

SEGUNDA SECCIÓN

MODALIDADES DE LA AGRICULTURA Y ESTRATEGIA
DE DESARROLLO AGROPECUARIO CON CAMPESINOS

2018: ENTRE LA CONTINUIDAD Y EL CAMBIO

HÉCTOR MANUEL ROBLES BERLANGA*

ESTRUCTURA AGRARIA

De acuerdo con la Actualización del Marco Censal Agropecuario (AMCA) 2016, se estima un total de terrenos rurales de 9.3 millones con una superficie total de 190.3 millones de hectáreas. Los 190 millones de hectáreas se encuentran distribuidas de la siguiente manera: 41% es propiedad privada que poseen 1.9 millones de predios rurales,¹ con una extensión media de 40.2 hectáreas por predio. El 43.4% corresponde a la propiedad ejidal y está distribuida entre 3.8 millones de ejidatarios y 697 mil posesionarios,² con una extensión media por sujeto de 18.2 hectáreas. El 9.1% corresponde a comunidades agrarias que está en manos de 993 comuneros con predios promedio de 17.4 hectáreas. A colonias agrícolas y terrenos nacionales les corresponden 12.3 millones de hectáreas. Finalmente, poco más de seis millones de hectáreas son áreas urbanas, carreteras, cuerpos de agua, cauces de ríos y arroyos, con lo que la superficie total del territorio es de 196.4 millones de hectáreas.

Actualmente, la estructura agraria en México presenta rasgos distintivos que deben ser discutidos, pues le dan una connotación diferente a las formas de

* Doctor en Desarrollo Rural por la UAM-Xochimilco.

¹ A diferencia de la propiedad social, donde los datos de sujetos agrarios y superficie se encuentran consolidados por el Registro Agrario Nacional, en la superficie privada no se sabe con exactitud el número de titulares y la superficie. Cuando se habla de 1.9 millones nos estamos refiriendo a predios rurales que no necesariamente corresponden a propietarios privados. Se hace la observación, pues en el transcurso de los últimos 30 años este régimen de propiedad ha sufrido, al igual que la propiedad ejidal o comunal, una subdivisión constante de los predios, por lo que no sería raro encontrar un mayor número de propietarios privados.

² De acuerdo con el RAN, los 728 mil posesionarios corresponden a los que cuentan con certificados parcelarios o de uso común vigentes. Además, en el SIMCR se reportan 2 065 069 de posesionarios activos.

CUADRO 1
ESTRUCTURA AGRARIA POR RÉGIMEN DE PROPIEDAD

<i>Tipo de propiedad</i>	<i>Ejidos</i>	<i>Comunidades</i>	<i>Propiedad privada</i>	<i>Otras formas de propiedad</i>	<i>Total</i>
Núcleos	29 690	2 392			32 082
Ejidatarios	3 837 208				3 837 208
Comuneros		993 915			993 915
Posesionarios	728 347				728 347
Propietarios Privados			1 942 789		1 942 789
Total sujetos agrarios	4 534 786	993 915	7 471 490		13 000 191
%	34.9	7.6	14.9		57.0
Superficie	82 559 747	17 299 057	78 135 791	12 317 005	190 311 600
%	43.4	9.1	41.0	6.5	100.0

FUENTE: elaboración propia con información del RAN, datos al 31 de diciembre de 2016 e INEGI, resultados de la actualización del marco censal agropecuario 2016.

propiedad que se tenía en el siglo pasado. De la claridad que se tenga permitirá diseñar e implementar políticas públicas que reconozcan esta nueva realidad. A continuación se presentan algunos temas que pueden ser enriquecidos desde otras áreas del conocimiento.

Diferenciación de sujetos al interior del ejido, un reto para la gobernanza

Antes de 1992, el ejido se componía fundamentalmente de ejidatarios y sus familias y personas que no tenían derechos sobre las tierras. Los ejidatarios tenían derechos a tierras de uso común, a la superficie parcelada y al asentamiento humano en más o menos las mismas proporciones.³ Actualmente es común encontrar al interior de un ejido: ejidatarios con todos los derechos a superficie parcelada, tierras de uso común (TUC) y solares; ejidatarios con sólo derechos a TUC; ejidatarios con derechos sólo a tierras parceladas; posesionarios con certificados parcelarios, posesionarios sin documen-

³ Las diferenciaciones entre ejidatarios, en cuanto al tamaño de la superficie y número de parcelas y solares, se fueron construyendo con el tiempo, producto principalmente de la herencia familiar y la cesión de derechos.

tos o con documentos comprados que se consideran propietarios privados, avocindados con títulos expedidos por el RAN y personas que viven en la zona urbana titulada y desincorporada en el ejido sin documentos. Esta diferenciación obliga a repensar a los ejidos y comunidades, pues ahora comparten el mismo espacio un conjunto de sujetos rurales con derechos e intereses diferentes.

No somos un país agrícola

Conforme al uso del suelo, nuestro país cuenta con 196 millones de hectáreas rústicas, distribuidas como sigue: 36.1% pastos naturales, agostadero o enmontadas; 32% vegetación diversa; 16.1% superficie de labor; 3.8% sin vegetación; 2% sólo con bosques y el resto es propiedad pública u otros usos. Los datos confirman que la vocación de nuestros suelos no es agrícola. Es importante señalar que las 31 millones de hectáreas es la frontera agrícola y el máximo de superficie cultivada es de 22 millones de hectáreas, ya que gran parte de esta superficie presenta limitantes para su aprovechamiento en actividades agrícolas (INEGI, 2007).

CUADRO 2
USOS DEL SUELO SUPERFICIE CONTINENTAL 2007

<i>Concepto</i>	<i>TUC IX Censo Ejidal</i>	<i>UP VIII Censo Agrícola Ganadero</i>	<i>Total (Ha)</i>	<i>%</i>
De labor	(4 235 323)*	31 512 323	31 512 323	16.0
Con pastos	39 936 889	30 781 275	70 718 164	36.0
Vegetación diversa	18 233 315	44 406 337	62 639 652	31.9
Sólo con bosques		3 919 415	3 919 415	2.0
Otras superficies	1 649 957		2 149 957	1.1
Sin vegetación	5 241 038	2 123 896	7 364 934	3.7
Propiedad pública			18,100,000	9.2
Total	65 061 199	112 743 246	196 404 445	100.0

* Las TUC son 69 296 522 ha, las tierras de labor en TUC están incluidas en el Censo Agrícola Ganadero.

Fuente: elaboración propia con información del INEGI, 2007. VIII Censo Agrícola Ganadero y IX Censo Ejidal.

Límites de la pulverización de la tierra

Uno de los problemas estructurales del campo mexicano es el fraccionamiento y minifundio.⁴ De acuerdo con el Censo Agrícola Ganadero 2007 y el RAN, la mitad de los ejidatarios, 62% de los propietarios privados, 78.4% de los comuneros y 90% de los posesionarios poseen hasta cinco hectáreas o menos, y más de 20% de esos titulares de la tierra tiene su predio dividido en tres o más fracciones, muchas veces muy separadas entre sí. Estos datos no recogen todavía las subdivisiones de los predios de los últimos diez años y recordemos que ahora se identifican 7.4 millones de titulares de la tierra, cerca de dos millones más que los que había en 1991. Es importante aclarar que no estamos en contra de las unidades de producción pequeñas ni tampoco consideramos que sean ineficientes, nos preocupa el constante fraccionamiento de la tierra que conduce a su inviabilidad y a la dispersión de los propietarios de la tierra. Reconocer el problema de la pulverización de la tierra conlleva a buscar como solución formas de organización de los productores, que descansen en los lazos de solidaridad que existen en las localidades y a su vez permiten mejorar algunas etapas del proceso productivo.

Envejecimiento de los titulares como síntoma de la falta de relevo generacional

Los ejidatarios, propietarios privados y comuneros tienen en promedio 50 años y una cuarta parte supera los 65. Es decir, una parte importante de los propietarios de la tierra se encuentra cerca de la fase final de su actividad productiva. En el caso de ejidos y comunidades, de acuerdo a la Ley Agraria, el derecho es indivisible, lo que ha dado lugar a que los conflictos por la posesión de una parcela —producto de la indefinición o desacuerdo de herederos— sean los más frecuentes. En esta situación la edad se vuelve un elemento a considerar, pues de acuerdo a la esperanza de vida en áreas rurales —67 años— tendríamos un número importante de ejidatarios y comuneros —950 mil— que deberían definir en lo inmediato a sus sucesores.

Posesionarios, nuevos actores en los ejidos con derechos limitados

De acuerdo con el RAN, existen 728 mil posesionarios con certificados vigentes (dos millones activos en el SIMCR). Los posesionarios son aquellos

⁴ Por minifundio entendemos a la explotación agropecuaria cuya producción no alcanza a satisfacer las necesidades básicas de la unidad que la trabaja y administra, por lo cual son indispensables bienes o dinero obtenidos fuera del predio para subsistir.

campesinos que poseen tierras ejidales en explotación y no han sido reconocidos como ejidatarios por la Asamblea o el Tribunal Agrario. Se caracterizan por ser más jóvenes que los ejidatarios, 43.5 años en promedio; cuentan con parcelas más pequeñas, 3.1 ha contra 9.5 ha que poseen los ejidatarios; muy pocos tienen derecho a las tierras de uso común y el tamaño de sus solares también es menor. En síntesis, tienen una situación más precaria que los ejidatarios y en muchos ejidos se encuentran en disputa por quien gobierna el núcleo agrario.

Crecimiento de las mujeres propietarias de tierra, síntoma de la precariedad del trabajo en el campo

Las mujeres en el campo participan en el desarrollo de nuestro país con su trabajo cotidiano, en el ámbito doméstico, agropecuario y artesanal, sin que hasta el momento se reconozca su aporte a la actividad nacional. Hace poco más de 30 años, las propietarias de la tierra eran muy pocas, su número apenas rebasaba un punto porcentual y ahora representan cerca de 18%. En suma, estamos hablando de 701 mil ejidatarias, 201 mil comuneras, 656 mil posesionarias y 318 mil propietarias privadas, es decir, un millón 877 mil mujeres actualmente son dueñas de la tierra.⁵

Propiedad privada y ejidal, sectores enfrentados con muchas similitudes

Cuando se compara la propiedad privada con la propiedad ejidal, por lo general se presentan como diametralmente distintas, lo cual no corresponde a la realidad. A nivel nacional existen más similitudes que diferencias entre la propiedad ejidal y la privada: la edad promedio por sujeto varía en 1.5 años; la diferencia en el porcentaje de mujeres como titulares de la tierra respecto al total de sujetos es de dos puntos porcentuales. En ambos tipos de propiedad, poco más de 80% de los titulares de la tierra se dedica principalmente al cultivo del maíz y del frijol; predominan los propietarios y ejidatarios con menos de cinco hectáreas; el promedio de superficie parcelada o de labor es diferente en 0.4 hectáreas; la variación de las superficies con posibilidad de riego es de 6%, y en ambos casos predominan las tierras de monte o agostadero.⁶

⁵ En el trabajo del año 2000, “Y ando yo también en el campo”, se reportaron un millón de mujeres con tierra, y con información del RAN a 2016, el número creció en 800 mil. Este dato no considera la actualización de la propiedad privada, por lo que podrían ser más mujeres con tierra.

