 46% los requerimientos mínimos, los de Centroamérica en 60% y los de Sudamérica en 64 por ciento.

Sin embargo, la disponibilidad de alimentos no garantiza por sí misma la seguridad alimentaria y nutricional, pues el acceso a los alimentos está en función de los recursos para adquirirlos, es decir de los ingresos, lo cual a su vez depende del crecimiento económico y el empleo; de las variaciones en los precios, y de la pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso.

En este sentido, se ha visto que las alzas en los precios de los alimentos afectan directamente la dimensión de acceso, pues tienen impactos directos sobre el bienestar de las familias, reduciendo el poder adquisitivo y afectando así tanto la cantidad como la calidad de los alimentos adquiridos por los hogares, particularmente de los más pobres debido a que destinan una mayor proporción de sus ingresos para adquirir alimentos.

Frente a este escenario, la forma como los gobiernos de los países de la región dirigen sus estrategias en materia de seguridad alimentaria difieren según las prioridades que le asignan a la actividad económica del sector, como se puede observar en la revisión de la política de los países que a continuación se señalan.

## **Brasil**

Brasil cuenta con dos estrategias para la producción agropecuaria. Una consiste en la producción agrícola empresarial vinculada al mercado internacional y la otra se dirige al fomento de la agricultura familiar. Para el primer caso la estrategia se plasma en el Plan Agrícola y Pecuario y para el segundo en el Programa Nacional de Agricultura Familiar dirigido al segmento de productores que habían estado excluidos del desarrollo agropecuario (Bohórquez, 2006).

La agricultura participa con el 5.7% al PIB nacional y tiene un balance superavitario en su balanza comercial de 56 mil 300 millones de euros. Es el cuarto agroexportador mundial. La agricultura familiar, por su parte, abastece las 2/3 del consumo alimentario del país (Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, 2016a). En los últimos 15 años el país se ha convertido en un gigante mundial agroalimentario. La producción de granos creció 98% y el sector pecuario crece a tasa anual del 5 por ciento, resultados obtenidos por la inversión en investigación innovación y tecnología y en la expansión del crédito a tasas de interés preferenciales. Es líder mundial en exportaciones de café, azúcar, jugo de naranja, carne vacuna, carne de pollo, soja y maíz. El agronegocio participa con el 41.3% de las exportaciones brasileñas (Instituto Lula, 2014).

Los subsidios a la producción se han reemplazados por una política de crédito a tasas preferenciales y por la adopción de esquemas de precios de garantía en una franja conservadora que minimizan la acción directa del estado con pagos y compensaciones a los productores (Bohórquez, 2006).

A pesar de la importancia de este sector en la economía, el empleo, la inclusión social y el desarrollo regional, no existe una planificación plurianual de la política agrícola. La política agrícola brasileña es anual: cada año agrícola se formula un plan de cosecha ("cosecha Plan") incluye las principales medidas tomadas por el gobierno para el año de cosecha a partir de junio. Hay una "cosecha Plan" para la agricultura comercial y otro para la agricultura familiar. Asimismo, la distribución de la tierra agrícola está altamente concentrada: 3.2% de las unidades económicas concentran el 62% de las tierras cultivadas y un segmento importante de agricultores familiares no tienen regularizada la tierra por lo que se dificultan las inversiones productivas (Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, 2016a).

## **Argentina**

Su instrumento de política es el Plan Estratégico de Alimentos y Agroindustrial 2010-2020. En la última década el país ha seguido una estrategia de sustitución de importaciones, en donde la demanda interna es abastecida por producción local. Esta es la principal fuente de crecimiento económico y social del país y desestima la importancia de las exportaciones y de la apertura comercial para la mejora de la competitividad y del desempeño de la economía en el mediano y largo plazo.

A partir de esa estrategia, la visión para el sector agropecuario priorizó los siguientes roles: i) proveedor de alimentos baratos; ii) instrumento para limitar la inflación de los precios de los alimentos y iii) fuente de alta recaudación fiscal (altos impuestos a las exportaciones de cultivos agroindustriales). No priorizó su importancia para el crecimiento económico nacional, el aumento de las exportaciones, la generación de empleo y el desarrollo económico y social de las regiones más pobres del país sobre la base de actividades productivas genuinas (Regúnga y Tejeda, 2015).

Con el gobierno de Mauricio Macri, comienza el impulso a un modelo agroexportador, pero aún no se perfila con claridad. Las primeras medidas han sido la eliminación de impuestos a la exportación, la devaluación de la moneda y el

pronunciamiento por adoptar la liberalización comercial y adherirse a la OCDE (Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, 2016b).

A pesar de la estrategia de sustitución de importaciones, los saldos comerciales negativos de la industria manufacturera crecieron en forma notable durante 2000-2013 (de 11 mil a 30 mil millones de dólares). En el último trienio las tasas de inflación fueron extremadamente altas y crecientes, con impactos negativos en la pobreza y otros indicadores sociales.

La política comercial argentina ha merecido severas críticas del MERCOSUR por las trabas al comercio intrazona y por su reticencia a negociar acuerdos con los principales actores del comercio internacional (Regúnga y Tejeda, 2015).

La estructura de precios internos vigente en el último quinquenio desincentivó el crecimiento de la producción, especialmente en los productos con restricciones a las exportaciones (trigo, carne vacuna, leche). El contexto de políticas vigente limita las posibilidades de crecimiento de la agricultura y la ganadería. De continuar con esta política, las proyecciones estiman que la producción de granos crecería sólo 2,7% anual, para llegar a 125 millones de toneladas en 2020 (la mitad de la meta establecida por el gobierno). Similares apreciaciones caben para la producción de carne vacuna y leche. Las políticas de desprotección comercial no contemplaron la diferenciación por tamaño. Ello se reflejó en la concentración de la estructura productiva: aumento de tamaño de las unidades y disminución del número de productores. Las políticas de apoyo a los pequeños productores resultaron insuficientes para limitar este proceso (Regúnga y Tejeda, 2015).

## **Políticas de seguridad alimentaria en Centroamérica**

Si bien la subregión produce suficientes alimentos para cubrir las necesidades calóricas de toda su población, pues la disponibilidad de los Requerimientos Energéticos Diarios Mínimos es de alrededor del 60 por ciento, padece inseguridad

alimentaria y pobreza, fenómenos que se manifiestan principalmente en las zonas rurales.

La agricultura de pequeña escala o agricultura familiar constituye el modo de producción predominante en la subregión, no sólo por su representatividad en la estructura de productores, sino también por su arraigo histórico y cultural, así como por su contribución en las economías de los países de Centroamérica.

La pequeña producción la integran alrededor de 2.4 millones de familias, quienes tienen a la agricultura como su principal actividad. Esto supone que más de un tercio de la población total de los países y más de dos tercios de la población rural dependen en mayor o menor medida de la agricultura de pequeña escala (FAO, 2014a). Esta realidad conduce a los gobiernos de la subregión a poner en marcha programas centrados en la seguridad alimentaria y nutricional y en el fomento de la agricultura familiar.

El instrumento de política en materia de alimentación de El Salvador es la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

El país dispone de oferta agregada suficiente para cubrir la demanda efectiva del mercado y a la población sin recursos. No obstante, la oferta alimentaria se sostiene a costa de niveles altos y crecientes de importaciones.

En parte, la deficiencia de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional radica en que no considera suficientemente acciones sobre la estructura del sistema alimentario, pues su énfasis es en intervenciones de tipo nutricional, de ahí que lo más robusto de su política se encuentra en los programas de apoyo alimentario y nutricional para distintos sectores vulnerables (Schejtman, 2005).

El instrumento de política de Guatemala se denomina Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional que consiste en un conjunto de programas de apoyo alimentario y nutricional para distintos sectores vulnerables.

## Capítulo II. Políticas de Seguridad Alimentaria y Programas de Agricultura Familiar en América Latina

El país muestra una situación crítica en materia de disponibilidad agregada. Si bien la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional plantea el desarrollo integral de los cuatro componentes de la seguridad alimentaria, en sus programas específicos no se dan contenido a las acciones para fortalecer la producción de alimentos ni a esquemas de financiamiento.

El Plan de Acción Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional es el instrumento de política de Honduras en materia de alimentación, que se compone de un conjunto de programas de apoyo alimentario y nutricional para grupos en condiciones de vulnerabilidad.

El país muestra una situación crítica en la mayoría de los indicadores de seguridad alimentaria. Sin embargo, el grueso de las acciones concretas de su política alimentaria y nutricional corresponde a distintas formas de intervención nutricional que por sí solas no alcanzan a constituirse en una política nacional de seguridad alimentaria, específicamente en el ámbito de la producción.

El Plan Quinquenal de Acción para la Nutrición de Nicaragua, al igual que los países anteriores, contempla acciones en materia de asistencia alimentaria y nutricional dirigido a grupos en situación de vulnerabilidad.

El país también muestra niveles precarios en materia de disponibilidad agregada, pero el enfoque de la política es en materia de nutrición más que de sistema alimentario.

Como se puede apreciar, estos países se caracterizan por tener niveles de producción alimentaria insuficientes para satisfacer su demanda agregada, por lo que tienen que recurrir a importaciones crecientes para cubrir sus requerimientos alimentarios. Si bien estos países cuentan con una política de seguridad alimentaria y nutricional, el contenido de esta se orienta más a la intervención nutricional en los grupos de población vulnerable y no aborda acciones integrales sobre la estructura del sistema alimentario.

## **Programas de Agricultura Familiar en América Latina**

En América Latina las unidades de producción agropecuaria consideradas de agricultura familiar son de diverso tipo, que para efectos de un estudio comparativo se torna complejo porque, por ejemplo, para algunos países como Argentina y Brasil, la dimensión de pequeña explotación resulta en una gran superficie para otros como El Salvador (Maletta, 2011).

Otro factor que se añade a la dificultad es debido a la información que permita la identificación y caracterizar la composición de estas unidades de producción dado que o es insuficiente o inexistente. En la mayoría de los países los instrumentos censales dirigidos a las explotaciones agropecuarias se ocupan por recoger información de las unidades de producción vinculadas al mercado por la necesidad de cuantificar su aporte en la generación de valor a la economía nacional. Las unidades de tipo familiar, en cambio, al ser en su mayor parte de subsistencia (autoconsumo), los institutos de estadística nacional suelen no ocuparse en destinar esfuerzos para recuperar información que permita conocer su dimensión y características, como lo es en el caso de México.

A pesar de estas dificultades, en los últimos 20 años los países de la región Latinoamericana han puesto en marcha programas diferenciados para la agricultura familiar por su gran importancia en la producción de alimentos, en el combate a la pobreza, en la generación de empleos e incluso por su trayectoria socio histórica y cultural.

A continuación, se presentan los programas de intervención para el fomento productivo de este segmento de productores en Brasil, Argentina y Chile. Debido a la existencia de una sólida estructura institucional para la agricultura familiar en Brasil, se tratará de revisar con mayor puntualidad la experiencia de este país.

## **Brasil**

La experiencia de Brasil en la elaboración de política pública para la agricultura familiar es paradigmático en el contexto latinoamericano porque le ha permitido incorporar productivamente de manera exitosa aproximadamente más del 80% de los productores agrícolas brasileños que se enmarcan en este tipo de producción y que habían estado excluidos del desarrollo nacional, de ahí que para efectos de la investigación resulta indispensable revisar la política que lo hizo posible, en su contexto, su diseño y resultados.

El programa que se dirige a la atención de la agricultura familia es el Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) cuyo origen data del año de 1995. No obstante, es bajo el gobierno de Luis Inácio Da Silva (Lula) en el año 2003 que el programa se replantea para atender a los segmentos de productores que no habían sido atendidos y se encontraban en condiciones de marginación y pobreza.

Brasil distingue a las explotaciones de agricultura familiar con base en criterios definidos en la Ley No. 11,236, la que considera agricultor familiar y empresa familiar rural a aquel que practica actividades productivas en el medio rural, atendiendo, entre otros, el requisito de que no tenga un área mayor a 4 módulos fiscales, utilice predominantemente mano de obra de la propia familia en las actividades económicas de su establecimiento o negocio y su ingreso sea predominantemente originado en la explotación agrícola (Ley No. 11236, 2006, art. 3). La Ley también incluye comprende a los silvicultores, comunidades quilombolas (comunidades de descendientes de esclavos), acuicultores, pescadores y a los que se dedican a las actividades extractivas.

Las explotaciones de agricultura familiar son en número 4.23 millones, de los cuales el 18% de son de tamaño menor a 5 hectáreas; 11% son de entre 5 y 10 hectáreas; 43% de 10 a 50 hectáreas, y el resto, mayores de 50 hectáreas, es el 28%.

## Capítulo II. Políticas de Seguridad Alimentaria y Programas de Agricultura Familiar en América Latina

El Censo Agropecuario de 2006, que por primera vez se cuantificó la estructura económica y social de la agricultura familiar, reveló que las explotaciones familiares representan el 84.4% de las empresas rurales de Brasil, ocupan el 24.3% de las tierras agrícolas, y emplean el 74.4% de la mano de obra rural. Contribuyen con el 9% del PIB del país y 32% del PIB agroindustrial (Muller y Sanches, 2014).

Para ser beneficiario de los apoyos del PRONAF, los agricultores deben registrarse ante el ministerio de agricultura mediante una declaratoria de idoneidad emitida por un organismo auxiliar certificado por el propio ministerio. Los apoyos son los siguientes.

### *Crédito Rural*

Brasil ha tenido un periodo de crecimiento importante en el sector agropecuario y su expansión se explica, en parte por el acompañamiento de la política financiera hacia el sector, pero particularmente en la forma de cómo integran el subsidio en los esquemas financieros de sus instituciones de fomento. Este país es uno de los que más incentivos utilizan en la producción agrícola, que lo canalizan (encubren) a través de programas de crédito preferencial.

Los programas garantizan una tasa de interés, exenta de impuestos, a 3% anual para pequeñas y medianas empresas rurales y 6.75% para grandes propiedades. El gobierno federal subsidia el diferencial de la tasa a intermediarios (bancos, cooperativas, microfinancieras...) quienes no pueden mover la tasa. Para dimensionar lo anterior, se debe considerar que la inflación de Brasil en los últimos 10 años ha promediado 6.5%.

Los créditos son dirigidos directamente a los productores a través de programas de gobierno e indirectamente a través de intermediarios financieros. De este modo, el gobierno federal dispone que el 25% de los depósitos disponibles en la banca comercial se destinen a crédito rural (encaje legal).

## Capítulo II. Políticas de Seguridad Alimentaria y Programas de Agricultura Familiar en América Latina

Para operar las políticas de crédito agrícola basadas en tasas preferenciales, se creó el Sistema Nacional de Crédito Rural, que tiene por función organizar y direccionar sus fuentes de financiamiento. Actualmente el programa se integra por crédito de avío, crédito para la comercialización, capital de inversión y el Programa Nacional de Agricultura Familiar (Bossler y Pereira, 2013).

De esta manera, el crédito rural constituye una herramienta para ofrecer subsidios a los productores a través de tasas de interés preferenciales y fijas que en comparación con las altas tasas de interés que prevalecen en su economía (alrededor de 21% anual), constituyen un incentivo de primer orden para los productores agropecuarios, lo que explica el éxito del sector en la última década.

En su vertiente de Crédito Rural para la agricultura familiar, las actividades que se financian deben generar recursos para pagar el crédito, así como generar ingresos para las familias rurales. Cada año, antes de que comience la temporada de cosecha, el PRONAF presenta al Consejo Monetario Nacional, que está compuesto por el Banco Central y el Ministerio de Planificación y Finanzas, las tasas de interés propuestas, y los rangos y condiciones de financiamiento, así como los cultivos elegibles.

Las familias rurales de bajos ingresos se benefician de apoyos contemplados en el presupuesto federal, donde el riesgo de operación es asumido por completo por subsidios del gobierno federal o compartido por las agencias de financiamiento, lo que permite la inclusión financiera de los agricultores de bajos ingresos, pues generan antecedentes crediticios para operaciones futuras de mayor valor, con lo que disminuyen el riesgo por información asimétrica.

El programa de Crédito Rural del PRONAF proporciona un monto promedio de crédito por 3,600 dólares a cada beneficiario por año, que ascienden a 3.2 millones.

*Seguro Climático para la Agricultura Familiar*

Este instrumento de administración de riesgo opera como complemento del Crédito Rural. Es un programa de seguro multi-riesgo con amplia cobertura ante el exceso de lluvias, heladas, granizo, sequía, variaciones extremas de temperatura, vientos fuertes, vientos fríos, enfermedades fúngicas y plagas sin métodos de control técnico o tratamientos que no son financieramente viables. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento Alimentario determina los cultivos susceptibles de cobertura por el seguro, que abarca todas las actividades de la agricultura familiar, incluidas las actividades agrícolas mixtas. El monto asegurado corresponde al 100% de la cantidad financiada para cubrir costos agrícolas más un equivalente del 65% de los ingresos netos previstos, con un máximo de 2,920 dólares por productor al año. El agricultor paga un 2% por encima del monto asegurado. Los subsidios del gobierno federal representan aproximadamente el 6% del monto asegurado (Muller y Sanches, 2014).

*Programa de Precios de Garantía para la Agricultura Familiar*

El programa tiene por finalidad, garantizar que se mantengan los precios de los productos de la agricultura familiar; garantizar la continuidad de las actividades productivas en las explotaciones familiares; fomentar la diversificación de la producción agrícola y ganadera en las explotaciones familiares; e integrar las diferentes políticas de crédito y comercialización agrícola.

El precio de garantía de los cultivos financiados se basa en el costo de producción específico de la agricultura familiar. Una vez establecido el precio anual de garantía, si el precio de venta para el mes cae por debajo del precio garantizado, se ofrece un vale de descuento o bonificación para compensar la diferencia de precio. El máximo por agricultor no puede superar los 2,920 dólares por año.

Los cultivos comprendidos en el programa son 39 que en conjunto cubren más del 90% de los fondos del PRONAF (Muller y Sanches, 2014).

## Capítulo II. Políticas de Seguridad Alimentaria y Programas de Agricultura Familiar en América Latina

Se destaca de este programa que los costos de producción de los productos que reciben crédito rural del PRONAF, están garantizados para los agricultores familiares. Asimismo, con el fin de estimular aún más la producción, los precios de garantía cubren los costos de producción más un bono del 10%. Los agricultores, por lo tanto, no necesitan vender sus activos para pagar el préstamo cuando los precios de mercado caen por debajo del costo de producción, asegurando que la economía local se mantenga activa, ya que se garantiza el flujo de crédito y la generación de ingresos.

### *Programa de garantía de cosecha*

El programa se dirige a las explotaciones familiares más pobres con un ingreso familiar mensual de hasta 1.5 salarios mínimos en la región semiárida de Brasil, con superficie de temporal que producen arroz, frijoles, mandioca o algodón (entre 0.6 y 10 hectáreas).

Antes de la siembra el agricultor se inscribe al programa y aporta al Fondo de Garantía de la Cosecha el equivalente al 1% de la cantidad que tendría derecho a recibir si incurre en pérdidas.

El programa opera de manera federalizada, de modo que todas las entidades federales participan directamente en el financiamiento y funcionamiento del programa. Cada estado se compromete a distribuir la Garantía de la Cosecha a los municipios y a transferir al Fondo de Garantía de la Cosecha una cantidad equivalente a un máximo de 6% del valor para ser puesto a disposición de los agricultores que perdieron su producción (290 dólares por agricultor registrado en el programa).

### *Asistencia Técnica y Extensión Rural*

Si bien el servicio de asistencia técnica y extensión rural ha existido desde mediados del siglo pasado, a partir de 2003 ha sido objeto de una continua revisión de donde

se ha formulado el Programa Nacional de Asistencia Técnica, que posteriormente se codificó en la Ley de la Política Nacional de Asistencia Técnica y Extensionismo Rural para la Agricultura Familiar y Reforma Agraria (Ley N° 12188, 2010).

El programa contempla los diferentes segmentos que componen la diversidad de la agricultura familiar, de donde se constituyen los programas sectoriales: Asistencia Técnica y Extensionismo Rural (ATER) para mujeres; ATER Quilombola; ATER indígena; y ATER con foco en los asentamientos de la Reforma Agraria (Costa, 2017).

El servicio de asistencia técnica y extensionismo rural cuenta con 690 organizaciones de extensión rural acreditadas; 17,500 agentes de 27 organizaciones estatales; 1,042 municipio; 5,500 agentes del sistema cooperativo; y 5,000 agentes ONG (Correa, abril de 2015).

A través del servicio se desarrollan proyectos de innovación tecnológica en producción, gestión y en la metodología de ATER con universidades e instituciones de investigación. Se cuenta con un sistema de monitoreo y evaluación para el ATER a nivel nacional, con indicadores de rendimiento e impacto del servicio, que pueden ser utilizados para medir y hacer los ajustes necesarios a los lineamientos y políticas. Las prioridades del Ministerio de Agricultura se orientan hacia el desarrollo de cadenas productivas clave, en la recuperación y conservación de los recursos naturales, en las ciudades con mayor impacto ambiental de la región amazónica, y en la orientación de este servicio clave hacia las prioridades de desarrollo del país.

#### *Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar*

El programa fue creado en el marco de la estrategia Hambre Cero, cuyo objeto es la compra de productos de la agricultura familiar para donarlos a familias que sufren de inseguridad alimentaria y para la creación de reservas estratégicas de alimentos. El programa también prevé la creación de reservas públicas o reservas creadas por

organizaciones de agricultores familiares, para luego ser vendidas cuando las condiciones del mercado sean más favorables.

#### *Programa Nacional de Alimentación Escolar*

Si bien el programa existe desde hace más de 50 años, con la Ley sobre la Atención de la Alimentación Escolar (Ley N° 11947, 2009) se establece que al menos el 30% de los recursos asignados por el Fondo Nacional de Fomento Educativo para la alimentación escolar debe ser utilizado para comprar productos de la agricultura familiar, dando prioridad a los asentamientos de la reforma agraria y las comunidades indígenas, tradicionales y quilombolas. La ley establece que en lo posible los alimentos se deben comprar en el mismo municipio donde se encuentran las escuelas. Si los alimentos no están disponibles a nivel local, las escuelas pueden adquirir estos productos priorizando a otros agricultores de la región y, si esto no es posible, en el territorio rural, estado o país, en ese orden (Muller y Sanches, 2014).

#### *Programa Nacional de Biocombustible para la Agricultura Familiar*

El programa incorporar a los agricultores familiares asentados de la reforma agraria en la cadena de producción de biocombustible. Estos grupos, que tradicionalmente han sido excluidos de la dinámica de la agroindustria brasileña, ahora producen la materia prima para la industria del biocombustible y están protegidos por los contratos firmados con las empresas de producción de biocombustible, con participación de las organizaciones que representan a la agricultura familiar en las negociaciones. El programa establece una proporción mínima de biocombustible al diésel convencional. Los proveedores están obligados a aplicar esta mezcla, creando así un nuevo y específico mercado para el biocombustible.

### *Programa Más Alimentos*

En el marco de la crisis de los alimentos de 2008 se creó el programa con la finalidad de proveer fondos a los agricultores familiares para la inversión de largo plazo en activos como la modernización de sus instalaciones, la adquisición de maquinaria y equipos nuevos, recuperación de suelos, sistemas de refrigeración de leche, mejoramiento genético, sistemas de riego, huertos, invernaderos y bodegas. La cantidad de crédito se aumentó hasta 54,200 dólares, con un interés del 1% a 2% anual y plazos de hasta 10 años.

### *Sello de Identificación de la participación en la Agricultura Familiar*

La agricultura familiar dirige su producción para el abasto del mercado interno, por lo abastece alrededor de 70% de los alimentos consumidos en Brasil. Sin embargo, muy pocos consumidores están conscientes de ello. Como una manera de divulgar este hecho, el Ministerio de Desarrollo Agrario creó el Sello de Identificación de la Participación en la Agricultura Familiar (SIPAF) con el que se etiquetan los productos que provienen de la agricultura familiar.

### *Plan Brasil Sin Miseria*

Las acciones se dirigen a las familias que viven en pobreza extrema mediante el estímulo de la estructura productiva y la generación de ingresos en las zonas rurales, fomentando la producción para el autoconsumo y la venta de los productos excedentarios a través de asistencia técnica y extensión rural, que desarrolla y supervisa la estructura productiva de las familias con el apoyo del programa de incentivos -un recurso no reembolsable para apoyar estas estructuras- en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Social. El programa comprende, además, un ingreso mensual de hasta 30 dólares mensuales (Muller y Sanches, 2014).

La modernización de la estructura productiva en el campo que siguió Brasil durante cinco décadas tuvo como resultado la polarización extrema en términos del ingreso

y de la tenencia de la tierra. Así, previo a la puesta en marcha del PRONAF, había 300 mil explotaciones agrícolas altamente desarrolladas, frente a 2.5 millones extremadamente pobres y 1.9 millones con ingresos medios (Muller y Sanches, 2014).

Es de destacar que la lección que se puede obtener de esta experiencia radica en el hecho de la decisión de construir una política de Estado para incluir productivamente a un segmento importante de productores que hasta antes del año 2003 se encontraba marginado del modelo de desarrollo del campo brasileño, mediante una estrategia que integra garantizar la seguridad alimentaria y nutricional del país con la inclusión económica de la agricultura familiar.

## **Argentina**

La estructura de productores agropecuarios en Argentina es la misma de las economías que han seguida la ruta de la modernización del continente, configurado por un segmento de grandes explotaciones productivas enfocadas en la producción y exportación de materia prima y productos agrícolas procesados, y al otro extremo pequeñas explotaciones y minifundios, que actualmente se denominan de agricultura familiar<sup>5</sup>, que aportan el 30% de los alimentos básicos, en un marco de dificultades y limitaciones estructurales para subsistir y mejorar sus condiciones productivas.

De hecho, entre 1988 y 2011 la participación de los pequeños agricultores en la producción de alimentos de Argentina descendió desde un 52 a un 25 por ciento, debido en buena medida por la desaparición de casi 100 mil unidades productivas de este segmento. Los datos más recientes arrojan que existen 268 mil 868 explotaciones agropecuarias consideradas de agricultura familiar (60% del total), de

---

<sup>5</sup> En Argentina este concepto agrupa a chacareros, campesinos, pequeños y medianos productores y pueblos originarios.

las cuales, según la tipología que emplea, el 52% son de subsistencia, con una superficie promedio de 52 hectáreas; 27% son de tipo intermedio o transicionales con superficie promedio de 107 hectáreas; y 21% son capitalizados con superficie promedio de 242 hectáreas (Juárez, et al., 2014).

Desde el 2004 iniciaron los cambios en la política agropecuaria nacional para atender a la agricultura familiar, que ha comprendido desde la construcción de una tipología para este segmento de productores, el diseño de políticas focalizadas, desarrollo de innovaciones, formación de nuevos cuadros técnicos, y hasta la creación de organismos públicos. En 2009 se creó el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MinAgri) y a su interior se conformó la Secretaría de Agricultura Familiar y Desarrollo Rural de la Nación (SDRyAF), que cuenta a su vez con subsecretarías provinciales de agricultura familiar.

La SDRyAF creó el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF) con el objetivo de disponer de un padrón de agricultores familiares para agruparlos, según la tipología del Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) y teniendo en cuenta sus condiciones y necesidades, a fin de diseñar y facilitar la implementación de políticas diferenciales. Para la formación de técnicos y articulación de capacidades en los territorios se promovió la creación de la Red de Técnicos e Investigadores sobre Tecnologías para la Agricultura Familiar (RedTAF). El nuevo enfoque de política se reforzó con acciones de extensionismo a cargo del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, del que dependen los Centros e Institutos de Investigación y Desarrollo para la Agricultura Familiar.

Ahora bien, para revisar con puntualidad las acciones destinadas a la agricultura familiar se toma como referencia un estudio realizado por Fernández (2016), que examina las políticas de agricultura familiar en la provincia de Misiones, en donde alrededor del 90% de las explotaciones agropecuarias son de tipo familiar o de pequeña escala.

## Capítulo II. Políticas de Seguridad Alimentaria y Programas de Agricultura Familiar en América Latina

La pobreza rural y la expulsión de pequeños productores agropecuarios que impactaron a Argentina y que tuvo mayores efectos en esta provincia por la presencia mayoritaria de pequeños agricultores, generaron las condiciones para la puesta en marcha de políticas para integrar al conjunto de actores excluidos del desarrollo rural.

De las primeras acciones que se tomaron fue ampliar la base de la población objetivo de los programas de desarrollo rural: mujeres, jóvenes y pueblos originarios. Además, la nueva perspectiva de abordaje incorporó el abordaje territorial y la revalorización del rol de la agricultura familiar en la producción de alimentos y el desplazamiento desde una referencia centrada en lo productivo/social, hacia otra de carácter territorial.

Los diversos programas que antecedieron a la atención a la pequeña producción contenían instrumentos de intervención como microcréditos, subsidios, asistencia técnica y apoyos organizativos. Las iniciativas públicas se combinaban con el trabajo de las ONG y su apoyo a las organizaciones de pequeños productores, las cuales participaron en la implementación de diversos programas (Fernández, 2016).

También le antecede cambios en la estructura del Estado para la atención específica de la agricultura familiar en la provincia de Misiones, es el caso de la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de la Nación en 2008. Posteriormente en 2014 adquirió el rango de Secretaría: Secretaría de Agricultura Familiar (SAF).

En la actualidad, las principales acciones de la SAF en la provincia de Misiones se abocan a: lograr el autoabastecimiento de alimentos; atender las asimetrías comerciales que afectan a los pequeños agricultores; generar mercados alternativos a los grandes comercios (como ferias francas: espacio de comercialización minorista organizado por productores familiares); y promover el aumento de la escala de producción de la agricultura familiar.

## Capítulo II. Políticas de Seguridad Alimentaria y Programas de Agricultura Familiar en América Latina

En el plano normativo se aprobaron leyes que formalizan y fortalecen los circuitos de comercialización a fin de lograr el autoabastecimiento regional (provincial) y favorecen a los productores familiares en la comercialización directa de sus productos al consumidor final.

Lo anterior enmarca las acciones de los principales programas para la agricultura familiar: el Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable; el Programa de Desarrollo de Áreas Rurales; y el programa Sostenimiento del Empleo y Seguridad Alimentaria en la pequeña Agricultura Familiar.

### *Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (ProFeder)*

El programa pertenece al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Bajo un enfoque de desarrollo territorial busca trascender la perspectiva sectorial-productivista, atendiendo la multisectorialidad que es propio del ámbito rural y a todas las actividades que generan ingreso a las familias que viven en el medio rural. Debido a ello se derivan los siguientes componentes.

*ProHuerta.* Es ejecutado por el INTA y financiado por el Ministerio de Desarrollo de la Nación, que consiste en la entrega de un Kit de semillas para la producción orgánica en huertas familiares, capacitación en torno a las prácticas productivas y educación alimentaria. El programa contempla que una vez superada la insuficiencia alimentaria de la población, las acciones se dirigen a la capacitación para la comercialización de los excedentes y para la agregación de valor.

*Cambio Rural.* Su finalidad es la reconversión productiva a través de la asistencia (productiva, organizacional y comercial) del conjunto de productores organizados en grupos de entre 8 y 12 personas.

*MINIFUNDIO.* Brinda asistencia técnica y capacitación para favorecer la identificación de problemas y la organización en grupos, y así facilitar la autogestión en la producción y la comercialización.

## Capítulo II. Políticas de Seguridad Alimentaria y Programas de Agricultura Familiar en América Latina

*PROFAM.* Tiene como objetivo la creación de proyectos productivos mediante la conformación de grupos que oscilan entre 25 y 30 productores.

### *Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR)*

El objetivo general del PRODEAR es contribuir a la cohesión y la inclusión social y productiva de los habitantes del sector rural en Argentina. En su origen brindaba capacitaciones, asistencia técnica y seguimiento de emprendimientos productivos para 1.000 mujeres aproximadamente, con el objetivo de posibilitarles mayor autonomía de ingresos, en proyectos como aves ponedoras, huertas y plantas ornamentales.

El programa se amplió a pequeños productores, minifundistas, pueblos originarios y jóvenes pobres rurales; comprende acciones para incentivar la participación de comunidades para la elaboración de programas, brindar apoyo técnico y financiero para organizaciones y/o comunidades aborígenes para transformar las actividades productivas de subsistencia en negocios rentables y sustentables, y financiamiento a fondos de crédito administrados por los agricultores familiares.

### *Programa Sostenimiento del Empleo y Seguridad Alimentaria*

Los orígenes del programa se remontan al momento de crisis económica, extrema pobreza e inseguridad alimentaria del año 2001, cuando se destinaban fondos para cajas, comedores comunitarios y productores rurales. Bajo un enfoque social, el Programa Misiones Autoconsumo (PMA) distribuía semillas para el autoconsumo y, además, se proponía optimizar el uso de los recursos locales y recuperarlos mediante su multiplicación a través de los propios productores, potenciar las capacidades de la familia rural, fortalecer la producción sustentable para el autoconsumo, y contribuir a evitar el abandono de las chacras y la migración a los centros urbanos.

Superada la etapa más difícil de crisis alimentaria, los productores ya no demandaban las semillas exclusivamente para el autoconsumo, sino que pasaron a reconocerlas como insumos para la producción, lo que derivó en la reformulación del programa para ser lo que hoy se conoce como Programa de Sostenimiento del Empleo y Seguridad del Empleo, en el que se articulan acciones de seguridad alimentaria, por medio del aporte garantizado de semillas de maíz, porotos y hortalizas para autoconsumo de las familias rurales y de sostenimiento e incremento del autoempleo en áreas rurales, que tiende a estabilizar los requerimientos de trabajo durante todo el año, estimulando el procesamiento y la comercialización en los mercados.

El maíz es un cultivo tradicional multipropósito, de suma importancia en la estrategia productiva familiar, ya que está orientado al autoconsumo en forma directa e indirectamente a través de la cría de animales de granja y vacunos; y eventualmente también a la comercialización de excedentes. Las familias receptoras dedican parte de la producción de maíz al autoconsumo directo en forma de choclo o harina de maíz, o en forma indirecta por medio de alimento para la cría de aves o cerdos. Con la operación del programa se ha visto que las familias beneficiarias del programa dedican el 60% de los granos para el autoconsumo y el 40% de excedente de grano de maíz para el mercado.

## **Chile**

La conformación del segmento de productores considerados de agricultura familiar campesina tiene dos antecedentes que se ubican en la segunda mitad del siglo XX. El primero es a partir del proceso de la Reforma Agraria (1964-1973), que mediante la expropiación de tierras se entregaron 45 mil parcelas a campesinos bajo la forma de predios familiares y aproximadamente 2 mil sociedades de secano. Estas formas de propiedad en su conjunto concentraron el 45% de las tierras expropiadas. El segundo momento se inicia con el Golpe de Estado de 1973 y la Contrarreforma

Agraria, cuando se vendieron alrededor del 40% de las propiedades asignadas a las familias campesinas y pequeños productores (Berdegué y Rojas, 2014).

Posterior a la Contrarreforma Agraria se replanteó la política para dar nuevo impulso al modelo agroexportador que desde la época colonial ha dominado la actividad económica del sector, especializado ahora en las exportaciones frutícola (frutas y viñas) y forestal (bosque nativo y plantaciones forestales).

La estrategia agroindustrial exportadora del sector agrícola es uno de los pilares del crecimiento económico de las últimas tres décadas que, si bien el PIB silvoagropecuario es de un 3% del PIB, al considerar los eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás llegar a estimarse en un 32% del PIB nacional. Desde el año 2000 el crecimiento promedio del PIB sectorial fue de aproximadamente un 5,6% anual, es mayor que el promedio de toda la economía en su conjunto, por lo que es uno de los sectores propulsores del crecimiento nacional (Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo [ALIDE], 2009).

La orientación agroexportadora ha hecho que el país se proponga la valoración de todo tipo de agricultura (orgánica, integrada, intensiva y de conservación), identificando los puntos críticos para su desarrollo competitivo y valorizando sus productos a través del desarrollo de atributos de calidad para satisfacer los estándares internacionales. De esta manera coexisten desde agriculturas con base en productos y sistemas tradicionales, hasta aquellas que responden a sofisticados mercados y cuyos sistemas productivos incorporan alto conocimiento científico y tecnológico.

El énfasis actual de la política silvoagropecuaria de Chile es consolidarse entre los diez primeros países exportadores de alimentos del mundo. En la medida en que han reconocido los procesos de exclusión que conlleva su modelo agrícola, definen un eje de estrategia relativo al desarrollo inclusivo para disminuir la brecha sociocultural y económica en el mundo rural, donde cobra relevancia la Agricultura Familiar Campesina como un actor relevante.

## Capítulo II. Políticas de Seguridad Alimentaria y Programas de Agricultura Familiar en América Latina

En un estudio realizado en 2016-2017 para estimar la línea de base de los usuarios del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) del Ministerio de Agricultura, cuyo objeto es promover el desarrollo económico, social y tecnológico de los pequeños productores agrícolas y campesinos, establece que la agricultura familiar se constituye por 260 mil explotaciones, equivalentes a casi el 90% del total de las unidades productivas del país; el 37% corresponden a una agricultura de subsistencia y el 63% corresponde a las de tipo empresarial; contribuye con el 22% del PIB que genera la agricultura; controla el 41% de la superficie expresada como Hectáreas de Riego Básico<sup>6</sup> y el 38% de la superficie regada; en lo individual acceden a un promedio de 10 has de tierra, con una heterogeneidad pronunciada; constituyen una población muy vulnerable; contrata el 33% de los asalariados agrícolas, proporción que se incrementa a más del 60% al considerar el autoempleo; y un 10% produce sólo para el autoconsumo (principalmente el segmento de multiactivos), el 90% restante vende el 80% de su producción. En términos de los principales rubros agroalimentarios, controla el 40% de la superficie de cultivos anuales y más del 50% de las existencias de ganado bovino (producción de carne y leche) (Instituto de Desarrollo Agropecuario [INDAP], s.f.).

Para la atención de este segmento de productores, Chile cuenta con el INDAP, dependiente del Ministerio de Agricultura, creado en 1962. En marcha políticas sectoriales desde la óptica de la compensación a sectores que han sido menormente beneficiados de la modernización del sector, a través de programas de inversiones y créditos especiales para la agricultura familiar (Oficina de Estudios y Políticas Agrarias [ODEPA], 2017).

---

<sup>6</sup> Hectárea de Riego Básica (HRB): es la unidad de superficie que se utilizó en la reforma agraria para definir los tamaños de predios mínimos y máximos, tanto para los campesinos que recibieron tierras (asignatarios) como para la reserva, es decir, la superficie que podían conservar los antiguos dueños. La HRB tenía una equivalencia con la hectárea física en cuanto a capacidad productiva. La equivalencia 1:1 se estableció en las tierras regadas de Chile Central, exactamente en el sector Buin – Paine, por sus excelentes condiciones agroclimáticas y edáficas.

Martínez, Namdar-Irani y Sotomayor (2014), realizaron una sistematización de lo que denominan *modelo chileno de apoyo a la agricultura familiar*. Dicho modelo descansa en la definición normativa de agricultura familiar, quienes serán objeto de apoyo por el INDAP, utilizando cuatro criterios:

...i) agricultores que explotan una superficie inferior a las 12 hectáreas de riego básico (unidad de superficie estandarizada); ii) que tienen activos por un valor menor a las 3500 unidades de fomento (USD170000 aproximadamente); iii) que obtienen sus ingresos principalmente de la explotación agrícola, y iv) que trabajan directamente la tierra, cualquiera que sea su régimen de tenencia (Martínez, et al., 2014, p. 108).

El estudio identifica que las acciones del INDAP para fomentar el desarrollo productivo y sustentable de la agricultura familiar, se agrupan en dos grandes líneas: asistencia técnica e inversiones.

#### *Asistencia técnica*

Programa de Desarrollo Local (PRODESAL). Apoya a los agricultores y agricultoras más vulnerables del sector rural, denominados tradicionalmente productores de subsistencia o multiactivos. Fortalece a las familias rurales en sus actividades silvoagropecuarias y asociadas, a través de la entrega de asesoría técnica y de recursos de inversión, permitiéndoles aumentar sus ingresos y mejorar su calidad de vida. Se ejecuta a través de las municipalidades a quienes el INDAP les transfiere los recursos y se complementan con recursos de estas. Los recursos se destinan a la contratación de un equipo técnico que brinda asesoría técnica a los productores. El PRODESAL ha crecido de manera importante; en 2012 alcanzó una cobertura de más de 81 mil 700 usuarios con un presupuesto de 41.7 millones de dólares.

Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI). Es un programa de asesoría técnica equivalente al PRODESAL, pero destinado a comunidades indígenas. Su

inicio fue en y para 2012 contaba con más de 33 mil 700 usuarios con un presupuesto de 28.5 millones de dólares.

Programa Agropecuario para el Desarrollo Integral de los Pequeños Productores Campesinos del Secano de la Región de Coquimbo (PADIS). Apoya a las familias rurales de la Región de Coquimbo para fortalecer sus actividades silvoagropecuarias y asociadas, a través de la entrega de asesoría técnica y fondos de inversión, permitiéndoles aumentar sus ingresos y mejorar su calidad de vida. Al igual que el PRODESAL y el PDTI, es ejecutado preferentemente mediante las municipalidades de la Región de Coquimbo y está dirigido a las familias rurales de la región. En 2012, trabajaba con 2 mil 300 agricultores con un presupuesto de 1.7 millones de dólares.

Programa de Formación y Capacitación a Mujeres Campesinas (INDAPRODEMU). Se ejecuta conjuntamente por el INDAP y la Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU), organismo de la administración pública federal. El programa apoya el emprendimiento de iniciativas productivas agrícolas de mujeres campesinas que se encuentran en situación de vulnerabilidad económica, mediante servicios de asesoría técnica y, en menor medida, fondos para la inversión. Es el único programa del INDAP enfocado exclusivamente en mujeres. Desde su inicio en 1992, el programa ha beneficiado a una media de 3 mil mujeres al año con un monto promedio de 1 mil dólares per cápita,

Servicios de Asesoría Técnica (SAT). El programa busca contribuir a mejorar de forma sostenible el nivel de competitividad del negocio o sistema productivo desarrollando las capacidades por medio de transferencia de tecnología, asesoría en gestión y articulación con otros programas de fomento. Está dirigido a productores que pertenecen al segmento de la agricultura familiar empresarial y presta asesoría técnica a través de consultores que están capacitados para diseñar en acuerdo con el usuario las mejores estrategias para mejorar sus sistemas productivos. Este diseño supone un diagnóstico de las brechas tecnológicas

existentes y un plan de trabajo que se basa en un conjunto de acciones técnicas a desarrollar. En 2012, el SAT trabajó con 13 mil 100 agricultores con un presupuesto que ascendió a 8.8 millones de dólares.