⁶ INEGI, *Censo Agrícola y Ganadero 2007*, Tabulados, México, 2007.

Las diferencias las encontramos en cuatro rubros: existe mayor desigualdad en la distribución de la superficie de labor en la propiedad privada, el índice de Gini es de 0.6379, diez puntos porcentuales mayor que el caso de los ejidatarios; el número de sujetos que tienen hasta cinco hectáreas es mayor en los propietarios privados que en los ejidatarios, los porcentajes son 74.7 contra 67.4%, respectivamente. La superficie sembrada de frijol, trigo, arroz y sorgo es siempre mayor en la propiedad privada.

CUADRO 3
COMPARATIVO PROPIEDAD EJIDAL PRIVADA

<i>Característica</i>	<i>Ejidal</i>	<i>Privada</i>	<i>Característica</i>	<i>Ejidal</i>	<i>Privada</i>
Edad (promedio años)	55,5	56	Pérdida por cuestiones climáticas (%)	80,3	76,8
Promedio tierras de labor (ha)	6,0	10,7	Alto costo de insumos y servicios (%)	32,4	33,1
Tierras de labor (%)	16,6	16,4	Difícil acceso al crédito (%)	22,7	20,0
Hasta 5 hectáreas (%)	67,4	74,7	Actividad agropecuaria o forestal (%)	82,4	77,2
Sujetos con un solo predio (%)	67,6	80,8	Apoyo gubernamental (%)	9,7	7,1
Superficie de riego (%)	14,6	20,4	Mujeres (%)	15,7	16,5
Sólo utilizan tracción mecánica (%)	31,0	26,0	Hablantes de lengua indígena (%)	27,6	24,6
Sólo utilizan herramientas manuales (%)	34,0	36,0	Sin escolaridad (%)	38,1	37
Que venden al extranjero (%)	0,1	0,1	Primaria (%)	76,7	72,5
Venta local, regional o nacional (%)	60,2	55,7	Agua entubada (%)	77,7	75,6
Con crédito y seguro (%)	4,6	2,8	Drenaje conectado a una fosa séptica (%)	28,7	31,8
Actividad agrícola principal actividad (%)	88,7	84,1	Energía eléctrica (%)	93,4	93,3

FUENTE: elaboración propia con información del INEGI 2007.

COMPORTAMIENTO DEL SECTOR

Las dudas o inquietudes respecto a los impactos de la política pública dirigida al sector rural nos convocó a cruzar las variables del presupuesto asignadas al PEC, especialmente de la vertiente de competitividad y social contra: el PIB, balanza comercial, patrón de cultivos, producción ganadera e ingreso de los productores.

El Producto Interno Bruto del sector primario

En el periodo de 1993-2016, el PIB del sector primario, en términos reales,⁷ creció en un 43.6%, al pasar de 1 250 418 a 1 795 707 millones de pesos, lo que significó un crecimiento anual del 3.6%. Si el ejercicio sólo lo realizamos con los datos del periodo 2003-2016, el crecimiento promedio del PIB fue ligeramente menor al alcanzar un crecimiento de 3.3% anual. Por su parte, el presupuesto total asignado al PEC pasó de 160 708 en 2003 a 242 791 miles de millones de pesos en 2017, lo que representó un crecimiento en términos reales del 51% durante el periodo y de 3.4% anual, prácticamente el mismo crecimiento real de ambas variables.

Se podría suponer que el crecimiento del PIB fue por efectos del crecimiento presupuestal del PEC; sin embargo, esta apreciación no es correcta, pues el PEC contiene vertientes de apoyo que no inciden de manera directa a las actividades productivas, entre ellas la vertiente social, educativa y de salud. Por ello se realizó el análisis de las vertientes de Competitividad, Medio Ambiente y Financiera, que tienen la función de apoyar las actividades productivas del sector primario. Para estas tres vertientes, el presupuesto en términos reales durante 2003-2017, disminuyó en un 31%, al pasar de 67 387 a 46 428 miles de millones de pesos. Existe una relación inversamente proporcional entre presupuesto productivo, que tiene un crecimiento negativo, y el PIB del sector primario, que muestra una tendencia consistente de crecimiento, lo que pone en cuestionamiento cuál es la incidencia de la política presupuestal de apoyo a la producción.

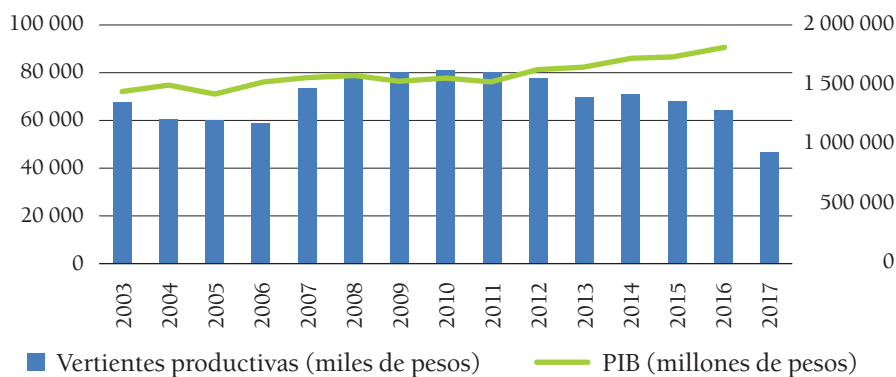
Balanza comercial del sector agropecuario

El segundo ejercicio que se realizó fue con el comportamiento de la Balanza Comercial Agropecuaria.⁸ Durante el periodo 1993-2011, la balanza

⁷ Banco de México, el tabulado del Producto Interno Bruto que genera el BM registra como año base 2008=100, fecha de consulta: 29/08/2017 01:49:59.

⁸ Banco de México, tabulado de la balanza comercial trimestral por sectores, fecha de consulta: 29/08/2017, 01:49:59.

GRÁFICA 1
COMPARATIVO PRESUPUESTO VERTIENTE PRODUCTIVA VERSUS PIB
2003-2017



FUENTE: elaboración propia con información de: PIB, Banco de México y PEC, SHCP.

tuvo una tenencia negativa y a partir de 2011 revierte esa tendencia, lo que permitió que en 2015, después de dos décadas, se volviera positiva. Este comportamiento, al igual que con el PIB, contrasta con la tendencia del presupuesto; los datos de ambas variables indican una relación inversamente proporcional: a medida que aumentan los recursos públicos para fomentar las actividades productivas, la balanza comercial de las actividades agropecuarias y agroindustriales fue negativa, y cuando el presupuesto empezó a descender la balanza se volvió positiva.

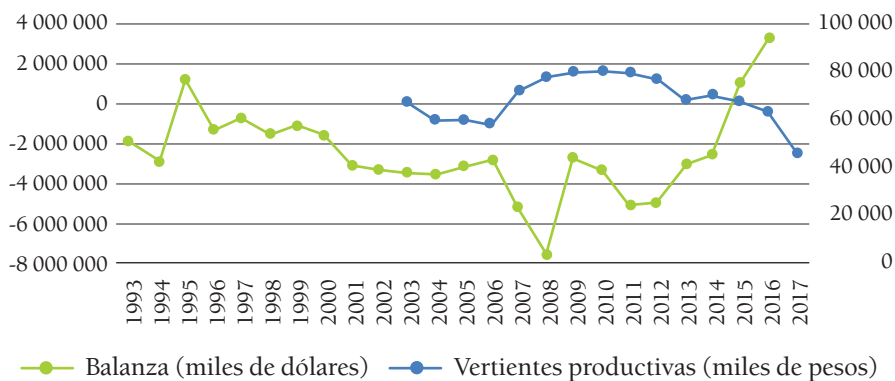
Superficie, producción y rendimientos⁹

Para el tercer ejercicio se utilizó la superficie, producción y rendimientos del sector. Usamos estas tres variables porque se podría interpretar que el comportamiento positivo de la balanza sólo se debía al diferencial de nuestra moneda con respecto al dólar, lo que claramente incide, pero no es el único factor.

Superficie cosechada. Durante el periodo 1980-2016, la superficie cosechada pasó de 16 a 21.1 millones de hectáreas, lo que significó un crecimiento del 32.1% durante todo el periodo. Superamos los 20 millones de hectáreas cosechadas en tres momentos distintos: el primero en 2003 y 2004; el segundo 2006-2008 y el tercero a partir de 2012. En contraste, el presupuesto desti-

⁹ SIAP, tabulados por cultivo, disponible en <<https://www.gob.mx/siap/acciones-y-programas/produccion-agricola-33119>>.

GRÁFICA 2
COMPARATIVO: PRESUPUESTO-BALANZA COMERCIAL
1993-2017



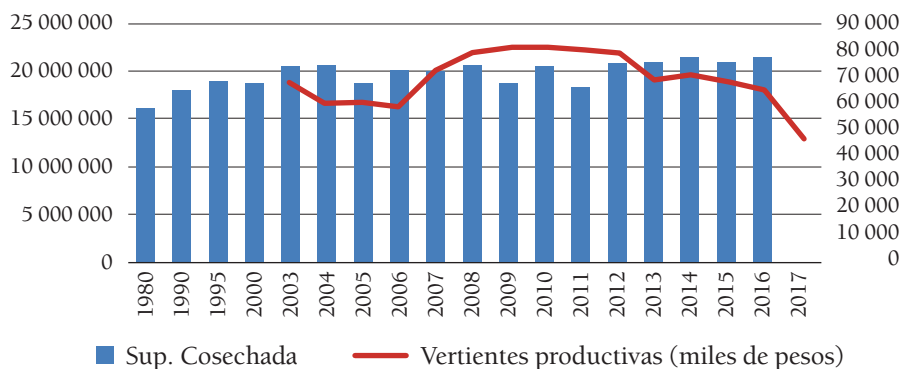
FUENTE: elaboración propia con información de: PIB, Banco de México y PEC, SHCP.

nado al fomento de las actividades productivas tuvo un crecimiento positivo sólo durante el segundo periodo y en los otros dos momentos su crecimiento fue negativo. En la gráfica se puede observar que, a partir de 2012, se da un comportamiento totalmente distinto de ambas variables: la superficie cosechada crece y el presupuesto de fomento productivo disminuye. Como en los dos casos anteriores que se revisaron no se observa incidencia del presupuesto en el incremento de la superficie cosechada, lo que no parece lógico pues se espera que con este instrumento de política pública se estimulen las actividades productivas.