Programa Alianzas Productivas (PAP). Las acciones se dirigen a promover y fortalecer alianzas estratégicas productivas sustentables entre pequeños productores y empresas agroindustriales. El INDAP cofinancia un servicio integral de asesoría técnica, el cual es brindado por la agroindustria a sus pequeños proveedores. También aporta recursos no reembolsables para incentivar la realización de inversiones a nivel predial que contribuyen al mejoramiento de la competitividad y calidad de los productos entregados por los pequeños proveedores. El INDAP les transfiere los recursos a las empresas agroindustriales para que estas atiendan a sus proveedores (que deben ser usuarios del INDAP). La empresa demandante y los proveedores deben cofinanciar el valor del servicio que no es aportado por el INDAP. En 2012, el PAP contaba con casi 4 mil 300 usuarios y con un presupuesto de 7.3 millones de dólares.

Programa de Turismo Rural. Promueve acciones de asesoría, capacitación y emprendimientos para ofrecer servicios turísticos que tengan como soporte la explotación silvoagropecuaria (alojamiento, restauración u oferta complementaria), en los que el turista participa de las faenas productivas o vive experiencias turísticas que valoricen la cultura e identidad campesinas. Considera incentivos no reembolsables a través del Programa de Desarrollo de Inversiones (PDI), asistencia técnica a través del SAT, apoyo en comercialización, promoción y difusión de las iniciativas y créditos de corto y largo plazo. Sin embargo, en los últimos años ha perdido dinamismo en tanto programa, quedando limitado a acciones individuales, sin acciones transversales que potencien su desarrollo.

### *Inversiones*

Programa de Asistencia Financiera. Comprende créditos de corto y largo plazo, créditos de enlace, seguro agrícola, seguro ganadero y seguro de desgravamen

## Capítulo II. Políticas de Seguridad Alimentaria y Programas de Agricultura Familiar en América Latina

para cubrir las necesidades crediticias de la agricultura familiar bajo condiciones especiales y favorables para el desarrollo sustentable de sus negocios, con parámetros más flexibles para evaluar la viabilidad del crédito. Las tasas del INDAP son del orden del 7% anual, mientras que las instituciones bancarias cobran una tasa de interés que parte de un 1.3% mensual. En 2012, el INDAP tenía una cartera de más de 51 mil 300 agricultores clientes de crédito, con un monto colocado de 106.6 millones de dólares.

Programa de Riego y Drenaje Intrapredial. A través del programa el INDAP cofinancia inversiones de riego o drenaje intrapredial destinadas a incorporar tecnologías para la gestión del agua en los sistemas productivos agropecuarios. Este Programa entrega incentivos por un monto de hasta 90% del costo bruto total de inversión, con un tope de 12 mil dólares para personas físicas y de 20 mil dólares para personas jurídicas. Los incentivos se entregan sobre la base de un proyecto, el cual considera recursos para cofinanciar las inversiones proyectadas y, cuando corresponda, recursos para la formulación del proyecto y apoyo a la ejecución de las inversiones o capacitación de los usuarios. Este programa también cuenta con una línea de trabajo para la regularización y el perfeccionamiento de los derechos de agua. En 2012, trabajó con 4 mil 300 usuarios, aportando recursos por un monto de 18.4 millones de dólares.

Programa de Desarrollo de Inversiones (PDI). El propósito del programa es cofinanciar con bonificaciones la ejecución de proyectos de inversión productiva, orientados a modernizar los procesos productivos de las empresas de la agricultura familiar, para hacerlas más competitivas en el mercado y sustentables en el tiempo. Los proyectos de inversión tienen un valor tope de aproximadamente 5 mil dólares, cada tres años, y el nivel de cofinanciamiento público es de hasta el 80 por ciento. Su cobertura en 2012 fue de casi 13 mil usuarios con un presupuesto de 26.5 millones de dólares.

Sistema de Incentivos para la Sustentabilidad Agroambiental de los Suelos Agropecuarios (SIRSD). Para recuperar el potencial productivo de los suelos agropecuarios degradados, el INDAP entrega un subsidio (del 50% al 90%) destinado a cofinanciar las prácticas de incorporación de fertilizantes de base fosforada; aplicación de elementos químicos para corregir la acidez o salinidad excesiva de los suelos; establecimiento de coberturas vegetales en suelos descubiertos o con cobertura deteriorada; otras labores y prácticas destinadas a conservar o recuperar los suelos agrícolas; y eliminación de tocones, troncos muertos, matorrales sin valor forrajero, piedras u otros impedimentos físicos o químicos. En 2012, el SIRSD benefició a cerca de 17 mil usuarios y aportó recursos por un valor de 30.7 millones de dólares.

Programa Praderas Suplementarias y Recursos Forrajeros. Puesto en marcha en 2009, el programa “Praderas” como se le conoce, busca incentivar el establecimiento de praderas suplementarias o recursos forrajeros como herramienta efectiva para disponer de forraje invernal o estival en los predios de la agricultura familiar donde el rubro ganadero es el negocio principal. Para ello, entrega una ayuda económica del 80% de los costos netos asociados a las labores y los insumos requeridos para el establecimiento de praderas suplementarias o recursos forrajeros. Su cobertura en 2012 alcanzó más de 13 mil 500 usuarios con un presupuesto de 7.5 millones de dólares.

## **Conclusión**

Los países revisados han instrumentado medidas de política, institucionales y normativas, para adaptarse a las condiciones prevalecientes de la globalización, en donde se observa que algunos colocan en el centro de la política agropecuaria los objetivos de integración a los mercados como fuente de divisas, en tanto que otras valoran la actividad no solo como proveedora de alimentos, sino también de bienes públicos ambientales, sociales y culturales que no están subordinadas a las leyes del mercado.

## Capítulo II. Políticas de Seguridad Alimentaria y Programas de Agricultura Familiar en América Latina

Es común la conformación de estructuras productivas de tipo dual, donde coexisten formas desarrolladas y empresariales frente a modos de producción de pequeña escala de tipo familiar. Y, sin embargo, difieren en sus formas de integración al sistema alimentario de cada país.

La diferencia sustantiva es el tratamiento que le han dado a la estructura dual: mientras que unos dirigen acciones para el fomento productivo tanto de la agricultura comercial como de pequeña escala (PAC, Brasil), reconociendo la importancia de cada segmento y la complementariedad de ambos en su sistema alimentario; otros no acaban por integrar productivamente a la pequeña producción, por lo que permanecen estructuras polarizadas y escindidas por desigualdades sociales y económicas (México, España, Argentina).

A diferencia de los países latinoamericanos, la PAC se destaca por la consideración estratégica que le asignan a la actividad agrícola no sólo por la provisión de alimentos, sino también en su contribución en la conservación de las culturas, de la biodiversidad, de los servicios ambientales, la gastronomía, entre otros. Este enfoque los ha llevado a integrar en la política agrícola acciones que tienen por objeto garantizar la viabilidad de la actividad agrícola, sin que prive el criterio de liberalismo económico.

En cuanto a las formas de atención a la pequeña producción, en la experiencia de Brasil se destaca la importancia de una ley que reconozca la agricultura familiar, porque a partir de ella se derivan acciones para establecer tipologías, programas e instituciones para su atención. De acuerdo con el censo agropecuario brasileño de 2006, se puede decir que la agricultura familiar está presente en todo el territorio nacional y es además un perfil de agricultura que responde por casi 85% de las explotaciones agropecuarias.

El reconocimiento de esta realidad y la decisión de incluir productivamente a la agricultura familiar en el modelo de desarrollo agropecuario de Brasil se tradujo en la puesta en marcha de dos estrategias. Una orientada a la producción agrícola

## Capítulo II. Políticas de Seguridad Alimentaria y Programas de Agricultura Familiar en América Latina

empresarial vinculada al mercado internacional y la otra al fomento de la agricultura familiar para atender fundamentalmente el mercado interno que abastece en la actualidad a dos terceras partes del consumo alimentario del país.

Ambas estrategias cuentan con un diseño normativo, institucional y programático especialmente adaptado a las condiciones productivas, con nichos de mercado claramente diferenciados, por lo que estas son complementarias.

En Argentina, desde el 2004 iniciaron los cambios en la política agropecuaria nacional para atender a la agricultura familiar, que comprendió desde la construcción tipologías, el diseño de políticas focalizadas, desarrollo de innovaciones, formación de nuevos cuadros técnicos, y hasta la creación de organismos públicos.

Lo singular de la estrategia es la implementación de políticas diferenciadas a nivel provincial (regional), con una clara orientación de extensionismo a cargo del INTA, del Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar y de los cinco Institutos especializados distribuidos en las provincias del país, con el propósito de generar, adaptar, rescatar y validar tecnología apropiada para su desarrollo, a fin de promover la generación de empleos en el territorio rural para arraigar a la población, contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria, y posibilitar el acceso a los mercados.

A diferencia de Argentina, Chile impulsa una clara estrategia agroindustrial exportadora del sector silvoagropecuario, lo que ha llevado a impulsar todo tipo de agricultura (orgánica, integrada, intensiva y de conservación), valorizando sus productos a través del desarrollo de atributos de calidad para satisfacer los estándares internacionales.

Conscientes de los procesos de exclusión que conlleva su modelo han redefinido estrategias para el desarrollo inclusivo, con la finalidad de disminuir la brecha sociocultural y económica, donde cobra relevancia la Agricultura Familiar

## Capítulo II. Políticas de Seguridad Alimentaria y Programas de Agricultura Familiar en América Latina

Campesina como un actor relevante, pues constituye el 90% del total de las unidades productivas, en igualdad de condiciones que los otros actores del sector.

La agricultura familiar cuenta con un instituto especializado (INDAP) para su atención cuya población objetivo está definida por ley, incluye desde el minifundio indígena de autoconsumo hasta los pequeños productores ligados a los circuitos de exportación, aunque los primeros son más numerosos. A través de los programas del INDAP los pequeños agricultores acceden a un conjunto de servicios en donde el presupuesto equivale al 50% del presupuesto sectorial.

Los aspectos comunes en las políticas de apoyo a la pequeña agricultura comprenden los siguientes aspectos: 1) una caracterización unificada de la agricultura familiar, que puede elevarse al plano normativo; 2) diseño de una política nacional con componentes coordinados y complementarios entre sí; 3) y una estructura institucional especializada en sus componentes administrativos, técnicos y de investigación, y de extensionismo.

En particular, los programas y componentes brindan un conjunto articulado de servicios complementarios que incluyen acciones de innovación tecnológica; servicios de asistencia técnica, legal y contable en la gestión empresarial individual y asociativa; asociatividad económica nivel local y territorial; acceso a mercados y comercialización; acceso al financiamiento de capital de trabajo e inversiones; conservación y manejo de recursos naturales; en algunos casos inversión en bienes públicos como infraestructura comunitaria, sistemas de acopio y almacenamiento y central de maquinaria de uso colectivo.

Finalmente, la experiencia internacional indica que en la estrategia agropecuaria se debe hacer compatible la integración económica con el mercado internacional de alimentos, con la seguridad alimentaria interna, la sostenibilidad económica de los productores (comerciales y familiares) y la protección y conservación de los recursos naturales, de un modo en que constituya una política de desarrollo económico y social inclusivo, justo y equitativo.

## **CAPÍTULO III. PROGRAMAS PARA LA PEQUEÑA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA EN MÉXICO**

### **Introducción**

En un estudio que José Iturriaga (1994) difundió en su obra *La estructura social y cultural de México*, realizó un diagnóstico del México de los años cincuenta del siglo pasado, refirió que los cambios producidos por la Revolución de 1910-1917 al régimen de propiedad de la tierra en el campo y la industrialización experimentada con mayor vigor hacia el final de la década de los 30 del siglo XX, había contribuido a la transformación de la estructura de clases en el México de aquellos años; del estudio se destaca que el segmento de productores del campo asociados a la producción de subsistencia (como hoy se le caracteriza) constituía el 60.68 por ciento, en tanto que en el presente es el 70% aproximadamente.

Efectivamente, la pequeña propiedad agrícola se mantiene como predominante en nuestro mundo rural después de que el país ha transitado por un amplio periodo marcado por la industrialización por sustitución de importaciones, de desarrollo estabilizador, de la Revolución Verde, del milagro mexicano y del replanteamiento neoliberal de nuestros días.

Se destaca la resiliencia que ha mostrado esta forma de producción a través del México moderno, pese a que las estrategias de desarrollo se han basado en la disolución de las formas de producción campesina familiar para que, a través de la acción del Estado, sean transformadas en modernas empresas agrícolas en donde los campesinos, convertidos en trabajadores agrícolas, provean la mano de obra que estas requieren; o bien se relocalicen en los centros urbanos para soportar la fuerza de trabajo que demanda la industria y los servicios, y así apuntalar la modernización del país.

### Capítulo III. Programas para la Pequeña Producción Agropecuaria en México

La evidencia reunida en esta investigación muestra que sólo un segmento minoritario de productores de la región Norte y Noreste del país se ha visto beneficiado de la estrategia de modernización, en tanto que las pequeñas unidades agropecuarias se encuentran marginadas y excluidas del desarrollo del campo.

Después de haber sido relegada de las políticas de fomento productivo, la pequeña agricultura se le reconoce ahora el potencial que contiene el desarrollo de sus capacidades para el fortalecimiento de la seguridad alimentaria de los países en desarrollo como México. Los organismos internacionales como la FAO han contribuido notablemente en ello.

El país no cuenta con una política especialmente adaptada a la naturaleza productiva y sus necesidades de fortalecimiento de las capacidades productivas para el óptimo aprovechamiento de los recursos con que cuenta; no quiere decir que se tenga carencia de programas y de recursos, pero a la luz de la situación económica y social que observa esta forma de producción da lugar a señalar que los programas no están dotando a los pequeños productores de las habilidades, conocimiento y tecnología necesarios para elevar su producción y productividad.

Esto hace necesario efectuar una revisión de los instrumentos de política (programático-presupuestales, institucionales y normativos) para identificar alcances y limitaciones que deberán ser atendidas en el propósito que se persiguen en esta investigación.

#### **Programas federales para el campo: tendencias 2000-2017**

Tradicionalmente, el presupuesto federal destinado al desarrollo del sector agropecuario comprendía los recursos del presupuesto federal del Ramo 08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

En diciembre de 2001 se aprobó la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) que tiene como propósito regular y fomentar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, la provisión de bienes y servicios, así como de

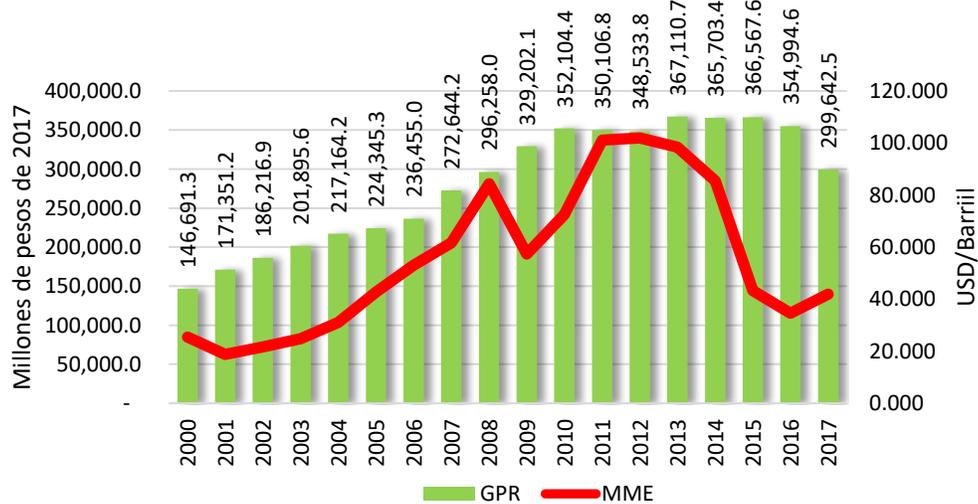
### Capítulo III. Programas para la Pequeña Producción Agropecuaria en México

acciones tendientes a la elevar la calidad de vida de la población rural. El instrumento para llevar a cabo estos propósitos, siguiendo con la ley, es el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) que el Ejecutivo Federal debe presentar al inicio de cada administración en el marco de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo para el periodo correspondiente. Este programa se integra por programas de 15 ramos presupuestarios que dirigen sus acciones al fomento productivo y bienestar en el campo mexicano

Las previsiones de gasto para las acciones comprendidas en el PEC están comprendidas en cada ejercicio fiscal en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

En la Gráfica 2 se observa que durante el periodo de referencia el gasto ejercido de los programas del campo registra crecimiento sostenido en términos reales, y al final de la serie cae a niveles del 2008. Como se podía esperar el comportamiento de gasto se asocia al comportamiento del precio del petróleo.

Gráfica 1. Gasto Público Rural y Precio del Petróleo  
Mezcla Mexicana de Exportación 2000 - 2017



Fuente: elaboración propia con base en la Cuenta Pública, SHCP.

Por periodo de gobierno, se observa que el gasto federal bajo la administración de Vicente Fox el crecimiento fue de 8.1% anual, con Felipe Calderón de 7.2 y ahora

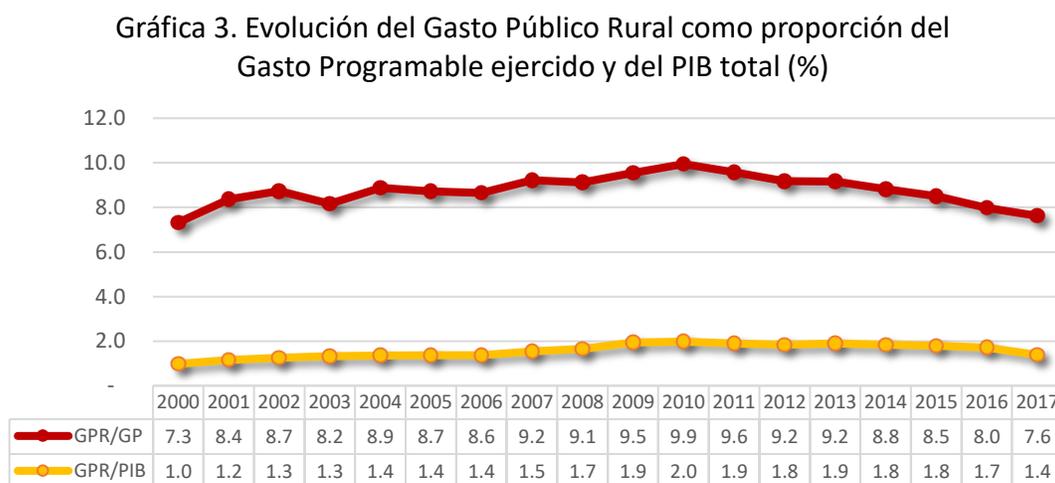
### Capítulo III. Programas para la Pequeña Producción Agropecuaria en México

con Enrique Peña en los tres primeros años de su administración el crecimiento es a tasa anual de 1.6 por ciento.



Fuente: elaboración propia con base en la Cuenta Pública, SHCP.

En la Gráfica 4 se presenta la evolución de la totalidad de las erogaciones destinadas al sector rural del 2000 al 2017, como proporción del gasto total ejercido y del PIB total.



Fuente: elaboración propia con base en la Cuenta Pública, SHCP y Cuentas Nacionales, INEGI.

Del 2000 al 2010 la prioridad que se le concede al sector rural en las erogaciones del Gobierno Federal registra un crecimiento continuo al pasar de una proporción de 7.3 a 9.9 por ciento. Posteriormente, registra una tendencia decreciente hasta llegar 7.6% en 2017, como proporción del Gasto Programable ejercido.

Al contrastarlo con el PIB total se observa que el esfuerzo realizado a través de las finanzas públicas para el fomento del sector no se refleja en el fortalecimiento

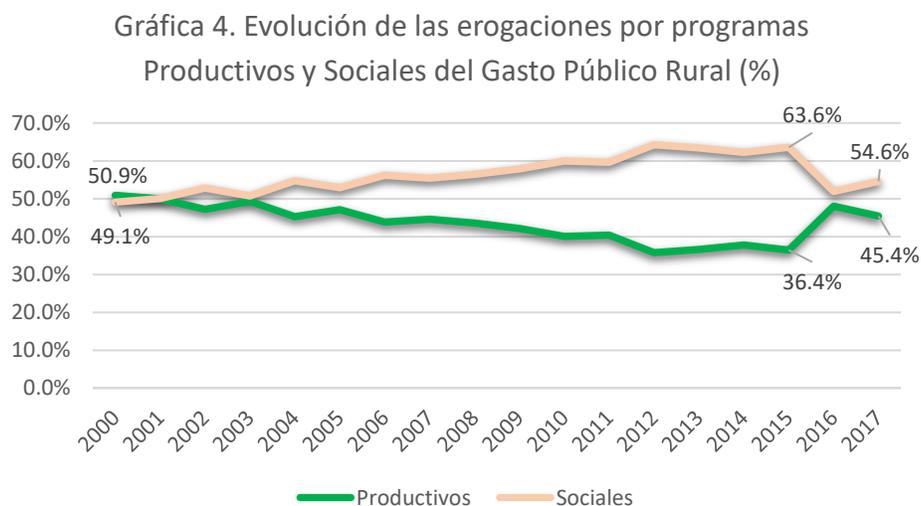
### Capítulo III. Programas para la Pequeña Producción Agropecuaria en México

económico de la actividad agropecuaria, pues mientras las erogaciones del presupuesto para el campo crecieron a tasa anual de 4.3% en el periodo de referencia, el PIB total lo hizo a 2.2%, el PIB Agropecuario 2.3 y el Agroalimentario en un 2.0 por ciento.

Esto se confirma al realizar el análisis de regresión entre el gasto rural con el PIB agropecuario, de donde se obtiene una  $R^2$  de 0.610 y de 0.706 para el PIB agroalimentario que, si bien son significativas, denota una mediana relación.

A pesar de mayor inversión pública al sector, con un crecimiento en términos reales a tasa anual de 4.3% en el periodo de referencia, no se ha reflejado en el crecimiento de los componentes agroalimentarios.

Esto apunta a que los recursos públicos tienen un problema de calidad del gasto, que va de la orientación, la composición y hasta la canalización directa a los beneficiarios.



Fuente: elaboración propia con base en la Cuenta Pública, SHCP.

Al agrupar los programas y componentes del gasto rural que tienen por finalidad desarrollar las capacidades productivas de las unidades económicas, se tiene que en el 2000 representaban el 50.9% del total de las erogaciones dirigidas al sector rural, mientras que el restante 49.1% consistió en acciones orientadas al bienestar

### Capítulo III. Programas para la Pequeña Producción Agropecuaria en México

social. Como se observa en la gráfica 5, la proporción se revirtió a favor de los programas sociales, hasta llegar en el año 2015 a ser de un 63.4% del total para los programas sociales y un 36.4% para los programas productivos. En 2016 la diferencia se estrechó, pero en 2017 nuevamente retoma su tendencia.

En la revisión efectuada hasta aquí se puede señalar que, si bien ha crecido el gasto ejercido para el desarrollo y bienestar del sector rural, este ha correspondido con el crecimiento de los ingresos por concepto de la venta del petróleo y al deprimirse el precio, como ocurre en la actualidad, tiende a disminuir el gasto rural.

Por otra parte, de lo anterior se destaca que se presenta una tendencia a incrementar los recursos destinados al bienestar social, en detrimento del fomento productivo.

Otro acercamiento al ejercicio del presupuesto federal al campo a través del PEC se obtiene al revisarlo conforme a la clasificación económica en función de su naturaleza y objeto; de este modo se distinguen las erogaciones en Gasto Corriente y Gasto de Capital, que nos aporta elementos adicionales sobre el desempeño de la administración pública en el ejercicio de los recursos fiscales.

Al revisar la evolución que ha tenido el concepto de Subsidios y Transferencias, se observa una tendencia decreciente que pasa de 72.7% como proporción del gasto total en el año 2000, a 68.1% en 2017.

Los recursos que se canalizan a través de los Subsidios y Transferencias constituyen principalmente los programas de fomento productivo y de bienestar social que se dirigen al campo, de ahí la relevancia en el comportamiento de este indicador en el periodo de referencia.

Al estimar la evolución de las erogaciones en Servicios Personales se tiene que de 7.7% que representaba del total en el año 2000, en 2005 crece casi ocho veces para ser 23.9 por ciento. A partir de ese momento adquiere un descenso gradual hasta llegar a 12.7% del total del Gasto Público Rural.

Con lo anterior se puede concluir que en general el crecimiento del gasto en programas de apoyo al campo se refleja principalmente en programas de tipo social, como también en el concepto de Servicios Personales, es decir, en burocracia.

#### **Programas de fomento a la pequeña producción en el PEC**

A partir de los programas que integran el PEC, se identifica a un conjunto de programas orientados a brindar apoyos a la población en condiciones de pobreza, atención de población vulnerable, o bien para municipios o regiones de atención prioritaria por su grado de marginación, y cuyas acciones consisten en impulsar la creación y operación de proyectos productivos y con ello mejorar las condiciones de bienestar, desde un enfoque de desarrollo productivo. Para su análisis, a este conjunto de programas los agrupamos bajo el concepto de Programas de Fomento a la Pequeña Producción Agropecuaria.

No se incluyen en este grupo los programas orientados en específico a la atención de la población indígena, aun cuando es considerada como grupo vulnerable debido a que se debe dar un tratamiento diferenciado de análisis, labor que correspondería a otro estudio. Cabe mencionar, sin embargo, que en la gran mayoría de los programas que apoyan y fomentan el desarrollo de proyectos productivos que se presentan en el apartado presente, incorporan en sus reglas de operación lineamientos mediante los cuales se establece la atención prioritaria a los grupos vulnerables, entre ellos los indígenas, así como el principio obligatorio de atención sin ningún tipo de discriminación.

En el PEC concurren tres dependencias federales con programas orientados al desarrollo social y el fomento productivo: Ramo 08 SAGARPA, Ramo 20 SEDESOL, y Ramo 21 TURISMO. Al interior de estos ramos se identifican a 13 programas presupuestarios que en 2017 en conjunto ejercieron un monto de 11,500.7 mdp, que representa apenas el 3.9% del total de recursos del PEC para el 70% de productores del campo. Además, este monto es inferior en 21.6% del gasto ejercido en 2016 e inferior en 8.2% respecto de 2012.

### Capítulo III. Programas para la Pequeña Producción Agropecuaria en México

Desde el 2000 y hasta el 2011 el monto presupuestal osciló entre 3,406.6 mdp y 5,464.0 mdp. En 2012 el monto se incrementó en 128.3% debido a la creación del Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas con un monto de 5,936.2 mdp, y a que se duplicaron los recursos del Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria.

**Cuadro 3. Ejercicio de gasto en 2017 de Programas del PEC de Fomento a Pequeños Productores**

Ramo / Programa	Monto (mdp)
<b>Fomento Productivo a Pequeños Productores</b>	<b>11,500.7</b>
R 08 Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas	2,259.7
R 08 Arráigate Joven- Impulso Emprendedor	563.4
R 08 El Campo en Nuestras Manos	1,218.3
R 08 Fortalecimiento a Organizaciones Rurales	307.3
R 08 PROCAFÉ e Impulso Productivo al Café	934.3
R 08 Programa de Incentivos para Productores de Maíz y Frijol (PIMAF)	1,627.3
R 08 Proyectos Productivos (FAPPA)	936.0
R 08 Proyecto de Seguridad Alimentaria para Zonas Rurales	2,553.7
R 08 Desarrollo de las Zona Áridas (PRODEZA)	776.4
R 08 CONAZA	71.9
R 20 Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	116.9
R 20 Coinversión Social	135.4
R 21 Ecoturismo y Turismo Rural	44.0

Fuente: elaboración propia con base en la Cuenta Pública, SHCP.

El Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas a cargo de SAGARPA, realiza diversas acciones de mezcla de recursos con las entidades federativas, para lo cual establece Convenios de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable con los gobiernos de los estados; la Federación aporta el 80% de los recursos y los estados el restante 20% destinados principalmente a la instrumentación de proyectos productivos con las unidades agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas. Aplica con una cobertura nacional, aunque se establece atención prioritaria para los municipios establecidos en el Sistema Nacional Contra el Hambre, así como aquellas localidades de media, alta y muy alta marginación, conforme a la clasificación del Consejo Nacional de Población.

### Capítulo III. Programas para la Pequeña Producción Agropecuaria en México

A pesar de sus propósitos, el programa arroja continuamente observaciones sobre las desviaciones en la aplicación de los recursos, debido en buena medida a que, con la intervención de los gobiernos de los estados en la determinación de los proyectos a financiar, estos se aprueban con base en criterios distintos a los de viabilidad económica y social. Asimismo, el programa puede resultar ineficaz debido a que, según el resultado de la evaluación practicada por CONEVAL (2018), el programa no cuenta con la definición de la problemática, los objetivos del programa, la cobertura ni el diseño de la intervención, por lo que da lugar a un ejercicio discrecional.

El PESA a cargo de la SAGARPA, opera bajo metodología y supervisión de FAO que busca transformar las condiciones de vida en comunidades rurales de alta y muy alta marginación en México.

La estrategia del PESA se basa en el desarrollo gradual y sostenible de cuatro áreas denominadas de intervención que son el traspasito agrícola-pecuario, granos básicos-milpa, sistemas productivos predominantes, y mercado local, con las cuáles se busca fortalecer la seguridad alimentaria y nutricional de las familias participantes.

El programa está orientado a beneficiar a familias que habitan en comunidades de alta y muy alta marginación, a través de la producción de alimentos, la generación de ingresos, y el desarrollo de capacidades humanas y sociales en forma sostenible. La estrategia prevé que las familias participantes pasen de una situación caracterizada por la pobreza alimentaria y las condiciones precarias de vida, a otra situación en la que se alcance mejoras a la producción de alimentos e ingresos como base de contribución a la seguridad alimentaria y nutricional.

El Programa de Incentivos para Productores de Maíz y Frijol (PIMAF) es otro programa de relevancia en esta estrategia. Pretende contribuir a incrementar la producción y productividad de las unidades agrícolas en localidades de alta y muy alta marginación o que se ubican en municipios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, mediante el otorgamiento a los productores de maíz y frijol de apoyos para

### Capítulo III. Programas para la Pequeña Producción Agropecuaria en México

la adquisición de paquetes tecnológicos diferenciados para pequeños productores y de alta productividad, así como para acompañamiento técnico y capacitación, considerando máximo tres hectáreas por ejercicio fiscal.

El Programa de Desarrollo de las Zonas Áridas (PRODEZA), a cargo de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas (CONAZA), otorga apoyos a productores agropecuarios ubicados en de las zonas áridas, semiáridas y en proceso de desertificación del territorio nacional. Este programa promueve acciones en tres ejes fundamentales: el desarrollo de capacidades productivas y organizativas; el empleo de prácticas sustentables de aprovechamiento de los recursos naturales; y el fomento a la incorporación de los productores a cadenas de valor a través de apoyos en infraestructura y equipo enfocados a la producción primaria y/o transformación. El programa opera a través de siete delegaciones regionales, las cuales comprenden un total de 19 estados de la república, de acuerdo con la pertenencia en localidades de la Cruzada Nacional Contra el Hambre y el grado de marginación de las localidades.

Fortalecimiento a Organizaciones Sociales es un programa que tiene como población objetivo a las organizaciones sociales legalmente constituidas del sector rural, que no persigan fines de lucro y/o política. Mediante este programa se brindan apoyos para financiar los gastos destinados a bienes y servicios para la realización de congresos, convenciones y foros relacionados con el tema agroalimentario, con la finalidad de fortalecer su dinámica interna. Entre los temas que pueden abordarse se encuentran la habilitación de las organizaciones para la capacitación y difusión de los programas oficiales y de otros instrumentos de política para el campo, la capacitación de cuadros técnicos y administrativos, la promoción productiva y social en todos los órdenes de la sociedad rural, constitución de figuras asociativas para la producción y desarrollo rural sustentable, entre otros. En la práctica, la SAGARPA emplea los recursos de este programa para atender los conflictos sociales que adquieren tintes políticos, otorgando recursos a organizaciones para disminuir la presión y el reclamo.

### Capítulo III. Programas para la Pequeña Producción Agropecuaria en México

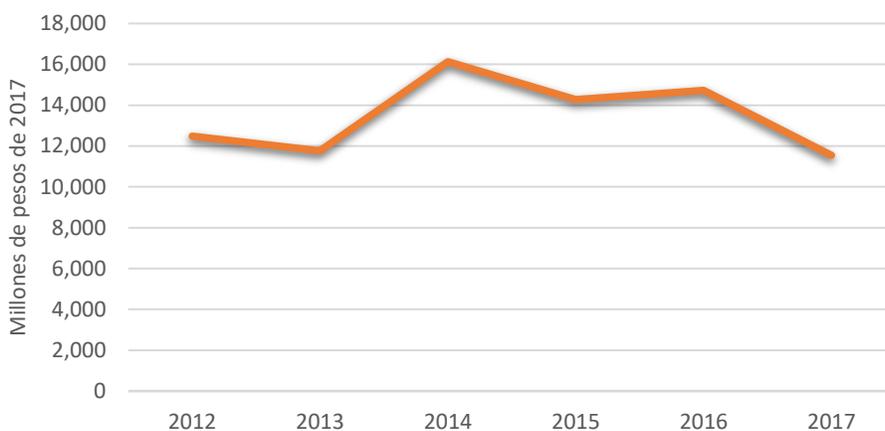
El Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA), anteriormente en SEDATU, tiene por objetivo contribuir a impulsar la productividad de los hombres y mujeres con 18 años o más, que habitan en los Núcleos Agrarios (ejidos y comunidades) del país, mediante el otorgamiento de incentivos para la inversión en proyectos productivos. Los incentivos consisten en aportaciones directas a grupos de personas, con el propósito de apoyar el financiamiento de las inversiones, asistencia técnica y capacitación y el capital de trabajo para la puesta en marcha y operación de proyectos productivos agropecuarios y otros giros (comercial, servicio e industrial).

Otro programa que pasó de SEDATU a SAGARPA es El Campo en Nuestras Manos, anteriormente se llamó Programa de Apoyo para la Productividad de la Mujer Emprendedora (PROMETE). Su objetivo es crear una política pública diferenciada para la mujer en el sector rural mediante el impulso al empoderamiento de la mujer con incentivos para la inversión en proyectos productivos y a su vez incrementar la productividad y disponibilidad de alimentos en el medio rural.

Con el Programa Impulso Emprendedor (Arráigate Joven) se busca responder a la necesidad de arraigar a la población joven al territorio rural, con alternativas productivas a jóvenes de 18 a 39 años que habitan en núcleos agrarios de los municipios rurales en zonas de atención prioritaria, a fin de fomentar el desarrollo de agroempresas, mediante apoyos económicos directos para financiar las inversiones, la asistencia técnica y capacitación y el capital de trabajo necesarios.

De la revisión efectuada hasta aquí se puede señalar que desde 1990, cuando se impulsa la modernización del campo mexicano, la política agropecuaria, contenida en el PRONAMOCA, la Alianza para el Campo y el actual PEC, dirige sus instrumentos y acciones al fortalecimiento de la agricultura comercial de medianas y grandes unidades económicas que se especializan en cultivos exportables de alto valor y articuladas a cadenas productivas.

Gráfica 5. Evolución del gasto en Fomento a Pequeños Productores



Fuente: elaboración propia con base en la Cuenta Pública, SHCP.

Si bien existen programas que buscan atender de diversa manera a la pequeña agricultura, estos se encuentran desarticulados, sin mecanismos que propicien la convergencia y complementariedad; así como definiciones de objetivos, población objetivo e indicadores que permitan una evaluación objetiva sobre su eficacia en el fortalecimiento productivo de este segmento de productores.

A continuación, se hace una revisión del Proyecto de Seguridad alimentaria para Zonas Rurales, que en su origen se llamó Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA).

### **Proyecto de Seguridad Alimentaria para Zonas Rurales (antes PESA)**

La integración de los mercados agropecuarios a nivel internacional que experimentaron los países en desarrollo entre 1980 y el 2000, con variantes de un país a otro, dio lugar a la formulación de políticas agropecuarias que marcaron como prioridad la producción de alimentos para la exportación y el apoyo a la agricultura comercial con agroempresas de mediano y gran tamaño.

### Capítulo III. Programas para la Pequeña Producción Agropecuaria en México

El camino que adoptaron para la modernización en la producción de alimentos en la fase de la liberalización y apertura comercial dio lugar a una polarización en la estructura de productores en donde por un lado se ubica la agricultura comercial y, de otro, a la agricultura campesina, familiar o de pequeña escala. Mientras que la primera concentra la mayor parte del ingreso rural y de los apoyos de fomento, la otra ve crecer sus condiciones de marginación y pobreza al grado de permanecer en la subsistencia, sin que cuente con apoyos y acompañamiento de las agencias de desarrollo nacionales para fortalecer su capacidad productiva.

Frente a esta situación, la FAO creó el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA) en 1994, con la finalidad de apoyar a la agricultura familiar de los países de bajos ingresos con inseguridad alimentaria. La premisa en la que se basó el programa establecía que la productividad de los pequeños agricultores de estos países podría aumentar considerablemente mediante la introducción de algunos cambios tecnológicos relativamente sencillos, económicos y sostenibles. De esta manera, no sólo mejorarían sus medios de subsistencia y estimularían el crecimiento de la economía rural, sino que también crearían excedentes que contribuirían a la seguridad alimentaria nacional (FAO, 2003).

La operación del PESA en México data del año 2002, cuando el gobierno federal acordó con la FAO la puesta en marcha del programa. En los primeros tres años se implementó como proyecto piloto en 13 municipios y 48 comunidades de seis estados del país (Michoacán, Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco, Puebla y Yucatán). En esta fase se desarrolló la metodología del PESA en México y se capacitó a personal de la SAGARPA para su conducción. (SAGARPA, 2011a).

Confirmados los buenos resultados en el plano experimental, la siguiente fase que inició en el año de 2006 consistió en ampliar el PESA al conjunto del territorio nacional y se le asignaron recursos en el presupuesto federal.

El objetivo del PESA en México es:

### Capítulo III. Programas para la Pequeña Producción Agropecuaria en México

Contribuir al desarrollo de capacidades de las personas y familias que se encuentran en comunidades de alta marginación, para incrementar la producción agropecuaria, innovar los sistemas de producción, desarrollar los mercados locales, promover el uso de alimentos y la generación de empleos para lograr su seguridad alimentaria y el incremento en el ingreso. (SAGARPA, 2011a)

De acuerdo con la *Metodología del PESA en México* (FAO-SAGARPA, 2016), la realización de este objetivo se asienta en cuatro áreas de intervención: el Traspatio Agrícola-Pecuario, Granos Básicos-Milpa, Sistemas Productivos Predominantes, y Mercado Local. Con las acciones en dichas áreas que se busca fortalecer la seguridad alimentaria y nutricional de las familias participantes.

Para fortalecer la seguridad alimentaria y nutricional, la estrategia se enfoca hacia territorios definidos como microrregiones con características relativamente homogéneas (físico-ambientales, económico-productivas y socioculturales), que permiten definir una estrategia para el territorio. Al interior de los territorios el programa trabaja con un conjunto de localidades.

La delimitación de las áreas de intervención las define las Agencias de Desarrollo Rural (ADR), con base en un diagnóstico participativo en los ámbitos social-humano, económico-productivo y físico-ambiental. Las ADR o agentes de desarrollo rural son profesionales del medio rural que individual o en equipos multidisciplinarios de profesionales, son contratados por los gobiernos estatales o SAGARPA para trabajar en el programa de acuerdo con la metodología.

Bajo el enfoque de *gobernanza*, el programa integra en una sola instancia de articulación a las comunidades rurales participantes, las ADR, el grupo operativo del PESA (representación de SAGARPA en el estado, la representación estatal y la unidad Técnica Nacional de la FAO) y la instancia evaluadora.

El PESA sustenta sus acciones con base en el diseño de un plan comunitario a nivel de cada comunidad y define una estrategia para la seguridad alimentaria y

### Capítulo III. Programas para la Pequeña Producción Agropecuaria en México

nutricional a nivel microrregión. El plan comunitario define los criterios y prioridades de los proyectos a apoyar con los recursos del programa, a los que se da acompañamiento en todo el ciclo de los proyectos. Concluidos los proyectos, el ciclo culmina con su evaluación donde todos los involucrados participan en la determinación del alcance de los resultados, lecciones aprendidas, logros y áreas de mejora para atender en el siguiente ciclo de trabajo.



Fuente: elaboración propia con base en la Cuenta Pública, SHCP.

Desde hace 10 años se formalizó su integración en la política pública mediante la asignación de recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Sin embargo, su comportamiento presupuestal ha sido un tanto errático, pues su nivel más bajo fue en 2007 con 590.7 mdp, en tanto que el más alto corresponde a 2008 con 3,875.1 mdp. Durante la actual administración federal acusa una tendencia a la baja. Para 2017 el gasto ejercido es de 2,553.7 mdp. Este resultado en cierta medida arroja indicios sobre la inconsistencia en la materialización de las prioridades del programa, como se muestra en la gráfica 6.

En el periodo de vigencia del programa se han realizado diversos estudios y evaluaciones sobre su operación, que por su importancia en relación con el propósito de la investigación se recuperan los resultados y recomendaciones más relevantes que arrojaron.

A dos años de la formalización del PESA, la FAO y SAGARPA realizaron una evaluación específica (FAO-SAGARPA, 2009) en donde se destaca que su

instrumentación se concentró hacia el fortalecimiento a la prestación de servicios de asistencia técnica por medio de las ADR y dejó en segundo plano el problema de la seguridad alimentaria. Se determinó que una posible causa de ello fue que en el diseño del proyecto se sobredimensionó la acción de fortalecimiento de las ADR, cuando es un medio para alcanzar el objetivo de fortalecer la producción y productividad de los pequeños productores. De ahí que la evaluación recomendó construir indicadores de desempeño, definir metas y plazos para alcanzarlas, así como levantar una línea de base con el fin de medir los resultados en el tiempo hacia el logro de los objetivos. En particular, para asegurar su eficacia, se recomendó cuantificar la población potencial que presenta el problema de inseguridad alimentaria, de modo que permita establecer metas de atención a la población objetivo y mecanismos de focalización capaz de identificar a los hogares al interior de las comunidades cuya necesidad más apremiante sea efectivamente incrementar la disponibilidad y acceso a los alimentos con el fin de maximizar la efectividad de los recursos públicos que se invierten en el PESA y evitar la captura de éstos por parte de grupos que no presenten condiciones de inseguridad alimentaria.

A nivel institucional se consideró adecuada la articulación entre las instancias participantes, pero se observó necesario establecer mecanismos para asegurar que todos los integrantes de las ADR participantes se apropiaran de la metodología de intervención.