Patrón de cultivos. También se observa un cambio en el patrón de cultivos. A partir de 1980 se observa que los cultivos que más crecieron en términos de superficie cosechada, especialmente a partir del año 2000, fueron los *commodities* (zarzamora, fresa, hortalizas, aguacate y agaves) y los cultivos asociados a la ganadería (pastos y avena). Por el contrario, mostraron un crecimiento negativo dos cultivos industriales (café y tabaco), tres oleaginosas (ajonjolí, cártamo y algodón) y el arroz. También se observa que el trigo y el frijol prácticamente no crecieron y que la soya disminuyó entre 1980-2000 y a partir del presente siglo creciera en más de 300%. Estos *commodities* podrían explicar, en parte, el crecimiento del PIB sectorial y de la balanza agropecuaria, pues estos cultivos se encuentran ligados a los mercados internacionales o agricultura de contrato, y en muchos de los casos reciben financiamiento de empresas y no precisamente de los programas públicos.

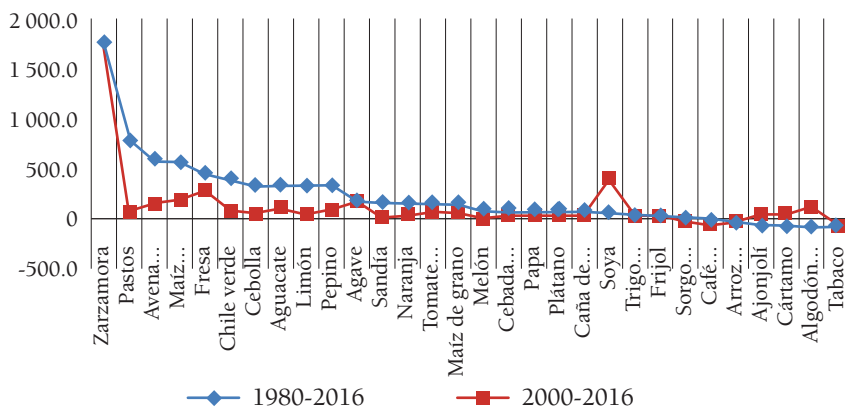
La disminución o aumento de la producción se encuentra asociado, entre otras variables, al comportamiento de la superficie cultivada. Entre 1980 y

GRÁFICA 3
COMPARATIVO SUPERFICIE COSECHADA VERSUS PRESUPUESTO PRODUCTIVO
1980-2017



FUENTE: elaboración propia con información de: Superficie, SIAP y PEC, SHCP.

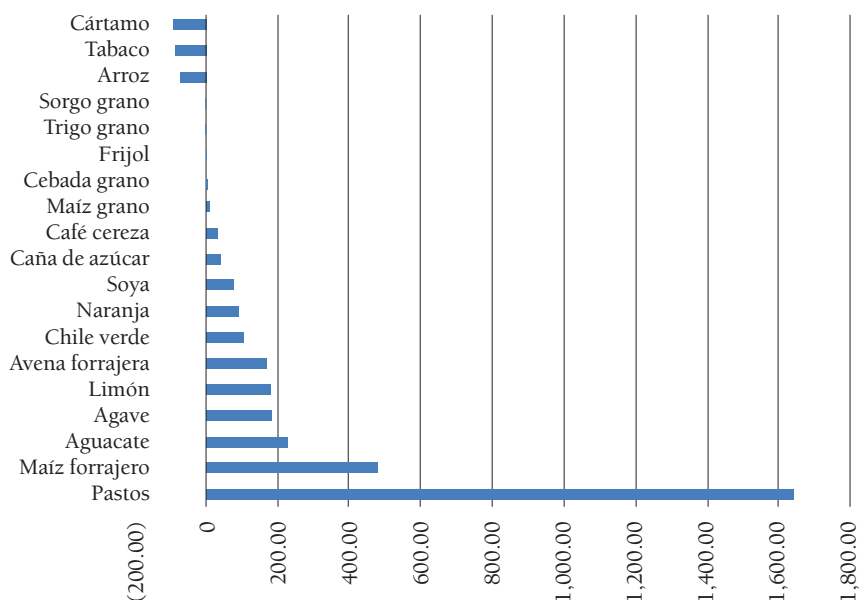
GRÁFICA 4
CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN 1980-2016 Y 2000-2016
(HECTÁREAS)



FUENTE: elaboración propia con información de: Superficie, SIAP y PEC, SHCP.

2016 crecieron las superficies cosechadas de los pastos (más de 1 500%), maíz forrajero (480%), aguacate (231%), agave (184%); mientras que disminuyeron las de trigo, sorgo, arroz, tabaco y cártamo, y se mantuvieron las de frijol y cebada. Nuestro patrón de cultivos, por un lado, se ha ganaderizado y, por el otro, se ha especializado en *commodities*, por ejemplo, sin considerar el maíz amarillo en grano, que parte se utiliza para alimentar al ganado, la su-

GRÁFICA 5
CAMBIOS EN EL PATRÓN DE CULTIVOS 1980-2016
(PORCENTAJE)



FUENTE: elaboración propia con información de: Superficie, SIAP.

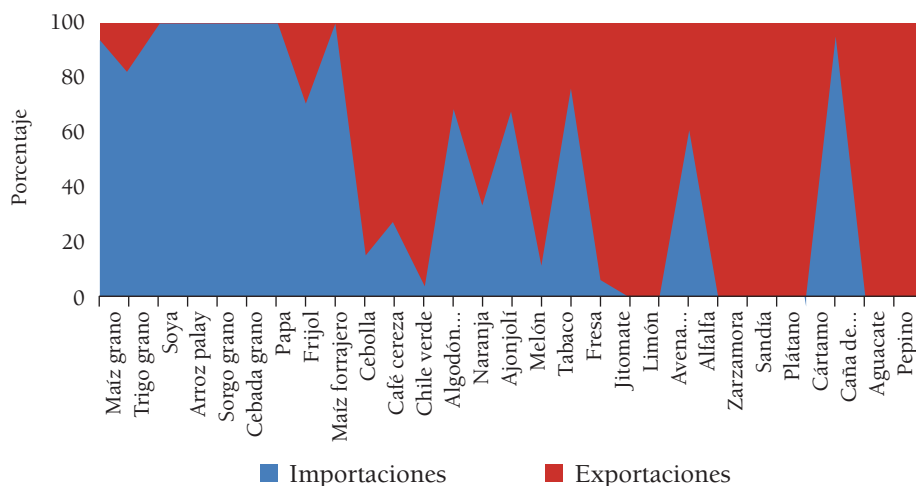
perficie con pastos y forrajes representa el 25% de la superficie cosechada en 2016.¹⁰

Exportaciones e importaciones. Al revisar las exportaciones e importaciones en 2016,¹¹ resultó que los cultivos considerados como estratégicos por la Ley de Desarrollo Rural (LDS): maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo y soya es donde se registran las mayores importaciones; de estos seis cultivos se compraron al extranjero, principalmente a Estados Unidos, 21 millones de toneladas mientras que sólo se exportaron un millón 679 mil toneladas. Para estos cultivos existen una serie de programas de subsidios como Proagro Productivo (antes Procampo), Programa de Maíz y Frijol (PIMAF), Programa de Modernización de la Agricultura Sustentable (MASAGRO) y Programa de Apoyos a la Comercialización; mientras que para hortalizas, frutas y algunos cultivos industriales no existen programas específicos que otorguen grandes subsidios.

¹⁰ Si consideramos el maíz amarillo en grano que se utiliza para forraje, la superficie asociada a la ganadería llegaría a poco más del 40% de la superficie cultivada en un año.

¹¹ SAGARPA, *Atlas agroalimentario 2016*, primera edición, México, 2016.

GRÁFICA 6
PRINCIPALES CULTIVOS: IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES 2016



FUENTE: elaboración propia con información de: SAGARPA.

Rendimientos. Al analizar el comportamiento de los rendimientos durante el periodo 1980-2016, se encontraron varios resultados: un conjunto de hortalizas y el plátano reportaron los mayores incrementos; soya, algodón, pastos, café y agave disminuyeron su productividad significativamente; dos cultivos donde hay una participación importante de pequeños y medianos productores (café y agave) registran decrementos; los cuatro cultivos básicos: maíz, frijol, trigo y arroz han tenido incrementos moderados; y los cultivos oleaginosos registran disminución, lo que se refleja en mayores compras al extranjero de estos productos.

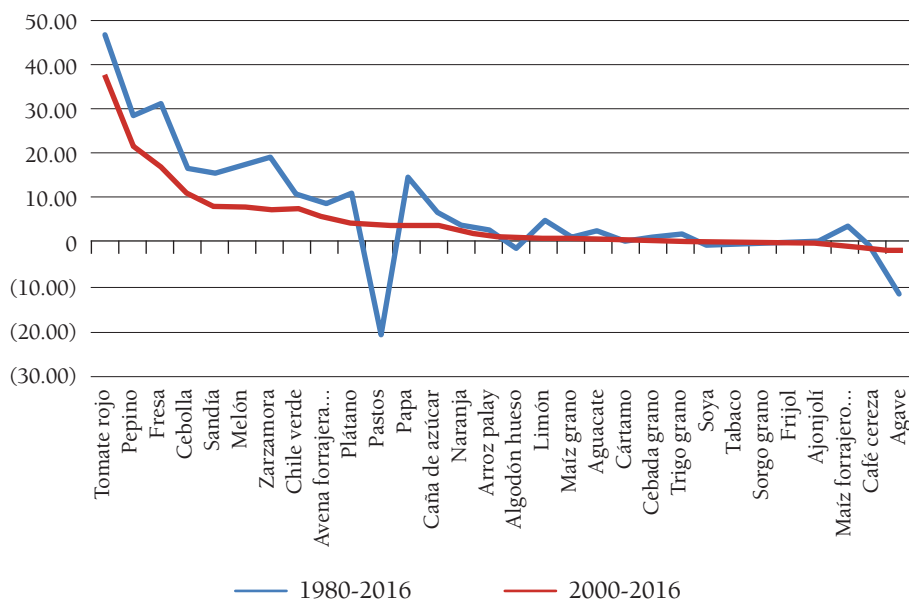
No estamos sugiriendo que concentremos los esfuerzos públicos en desarrollar los *commodities* en lugar de los alimentos estratégicos o de los pequeños y medianos productores, lo que nos interesa reflexionar es por qué los magros resultados de los programas públicos destinados a fomentar las actividades productivas.

*Producción ganadera*¹²

Uno de los sectores que muestra un crecimiento es la ganadería. Entre 1980-2016, los productos que crecieron más de 300% son lo referente a aves y

¹² SIAP, Producción ganadera, disponible en <<https://www.gob.mx/siap/acciones-y-programas/produccion-pecuaria>>.

GRÁFICA 7
CULTIVOS PRINCIPALES: VARIACIÓN EN LOS RENDIMIENTOS
1980-2016



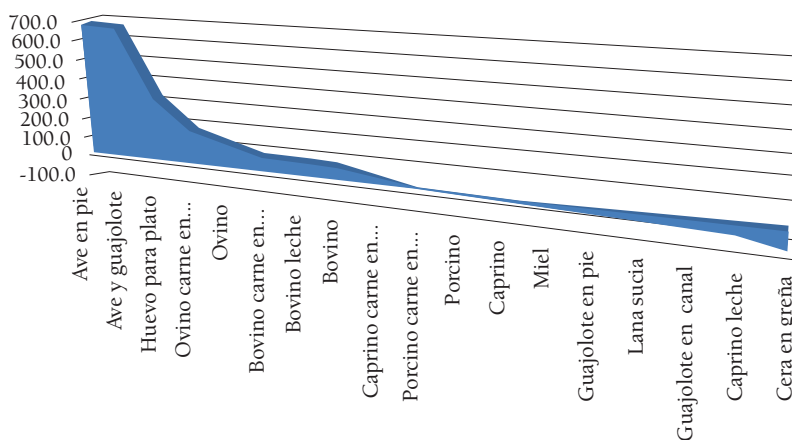
FUENTE: elaboración propia con información de: Superficie, SIAP.

sus derivados (huevo de plato); le siguieron los productos ovinos (más de 100%); y en tercer lugar los bovinos, tanto para carne, leche y ganado en pie (más del 60%). En contraste, miel, guajolote en pie y en canal, lana sucia, caprino leche y cera en greña tuvieron un resultado negativo que va de -15 a -77%. Este crecimiento está asociado al aumento de las superficies de cultivos destinados a la ganadería y al incremento de los hatos ganaderos. En síntesis, nuestra orientación productiva se ha ganaderizado.

Este resultado contrasta con los apoyos a la ganadería, el Progan —que es el programa o componente de apoyo ganadero que más recursos tiene—, entre 2012-2017, disminuyó su presupuesto a precios corrientes en un 50.9%. Como en el caso del subsector agrícola, parece que el presupuesto no tiene que ver con los resultados obtenidos en la producción ganadera.

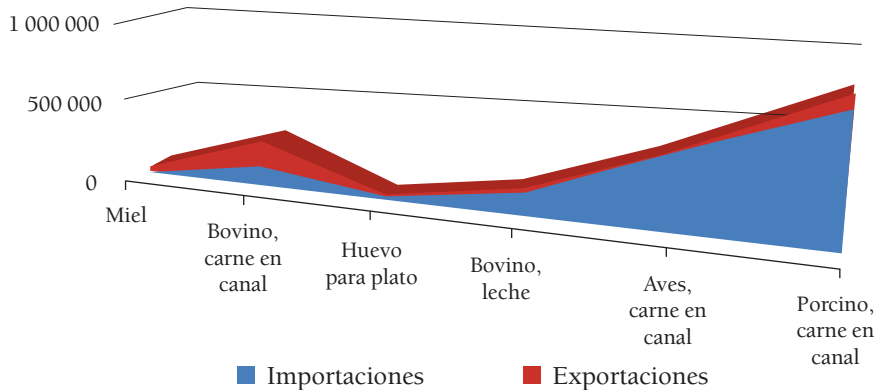
Si bien la producción nacional ganadera creció, no logró modificar la balanza comercial de manera positiva. Salvo en miel y bovino de carne, en el resto somos deficitarios, especialmente en porcinos, aves y bovino leches. Lo anterior se puede explicar al menos por dos razones: nuestro consumo nacional de carne creció y estamos exportando una parte importante de nuestra producción ganadera a otros países. Por el lado de las importaciones se

GRÁFICA 8
CRECIMIENTO GANADERÍA POR TIPO DE ESPECIE O PRODUCTO
1980-2016



FUENTE: elaboración propia con información de: Superficie, SIAP.

GRÁFICA 9
BALANZA COMERCIAL 2016: PRINCIPALES PRODUCTOS GANADEROS



FUENTE: elaboración propia con información de: SAGARPA.

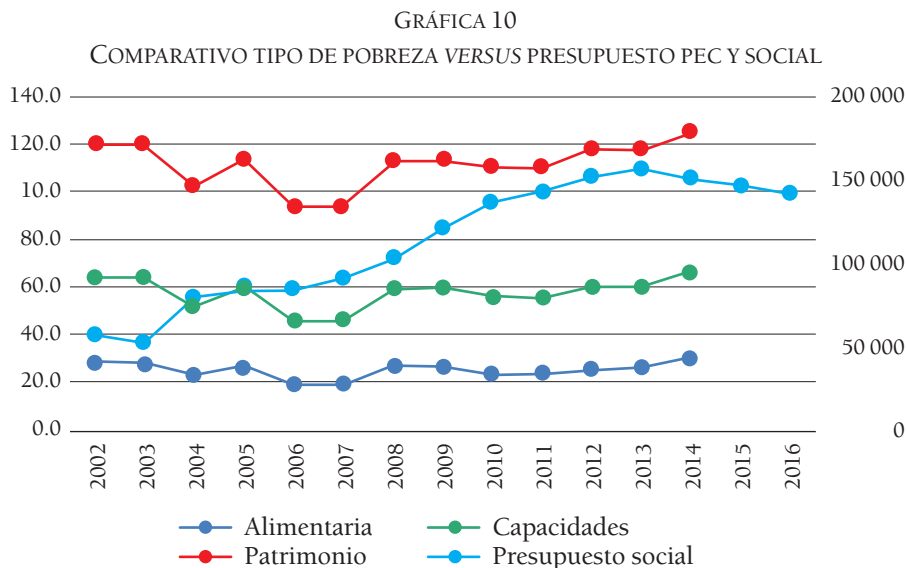
tiene que mencionar que mucho de lo que se compra son productos que son considerados como desechos en Estados Unidos.¹³

¹³ De enero a junio de 2016, del total de productos que importamos de Estados Unidos, el 16% correspondió a carnes y despojos comestibles, y 9% a residuos y alimento para animales. Dentro de los subproductos y residuos destacan en ese orden: residuos de soya, carne bovina congelada y deshuesada, leche en polvo y natas, tripas, vejigas y estómagos, grasa de animal y sebos, y despojos congelados de bovino.

Pobreza¹⁴

En el caso del comportamiento de la pobreza se realizaron dos ejercicios: el primero con la información disponible de las dimensiones de la pobreza hasta 2014, y el segundo con el Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP), que se reportó en 2016. En ambos casos la fuente de información es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). La razón de realizar dos ejercicios tiene que ver con la información disponible, ya que los indicadores de las dimensiones de la pobreza se reportaron hasta 2014.

Respecto a la dimensión de la pobreza, se observa que entre 2002 y 2014 hay ligeros cambios positivos en las tres dimensiones por ingresos (Alimentaria, Capacidades y Patrimonial), no mayores a 4 %. En contraste, en el mismo periodo, el presupuesto asignado a la vertiente social, educativa y de salud se incrementó en términos reales en 182.5%¹⁵, crecimiento mucho mayor a la inflación registrada en el país para el mismo periodo. Los incrementos sustantivos en estas tres vertientes no generaron el mismo impacto en el combate a la pobreza.



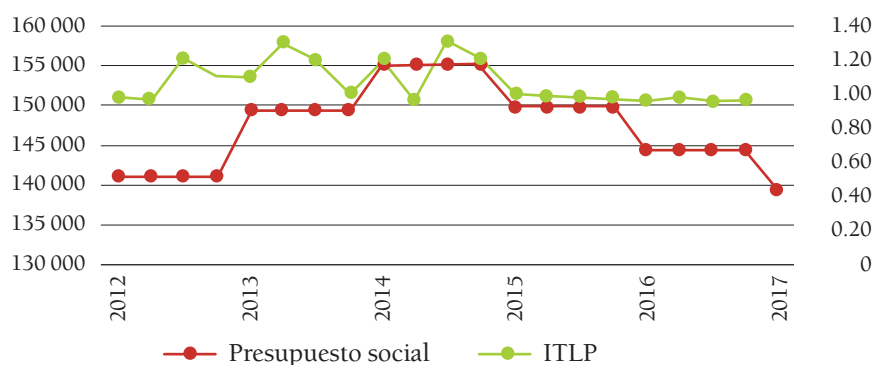
FUENTE: elaboración propia con información de: Coneval, dimensiones de la pobreza y presupuesto SHCP.

¹⁴ CONEVAL, *Informe de evaluación de la política de desarrollo social*, CONEVAL, México, agosto 2017.

¹⁵ En este caso se consideraron tres vertientes del gasto: social, salud y educación.

El segundo ejercicio tiene como información el Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP). Este índice permite conocer la tendencia de la proporción de la población que no podría adquirir la canasta alimentaria con su ingreso laboral. El informe de CONEVAL 2016¹⁶ apunta que la tendencia en la recuperación del ingreso en las zonas rurales ha sido decreciente desde 2014, mismo comportamiento que se observa en el presupuesto de las vertientes social, educativa y de salud, que reporta una disminución entre 2014-2017 de -10 por ciento.

GRÁFICA 11
COMPARATIVO ÍTLP, PEC Y PRESUPUESTO SOCIAL



FUENTE: elaboración propia con información de: Coneval, dimensiones de la pobreza y SHCP, PEC.

CAMBIOS Y TENDENCIAS EN LA POLÍTICAS DE APOYO AL CAMPO

En diversos estudios anteriores se señaló que el gasto de SAGARPA se caracterizaba por su regresividad y estar concentrado en pocas entidades federativas:

La creciente desigualdad y pobreza en el medio rural se explica por el carácter fuertemente regresivo del gasto público, al privilegiar a los productores de mayores ingresos. En efecto, el 10% de los productores más grandes concentran: 80% de ingreso objetivo o apoyos a la comercialización, 60% de los subsidios energéticos e hídricos, 55% de los apoyos para la adquisición de activos productivos de los programas de Desarrollo Rural y 45% de Procampo (OCDE, 2007; Scott, 2011:2).¹⁷

¹⁶ CONEVAL, 2017, *op. cit.*

¹⁷ UACH-CIESTAAM, *Red de innovación en políticas públicas para el desarrollo territorial rural*, México, 2011:2.