En términos de complementariedad y concurrencia con otras acciones de la administración pública federal, se señaló que el PESA no cuenta con una estrategia de vinculación y articulación con programas que operan en zonas marginadas para potenciar sus beneficios sobre sus beneficiarios. Algunos de estos programas atienden temas como el cuidado y uso sustentable de los recursos naturales; el fomento al acceso al ahorro y crédito de la población que habita las zonas rurales marginadas; la rehabilitación de caminos rurales para que las ADR puedan atender a las localidades sin interrupciones temporales y que los beneficiarios puedan sacar sus productos para comercializarlos en los centros de confluencia; y aquellos

### Capítulo III. Programas para la Pequeña Producción Agropecuaria en México

programas que brindan atención al estado nutricional y de salud de los grupos vulnerables. En el caso de estos últimos, se trata de los programas que promueven el buen uso de los alimentos, que es una dimensión de la seguridad alimentaria no atendida por el PESA puesto que escapa al ámbito de actuación de SAGARPA.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) reportó en el Informe de Resultado de la auditoría de desempeño practicada al Programa Especial de Seguridad Alimentaria (ASF, 2011) para el ejercicio fiscal 2010, que tuvo por propósito verificar "...el cumplimiento del objetivo estratégico del programa de contribuir a lograr la seguridad alimentaria, el incremento en el ingreso y el desarrollo de capacidades de las personas y familias que se encuentran en comunidades de alta marginación." (ASF, 2011: 1), que los resultados del programa no acreditan que con la operación del PESA se mejora la seguridad alimentaria, el desarrollo de capacidades y el ingreso de las familias beneficiarias, porque no existe información sobre estos aspectos.

Entre las recomendaciones de la auditoría a la SAGARPA, se destacaron las siguientes:

- que realice las gestiones necesarias a fin de que se elabore el diagnóstico del PESA, con objeto de identificar y cuantificar la población potencial y objetivo del programa;
- que diseñe e incluya en el Presupuesto de Egresos de la Federación indicadores con metas que permitan medir el objetivo del PESA, relativo a contribuir a lograr la seguridad alimentaria, el incremento en el ingreso y el desarrollo de capacidades de las personas y familias que se encuentran en comunidades de alta y muy alta marginación;
- que elabore los estudios o diagnósticos a fin de identificar las necesidades de capacitación de los productores que presenten proyectos de desarrollo en comunidades o municipios de alta y muy alta marginación por medio del PESA; y

### Capítulo III. Programas para la Pequeña Producción Agropecuaria en México

- que elabore y aplique indicadores a fin de medir el impacto logrado con el PESA en las condiciones alimentarias de la población beneficiada.

Para el ejercicio fiscal 2011, la ASF (2012) nuevamente practica auditoría al PESA (financiera y de cumplimiento), con el propósito de verificar si el presupuesto asignado se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y las disposiciones legales y normativas aplicables.

En los resultados de la auditoría se destaca que en 2011 se incluyó el programa en las Reglas de Operación de los programas de la SAGARPA, al que se le consideró proyecto transversal cuyos componentes son:

- 1) Sustentabilidad de Recursos Naturales – Conservación y Uso Sustentable del Suelo y Agua (COUSSA).
- 2) Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural - Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural.
- 3) Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura - Activos Productivos Tradicional.

En el ejercicio de los recursos fiscales se observaron diversas irregularidades que dieron lugar la recomendación a SAGARPA para que fortalezca sus mecanismos de control que garanticen un adecuado seguimiento de los recursos radicados en las entidades federativas participantes en la operación del PESA, y que de esta forma se identifiquen oportunamente los recursos ejercidos al cierre del ejercicio y, en su caso, se solicite a los gobiernos de los estados el reintegro a la Tesorería de la Federación de aquéllos que no fueron aplicados. Asimismo, para que se realicen las acciones necesarias para el Sistema Único de Registro de Información (SURI) se mantenga debidamente actualizado.

En el año 2013 la SAGARPA publicó la Evaluación del PESA practicada en 2012 por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) que tuvo como

### Capítulo III. Programas para la Pequeña Producción Agropecuaria en México

propósito analizar la lógica y congruencia en el diseño del programa, valorar si el arreglo institucional es el idóneo para una operación eficiente y eficaz, analizar la consistencia entre su diseño y la normatividad aplicable, y valorar los resultados logrados frente a la problemática que pretende enfrentar (SAGARPA-UAEM, 2013).

En el ámbito del diseño y operación del programa se constató que el componente de apoyo a la inversión en equipamiento e infraestructura (activos productivos) tiende a determinar la ejecución del conjunto del programa, así como se prioriza el ejercicio de recursos por encima de los problemas significativos e intereses de los pobladores de las localidades. En este mismo sentido, la intervención de las ADR se ve limitada (y dominada) por la tarea de presentación de proyectos y ejercicio de recursos, y relegan acciones cualitativas que pudieran tener un impacto mayor como el acompañamiento y la transferencia de tecnología *in situ* que darían mayor profundidad a una estrategia de desarrollo.

Una conclusión por demás relevante en términos del diseño es la constatación de que, a pesar del tiempo de vida del programa, hasta la fecha “no tiene definido el problema núcleo que busca resolver”. La falta de claridad del problema núcleo afecta determinadamente el diseño de conjunto del PESA, inclusive su implementación, al no contarse con un foco para definir cursos de acción adecuados para la intervención en las localidades.

Destaca un problema de pertinencia metodológica derivado del origen del PESA que, al ser un programa diseñado por la FAO para ser replicado de manera general en países de bajos ingresos, formula pasos estandarizados para definir las inversiones y canalizar los recursos por etapas. En tanto que una dinámica participativa para la intervención en territorios requiere de procesos dialógicos que permita a los participantes problematizar la realidad y construir estrategias específicas de acuerdo con las circunstancias y contextos particulares.

En términos de cobertura, se estimó la población potencial del PESA a nivel nacional en cerca de 3.8 millones de familias que viven en 38,454 localidades que cumplen con el criterio de alta marginación y entre 100 y 2500 habitantes. Considerando

### Capítulo III. Programas para la Pequeña Producción Agropecuaria en México

únicamente los 16 estados de atención 2012 se reduce a 3.1 millones de familias en 30,398 localidades. De este universo, el PESA 2012 logró una cobertura de 25.1% en localidades y 7.3% en la población con una inversión de 2,560 mdp corrientes.

La evaluación reporta que los criterios para la definición de la población objetivo en 2012, al provenir de reglas de operación, quedan tan abiertos que en lugar de focalizar, contemplan un universo que difícilmente podría ser atendido en el mediano plazo a menos que los recursos del proyecto se incrementen sustancialmente; la proporción entre inversión y población atendida es de aproximadamente 14:1, es decir para atender a la población potencial del PESA, se requeriría incrementar el presupuesto 14 veces.

En materia institucional, la operación de los actores involucrados en el Grupo Operativo PESA (GOP) se acota al cumplimiento puntual de la esfera administrativa formal: para el gobierno del estado es ejercer los recursos; para la delegación de la SAGARPA es cumplir la normatividad; para la unidad técnica nacional de la FAO, realizar la capacitación de las ADR; y para el Centro Estatal de Capacitación y Seguimiento (CECS), realizar la supervisión. La evaluación constata que las tareas administrativas del GOP han desplazado a las funciones de conducción estratégica.

En la ejecución de recursos del PESA se detectó que algunos estados han canalizado recursos del componente de apoyo a la inversión en infraestructura a proyectos que no forman parte de la planeación comunitaria; este desvío llegó a representar una tercera parte de los recursos del componente en 2012.

El programa contempla facilitar la vinculación de los participantes del PESA con los prestadores de bienes y servicios (proveedores) para favorecer su acceso a bajo costo. La evaluación advierte que en la selección de proveedores se identifica un problema de opacidad, lo que puede afectar los costos de los bienes y servicios y por consiguiente la calidad de estos. Las reglas de operación establecen que el beneficiario debe seleccionarlo a través de un tianguis de proveedores, los cuales no en todos los estados se realizan. En aquellos donde se llevan a cabo, la ausencia

### Capítulo III. Programas para la Pequeña Producción Agropecuaria en México

de un procedimiento claro para realizarlo abre el espacio para que, de manera discrecional, se invite a ciertos proveedores, llegando a suceder que estos son impuestos a los beneficiarios por los gobiernos estatales o la delegación de SAGARPA.

Otra deficiencia del PESA que la evaluación detectó es en la operación del componente de Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua, que según la metodología las acciones derivan de planeación comunitaria; en los hechos los gobiernos de los estados y las delegaciones de SAGARPA definen los proyectos a financiar los cuales están desvinculados del proceso de planeación.

A nivel de producción de carne y huevo de traspatio en el marco del PESA, la evaluación presenta el dato de que los proyectos de gallineros han abonado poco a la mejora de la alimentación de las familias: sólo 10% y 25% de los beneficiarios han incrementado su consumo de carne de pollo y huevo, respectivamente. Como dato complementario, se tiene que actualmente 72% y 55% de los beneficiarios compran carne de pollo y huevo, respectivamente, entre una y cuatro veces al mes, lo que indica que no han logrado ser autosuficientes en la producción de estos alimentos.

La producción de hortalizas de traspatio también presenta datos poco alentadores: las principales hortalizas sembradas, coinciden con las sembradas por los beneficiarios antes de recibir el proyecto, lo que parece indicar que la alimentación de las familias no se ha diversificado.

Entre los resultados de la evaluación efectuada al programa en 2012 se destaca la determinación de la línea de base para el programa, que permitirá a futuro estudios de impacto. En el cuadro 4 se presenta este resultado, que con base en esta información, la evaluación recomienda no poner el foco exclusivamente en acciones del ámbito agropecuario, sino reconocer las estrategias pluriactivas de las familias rurales.

**Cuadro 4. Línea de base PESA: ingresos de las unidades de producción familiar**

Concepto de ingresos	Beneficiarios	No beneficiarios
Actividades agropecuarias	17.4%	11.0%
Trabajo fuera de la UPF	55.8%	67.9%
Transferencias	22.0%	16.9%
Remesas	4.0%	4.0%

Fuente: elaboración propia con base en SAGARPA-UAEM, 2013.

El documento de análisis más reciente con relación a la operación del PESA corresponde a la auditoría financiera y de cumplimiento practicada por la ASF a la Cuenta Pública 2016 (ASF, 2017).

La entidad auditora detectó diversas irregularidades en el uso y destino de los recursos del PESA, que arroja daños al erario por alrededor de 12 millones de pesos. La falta de control y supervisión del uso de recursos, ausencia de comprobantes de gasto, desfase en la entrega de los apoyos económicos, documentos con irregularidades, y entrega de apoyos a difuntos, son parte de las irregularidades encontradas en la ejecución de recursos.

Se reporta también prácticas de simulación en la celebración de Tianguis de Proveedores, procedimiento que en teoría tiene la finalidad de acercar proveedores de bienes y servicios a los beneficiarios del programa para que obtengan mejores precios, porque la auditoría constató que los beneficiarios no eligieron libremente al proveedor, por lo que se presume que ciertos tianguis se celebraron únicamente para simular que se daba cumplimiento al procedimiento para la entrega de apoyos.

Para ilustrar la falta de atención en las recomendaciones de diseño, se ejemplifica con lo que establecen las reglas de operación del PESA para el actual 2018. En el artículo 97 de estas se señala que los apoyos se dirigen a: “población en condición de pobreza y pobreza extrema que realicen o pretendan realizar actividades agropecuarias, acuícolas y piscícolas (Diario Oficial de la Federación de México [DOF], 29 de diciembre de 2017). Se observa que se mantiene la indefinición de la población objetivo del programa, en tanto que las primeras evaluaciones apuntaron a la necesidad de precisarla.

### Capítulo III. Programas para la Pequeña Producción Agropecuaria en México

Asimismo, se mantienen los mismos conceptos de apoyo:

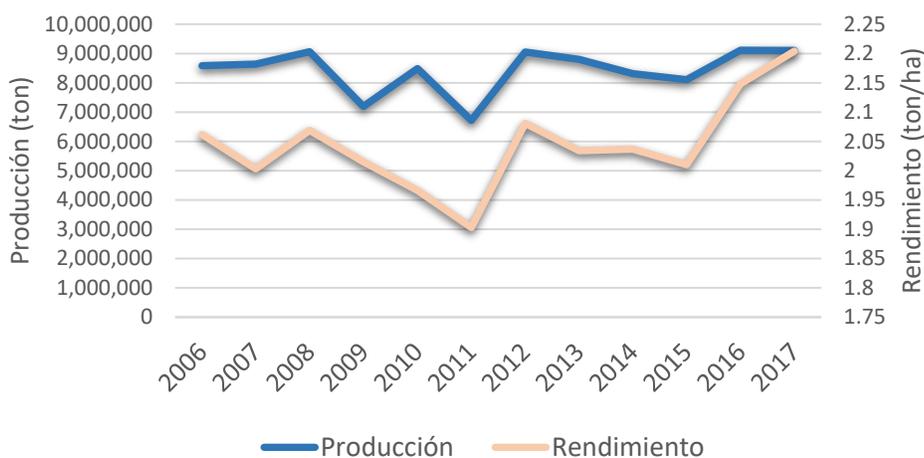
- Infraestructura, equipo, material vegetativo, especies zootécnicas, piscícolas y acuícolas para instrumentar proyectos productivos.
- Servicios integrales proporcionados por una Agencia de desarrollo Rural (ADR).
- Servicios de asistencia técnica y soporte técnico-metodológico, bajo la metodología FAO.
- Seguimiento al desempeño de la calidad de los servicios profesionales de las ADR, proporcionados a través de instancias externas a la operación.

Bajo este esquema de apoyos, se mantiene el sesgo en la inversión en infraestructura como lo central del programa y posibilidades de integrar la pluriactividad de las unidades de producción familiar que, de acuerdo con los propios informes de evaluación, es una de las características sustantivas de las comunidades.

Finalmente, la falta de pertinencia del PESA como estrategia para fortalecer la seguridad alimentaria mediante el fomento a la producción y productividad de los agricultores familiares, incluidos otros programas que directa o indirectamente aluden este propósito en sus objetivos, se puede verificar en la evolución de los indicadores de la producción de maíz de temporal, pues 7 de cada 10 son productores de maíz.

En la gráfica 7 se observa la evolución de la producción de maíz de temporal y el rendimiento en el periodo 2006-2017. De 2006 a 2015 comprende nueve años de ejercicio del programa a nivel nacional, en este periodo la producción y el rendimiento registra un comportamiento muy incierto: el rendimiento cae 2.5% y 5.7% el volumen de producción. El nivel más bajo corresponde a 2011, año en que la sequía impactó de manera importante a la producción agropecuaria.

Gráfica 7. Maíz de temporal 2006-2017



Fuente: elaboración propia con información del SIAP.

En contraste 2016 y 2017 hay un repunte en la producción y rendimiento, años en que se registró buen temporal, en tanto que el presupuesto al PESA disminuyó en 22.0% en términos reales.

Estos resultados sugieren, en principio, que la producción de maíz de temporal está relacionada principalmente con el buen temporal más que con los recursos destinados a programas de fortalecimiento productivo de las unidades de producción dedicadas a la actividad; estos programas acusan, a la luz de los resultados de producción, ineficacia en los propósitos relacionados con el fortalecimiento en la disponibilidad de alimentos.

### Leyes de fomento a la pequeña agricultura: alcances y limitaciones

El análisis de política pública para la pequeña producción comprende la revisión del marco normativo relacionado con el fomento de la actividad agropecuaria en general, y en particular identificar los ordenamientos legales que eventualmente den sustento y orienten la acción del Estado para el fomento de la pequeña producción agropecuaria. De esta manera tendríamos el sustento jurídico y el marco de actuación de la política pública dirigida a este segmento, conforme al propósito que se persigue en esta investigación, o en su caso las omisiones e imprecisiones que

### Capítulo III. Programas para la Pequeña Producción Agropecuaria en México

debieran ser atendidas, ya sea con adecuaciones a la normatividad vigente o con la formulación de un ordenamiento específico que provea el marco de actuación.

A efecto de lo anterior, se realiza la revisión de las leyes y normas internacionales, nacionales y locales que se relacionan con el propósito de esta investigación (en el Anexo 1 se presenta la revisión *in extenso*).

#### Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)

Visto a la luz del momento histórico en que fue elaborado y adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas (al concluir la Segunda Guerra Mundial), este instrumento vino a dar un marco común de normas y valores relativos a los derechos y libertades de todas las personas sin distinción de raza, sexo o religión, a los que el Estado debe ser garante. Aquí se destaca que dentro del derecho a un nivel de vida adecuada se incluye la alimentación. Hasta ahora, sigue siendo el marco de referencia fundamental para la comunidad de naciones.

#### Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)

Este instrumento, viene a dar contenido a las condiciones materiales básicas (sociales y económicas) que el Estado debe garantizar a las personas para una vida digna, en donde se reconoce que un nivel de vida adecuado para sí y su familia comprende la alimentación, vestido y vivienda adecuados, y una mejora continua de las condiciones de existencia.

#### Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015)

Su antecedente es el documento Objetivos de Desarrollo del Milenio cuyo punto de llegada fue el 2015. La Agenda 2030 busca ir más allá al integrar una perspectiva multidimensional del desarrollo, que fueron plasmados en 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. En relación con el tema de investigación se destaca el compromiso de los países, México incluido, de impulsar una reforma en los sistemas de producción de alimentos para que al tiempo de

### Capítulo III. Programas para la Pequeña Producción Agropecuaria en México

producir lo necesario para alimentar a los 925 millones de personas con hambre en el mundo, se haga sin degradar los recursos naturales (suelo, agua, océanos, bosques, biodiversidad). De manera específica se apunta el compromiso de duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de pequeña escala.

#### Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria (2009)

A diferencia de los instrumentos emanados de las dos cumbres que le anteceden, en este documento se hacen recomendaciones a los gobiernos que forman parte del Sistema de Naciones Unidas para que los pequeños agricultores accedan a tecnologías, insumos, bienes de capital, crédito y mercados, a través de políticas específicas y contribuyan con la oferta interna de alimentos. El pronunciamiento relacionado con la Organización Mundial del Comercio (OMC) señala que: “Respaldamos medidas especiales acordes con la OMC y que no distorsionen el comercio destinadas a proporcionar incentivos para los pequeños agricultores de los países en desarrollo a fin de permitirles aumentar su productividad y competir en condiciones de mayor igualdad en los mercados mundiales.”

#### Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025 (2014)

Este instrumento se distingue por emanar de la comunidad Latinoamericana y Caribeña, contiene el compromiso de erradicar el hambre en la región para lo cual presenta orientaciones de políticas públicas regionales y nacionales dirigidas a atender áreas prioritarias de desarrollo vinculadas con la seguridad alimentaria y nutricional. El Pilar dos del Plan, de los cuatro que lo conforman, se dedica al propósito de asegurar el acceso oportuno y sostenible de alimentos inocuos, adecuados y suficientes para todas las personas, con base en el fortalecimiento de la agricultura familiar para que sean estas unidades productivas quienes contribuyan con la oferta interna de alimentos que se requiere para garantizar el acceso a los mismos.

### Capítulo III. Programas para la Pequeña Producción Agropecuaria en México

#### Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)

La Constitución brinda un marco general de acción para el Estado mexicano en materia de fomento productivo con el propósito de generar empleo y bienestar de la población campesina, así como su integración en el desarrollo nacional (artículo 27, fracción XX). Es cierto que no especifica atención prioritaria a pequeñas unidades de producción, pero no corresponde en una norma general contener disposiciones dirigidas a determinados segmentos de productores porque la haría específica. En su caso, eso sería materia de una ley secundaria.

#### Ley de Desarrollo Rural Sustentable (2001)

Esta ley es reglamentaria (o secundaria) del artículo 27, fracción XX, en materia de desarrollo rural, organización de la producción agropecuaria, planeación, comercialización e industrialización, con el fin de garantizar el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos.

En relación con la pequeña producción, o agricultura familiar, establece que a través de los programas del Ejecutivo Federal, los gobiernos de las entidades y los municipios, se atenderá el fomento productivo de los sistemas familiares de producción, así como a grupos de trabajo de mujeres y jóvenes; se dará atención prioritaria a su organización y asociación económica y se procurará la diversificación de las dietas, mediante apoyos para la diversificación de la producción de traspatio y autoconsumo.

La principal limitación, se debe a que la agricultura familiar, o pequeña producción, no se le define o caracteriza; además, no se le reconoce como un segmento de productores fundamentales al que se le asigne un papel importante en la provisión de alimentos para el consumo interno, como lo recomiendan los instrumentos normativos internacionales de los últimos años. De hecho, se le considera, principalmente, como sujeto de programas

### Capítulo III. Programas para la Pequeña Producción Agropecuaria en México

sociales, sin que se acentúe la necesidad de fortalecer su producción y productividad.

#### Legislaciones locales

Se aborda en conjunto las legislaciones locales porque, como se puede apreciar en el Cuadro A1 del Anexo, algunas de ellas no contienen disposiciones dirigidas a la pequeña producción. En las que sí lo hace se reflejan las mismas disposiciones que contiene la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, que como se ha anotado ya, no lo considera como un actor fundamental en la provisión interna de alimentos.

De la revisión anterior se observa que los instrumentos internacionales brindan un conjunto de principios y orientaciones generales, que los gobiernos parte del Sistema de Naciones Unidas se comprometen a brindar a la población sin discriminación de ningún tipo. Constituyen un marco general de acción para que los Estados a través las políticas públicas garanticen derechos, libertades y condiciones materiales básicas para alcanzar un nivel de vida adecuado, en donde se incluye la alimentación. En el orden jurídico mexicano, los compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano y comprometen su cumplimiento a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional, pero hasta ahora no se observa la creación de nuevas normas, o adecuación a las existentes, que favorezcan la productividad de la agricultura familiar.

Si bien los diversos instrumentos jurídicos federales revisados contienen disposiciones que hacen referencia al fomento productivo de la pequeña producción, no es en la perspectiva de consolidarlos como actores clave que contribuyan con su producción a satisfacer la demanda interna de alimentos y así fortalecer la seguridad alimentaria, sino para paliar sus condiciones de rezago y pobreza.

## **Institucionalidad de la agricultura familiar**

En el presente la SAGARPA cuenta con una estructura conformada a nivel nacional por 33 Delegaciones (una delegación por entidad federativa, más las delegaciones de la Ciudad de México y la Región Lagunera), 192 Distritos de Desarrollo Rural y 713 Centros de Apoyo al Desarrollo Rural. Esto permite a la secretaría y sus diferentes áreas contar con mecanismos de coordinación, información y concertación entre los productores, los gobiernos estatales y municipales, en relación con los programas y servicios que ofrece a los productores del sector agropecuario y pesquero

Impulsar la producción y productividad de alimentos de las pequeñas explotaciones agropecuarias en la esfera de la política pública implica un esfuerzo programático, presupuestal y normativo, pero también aduce a los dispositivos con que cuenta el Estado mexicano para atender de manera pertinente este propósito.

La reforma estructural de finales de los ochenta, como ya se ha revisado, instrumentó el adelgazamiento del Estado para que el mercado fuera quien asignara *eficientemente los recursos*, mediante la desaparición de organismos y dependencias que facilitaban el acceso a semillas, fertilizantes, crédito y seguro, almacenamiento, comercialización, así como a las innovaciones y la tecnología mediante el extensionismo rural, y a precios de garantía que en conjunto apuntalaban el abasto interno de alimentos, el ingreso de los productores y la viabilidad de la actividad en general.

Con el tiempo se constata que las fallas del mercado se torna crítico cuando se trata del desarrollo productivo de la población atrapada en la pobreza y la marginación, pues se requiere de una intervención que ayude a corregir el desigual acceso a los recursos productivos, tarea propia de los dispositivos del Estado desde un enfoque no sustitutivo sino complementario y solidario en la provisión gubernamental de bienes y servicios para el fortalecimiento de la capacidad productiva.

### Capítulo III. Programas para la Pequeña Producción Agropecuaria en México

Bajo este acercamiento, es importante revisar el entramado institucional, si es que existe, para la atención y acompañamiento de la pequeña producción.

En el ejercicio fiscal 2016 se realizaron cambios a la estructura programática del presupuesto federal a cargo de la SAGARPA que tuvo por resultado la integración de las acciones dirigidas a la pequeña producción en un solo programa, el Programa de Apoyo a Pequeños Productores.

Para el ejercicio fiscal 2017, de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación, los apoyos a la pequeña producción se realizan por diferentes unidades responsables de la SAGARPA como se muestra en el cuadro 5.

**Cuadro 5. Programas a la Pequeña Producción Agropecuaria y Unidad Responsable**

<b>Programa</b>	<b>Unidad Responsable</b>	
	<b>100</b>	<b>Secretaría</b>
Fortalecimiento a Organizaciones Rurales	112	Coordinación General de Enlace Sectorial
El Campo en Nuestras Manos	112	Coordinación General de Enlace Sectorial
Proyectos Productivos (FAPPA)	112	Coordinación General de Enlace Sectorial
Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas	113	Coordinación General de Delegaciones
Desarrollo de las Zona Áridas (PRODEZA)	IZI	Comisión Nacional de las Zonas Áridas
	<b>200</b>	<b>Subsecretaría de Alimentación y Competitividad</b>
Fortalecimiento a la Cadena Productiva	211	Dirección General de Administración de Riesgos
Desarrollo Productivo del Sur Sureste y Zonas Económicas Especiales	214	Dirección General de Zonas Tropicales
	<b>300</b>	<b>Subsecretaría de Agricultura</b>
PROCAFÉ e Impulso Productivo al Café	311	Dirección General de Productividad y Desarrollo Tecnológico
Programa de Incentivos para Productores de Maíz y Frijol (PIMAF)	311	Dirección General de Productividad y Desarrollo Tecnológico
	<b>400</b>	<b>Subsecretaría de Desarrollo Rural</b>
Infraestructura Productiva para el Aprovechamiento Sustentable del Suelo y Agua (Ejecución Nacional)	410	Dirección General de Producción Rural Sustentable en Zonas Prioritarias
Proyecto de Seguridad Alimentaria para Zonas Rurales	411	Dirección General de Desarrollo Territorial y Organización Rural
Atención a Siniestros Agropecuarios	412	Dirección General de Atención al Cambio Climático en el Sector Agropecuario
Arráigate Joven- Impulso Emprendedor	413	Dirección General de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural
Extensionismo, Desarrollo de Capacidades y Asociatividad Productiva	413	Dirección General de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural

Fuente: elaboración propia con información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2017, SHCP.

### Capítulo III. Programas para la Pequeña Producción Agropecuaria en México

Como se observa, las acciones se realizan por tres subsecretarías, además de la acción central de la propia secretaría. Y al interior de cada una de ellas, las acciones también se dispersan en otras unidades responsables.

La administración pública federal acusa importantes problemas de operación que, entre otros aspectos, se expresan en que su vida institucional gira en torno a cumplir con la normatividad y ejercer el presupuesto, sin que esto se guie por propósitos de orden superior como la efectividad de las acciones en términos del fortalecimiento de las capacidades productivas y del desarrollo de los territorios.

La actuación de las unidades responsables de operar los programas y componentes relacionados con los programas a la pequeña producción agropecuaria, no son la excepción. Cada unidad opera como una isla, aislada no solo del conjunto de la secretaría sino también de la subsecretaría de la que depende directamente.

En parte, lo que explica esta dinámica es que, al intervenir varias subsecretarías y direcciones generales con el mismo nivel jerárquico, ninguna está dispuesta a subordinar sus acciones y prioridades frente a otras, aun cuando sea para cumplir eficazmente un propósito de orden superior.

Asimismo, otro problema que aqueja la operación de la actual administración es que los servidores públicos designados a ocupar la titularidad de cada unidad responden a *cuotas políticas* de grupos que actúan al interior de la administración federal, por lo que no se ven obligados a reportar y coordinarse con su jefe inmediato superior (subsecretarios) o incluso con el propio titular de la secretaría. Las unidades son operadas como cotos de poder, donde los programas y el presupuesto asignado se utilizan de manera patrimonialista, prohijando clientelas que previsiblemente ayudarán al servidor público en su futura proyección política.

El sentido práctico en el día a día de la ejecución de los programas de la dinámica descrita se expresa en que las diversas acciones de la SAGARPA no hacen sinergia en el territorio y se ejecutan sin coordinación entre ellas, porque de origen cada actividad se encuentra fragmentada tanto por el concurso de la diversidad de

instancias que intervienen, como por el entramado de intereses políticos y personales a los que responden.

En suma, a diferencia de otros países en donde existen dispositivos institucionales *ad hoc* para la atención especializada al desarrollo de las capacidades productivas de las pequeñas unidades de producción agropecuaria, en México se carece de entidades específicas, no obstante que se pueden reestructurar las existentes para dar unicidad a la gestión pública en el marco de una nueva política (nueva por inexisten, mas no por reemplazo) de fomento a la pequeña producción agropecuaria.

## **Conclusión**

Desde la reforma estructural de finales de los años ochenta, la política agropecuaria se ha enfocado a favorecer el desarrollo de la agricultura comercial como agente protagónico de la actividad agropecuaria, para explotar las ventajas comparativas agroecológicas del país. La prioridad ha sido reconvertir la producción hacia cultivos de alto valor en los mercados internacionales, como las frutas, legumbres y hortalizas, a fin de atraer divisas, generar empleo y con ello, en teoría, bienestar para la población que habita y vive del campo.

Desde hace 15 años la estrategia se ha instrumentado a través del PEC que, como se ha visto, conserva la misma estructura programática aun cuando sus componentes cambien de nombre. La variación de gasto ha obedecido a suficiencia de recursos de la federación y no en función de las prioridades de desarrollo del sector, de ahí que el comportamiento de gasto se relaciona con la variación de los ingresos petroleros.

En la orientación del gasto se apunta que este tiende a concentrarse en productores y regiones desarrolladas, mientras que a los segmentos en condiciones de pobreza y marginación se privilegia la atención con programas compensatorios para la asistencia alimentaria, nutricional y de salud.

### Capítulo III. Programas para la Pequeña Producción Agropecuaria en México

Con relación a los programas para la agricultura familiar, en la revisión se destaca que presupuestalmente tiene un peso menor en la estructura de gasto, pese a que es el segmento mayoritario de productores.

Se constata la desarticulación en que operan, sin que se favorezca la convergencia y complementariedad con otras acciones de la administración pública federal. Además, la lógica de gestión está dominada por la inercia burocrática del ejercicio de recursos para mostrar cumplimiento, la dinámica de los programas se basa en presentación de proyectos y ejercicio de presupuesto, por encima de los problemas significativos a resolver en términos de fortalecimiento de capacidades productivas y desarrollo territorial.

Los programas en sus diseños carecen de definiciones precisas y uniformes con relación a sus objetivos, beneficiarios, indicadores y metas que permitan el seguimiento y evaluación objetiva sobre su eficacia en el fortalecimiento productivo de este segmento de productores.

Sin importar que los estudios y evaluaciones han detectado problemas de fondo como la falta de pertinencia metodológica en programas, desviaciones en la aprobación de proyectos y aplicación de recursos, falta de acompañamiento técnico y supervisión, entre otros, a la fecha siguen operando año con año sin que se retomen las recomendaciones de dichas evaluaciones, por lo que la Federación invierte recursos cuyo único destino cierto es el fracaso en las metas de seguridad alimentaria familiar.

En el ámbito normativo se observa ausencia de definición del concepto de pequeña producción o agricultura familiar con lo que se acredita la falta de cumplimiento con los compromisos internacionales de legislar y formular acciones para consolidarlos como actores clave que contribuyan a desarrollar sus capacidades productivas y así fortalecer la seguridad alimentaria.

Institucionalmente el país cuenta con una estructura capaz de atender a nivel nacional los requerimientos de apoyo a la pequeña agricultura, pero las inercias

### Capítulo III. Programas para la Pequeña Producción Agropecuaria en México

burocráticas, los intereses políticos y la falta de definición clara de política de Estado que determine la jerarquía de responsabilidades en la estructura administrativa, hacen que la vida institucional gira en torno a cumplir con la normatividad y ejercer el presupuesto, sin que esto se guie por propósitos de orden superior como la efectividad de las acciones en términos del fortalecimiento de las capacidades productivas y del desarrollo de los territorios.

## CONCLUSIONES

México cuenta con una larga trayectoria en materia de política agropecuaria para la modernización de los sistemas de producción y de integración de materias primas en cadenas agroindustriales. En el pasado colocó al país en la punta de lanza de la Revolución Verde que hizo posible durante décadas un crecimiento sostenido y alcanzar la autosuficiencia alimentaria.

La estrategia de modernización adquirió nuevo impulso con la reforma estructural de finales de los años ochenta, en el contexto de la liberalización y apertura de los mercados agropecuarios. La nueva etapa logró insertar a un segmento de productores en los mercados internacionales, aprovechando las ventajas comparativas agroecológicas del país.

Otro segmento de productores, mayoritario, se ha visto marginado y excluido del crecimiento económico del campo y se le ha relegado a la subsistencia. Estos productores identificados como de agricultura campesina, agricultura familiar o pequeña agricultura, representan poco más del 70% de los productores del campo, cuyas unidades económicas se caracterizan por ser sostenidas principalmente con mano de obra familiar, con explotaciones menores a 5 hectáreas, disponen de pocos activos fijos y de reducidas capacidades para acumular excedentes y de acceso al financiamiento de las instituciones formales.

En las prioridades de la estrategia de desarrollo nacional, al no ser reconocida la capacidad de la pequeña producción para contribuir con el desarrollo del sector, los diversos instrumentos de la estadística nacional que recogen las características de las unidades económicas del país, como el Censo Agropecuario, no contienen apartados que permitan su identificación y caracterización, de ahí que únicamente se cuenta con datos agregados y estimaciones para su contabilidad a nivel nacional.

En el marco de la reforma estructural, los documentos que expusieron la reorientación de política contenían el argumento de que la pequeña producción no

podía ser parte de la modernización productiva porque sus predios no podían participar en la concurrencia que se abría en los mercados internacionales, debido a que eran de baja productividad y altamente dependiente de subsidios. Así, fueron desplazados de la política agropecuaria a la esfera de la política social con el PRONASOL.

A mediados de los noventa la FAO diseñó el PESA como una forma de contribuir con los países de bajos ingresos para atender sus crecientes problemas de incidencia del hambre y la malnutrición en las zonas rurales, ocasionada por la exclusión de amplios segmentos de productores en la liberalización y apertura económica. La nueva estrategia se basa en que la productividad de los pequeños agricultores de los países en desarrollo se puede aumentar considerablemente mediante la introducción de algunos cambios tecnológicos relativamente sencillos, económicos y sostenibles, con lo que permitiría no sólo mejorar sus medios de subsistencia y estimular el crecimiento de la economía rural, sino que también crearían excedentes que contribuirían a la seguridad alimentaria nacional.

En México se recupera la orientación de integrar acciones destinadas a la pequeña producción con la puesta en marcha del PESA en 2004 y su formalización en la política agropecuaria desde el año 2007.

En la revisión que se ha efectuado en el estudio se ha podido constatar que, a diferencia de Brasil, Chile o Argentina, el país no cuenta con una política pública destinada al desarrollo productivo de esta forma de producción, con instrumentos normativos, institucionales, programáticos y presupuestales, especialmente adaptados a sus características y necesidades.

La experiencia de estos países también apunta a la importancia de contar con un instrumento normativo que defina la actividad y establezca las disposiciones generales que debe observar la administración pública para el fomento de la actividad.

Si bien es cierto que el país cuenta con diversos programas que entre sus objetivos aluden al fomento productivo, estos operan de manera dispersa sin que hagan sinergia en el territorio, por lo que los esfuerzos de la administración pública se pierden y diluyen en un mar de ineficacia y dispendio de recursos humanos, monetarios y materiales.

Es indudable que México debe realizar esfuerzos importantes en el marco de la seguridad alimentaria, pues las crisis financieras y alimentarias de los últimos años han puesto de manifiesto la vulnerabilidad de nuestro sistema alimentario, frente a las fluctuaciones del mercado internacional.

Un enfoque diferente de política agropecuaria no implica necesariamente la construcción de esquemas conceptuales innovadores, pues el sustento se encuentra en la Constitución Política para una acción pública que apunte a compensar los desequilibrios con que los agentes económicos concurren en los mercados mediante un trato diferenciado a quienes se encuentran en condiciones de desventaja y rezago material, como es el caso de los pequeños productores.

Con base en estas consideraciones, se presenta la propuesta de lineamientos generales para la formulación de una política pública para la integración productiva de la pequeña producción agropecuaria en el desarrollo del campo mexicano y el fortalecimiento de la seguridad alimentaria.

En los últimos años se han discutido diversas propuestas para fortalecer productivamente a la pequeña producción. Algunas implican una ampliación considerable de recursos fiscales, reformas a leyes secundarias e incluso una reingeniería institucional con la creación de una secretaría de Estado dedicada a la atención de este segmento de productores.

Por la complejidad de los procesos que conllevan, ya sea porque involucran procedimientos de consulta y acuerdo en el Congreso o porque resulta inviable en un contexto de restricción presupuestal, las propuestas no han tenido mayor alcance.

La propuesta que aquí se presenta se formula sobre la base de las lecciones que se obtienen de la investigación colocadas en un contexto nacional de restricción presupuestal, sin que para ello se requieran grandes reformas a los ordenamientos que regulan al sector rural; las acciones propuestas deben realizarse con el mismo monto presupuestal que actualmente dispone el Ramo 08 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

### **Lineamientos generales**

- El programa debe considerar a la agricultura familiar como un sistema de producción que eventualmente puede comprender al mismo tiempo los subsistemas agrícola, pecuario, silvícola y acuícola, según las actividades que desarrollen las unidades de producción. Para cada componente, la estrategia productiva deberá comprender acciones que tiendan a mejorar su productividad y producción. Es importante que el programa no trate a las unidades productivas como si se dedicaran al monocultivo de manera intensiva, puesto que el patrón de cultivos practicado por la pequeña agricultura es mixto (maíz solo, maíz-frijol, maíz-frijol-calabaza, etcétera).
- Bajo esta orientación la asistencia técnica es de primer orden, debido a que su función sería la de generar innovaciones tecnológicas en los propios terrenos de los productores, en función de la disponibilidad de los factores de la producción y considerando el manejo y conocimiento de los productores locales, como por ejemplo realizando la selección y mejoramiento de materiales de siembra sobre la base del germoplasma regional.
- El componente pecuario es de gran importancia en la estrategia de ahorro de la pequeña agricultura y depende para su implementación de los componentes agrícola y silvícola, con lo que se buscaría el aprovechamiento de esquilmos agrícolas locales y la construcción de infraestructura para la conservación de los forrajes que complementen la dieta del ganado en agostadero; asimismo, se requeriría incorporar acciones para el mejoramiento genético con el fin de mejorar la aptitud productiva de las especies animales de la unidad de producción familiar.

- Las acciones del componente silvícola deberán dirigirse a la revegetación y manejo del agostadero con especies nativas con el propósito de incrementar la disponibilidad de alimento para el ganado en pastoreo, proteger los suelos contra la erosión hídrica y eólica y finalmente incrementar las poblaciones de especies silvestres explotadas por los productores.
- Las acciones dirigidas al fomento productivo deberán enfocarse en los municipios de alta y muy alta marginación, así como en las zonas rurales que se identifiquen en las Zonas de Atención Prioritaria que emite el CONEVAL. Asimismo, las acciones habrán de dirigirse a atender a los productores que correspondan al estrato 1, 2 y 3 (E1, E2 y E3) del diagnóstico FAO-SAGARPA. (FAO-SAGARPA, 2014)
- Es fundamental la simplificación de los procedimientos administrativos y la eliminación de los que son innecesarios para atender con calidad a los pequeños productores, por ello los programas de fomento productivo deberán operar de manera concurrente y complementaria. Para asegurarlo, debe integrarse un solo programa, con diversos componentes, de modo que atienda los factores o procesos de producción del subsistema (o subsistemas) que lo requieran.

## **Estrategia**

### *Institucional*

Hasta hace algunos años había tomado fuerza la propuesta de constituir una secretaría de Estado encargada exclusivamente del fomento productivo de la pequeña producción. Lo que se buscaba era replicar el modelo que fue puesto en marcha en Brasil, con el gobierno de Lula, donde el encargado de formular e implementar políticas para el desarrollo de la agricultura comercial y la agroindustria es el Ministerio de la Agricultura, Ganadería y Abastecimiento. En tanto que el Ministerio Especial de Agricultura Familiar y Desarrollo Agrario se encarga de la promoción y desarrollo del segmento de productores constituido por los agricultores familiares.

Más allá de que existen diferencias notables entre los agricultores de pequeña escala de México y Brasil, en nuestro caso resulta inviable constituir una secretaría de Estado por el impacto presupuestal que ello conlleva y por el proceso de reformas que tendría que encausarse.

La SAGARPA cuenta con tres subsecretarías: Subsecretaría de Agricultura; Subsecretaría de Fomento a los Agronegocios y la Subsecretaría de Desarrollo Rural. La propuesta es que sea ésta última la encargada de instrumentar los apoyos de fomento productivo para la pequeña producción, renombrada ahora de Subsecretaría de Agricultura Familiar.

Esta subsecretaría será la unidad responsable del programa presupuestario destinado a la agricultura familiar y tendrá el mandato de coordinar a las direcciones generales para complementar sus acciones en la ejecución del programa.

Además, en tanto que un componente sustantivo de la estrategia son los servicios y apoyos especializados para el mejoramiento de los sistemas productivos, la Subsecretaría de Agricultura Familiar se debe fortalecer con el acompañamiento del INCA Rural de modo que instrumente un Sistema de Extensión Agrícola para la pequeña agricultura.

### *Programática*

Para el fomento productivo de la pequeña producción no es pertinente realizarlo con los mismos programas que actualmente integran los instrumentos de política, porque estos están diseñados para favorecer el desarrollo de unidades de producción de tipo empresarial, dedicadas al monocultivo con procesos de producción intensivos en mano de obra y capital.

La lógica productiva de las unidades de pequeña escala es diferente a la agricultura comercial; por su carácter multifuncional el programa de fomento debe considerarlas como un sistema de producción integrado por los subsistemas agrícola, pecuario, silvícola, artesanal y acuícola.

### *Presupuesto*

Antes de presentar el presupuesto estimado para el programa, es importante puntualizar las medidas que deberán atenderse para modificar la operación del programa.

Actualmente, la operación del Proyecto de Seguridad Alimentaria para Zonas Rurales (antes PESA), que es uno de los más importantes programas para pequeños productores, se realiza a través de las ADR, que son empresas de servicios profesionales u organizaciones de la sociedad civil que cuentan con un equipo multidisciplinario de profesionales relacionados con el sector rural, a quienes se les denomina facilitadores. Las ADR son contratadas por SAGARPA o los gobiernos estatales para trabajar en campo para identificar y seleccionar a las comunidades que podrían participar en el programa. Asimismo, una vez que las comunidades han ingresado al programa, son responsables de dar asistencia técnica para implementar los proyectos de desarrollo.

En la práctica, las organizaciones de productores que tienen mayor capacidad de organización y de interlocución política forman sus propias ADR con lo que aseguran que el programa beneficie a las comunidades de su interés. Así, la operación se realiza bajo criterios corporativos y patrimonialistas, excluyendo a segmentos de productores que no son de la organización.

Bajo este esquema, las ADR absorben cada año el 30% del monto destinado a subsidios del Programa de Seguridad Alimentaria para Zonas Rurales; con este monto las organizaciones de productores mantienen su estructura técnica y al mismo tiempo se aseguran la realización de proyectos para las comunidades de su interés.

Otro aspecto que modificar es el relacionado con los programas que se realizan en concurrencia con las entidades federativas. En las auditorías practicadas a estos programas con frecuencia se señalan irregularidades en que incurren los gobiernos de los estados pues los recursos se aplican a fines distintos a los objetivos

programáticos. Y en donde se ejercen los recursos, también están a expensas de un ejercicio discrecional por parte del gobierno estatal.