En este apartado se abordan estos temas relevantes con la finalidad de identificar cambios sustantivos o reforzamiento de tendencias en la asignación del presupuesto de esta institución y de las entidades financieras de apoyo al campo.

Programa Proagro Productivo

Haight y Fox (2010:7)¹⁸ decían de Procampo que

[...] el programa no ha implementado un techo para limitar el monto de pagos que un individuo o empresa puede recibir [...] resulta que la mayoría de los productores más pobres (los que tienen menos de 5 ha) están completamente *excluidos* del programa aun cuando figuran entre sus supuestos beneficiarios [...] un análisis económico reciente del Banco Mundial señala que “el gasto en agricultura es tan regresivo que anula aproximadamente la mitad del efecto redistributivo del gasto en desarrollo rural [...] porque más de la mitad se concentra en el decil más rico”. Así que la aguda concentración de los subsidios agrícolas (excepción hecha de Procampo) en unas cuantas manos ya privilegiadas, está *agudizando* la desigualdad.

En el transcurso del tiempo Procampo sufrió modificaciones tanto de nombre (ahora se llama Proagro Productivo), como en su reglas de operación en el sentido de topes máximos que podía recibir un productor y la cuota por superficie habilitada. Hasta 1995 Procampo permitía apoyar solamente a los productores que sembrasen maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya, algodón, cártamo y cebada forrajera. No fue sino hasta el ciclo otoño-invierno 1995/1996 que se permitió la entrada a todo cultivo lícito y a la superficie en explotación pecuaria o forestal.

En 1998, una persona física podía obtener los apoyos por superficies mayores a 100 hectáreas de riego o 200 de temporal para un solo predio. Además, tenía acceso a los apoyos cualquier arrendatario que documentara el arrendamiento de superficies mayores a las establecidas por la ley para mantener en propiedad, siempre y cuando presentara una solicitud por cada predio cuyo propietario o legal poseedor no rebase el límite establecido por la ley.

En las Reglas de operación 2007 se estableció que el apoyo por hectárea sería de \$873.00, y el monto máximo de apoyo que podía recibir un productor, sería de acuerdo a lo siguiente: las personas físicas hasta 100 hectáreas

¹⁸ Jonathan Fox y Libby Haight, “Síntesis de hallazgos. Tendencias en la política de subsidios agrícolas”, en *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, México, 2010.

de riego o 200 de temporal, o superiores en los casos previstos en la fracción XV del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y hasta 2 500 hectáreas de riego y 5 000 de temporal para las sociedades mercantiles y civiles.

Hasta aquí el Procampo beneficiaba a los que más tierra tenía o a las personas que podían arrendar grandes superficies. Ante las críticas al programa, en 2009 SAGARPA estableció un límite de apoyo de hasta 100 mil pesos por persona física beneficiaria, por ciclo agrícola. En 2014 cambió de nombre a Proagro Productivo y estableció topes de acuerdo al tamaño del predio y a la disponibilidad de agua para regar, otorgando montos mayores a los productores de autoconsumo, especialmente a los que tienen predios hasta tres hectáreas de temporal y ubicados en los municipios del Programa Nacional México Sin Hambre (PNMSH).

En 2015 el cambio fue mínimo, pues sólo se ajustó la cuota para el grupo de transición que pasó de 963 a mil pesos. Para 2006 se reducen los apoyos para los productores en transición y comerciales a 800 y 700 pesos por hectárea, respectivamente. Asimismo, el límite de superficie de incentivo por productor agrícola sería el de 100 hectáreas de riego o su equivalente en temporal, y 2 500 hectáreas de riego o su equivalente por persona moral, excepto para el componente de Proagro Productivo cuyo máximo de apoyo es de 80 hectáreas, independientemente de su régimen hídrico.

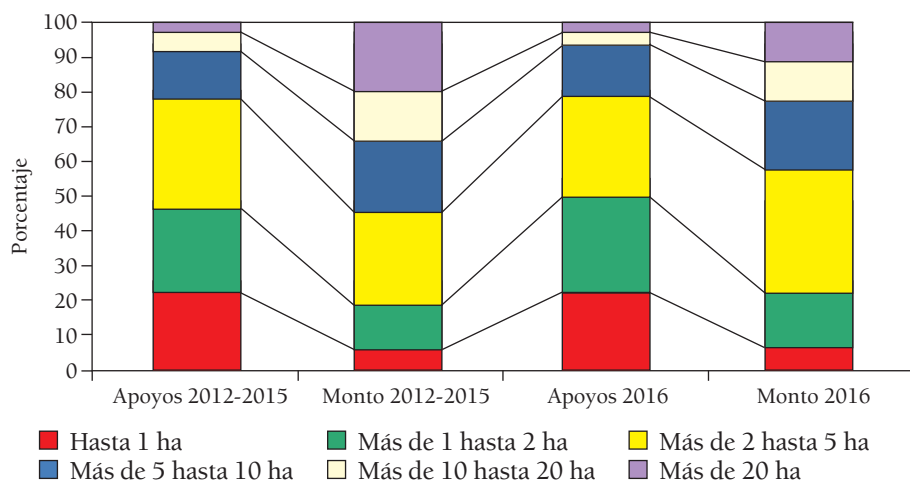
En 2017 se dan dos cambios: *a*) la superficie elegible del predio, se refiere a la superficie mayor incentivada por predio, a través del componente Proagro Productivo, misma que no deberá exceder de 80 hectáreas; y *b*) las cuotas se reducen para los estratos más altos.

Estas modificaciones hicieron menos regresivo el programa y tendieron a favorecer a los productores pequeños registrados en el padrón. Entre 2012-2015, los productores de hasta cinco hectáreas representaban el 78% y les correspondía el 45.6% de los recursos. Para 2016 los porcentajes fueron 45.6 y 58.2%, respectivamente, con lo que el monto creció para este estrato en un 13%. En contraste, los productores de más de 20 hectáreas —que representan alrededor del 2% del padrón— recibieron el 19.6% en 2015 y el 11.2% en 2016. Como las cuotas para los productores grandes disminuyeron en 2017, todavía se van a concentrar los recursos en los estratos más pequeños.¹⁹

A manera de conclusión y comparando con las observaciones que se hicieron respecto al programa se tienen los siguientes resultados: *a*) hay una mejor distribución de los recursos del programa pues ahora los pequeños productores hasta cinco hectáreas concentran el 58.2%; *b*) se lograron

¹⁹ Cuando se disponga del padrón 2017 se podrá constatar esta afirmación.

GRÁFICA 12
DISTRIBUCIÓN DE PROAGRO PRODUCTIVO POR TAMAÑO DE PREDIO



FUENTE: elaboración propia con información del ejercicio de los programas de SAGARPA 2015-2016.

acotar los apoyos a los grandes productores mediante máximo de superficie apoyada y montos menores, falta el doble pago por ciclo agrícola, y c) como el padrón se mantiene cerrado, no mejoró la cobertura del programa en los estados del centro y sur del país.

Programa Progan Productivo

Rodríguez (2013:14),²⁰ en el trabajo los *Subsidios destinados al sector ganadero* concluye:

En lo tocante a la distribución de dichos recursos públicos, el estudio del ejercicio del PROGAN 2008 muestra, como lo hacen otros, una importante concentración de los recursos en los grandes productores (en este estudio se entiende por *grande productor* al ganadero que posee más 300 UA, que es el tope máximo de apoyo del PROGAN). La ganadería de carne que se lleva la mayor parte del recurso: el 2.46% de los perceptores que tienen más de 155 UA se llevaron 32.62% de los recursos entregados a este tipo de ganadería. Si observamos los beneficiarios que tienen 300 o más cabezas de ganado, éstos representan sólo el 0.65% de los ganaderos apoyados, a pesar de ello recibieron el 18.74% del monto entregado a la ganadería de carne.

²⁰ Guadalupe Rodríguez, *Subsidios destinados al sector ganadero. El caso de Progan 2008*, disponible en <subsidiosalcampo.org.mx>, México, 2013.

Al igual que el Proagro-Procampo, para los apoyos ganaderos existió la presión desde distintas instancias para que el programa estableciera montos de apoyo por productor y que disminuyeran las cuotas a los productores con hatos mayores.

Las ROP de 2003, cuando inicia el Progan, establecían que para proyectos de pequeñas propiedades, se apoyaría hasta un máximo de 300 vientres bovinos en edad reproductiva del total de la población de ganado en el predio. Además, se estableció la primera restricción, al señalarse que el productor elegible que resultara beneficiario en el periodo 2003-2006, sería apoyado hasta con \$1 800.00 por vientre bovino en edad reproductiva, sujeto a la disponibilidad presupuestal anual y de acuerdo a los años de beneficio del programa. En las ROP de 2008 se establecieron los estratos de apoyo y los montos de subsidio por estrato; en 2014, en el estrato A, aumenta un peso el apoyo por vientre y colmena de algunas especies y disminuye el apoyo en bovinos de carne y lecheros, y en el estrato B disminuyen los poyos por especie; en 2015 no hay cambios, salvo que aparece el rubro de apoyo a conejos; en 2016 aparece el rubro de apoyo a cerdos, se aumenta el apoyo a conejos en ambos estratos y disminuye el número de apoyos por vientre y especie para el estrato B; y finalmente, en 2017 desaparecen los estratos y los apoyos por especie disminuyen.