La SAGARPA cuenta con una estructura conformada a nivel nacional por 33 Delegaciones (una delegación por entidad federativa, más las delegaciones de la Ciudad de México y la Región Lagunera), 192 Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y 713 Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER).

Como alternativa se propone iniciar un proceso de fortalecimiento institucional, pues con la estrategia vigente la secretaría ha sido despojada de la importante función de extensionismo y se le ha debilitado en su estructura operativa. Para ello, el programa tendrá un importante componente de asistencia técnica a cargo del INCA Rural, retomando esta función que fue delegada a los particulares, con la articulación local en los CADER, por tener la vinculación directa con los productores.

El programa comprenderá las acciones y recursos de los siguientes programas:

- Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas
- Programa de Apoyos a Pequeños Productores
- Arráigate Joven- Impulso Emprendedor
- Atención a Siniestros Agropecuarios
- Desarrollo de las Zona Áridas (PRODEZA)
- El Campo en Nuestras Manos
- Extensionismo, Desarrollo de Capacidades y Asociatividad Productiva
- Fortalecimiento a Organizaciones Rurales
- PROCAFÉ e Impulso Productivo al Café
- Programa de Incentivos para Productores de Maíz y Frijol (PIMAF)
- Proyectos Productivos (FAPPA)
- Infraestructura Productiva para el Aprovechamiento Sustentable del Suelo y Agua
- Proyecto de Seguridad Alimentaria para Zonas Rurales
- Desarrollo Comercial de la Agricultura Familiar

- Desarrollo Productivo del Sur Sureste y Zonas Económicas Especiales
- Fortalecimiento a la Cadena Productiva

El presupuesto del programa tendría un monto de 18,510.1 mdp, que correspondería al 26.2% del total de recursos de la secretaría, el cual se desglosa como sigue:

**Cuadro 6. Estimación presupuestal del programa de apoyo a pequeña producción agropecuaria**

Clave	Concepto de gasto	Monto (pesos)
	<b>SAGARPA 2017</b>	<b>70,558,200,000.0</b>
	Total Programa	18,510,144,887.0
<b>C. 1000</b>	Servicios personales	184,543,144.0
<b>C. 2000</b>	Materiales y suministros	4,787,553.0
<b>C. 3000</b>	Servicios Generales	80,505,724.0
<b>C. 4000</b>	Subsidios	18,240,308,466.0
	Servicio de extensionismo	1,668,700,178.0
	5% Gasto corriente por concepto de gastos indirectos de programas de subsidios	907,600,178.0
	30% Servicios ADR del Programa PESA	761,100,000

Fuente: elaboración propia con información de la SHCP.

El servicio de extensionismo será financiado con la recuperación del 5% que actualmente se eroga por concepto de gastos indirectos del programa y del 30% que se canaliza a la operación de las ADR, esto hace un total de 1,668.7 mdp sólo para este programa. Como referencia el presupuesto 2018 para el programa Extensionismo, Desarrollo de Capacidades y Asociatividad Productiva tiene un presupuesto de 1,216.8 mdp.

#### *Normativo*

La experiencia latinoamericana muestra la conveniencia de contar con una definición de pequeña producción agropecuaria o agricultura familiar, que refleje lo propio de este sistema de producción en el país. Entre otros aspectos, ello permite construir una tipología de productores de manera que oriente la intervención pública en las acciones de fomento y dar seguimiento para evaluar la eficacia de la acción pública

Existen varios acercamientos en el país entorno al concepto, pero para unificar criterios para su dimensionamiento y caracterización se considera necesario que una conceptualización de la pequeña producción agropecuaria debe ser consignada en un instrumento normativo que sirva de base para la operacionalización por los diseñadores de política pública, el organismo de estadística nacional, la academia, los productores y en general para actores del sector rural involucrados con el desarrollo del sector rural y el bienestar social.

La definición que se considere pertinente debe ser inscrita en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en tanto ley reglamentaria del artículo 27 constitucional fracción XX, relativa a la incorporación de la población campesina en el desarrollo nacional.

### *Estadística Nacional*

Lo que se mide, se puede mejorar: es el lema de la CONEVAL y que aquí se retoma.

Un efecto positivo de consignar en la Ley la definición de la pequeña agricultura o agricultura familiar es que a partir del concepto permite operacionalizar variables para construir indicadores que auxilien en el dimensionamiento y caracterización de este sistema de producción, así como observar su evolución con el tiempo.

Existe retraso en la realización del Censo Agropecuario, pues se había programado en 2017, evento que no se realizó.

Sería oportuno, entonces, aprovechar este retraso para incorporar reactivos, derivado de la definición a la que se ha hecho mención, que recojan información respecto de la composición de las unidades de producción, actividad productiva, consumo y activos productivos, entre otros aspectos.

Julio de 2018

## FUENTES DE CONSULTA:

- Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo. (2009). *La agricultura familiar de Chile y los instrumentos financieros y de fomento productivo de INDAP*. Lima, Perú: ALIDE.
- Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. (2015). Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible. Marzo 19, 2018, de SELA. Sitio web: <http://www.sela.org/media/2262361/agenda-2030-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible.pdf>
- Auditoría Superior de la Federación. (2011). Informe del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública Federal 2010. Programa Especial de Seguridad Alimentaria. Diciembre 20, 2017, de ASF. Sitio web: [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Desarrollo\\_Economico/2010\\_0062.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Desarrollo_Economico/2010_0062.pdf)
- Auditoría Superior de la Federación. (2012). *Informe del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública Federal 2011. Programa Especial de Seguridad Alimentaria*. México. Enero 3, 2018, de ASF. Sitio web: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Desarrollo\\_Economico/2011\\_0309\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Desarrollo_Economico/2011_0309_a.pdf)
- Auditoría Superior de la Federación. (2017). *Informe del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública Federal 2016. Programa de Productividad Rural: Componente Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria*. Enero 20, 2018, de ASF. Sitio web: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016b/Documentos/Auditorias/2016\\_0292\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016b/Documentos/Auditorias/2016_0292_a.pdf)
- Bartra, R. y Otero, G. (1988). Crisis agraria y diferenciación social en México. *Revista Mexicana de Sociología*, 50(1), 13-49.
- Berdegúe, J. y Rojas, F. . (2014). La agricultura familiar en Chile. Febrero 13, 2018, de INDAP. Sitio web: [https://www.indap.gob.cl/docs/default-source/descargas-agricultura-familiar-campesina/rimisp\\_2014\\_griculturafamiliarenchile.pdf?sfvrsn=2](https://www.indap.gob.cl/docs/default-source/descargas-agricultura-familiar-campesina/rimisp_2014_griculturafamiliarenchile.pdf?sfvrsn=2)
- Bohórquez, E. (2006). *Política Agrícola, de Subsidios y Ayudas Internas en Estados Unidos, México y Brasil*. Cundinamarca, Colombia: Federación Nacional de Cultivadores de Cereales.
- Boikete, P. (2012). *L'Agriculture Belge, Bilan et Perspective*. Bruxelles, Belgique: Fédération Wallonie-Bruxelles.

- Bossler, A., De Andrade, D y Pereira, P. (2013). *El giro estratégico en la política de subsidios agrícolas en Brasil desde 2003: un análisis de la distorsión de los precios internacionales*. Argentina: FLACSO.
- Carton, H. (2009). La nueva estructura ocupacional en los hogares rurales mexicanos. En H. Carton y L. Martínez (Ed.), *La pluriactividad en el campo latinoamericano* (pp. 273-307). Ecuador: FLACSO.
- Compés, R. y García, J. (2009). *La reforma de la PAC y la agricultura española: alternativas y oportunidades para España*. España: Fundación Alternativas.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2014). *Medición de la Pobreza en México. Anexo Estadístico*. Mayo 30, 2018, de CONEVAL. Sitio web: [http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE\\_pobreza\\_2014.aspx](http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2014.aspx)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2018). *Ficha de monitoreo 2016-2018. Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas*. Junio 10, 2018, de CONEVAL. Sitio web: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE\\_2016\\_2017/FMyE\\_08\\_S240.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2016_2017/FMyE_08_S240.pdf)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2017). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.
- Correa, H. B. (Abril de 2015). Conocimiento, tecnología y políticas públicas para la agricultura familiar. *Seminario Regional de Intercambio de Experiencias en Generación, Desarrollo y Acceso a Tecnologías Apropriadas, Asistencia Técnica y Extensión Rural para la Agricultura Familiar*. Montevideo, Uruguay.
- Costa, T. (2017). *Recomendaciones político-técnicas para el mejoramiento de los sistemas ATER, con perspectiva de inclusión de género, en los países de la región*. Santiago de Chile, Chile: FAO.
- Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria. (2009). Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria. Noviembre 13, 2017, de FAO. Sitio web: [http://www.fao.org/wsfs/cumbre-mundial/es/?no\\_cache=1](http://www.fao.org/wsfs/cumbre-mundial/es/?no_cache=1)
- Chayanov, A. (1985). *La organización de la unidad económica campesina*. Buenos Aires, Argentina: Nueva Visión.
- Declaración Universal de Derechos Humanos. (1948). Asamblea General de Naciones Unidas. Noviembre 2, 2017, de Naciones Unidas. Sitio web: [http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR\\_booklet\\_SP\\_web.pdf](http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf)

- Delgado, J. y Ruiz, N. (2008). Territorio y nuevas ruralidades: un recorrido teórico sobre las transformaciones de la relación campo-ciudad. *Revista Eure*, XXXIV(102), 77-95.
- Diario Oficial de la Federación de México. (diciembre 29 de 2017). Reglas de Operación del Programa de Apoyos a Pequeños Productores. Junio 3, 2018, de Secretaría de Gobernación. Sitio web: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/285181/DOF\\_-\\_Programa\\_de\\_Apoyos\\_a\\_Pequeños\\_Productores\\_parte\\_1.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/285181/DOF_-_Programa_de_Apoyos_a_Pequeños_Productores_parte_1.pdf)
- Diario Oficial de la Unión Europea. (septiembre 26 de 2012). Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Mayo 23, 2018, de Unión Europea. Sitio web: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=es>
- Dubois, S. (2016). *L'agriculture britannique, la PAC et le Brexit : autopsie d'un divorce consommé*. Julio 1, 2016, de Les echos. Sitio web: <https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/cercle-158559-lagriculture-britannique-la-pac-et-le-brexit-autopsie-dun-divorce-consomme-2011424.php>
- Echenique, J. (2006). *Caracterización de la agricultura familiar*. Santiago de Chile, Chile: FAO/BID.
- Eisenstadt, S. N. (2000). Multiple Modernities. *Daedalus*, 129(1). Octubre 19, 2017, de Research Library Core. Sitio web: [http://www.havenscenter.org/files/Eisenstadt2000\\_MultipleModernities.pdf](http://www.havenscenter.org/files/Eisenstadt2000_MultipleModernities.pdf)
- Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (2003). *El Programa Especial de Seguridad Alimentaria*. Noviembre 27, 2017, de FAO. Sitio web: <http://www.fao.org/docrep/006/ac828s/ac828s00.htm>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (2013). *Inversión en agricultura a pequeña escala a favor de la seguridad alimentaria. Informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial*. Septiembre 17, 2017, de FAO. Sitio web: <http://www.fao.org/3/a-i2953s.pdf>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (2014). *El Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe*. Diciembre 15, 2017, de FAO. Sitio web: <http://www.fao.org/3/a-i4018s.pdf>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (2014a). *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Centroamérica y*

República Dominicana. Enero 12, 2018, de FAO. Sitio web: <http://www.fao.org/3/a-i4349s.pdf>

FAO-SAGARPA. (2009). *Proyecto estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA). Evaluación Específica*. Agosto 25, 2017, de SAGARPA. Sitio web: [http://www.fao-evaluacion.org.mx/pagina/documentos/informes-evaluacion-programas/evaluaciones-especificas/Evaluacion\\_PESA.pdf](http://www.fao-evaluacion.org.mx/pagina/documentos/informes-evaluacion-programas/evaluaciones-especificas/Evaluacion_PESA.pdf)

FAO-SAGARPA. (2012). *Diagnóstico del sector rural y pesquero en México*. Septiembre 3, 2017, de SAGARPA. Sitio web: <http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Lists/Otros%20Estudios/Attachments/47/1%20Diagn%C3%B3stico%20del%20sector%20rural%20y%20pesquero.pdf>

FAO-SAGARPA. (2012a). *Agricultura familiar con potencial productivo en México*. Marzo 6, 2018, de SAGARPA. Sitio web: [http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Lists/Otros%20Estudios/Attachments/42/Agricultura%20Familiar\\_Final.pdf](http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Lists/Otros%20Estudios/Attachments/42/Agricultura%20Familiar_Final.pdf)

FAO-SAGARPA. (2016). *Metodología PESA México. Manual para agentes de desarrollo rural*. Abril 7, 2018, de SAGARPA. Sitio web: <http://www.fao.org/3/a-i5507s.pdf>

Fernández, L. (2016). Las políticas para la agricultura familiar. Características y tendencias de tres programas en la Provincia de Misiones. *Geograficando*, 12(2), 1-16.

Ferrer, G. (2004). Campesinistas y descampesinistas, el debate y su influencia en los programas de intervención. *Revista de desarrollo rural y cooperativismo agrario*, (8), 217-228.

Garza, T. (Abril de 2018). Desafíos en el Desarrollo Rural Sustentable en el marco de la Agenda 2030. En Olivares, H. (Presidencia), *El Desarrollo Rural Sustentable en la Agenda 2030*. Seminario llevado a cabo en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México, Ciudad de México.

Giddens, A. (2000). *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. México: Alfaguara.

Giddens, A. (2006). *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu.

Giménez, G. (1995). Modernización, cultura e identidad. *Espiral*, 1(2), 35-55.

Guinea, M. (2013). El modelo de seguridad alimentaria de la Unión Europea y su dimensión exterior. *Discussion Papers*, 31, 201-223. Marzo 19, 2018, de

Universidad Complutense de Madrid. Sitio web:  
[http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/119213/Modelo%20de%20seguridad\\_Guinea%20Llorente\\_2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/119213/Modelo%20de%20seguridad_Guinea%20Llorente_2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Habermas, J. (1993). *El discurso filosófico de la modernidad (doce lecciones)*. Madrid: Taurus Humanidades.

Habermas, J. (2001). VI. Interludio segundo. Sistema y mundo de la vida. En *Teoría de la acción comunicativa, tomo II, crítica de la razón funcionalista* (Ed.), Madrid: Ed. Taurus.

Hewitt, C. (1988). *Imágenes del campo. La interpretación antropológica del México rural*. México: El Colegio de México.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2012). *Aportes del IICA a la gestión del conocimiento de la agricultura en México*. México: IICA.

Instituto de Desarrollo Agropecuario. (s.f.). *La agricultura familiar campesina en Chile y los usuarios del INDAP*. Enero 29, 2018, de INDAP. Sitio web: <https://www.indap.gob.cl/docs/default-source/default-document-library/afc-en-chile-y-los-usuarios-de-indap.pdf?sfvrsn=0>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2007). *VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal*. México. Mayo 11, 2017, de INEGI. Sitio web: [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/Agro/ca2007/Resultados\\_Agricola/default.aspx](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/Agro/ca2007/Resultados_Agricola/default.aspx)

Instituto Lula. (2014). *Gobiernos de Lula y Dilma multiplican por cinco la oferta de crédito y el agronegocio registra récords sucesivos*. Enero 11, 2018, de Instituto Lula. Sitio web: <http://www.brasildamudanca.com.br/es/agronegocio/agricultura-produce-mas-en-espacio-cada-vez-menor>

Iturriaga, J. E. (1994). *La estructura social y cultural de México* (2ª ed.). México: Fondo de Cultura Económica.

Juárez, P., Gisclard, M., Goulet, F., Cittadini, R., Elverdin, J., Patrouilleau, M., Albaldejo, Ch. y González, E. (2014). III. Argentina: políticas de agricultura familiar y desarrollo rural. En E. Sabourin, M. Samper y O. Sotomayor. (Ed.), *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe. Balance, desafíos y perspectivas* (pp. 51-73). Santiago de Chile: CEPAL.

Kerblay, B. (1979). 12. Chayanov y la teoría del campesinado como un tipo específico de economía. En T. Shanin (Ed.), *Campesinos y sociedades campesinas* (pp. 133-143). México: Fondo de Cultura Económica.

- Kozlarek, O. (2004). Teoría y método para una crítica comparada de la modernidad. *Nueva Sociedad*, 194, 38-51.
- Kozlarek, O. (2012). Debates actuales en torno de la modernidad. Perspectivas y horizontes. *Acta Sociológica*, 59, 33-53.
- Lamo, E., González, J. M. y Torres, C. (1994). Capítulo 14. Karl Mannheim: Teoría de la ideología y sociología del conocimiento. En E Lamo, J. M. González y C. Torres (Ed.), *La sociología del conocimiento y de la ciencia* (pp. 313.348). Madrid: Alianza.
- Luhmann, N y De Georgi, R. (1993). *Teoría de la sociedad*. México: UIA.
- Ley Agrícola del Estado de Campeche. Poder Legislativo del Estado de Campeche, 26 de junio de 2000.
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Leyes federales vigentes. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 7 de diciembre de 2001.
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable del estado de Guerrero número 587. H. Congreso del Estado de Guerrero, 29 de marzo de 2005.
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable del estado de Oaxaca. H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 4 de septiembre de 2013.
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable del estado de Puebla. Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, 18 de agosto de 2004.
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Yucatán. H. Congreso del Estado de Yucatán, 15 de febrero de 2013.
- Ley de Fomento y Desarrollo agrícola del estado de Chiapas. H. Congreso del Estado de Chiapas, 12 de agosto de 1998.
- Ley N° 11236. Diário Oficial da União. Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília, DF, 25 de julio de 2006.
- Ley N°. 11947. Diário Oficial da União. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Brasília, DF, 16 de junho de 2009.
- Ley N°. 12188. Diário Oficial da União. Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária. Brasília, DF, 11 de janeiro de 2010.

- Maletta, H. (2011). *Tendencias y perspectivas de la Agricultura Familiar en América Latina*. Febrero 22, 2018, de RIMISIP. Sitio web: [http://www.rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1366294106N902011AgriculturafamiliarAmericaLatinaMaletta.pdf](http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1366294106N902011AgriculturafamiliarAmericaLatinaMaletta.pdf)
- Martínez, H., Namdar-Irani, M. y Sotomayor, O. (2014). Chile: más de 50 años de apoyo a la agricultura familiar campesina. En E. Sabourin, M. Samper, y O. Sotomayor (Ed.), *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe. Balance, desafíos y perspectivas* (pp. 103-124). Santiago de Chile: CEPAL.
- Ministère de l'agriculture et de l'alimentation. (2016). *Production & Filières. Espagne*. Diciembre 19, 2017, de Ministère de l'agriculture et de l'alimentation. Sitio web: <http://agriculture.gouv.fr/espagne-1>
- Ministère de l'agriculture et de l'alimentation. (2016a). *Production & Filières. Brésil*. Diciembre 16, 2017, de Ministère de l'agriculture et de l'alimentation. Sitio web: <http://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/bresil.pdf>
- Ministère de l'agriculture et de l'alimentation. (2016b). *Production & Filières. Argentine*. Diciembre 20, 2017, de Ministère de l'agriculture et de l'alimentation. Sitio web: <http://agriculture.gouv.fr/argentine-0>
- Muller, L. y Sanches, A. (2014). El desarrollo de políticas públicas para fortalecer la agricultura familiar: la experiencia de Brasil. En S. Salcedo y L. Guzmán (Ed.), *Agricultura Familiar en América Latina y El Caribe* (pp. 423-443). Santiago de Chile: FAO.
- Oficina de Estudios y Políticas Agrarias. (2017). *Agricultura chilena. Reflexiones y desafíos al 2030*. Diciembre 27, 2017, de ODEPA. Sitio web: [http://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2018/01/ReflexDesaf\\_2030-1.pdf](http://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2018/01/ReflexDesaf_2030-1.pdf)
- Ostrom, E. y Ahn, T. K. (2003). Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva. *Revista Mexicana de Sociología*, 1(65), 155-233.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1966). Asamblea General de Naciones Unidas. Octubre 20, 2017, de Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas, Derechos Humanos. Sitio web: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- Palerm, A. (2008). *Antropología y marxismo*. México: CIESAS-UAM-UIA.

- Parra, M. (1952). Comentarios al estudio de Frank Tannenbaum: México: la lucha por la independencia económica. *Problemas agrícolas e industriales de México*, 3(4), 231-265.
- Peralta, V. (20 de julio de 2010). Agroecosistemas hacia el desarrollo local y la soberanía alimentaria [Mensaje en un blog] Recuperado de <http://visionagroecologica.blogspot.mx/2010/07/agroecosistemas-hacia-el-desarrollo.htm>
- Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre. (2014). III Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Abril 23, 2017, de FAO. Sitio web: <http://www.fao.org/3/a-bo925s.pdf>
- Regúnga, M. y Tejeda, A (2015). *La política de comercio agrícola de Argentina y el Desarrollo Sustentable*. Ginebra, Suiza: Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible.
- Robles, H. (2013). *Los pequeños productores y la política pública*. Noviembre 19, 2016, de Subsidios al campo. Sitio web: [http://subsidiosalcampo.org.mx/wp-includes/textos\\_pdf/subsidios-pdf/12.Pequeños.pdf](http://subsidiosalcampo.org.mx/wp-includes/textos_pdf/subsidios-pdf/12.Pequeños.pdf)
- SAGARPA. (2011). *Región Sur Sureste*. Octubre 10, 2017. SAGARPA. Sitio web: <http://www.sagarpa.gob.mx/colaboracion/normatividad/Documentos/Monograf%C3%ADas/Regi%C3%B3n%20Sur%20Sureste.pdf>
- SAGARPA. (2011a). *Proyecto Estratégico para la Seguridad alimentaria (PESA)*. México. Mayo 7, 2018. SAGARPA. Sitio web: <http://www.sagarpa.gob.mx/desarrolloRural/Documents/MICROSITIO%20PESA/Que%20es%20el%20PESA.pdf>
- SAGARPA-UAEM. (2013), *Evaluación del Proyecto Estratégico de Seguridad alimentaria 2013*. Abril 3, 2018, de SAGARPA. Sitio web: [http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Diagnosticos%20de%20Programas%202014%20%202015/Informe%20final%20Evaluaci%C3%B3n%20PESA\\_ver%20sep.pdf](http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Diagnosticos%20de%20Programas%202014%20%202015/Informe%20final%20Evaluaci%C3%B3n%20PESA_ver%20sep.pdf)
- Salas, H. y Rivermar, M. L. (2011). Nuevas ruralidades en el sur de Tlaxcala. En H. Salas, M. L. Rivermar y P. Velasco (Ed.), *Nuevas Ruralidades. Expresiones de la transformación social en México* (pp. 139-163). México: IIA-UNAM, Juan Pablos Editor.
- Salcedo, S. y Guzmán, L. (2014). *Agricultura Familiar en América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile: FAO.

- Schejtman, A. (2005). Elementos para una estrategia integral en seguridad alimentaria en Centro América. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 31, 7-47.
- Scott, J. (2010). *Subsidios agrícolas en México: ¿quién gana y cuánto?* Diciembre 11, 2016, de Wilson Center. Sitio web: [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Subsidios\\_Cap\\_%203\\_Scott.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Subsidios_Cap_%203_Scott.pdf)
- Shanin, T. (1988). El mensaje de Chayanov: aclaraciones, faltas de comprensión y la «teoría del desarrollo» contemporánea. *Agricultura y sociedad*, 48, 149-172.
- SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement. (2016). *Agriculture et Pêche*. Diciembre 6, 2017, de Service public fédéral Affaires étrangères. Sitio web: [https://diplomatie.belgium.be/fr/politique/coordination\\_affaires\\_europeennes/politique\\_de\\_la\\_belgique\\_au\\_sein\\_ue/agriculture\\_et\\_peche](https://diplomatie.belgium.be/fr/politique/coordination_affaires_europeennes/politique_de_la_belgique_au_sein_ue/agriculture_et_peche)
- SPF Economie. (2016). *Etude relative au potentiel d'exportation du secteur agro-alimentaire*. Diciembre 28, 2017, de Service public fédéral Economie. Sitio web: <http://docplayer.fr/36607033-Etude-relative-au-potentiel-d-exportation-du-secteur-agro-alimentaire.html>
- Valles, M. (1997). *Técnicas cualitativas de investigación social: Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Síntesis.
- Yúnez, A., Cisneros, A. y Meza, P. (2013). *Situando la agricultura familiar en México. Principales características y tipología*. Septiembre 8, 2017, de RIMISIP. Sitio web: [http://portalsiget.net/ArchivosSIGET/recursos/Archivos/1682015\\_Agricultura FamiliarM.pdf](http://portalsiget.net/ArchivosSIGET/recursos/Archivos/1682015_AgriculturaFamiliarM.pdf)
- Zabludovsky, G. (2010). *Modernidad y globalización*. México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, Siglo XXI.
- Zolo, D. (1986). Complejidad, poder y democracia. En M. Cupolo (Ed.), *Sistemas políticos: términos conceptuales* (pp. 161-198). México: UAM-A.

# **ANEXOS**

## Cuadro A1. Leyes y normas internacionales, nacionales y locales que se relacionan con en el fomento a la pequeña producción agropecuaria.

Norma	Ámbito de aplicación	País	Aspectos que regula
<b>Leyes y Normas Internacionales</b>			
<b>Declaración Universal de Derechos Humanos (Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948)</b>	Todos los principios de derechos y libertades fundamentales de las personas de todos los Estado-Nación adherentes al sistema de naciones unidas.  Para México su aplicación se atiene a las modalidades y conforme a los procedimientos previstos en las disposiciones aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de sus leyes reglamentarias.	Naciones Unidas, incluido México	Regula el compromiso de todos los Estados miembros del sistema de naciones unidas a garantizar el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre.  <u>Sobre el tema de investigación:</u>  En específico establece en el artículo 25, “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”
<b>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966)</b>	Desarrolla el contenido de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Es obligatorio para los Estados que han manifestado su consentimiento de quedar vinculados a ellos, como es el caso del Estado mexicano.  Para México su aplicación se atiene a las modalidades y conforme a los procedimientos previstos en las disposiciones aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de sus leyes reglamentarias.	Naciones Unidas, incluido México	Regulan la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, los cuales se consideran derechos de igualdad material por medio de los cuales se pretende alcanzar la satisfacción de las necesidades básicas de las personas y el máximo nivel posible de vida digna.  <u>Sobre el tema de investigación:</u>  En específico el artículo 11 señala: “1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.”
<b>Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible</b>	Para todos los países en el marco del sistema de naciones unidas, se establecen 17 objetivos de desarrollo sostenible dirigidos a combatir las causas estructurales de la pobreza, combatir las	Naciones Unidas, incluido México	Compromiso de los jefes de Estado y de gobierno de poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático sin que nadie quede rezagado para el 2030.

Norma	Ámbito de aplicación	País	Aspectos que regula
<b>Leyes y Normas Internacionales</b>			
<b>(Agenda 2030, 2015)</b>	desigualdades y generar oportunidades para mejorar la calidad de vida de la población en un marco de desarrollo sostenible.		<p><b><u>Sobre el tema de investigación:</u></b></p> <p>Específicamente el Objetivo 2. Hambre Cero establece: “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.”</p> <p>La Meta 2.3 establece: “De aquí a 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los ganaderos y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos e insumos de producción y a los conocimientos, los servicios financieros, los mercados y las oportunidades para añadir valor y obtener empleos no agrícolas”</p>
<b>Tercera Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional (Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria, 2009)</b>	Para todos los países que en el marco del sistema de naciones unidas adoptaron una declaración donde prometen renovar el compromiso por erradicar el hambre de forma permanente y a la mayor brevedad posible.	Naciones Unidas, incluido México	<p>Compromiso de los jefes de estado y de gobierno acordaron trabajar para invertir la tendencia a la baja de los fondos nacionales e internacionales para la agricultura y promover nuevas inversiones en el sector, mejorar la gobernanza de las cuestiones alimentarias a nivel mundial en asociación con los sectores público y privado, y a enfrentarse de forma activa a los desafíos que el cambio climático plantea a la seguridad alimentaria.</p> <p><b><u>Sobre el tema de investigación:</u></b></p> <p>En el apartado de Compromisos y Acciones del documento “Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria”, se retoma:</p> <p>“Principio 3: Fomentar un planteamiento dual amplio de la seguridad alimentaria que comprenda: i) medidas directas destinadas a las personas más vulnerables para hacer frente inmediatamente al hambre y ii) programas sostenibles a medio y largo plazo sobre agricultura, seguridad alimentaria, nutrición y desarrollo rural a fin de eliminar las causas fundamentales del hambre y la pobreza, entre otros medios a través de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.”</p> <p>...</p>

Norma	Ámbito de aplicación	País	Aspectos que regula
<b>Leyes y Normas Internacionales</b>			
			<p>“19. Nos comprometemos a fomentar la capacidad, centrándonos en acciones integradas que tengan por objeto las políticas, las instituciones y las personas, con especial hincapié en los pequeños agricultores y las agricultoras. Subrayamos en particular la importancia de que los países en desarrollo fortalezcan la capacidad institucional para elaborar y ejecutar políticas efectivas basadas en datos probados que aseguren el acceso a los alimentos, hagan frente a la malnutrición y permitan a los pequeños agricultores acceder a tecnologías, insumos, bienes de capital, crédito y mercados. Fortaleceremos, según proceda, la capacidad de los agricultores y de sus organizaciones.”</p> <p>“22. Aplicaremos políticas y estrategias que permitan mejorar el funcionamiento de los mercados nacionales, regionales e internacionales y conceder acceso equitativo a todos, especialmente los pequeños agricultores y las agricultoras de los países en desarrollo. Respaldamos medidas especiales acordes con la Organización Mundial del Comercio (OMC) y que no distorsionen el comercio destinadas a proporcionar incentivos para los pequeños agricultores de los países en desarrollo a fin de permitirles aumentar su productividad y competir en condiciones de mayor igualdad en los mercados mundiales.”</p>
<b>Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025 (Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre, 2014)</b>	Países de América Latina y el Caribe que se comprometen a realizar acciones para erradicar el hambre en el plazo de una generación.	América Latina y el Caribe, incluido México	<p>Compromiso de los jefes de estado y de gobierno a llevar a cabo un plan de acción para colocar el problema del hambre y el derecho a la alimentación en una prioridad de primer orden en las agendas nacionales, regionales y sub-regionales; reforzar las capacidades de los países para llevar a cabo políticas públicas y programas para erradicar el hambre y garantizar el derecho a la alimentación de sus ciudadanos y monitorear el estado de la seguridad alimentaria y nutricional de los países involucrados hasta la erradicación completa del hambre en la región.</p> <p><b><u>Sobre el tema de investigación:</u></b></p> <p>El plan se desarrolla en cuatro pilares. El que se relaciona con el tema de investigación se refiere al Pilar 2 y su línea de acción 3.</p> <p>Pilar 2: Acceso oportuno y sostenible a alimentos inocuos, adecuados, suficientes y nutritivos para todas las personas, especialmente las más</p>

Norma	Ámbito de aplicación	País	Aspectos que regula
<b>Leyes y Normas Internacionales</b>			
			<p>vulnerables, con pertinencia cultural, a fin de poder desarrollarse y mantener plenamente las facultades físicas y mentales.</p> <p>Línea de acción 3: Agricultura Familiar</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer y/o desarrollar políticas y programas nacionales de compras públicas a la Agricultura Familiar de acuerdo a las características de cada uno de los países.</li> <li>• Fortalecer y/o desarrollar políticas y programas nacionales y regionales para el desarrollo y promoción de los productos locales y autóctonos, fomentando los circuitos cortos.</li> <li>• Promover campañas comunicacionales y educativas de promoción de los productos de la agricultura familiar, a nivel regional, nacional y local.</li> <li>• Promover proyectos de cooperación sur - sur e intercambio en el área de desarrollo, diseño, implementación y monitoreo de las políticas públicas de apoyo a la Agricultura Familiar con la REAF: financiamiento, seguros, extensión rural, fomento de la organización (asociativismo y desarrollo de empresas de economía social), agregado de valor en origen, acceso a mercado, acceso a insumos estratégicos (semillas de calidad, fertilizantes, semillas criollas y agroecológicas y otros), innovación tecnológica, habitación rural, otras; esto a partir de las iniciativas emprendidas por los Estados miembros.</li> <li>• Capacitación y extensión continua a los agricultores familiares en relación a la manipulación de alimentos, inocuidad, nutrición y alimentación.</li> </ul>
<b>Leyes y Normas Nacionales</b>			
<b>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017)</b>	Es de aplicación en toda la república mexicana y sus disposiciones son de orden público y de observancia general.	México	<p>Es la norma jurídica que regula la organización social, política y económica de la población que habita el país. Fija los límites del territorio y define las relaciones entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y entre los niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.</p> <p><b><u>Sobre el tema de investigación:</u></b></p> <p>Específicamente la fracción XX del artículo 27 que dispone:</p>

Norma	Ámbito de aplicación	País	Aspectos que regula
<b>Leyes y Normas Internacionales</b>			
			<p>“El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.</p> <p>El desarrollo rural integral y sustentable a que se refiere el párrafo anterior, también tendrá entre sus fines que el Estado garantice el abasto suficiente y oportuno de los alimentos básicos que la ley establezca.</p>
<p><b>Ley de Desarrollo Rural Sustentable (2001)</b></p>	<p>Es de aplicación en toda la república mexicana y sus disposiciones son de orden público y de observancia general.</p>	<p>México</p>	<p>Es Ley Reglamentaria de la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dirigido a: promover el desarrollo rural sustentable del país, propiciar un medio ambiente adecuado, en los términos del párrafo 4o. del artículo 4o.; y garantizar la rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad, en los términos del artículo 25 de la Constitución.</p> <p><b><u>Sobre el tema de investigación:</u></b></p> <p>“Artículo 32.- El Ejecutivo Federal, con la participación de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios y los sectores social y privado del medio rural, impulsará las actividades económicas en el ámbito rural. Las acciones y programas que se establezcan para tales propósitos se orientarán a incrementar la productividad y la competitividad en el ámbito rural, a fin de fortalecer el empleo y elevar el ingreso de los productores; a generar condiciones favorables para ampliar los mercados agropecuarios; a aumentar el capital natural para la producción, y a la constitución y consolidación de empresas rurales.</p> <p>“Lo dispuesto en este precepto se propiciará mediante:</p> <p>“ ...</p>

Norma	Ámbito de aplicación	País	Aspectos que regula
<b>Leyes y Normas Internacionales</b>			
			<p>“VIII. El fomento a los sistemas familiares de producción;”</p> <p>“Artículo 144.- La organización y asociación económica y social en el medio rural, tanto del sector privado como del social, tendrá las siguientes prioridades:</p> <p>“ ...</p> <p>“IX. El fortalecimiento de las unidades productivas familiares y grupos de trabajo de las mujeres y jóvenes rurales.”</p> <p>“Artículo 161.- Los programas que formule el Gobierno Federal para la promoción de las zonas de atención prioritaria, dispondrán acciones e instrumentos orientados, entre otros, a los siguientes propósitos:</p> <p>“ ...</p> <p>“V. Mejorar la dieta y la economía familiar, mediante apoyos para el incremento y diversificación de la producción de traspatio y autoconsumo;”</p>
<b>Leyes y Normas Locales</b>			
<b>Ley Agrícola del Estado de Campeche (2000)</b>	Es de aplicación en el estado de Campeche y sus disposiciones de orden público y de observancia general	México: estado de Campeche	<p>Regula las actividades agrícolas y el desarrollo rural sustentable, con el fin de incrementar su eficiencia, productividad y competitividad, mediante un aprovechamiento ambientalmente racional de los recursos naturales, la aplicación de la tecnología y el desarrollo de la investigación, para mejorar las condiciones socioeconómicas de los productores.</p> <p><b><u>Sobre el tema de investigación:</u></b></p> <p>No aborda de manera específica acciones dirigidas al fomento productivo de las unidades de pequeña escala económica o familiar.</p>
<b>Ley de Desarrollo Rural Sustentable del</b>	Es de aplicación en el estado de Yucatán y sus disposiciones de orden público, interés social y de observancia general	México: estado de Yucatán	Regula las acciones del Estado en materia de planeación y organización de la producción agropecuaria, la industrialización y comercialización de los bienes y

Norma	Ámbito de aplicación	País	Aspectos que regula
<b>Leyes y Normas Internacionales</b>			
<b>Estado de Yucatán (2013)</b>			<p>servicios del medio rural, y todas aquellas acciones tendientes a elevar la calidad de vida de la población rural.</p> <p><b><u>Sobre el tema de investigación:</u></b></p> <p>“Artículo 112.- El Poder Ejecutivo promoverá que las organizaciones y asociaciones económicas y sociales en el medio rural, tanto del sector privado como del social, que se constituyan en el Estado, tengan entre sus prioridades:</p> <p>“... ”</p> <p>“IX.- El fortalecimiento de las unidades productivas familiares y grupos de trabajo de las mujeres y jóvenes rurales.”</p>
<b>Ley de Fomento y Desarrollo agrícola del estado de Chiapas (1998)</b>	Es de aplicación en el estado de Chiapas y sus disposiciones de orden público, interés social y de observancia general	México: estado de Chiapas	<p>Establece las bases para incrementar la producción y productividad del sector agrícola a través de la organización, la investigación, transferencia de tecnología, capacitación y en general el desarrollo rural sustentable a fin de mejorar las condiciones socioeconómicas de los productores.</p> <p><b><u>Sobre el tema de investigación:</u></b></p> <p>No aborda de manera específica acciones dirigidas al fomento productivo de las unidades de pequeña escala económica o familiar.</p>
<b>Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Oaxaca (2013)</b>	Es de aplicación en el estado de Oaxaca y sus disposiciones de orden público y de observancia general	México: estado de Oaxaca	<p>Regula las acciones del Estado en materia de planeación y organización de la producción agropecuaria, la industrialización y comercialización de los bienes y servicios del medio rural, y todas aquellas acciones tendientes a elevar la calidad de vida de la población rural.</p> <p><b><u>Sobre el tema de investigación:</u></b></p> <p>“ARTÍCULO 39.- El Gobierno del Estado a través del Consejo Estatal y de la Comisión Estatal Intersecretarial, fomentará las actividades económicas en el medio rural, a través de la promoción, impulso y apoyo mediante:</p>

Norma	Ámbito de aplicación	País	Aspectos que regula
<b>Leyes y Normas Internacionales</b>			
<p data-bbox="1045 261 1073 282">“ ...</p> <p data-bbox="1045 329 1667 350">“VIII. El fomento a los sistemas familiares de producción;”</p> <p data-bbox="1045 397 1898 453">“ARTÍCULO 119.- La organización y asociación económica y social en el medio rural, tanto del sector privado como del social, tendrá las siguientes prioridades:</p> <p data-bbox="1045 500 1073 521">“ ...</p> <p data-bbox="1045 568 1898 623">“IX. El fortalecimiento de las unidades productivas familiares y grupos de trabajo de las mujeres y jóvenes rurales.”</p> <p data-bbox="1045 670 1898 823">“ARTÍCULO 121.- Los miembros de ejidos, comunidades indígenas y los pequeños propietarios rurales en condiciones de pobreza, quienes están considerados como integrantes de organizaciones económicas y sociales para los efectos de esta Ley, serán sujetos de atención prioritaria de los programas de apoyo previstos en los términos de esta Ley.</p>			
<b>Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Guerrero (2005)</b>	Es de aplicación en el estado de Guerrero y sus disposiciones de orden público y de observancia general	México: estado de Guerrero	<p data-bbox="1045 839 1898 959">La planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, así como los demás bienes, servicios y acciones del medio rural, son de interés público para el desarrollo rural del Estado, que buscan elevar la calidad de vida de su población.</p> <p data-bbox="1045 1006 1394 1027"><b><u>Sobre el tema de investigación:</u></b></p> <p data-bbox="1045 1075 1898 1195">“Artículo 36.- El Gobierno del Estado a través de su participación en el Consejo Guerrerense y de la Comisión Intersecretarial, fomentará las actividades económicas del medio rural, a través de la promoción, impulso y apoyo a las siguientes vertientes:</p> <p data-bbox="1045 1242 1073 1263">“ ...</p> <p data-bbox="1045 1310 1667 1331">“VIII.- El fomento a los sistemas familiares de producción;”</p>

Norma	Ámbito de aplicación	País	Aspectos que regula
<b>Leyes y Normas Internacionales</b>			
			<p>“Artículo 109.- La organización y asociación económica y social en el medio rural, tanto del sector privado como del social, tendrá las siguientes prioridades:</p> <p>“... ”</p> <p>“IX.- El fortalecimiento de las unidades productivas familiares y grupos de trabajo de las mujeres y jóvenes rurales.”</p> <p>“Artículo 120.- Los Programas que formule el Gobierno Estatal para la promoción de las zonas de atención prioritaria, dispondrán acciones e instrumentos orientados, entre otros a los siguientes propósitos:</p> <p>“... ”</p> <p>“V.- Mejorar la dieta y la economía familiar, mediante apoyos para el incremento y diversificación de la producción de traspatio y autoconsumo;”</p>
<p><b>Ley de Desarrollo Rural Sustentable del estado de Puebla (2004)</b></p>	<p>Es de aplicación en el estado de Puebla y sus disposiciones de orden público y de observancia general</p>	<p>México: estado de Puebla</p>	<p>La planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, así como los demás bienes, servicios y acciones del medio rural, son de interés público para el desarrollo rural del Estado, que buscan elevar la calidad de vida de su población.</p> <p><b><u>Sobre el tema de investigación:</u></b></p> <p>“ARTÍCULO 30.- El Gobierno del Estado, a través de las autoridades competentes y en coordinación con los gobiernos Federal y Municipales así como de los sectores social y privado del medio rural, impulsará las actividades económicas en el ámbito rural, mediante:</p> <p>“... ”</p> <p>“IX.- El fomento de unidades familiares de producción para propiciar el autoconsumo agropecuario;”</p>

Norma	Ámbito de aplicación	País	Aspectos que regula
<b>Leyes y Normas Internacionales</b>			
			<p>“ARTÍCULO 123.- La organización y asociación económica en el medio rural, tanto del sector privado como del social deberán estar debidamente acreditadas, y tendrá las siguientes prioridades:</p> <p>“...  “IX.- El fortalecimiento de las unidades productivas familiares y grupos de trabajo de las mujeres y jóvenes rurales; y”</p> <p>“ARTÍCULO 132.- Los programas que formule el Gobierno del Estado para la promoción de las zonas de atención prioritaria, dispondrán acciones e instrumentos orientados, entre otros, a los siguientes propósitos:</p> <p>“...  “V.- Mejorar la dieta y la economía familiar, mediante apoyos para el incremento y diversificación de la producción de traspatio y autoconsumo;”</p>
<b>En Veracruz no se tiene una Ley de Desarrollo Rural Sustentable o de fomento agrícola.</b>			

Fuente: elaboración propia.