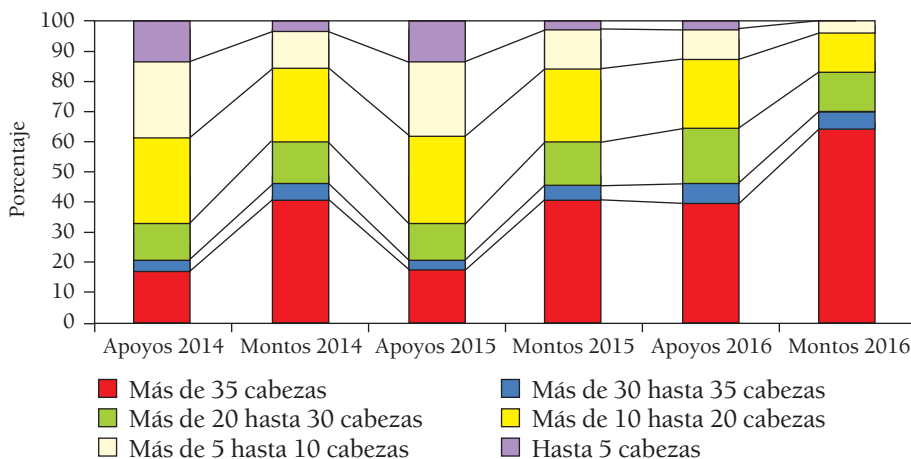
Estos cambios en las ROP, a diferencia de Proagro Productivo, no se reflejaron en una mejor distribución de los apoyos por estrato de productor. En 2016, los apoyos por vientre para ganado bovino de doble propósito y de carne —del estrato con más de 35 cabezas que representaba el 39.8% del padrón de beneficiarios— se llevó el 64.5% del presupuesto ejercido, mientras que los estratos hasta diez cabezas de ganado, los porcentajes fueron 12.6 y 3.7%, respectivamente. Es importante señalar que en 2017, el estrato de más de 35 cabezas ya no aparece en reglas de operación, lo que se reflejó en una disminución de presupuesto para el programa en 2017, de 943 millones de pesos con respecto a lo que se ejerció en 2016; y en el PPEF 2018 va continuar la acotación a 35 cabezas, pues sólo se actualizó el presupuesto con respecto al 2017.

Apoyos a la comercialización

Echánove Flavia (2013:19-20),²¹ en un trabajo para la página de *Subsidios al Campo*, señaló sobre los apoyos a la comercialización:

²¹ Flavia Echánove, *Apoyos del gobierno a la comercialización de granos: los programas de agricultura por contrato y coberturas de precios*, disponible en <subsidiosalcampo.org.mx>, México, 2013.

GRÁFICA 13
DISTRIBUCIÓN DEL PROGAN POR NÚMERO DE CABEZAS DE GANADO BOVINO
2014-2016



FUENTE: elaboración propia con los padrones de SAGARPA 2014-2016.

[...] la concentración de los apoyos del programa de coberturas de precios es también evidente a nivel geográfico, habiendo beneficiado mayoritariamente a estados del norte del país. Así, en 2010, los estados de Sinaloa, Tamaulipas, Sonora, Chihuahua y Baja California fueron receptores del 73% del monto total con que fue apoyado el programa. Los otros dos estados que les siguieron en importancia, Jalisco y Guanajuato, concentraron conjuntamente el 13% de los apoyos. Para 2011, la concentración en las mencionadas entidades norteañas aumentó, ya que a ellas se dirigió el 80% de los recursos del programa.

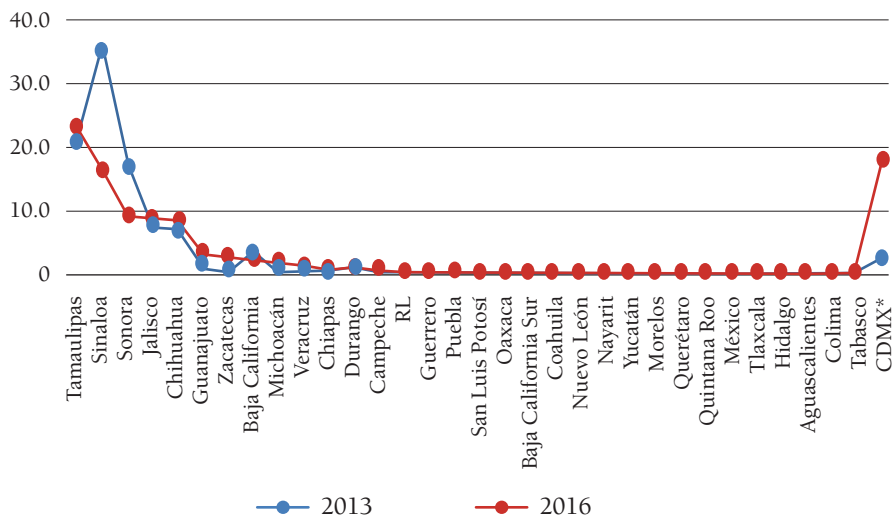
La situación no cambió con lo reportado por Echánove en 2013, los estados de Tamaulipas, Sinaloa, Sonora, Jalisco y Chihuahua concentraron el 86.2% de los apoyos dirigidos a la comercialización en 2015 y en 2016, al corte al primer semestre, en los mismos estados se lleva invertido 64.7% del presupuesto.

Financiamiento

El trabajo realizado por Meza (2013:32)²² para la página *Subsidios al Campo*, con información de 2010, concluyó que el financiamiento a las activida-

²² Miguel Meza, *Los servicios financieros en el sector rural*, disponible en <subsidiosalcampo.org.mx>, México, 2013.

GRÁFICA 14
COMPARATIVO APOYOS A LA COMERCIALIZACIÓN
2013-2016



FUENTE: elaboración propia con información del ejercicio de los programas de SAGARPA 2016.

des agropecuarias y forestales, por lo general favorecía a sectores con cierta capacidad productiva.

A FIRA le gusta resaltar que los principales beneficiarios de su crédito son los productores de bajos ingresos, pues en los últimos años el número de beneficiarios en este estrato ha aumentado y además representa el abrumador 96.8% de sus prestatarios frente a los productores de altos ingresos que sólo representan el 3.2%. Sin embargo, si vemos el monto de los recursos que se han canalizado a estos sectores en los últimos años, la cuestión cambia radicalmente, pues resulta que los productores de bajos ingresos que representan el 96.8% del total de los acreditados por FIRA recibieron el 40.7% del total del crédito, mientras los productores de más altos ingresos, que representan el 3.3% recibieron el 59.3%, lo que nos muestra la enorme inequidad en la distribución del crédito FIRA y la marcada concentración del mismo en los prestatarios de mayor ingresos, y aunque esta situación no es nueva en los últimos quince años se ha agravado.

En este caso comparamos dos momentos distintos: 2010 versus 2016.²³ Es importante señalar que en 2010, FIRA clasificaba a los productores en tres

²³ En este caso nos referimos al financiamiento o colocación de cartera, no a los recursos de subsidios.

categorías: PD1, PD2 y PD3.²⁴ A partir de 2014 la clasificación cambió a cinco categorías: E1, microempresa; E2, empresa familiar; E3, pequeña empresa; E4, mediana empresa; y E5, empresa grande.²⁵ Se observa una concentración del financiamiento en grandes empresas o productores. Los más favorecidos son los productores o empresas con mayores recursos. En 2010, como lo señaló Meza, los PD3 recibieron el 59.3% del financiamiento, mientras que en 2016 las empresas grandes se llevaron 64.4%. Igualmente crecieron las desigualdades entre estratos: en 2010 los PD1 recibieron en promedio 16 261 y los PD3, 52 562 pesos. Para 2016 los apoyos fueron: 6 620 para microempresarios y de 108 736 pesos para grandes empresas.

Es importante señalar que en el caso de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND), se observa menos concentración del crédito por tipo de productor o empresa,²⁶ mientras que en FIRA las diferencias entre los extremos fue de 15 veces; en la FND la diferencia entre PD1 y grandes empresas fue de 12 veces. En 2016, en promedio, los PD1 recibieron 370 pesos, mientras las grandes empresas fueron casi cinco mil pesos. En el caso de la concentración, los PD1 representan el 30% de los acreditados y les correspondió el 14.1% del financiamiento, mientras que las grandes empresas sus porcentajes son 1.9 y 12%, respectivamente. Es decir, en la FND es ligeramente menor la diferencia entre estratos y menos concentrado en las grandes empresas.

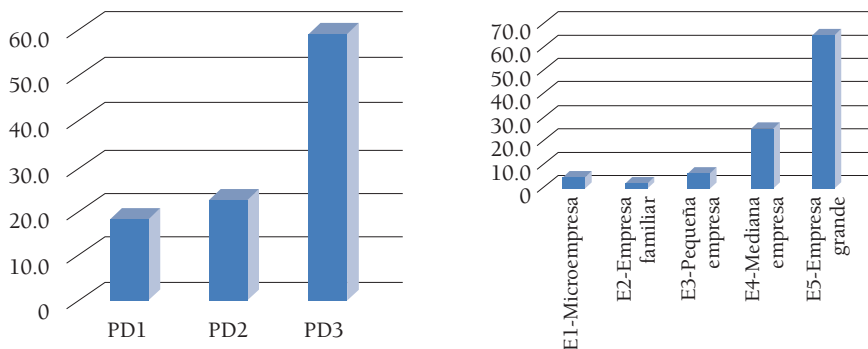
Sobre la distribución geográfica del financiamiento se observa una concentración en entidades del norte y occidente del país. Las entidades de Sinaloa, Jalisco, Chihuahua, Sonora, Michoacán, Guanajuato y Tamaulipas concentran el 52.7% del financiamiento que otorgó FIRA y FND en 2016, cuando en estas siete entidades se concentran el 17.7% de las Unidades de Producción (UP) con actividad agropecuaria y forestal. También se observa que ambas

²⁴ Los PD1 son aquellos productores en desarrollo cuyo Ingreso Neto Anual no rebasa mil veces el salario mínimo en la zona en que se realicen las inversiones; los PD2 tienen ingresos mayores a mil y hasta 3 mil, y los PD3 superan los 3 mil salarios mínimos anuales.

²⁵ E1, *microempresa*: persona física que se dedica a actividades primarias y/o actividades rurales no agropecuarias y monto de crédito hasta diez mil UDI por acreditado final; E2, *empresa familiar*: persona física o moral con actividades económicas en el sector primario y/o rural y monto de crédito hasta 33 mil UDI por acreditado final; E3, *pequeña empresa*: persona física o moral con alguna actividad en el sector primario y/o rural y monto de crédito no rebasa los 160 mil UDI por acreditado final; E4, *mediana empresa*: persona física o moral con alguna actividad en el sector primario y/o rural y monto de crédito de hasta cuatro millones de UDI por acreditado final de cuatro millones de UDI por acreditado final, y E5, *empresa grande*: persona física o moral con alguna actividad en el sector primario, de transformación de productos agropecuarios, forestales y pesqueros, agroalimentario y/o rural y monto de crédito de más de cuatro millones de UDI por acreditado final.

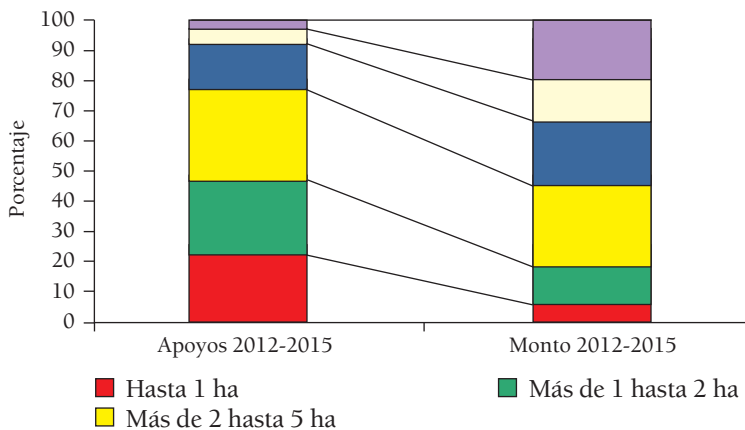
²⁶ Por no disponer de la información de 2012 o años anteriores, no se realizó el comparativo.

GRÁFICA 15
FIRA: FINANCIAMIENTO POR TIPO DE PRODUCTOR, 2010-2016



FUENTE: elaboración propia con información de FIRA, 2010-2016.

GRÁFICA 16
FND DISTRIBUCIÓN DEL CRÉDITO POR TIPO DE PRODUCTOR Y EMPRESA, 2016



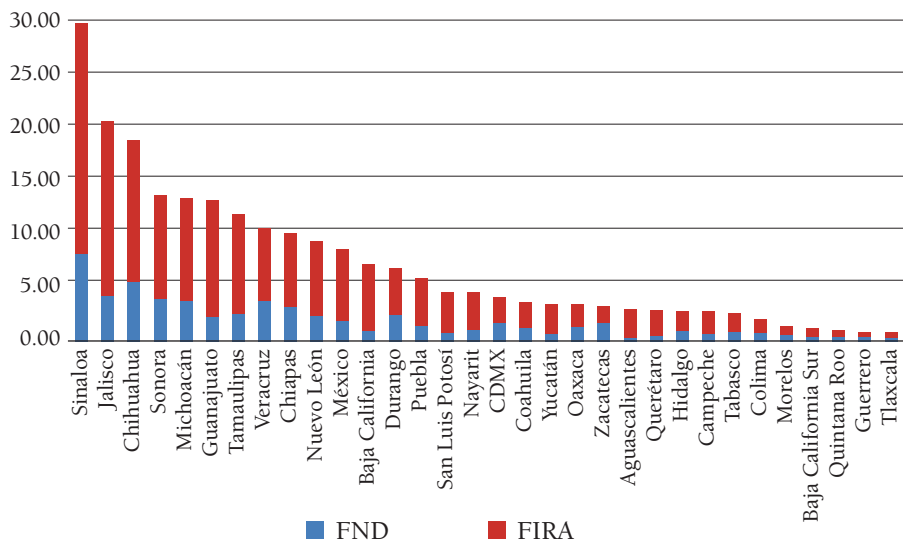
FUENTE: elaboración propia con información de la FND.

instituciones favorecen más o menos a las mismas entidades duplicando esfuerzos.

Programa Especial de Energía para el Campo

De acuerdo con SAGARPA, el Programa tiene como finalidad que las personas físicas y morales que realicen actividades agrícolas y que utilicen energía eléctrica en el bombeo y rebombeo de agua para uso de riego agrícola, sean beneficiarios de la Cuota Energética de energía eléctrica a tarifas de

GRÁFICA 17
DISTRIBUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO POR ENTIDAD FEDERATIVA
(MILES DE MILLONES DE PESOS)



FUENTE: elaboración propia con información del ejercicio de los programas de FIRA y FND 2016.

estímulo, para incentivar los procesos primarios de las actividades agrícolas. El sector al que va dirigido el programa es

[...] cualquier productor que se dedica a las actividades agrícolas y que utilice energía eléctrica en el bombeo y rebombeo de agua para uso de riego agrícola, mismos que deberán estar al corriente en sus obligaciones con la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA).²⁷

Con base en el ejercicio del presupuesto 2015 que reporta SAGARPA, se pueden sacar varias conclusiones: a) los apoyos en la tarifa de estímulo significaron 24 655 millones de pesos,²⁸ lo que representa un alto subsidio, mayor a lo que se desembolsa en Procampo, apoyos a la comercialización y Progan juntos en un año; b) beneficia sólo a los productores que disponen de riego

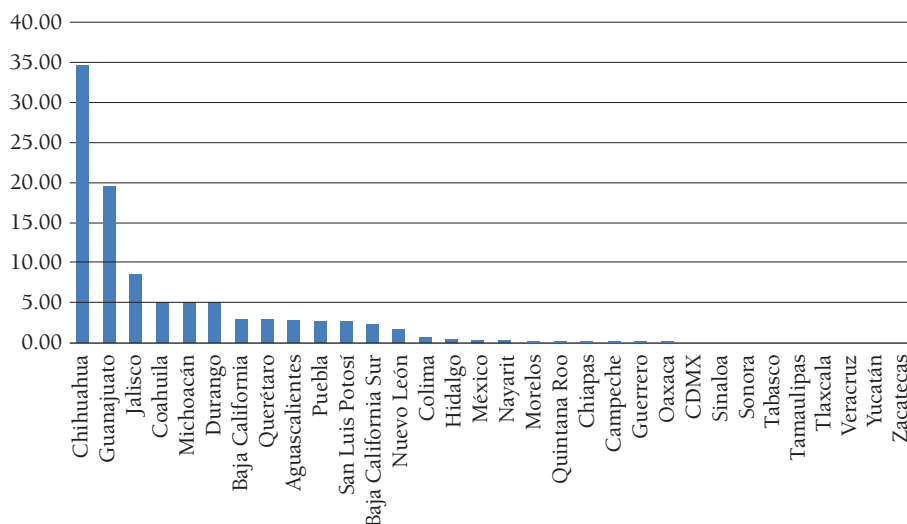
²⁷ SAGARPA, disponible en <<https://www.gob.mx/sagarpa/acciones-y-programas/programa-especial-de-energia-para-el-campo-en-materia-de-energia-electrica-de-uso-agricola>>.

²⁸ Es importante señalar que el subsidio a la tarifa no son en recursos líquidos, en los recibos que emite la CFE se registra el costo real y el costo considerando el subsidio con lo que disminuye en el recibo la tarifa a pagar.

de bombeo y rebombeo; para ese año se dieron 65 530 apoyos; si cada apoyo representa un productor, se atendió el 1.7% de las UP con actividad agrícola y 10.4% de las UP que disponen de riego; c) 78.5% del apoyo se ejerció en seis estados: Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Coahuila, Michoacán y Durango; d) el monto promedio por apoyo fue de 376 mil pesos, lo que significa un alto subsidio a este tipo de productor, y e) no se apoyó a los estados de Ciudad de México, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

GRÁFICA 18

DISTRIBUCIÓN DE APOYOS PROGRAMA ESPECIAL DE ENERGÍA PARA EL CAMPO



FUENTE: elaboración propia con información del ejercicio de los programas de SAGARPA, 2016.

Es importante reflexionar sobre este subsidio que se otorga. El Centro Mario Molina, en la presentación del trabajo “Reforma y desacoplamiento de subsidios eléctricos que causan la sobreexplotación de los acuíferos”,²⁹ señala entre otras cosas: a) la tasa a la que se incrementa el número de acuíferos sobreexplotados no es sostenible; b) la sobreexplotación es causada o agravada por los subsidios actuales a la electricidad para bombeo del agua; c) el subsidio bruto es de 15 mil millones de pesos anuales (en 2015 la cuota energética anual, de acuerdo con el padrón de beneficiarios, fue de 24 mil pesos); d) el gasto gubernamental por el subsidio a la tarifa eléctrica

²⁹ Centro Mario Molina para Estudios Estratégicos del Sector Ambiental (s/f), “Reforma y desacoplamiento de subsidios eléctricos que causan la sobreexplotación de los acuíferos”, presentación power point, disponible en <www.centromariomolina.org>.

del sector agrícola, entre 2003-2013 creció 1.57 veces en diez años; e) el subsidio genera a corto plazo falsa rentabilidad de ciertos cultivos; a mediano plazo no hay incentivos a adoptar y mantener mejores tecnologías; y a largo plazo, pérdida de competitividad del sector y agotamiento crítico de mantos freáticos que incrementarán aún más los costos por bombeo, y f) es un subsidio que beneficia más a los agricultores más ricos, al decil X le correspondió el 53.7% del monto, con un promedio de 409 mil pesos por usuario, mientras que el decil I recibe en promedio 113 pesos al año.

Distribución de los apoyos de SAGARPA por entidad federativa

Robles (2013:6-7),³⁰ al analizar el presupuesto de SAGARPA 2007-2010, llegó a las siguientes conclusiones: “en términos absolutos se ejerció el 40% del presupuesto en cinco entidades: Sinaloa, Tamaulipas, Sonora, Jalisco, y Chihuahua”. Además señala que

[...] la concentración del presupuesto en ciertas entidades es una constante año con año. Los cuatro años analizados del presupuesto por entidad federativa (2007-2010) presentan la misma curva de distribución, la única diferencia observable es que en los últimos dos años las diferencias de montos recibido por entidad son menores cuando se comparan entre ellas [...] Cada programa de SAGARPA elaboró una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y estableció la problemática que quería resolver; sobre esta lógica pareciese que los productores más capitalizados son los que más deficiencias tienen y los que acumulan todos los problemas los cuales no resuelven, pues año con año reciben apoyos.

Con la información de 2016³¹ se encuentra casi el mismo comportamiento. Aparecen las cinco entidades y se agregan dos más: Veracruz y Chiapas. Estas siete entidades concentraron el 41.2% del presupuesto ejercido en ese año, cuando sólo registran el 29.3% de las UP. La aparición de otros estados y una menor concentración de los subsidios tienen que ver con la disminución del presupuesto a algunos programas, a los topes máximos que puede recibir un productor y a mayores recursos a algunos programas de apoyo a medianos y pequeños productores.

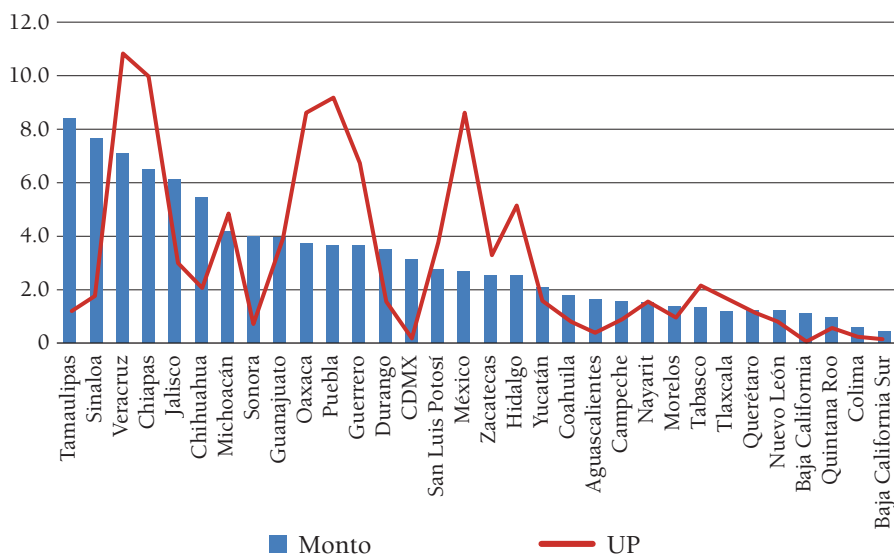
Otra de las conclusiones es que no se encuentra una relación entre montos ejercidos y el número de UP que existen en cada entidad federativa. Por

³⁰ Héctor Robles, “Ejercicio del presupuesto de SAGARPA por programa y entidad federativa”, disponible en <subsidiocalcampo.org.mx>, México, 2013.

³¹ No se incluyó el estímulo que otorga el Programa Especial de Energía para el Campo y los recursos financieros de FND y FIRA, por tener otra característica distinta a los subsidios que otorga SAGARPA mediante sus programas.

ejemplo, Tamaulipas y Sinaloa, que ejercieron el 16.1% del presupuesto, sólo registran el 3.1% de las UP, mientras que Chiapas y Veracruz sus porcentajes son 13.6 y 20.8%, respectivamente. En ese sentido, estados como Tamaulipas, Sinaloa, Sonora, Chihuahua y Jalisco se ven favorecidos, mientras que los estados del sur del país se ven desfavorecidos con la distribución del presupuesto.

GRÁFICA 19
SAGARPA: MONTO EJERCIDO 2016 VERSUS UNIDADES DE PRODUCCIÓN



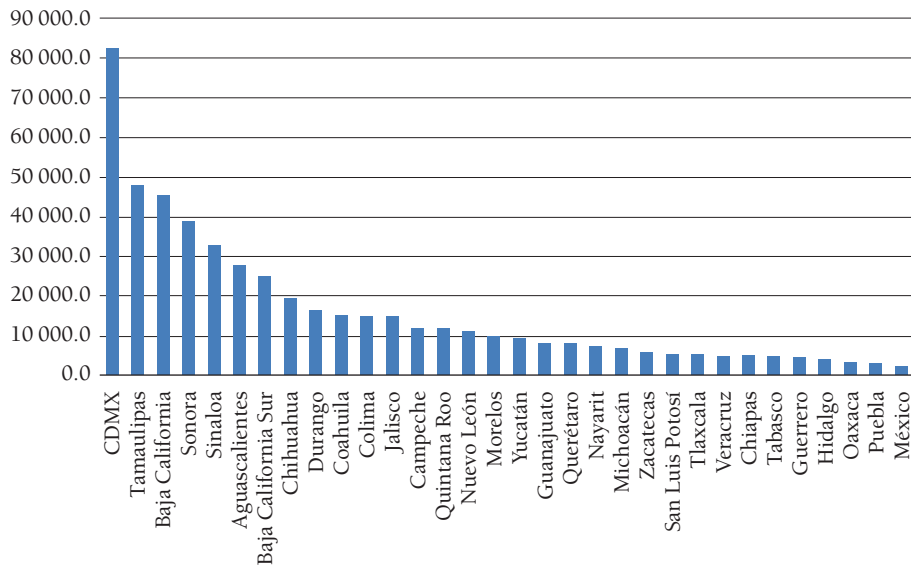
FUENTE: elaboración propia con información del ejercicio de los programas de SAGARPA 2016.

Lo anterior se refleja cuando se obtiene el per cápita. Para este ejercicio se dividió el monto ejercido entre el total de UP con la actividad agropecuaria que se registra en cada entidad federativa. Aparece la Ciudad de México en primer lugar porque una parte importante del presupuesto de comercialización se administra por ASERCA y se reporta en esta ciudad. Eliminando esta entidad, los apoyos per cápita más altos se otorgan en nueve estados del norte del país y los más bajos en nueve entidades del centro y sur de México.

Gasto federalizado de SAGARPA

Durante el periodo 2003-2017, en términos reales, el gasto que operan las entidades federativas conforme a las Reglas de Operación de SAGARPA, disminuyó en un 31%. Destaquemos algunos puntos relacionados con el

GRÁFICA 20
 MONTO PER CÁPITA POR UP POR ENTIDAD FEDERATIVA



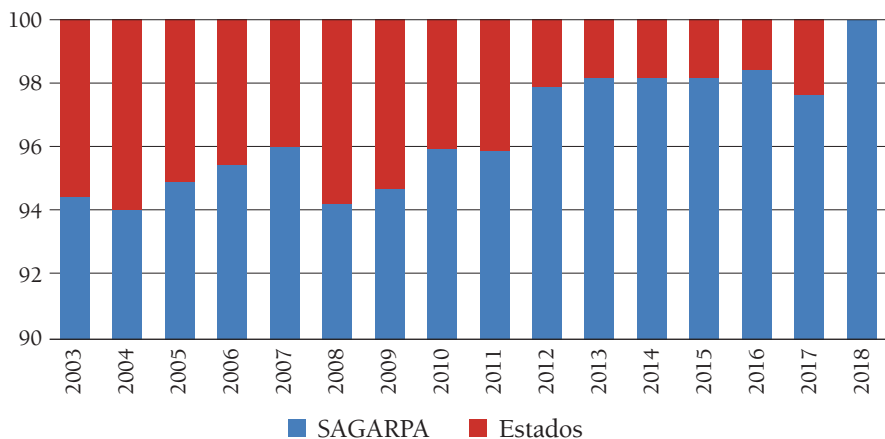
FUENTE: elaboración propia con información del ejercicio de los programas de SAGARPA, 2016.

presupuesto concurrente: a) los recursos para que operen las entidades federativas siempre han representado menos del 6% de los recursos de SAGARPA; b) a partir de 2009 los recursos destinados para este rubro disminuyeron de manera constante hasta 2016 y sólo se recuperaron a valores de 2012 en 2017; c) para 2018, en el PPEF no se asignaron recursos al programa concurrente; d) las aportaciones de SAGARPA a los estados alcanzaron sus picos en 2004 (5.9%) y 2008 (5.8%), y a partir de ese año empezaron a disminuir hasta representar sólo el 2.4% del presupuesto asignado a esta institución en 2017 y, como ya se dijo, no se asignó presupuesto en 2018. En conclusión, los recursos que operan los estados son muy bajos; cada año se fue centralizando y a su vez fueron disminuyendo. Este es otro tema a discutir: ¿deberían disminuir los recursos que operan las entidades federativas y cuál debería ser su participación?

Comparativo de los principales programas 2007-2018

Al revisar los principales programas y componentes de apoyo productivo en sus modalidades de transferencias condicionadas, proyectos productivos, desarrollo de capacidades, financiamiento e infraestructura se encontraron los siguientes resultados:

GRÁFICA 21
SAGARPA: GATO FEDERALIZADO 2003-2018



FUENTE: elaboración propia con información del PEF 2003-2017.

- En el PPEF 2018, al Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas no se le asignó presupuesto. Esto no significa que desaparezca, pues los recursos de los componentes federalizados, como el PESA, COUSSA y Extensionismo, sí cuentan con presupuesto; más bien la pregunta es la proporción del presupuesto de estos componentes que van a operar las entidades federativas.
- Con respecto a 2007, los dos programas que cuentan con padrón de productores: Proagro Productivo y Progan, reportan una disminución año con año de su presupuesto, lo que se explica por la disminución de las cuotas de apoyo y la depuración del padrón.
- El Programa de Apoyo a la Comercialización registra un incremento de 12.8% entre 2007-2018 y una disminución de -7.3% entre 2013-2018. El balance general de asignación presupuestal para este programa durante el periodo 2007-2018 es negativo si consideramos la inflación.
- En el PPEF 2018 sólo los componentes: PESA, Desarrollo de Zonas Áridas, Proagro Productivo, Progan y el Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, registran incrementos con respecto al presupuesto aprobado en 2017. En todos los casos el aumento es menor al 5%, lo que significa sólo una actualización de su presupuesto.
- Los componentes o programas ganadores en términos de presupuesto son: Desarrollo Productivo Sur Sureste; PESA; Tecnificación del Riego; Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola; PIMAF; El Campo en tus Manos; Joven Emprendedor; Desarrollo de

Capacidades y Extensionismo Rural; Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria; Acceso al Financiamiento; Agroasmex y FIRA.

- La situación cambia si el análisis se hace del periodo 2013-2018. Sólo resultan con mayores presupuestos: Desarrollo Productivo Sur Sureste (antes Trópico Húmedo); Desarrollo de las Zonas Áridas y PROCAFE e Impulso Productivo al Café.
- Todo el rubro de financiamiento y aseguramiento (FIRA, FND y Agroasmex) durante el periodo 2003-2018, disminuyeron paulatinamente el presupuesto asignado para subsidios.

CUADRO 4
COMPARATIVO PRESUPUESTO PRINCIPALES PROGRAMAS

<i>Programa o componente</i>	<i>Diferencia (%)</i>		
	<i>2007-2018</i>	<i>2013-2018</i>	<i>2017-2018</i>
Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas	- 100.0	- 100.0	- 100.0
Desarrollo Productivo Sur Sureste (antes Trópico Húmedo)	445.9	100.6	- 14.8
Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA)	139.0	- 13.4	2.4
Desarrollo Comercial de la Agricultura Familiar	- 100.0	- 100.0	
Desarrollo de las Zonas Áridas	28.8	79.7	2.4
Tecnificación del Riego	67.0	- 32.6	- 18.0
PROAGRO Cultivos Básicos y Estratégicos (antes Procampo)	- 25.2	- 33.5	4.1
PROGAN Productivo	- 48.2	- 51.6	4.8
Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola	733.6	- 11.8	- 13.6
Incentivos a la Comercialización	12.8	- 7.3	- 11.8
Programa de Incentivos para Productores de Maíz y Frijol (PIMAF)	104.6	- 6.9	- 56.6
PROCAFE e Impulso Productivo al Café	32.1	66.7	- 20.0
FAPPA	- 20.7	- 50.9	- 38.3
El Campo en tus Manos (antes PROMUSAG)	71.9	- 10.9	- 18.8
Jóven Emprendedor y Fondo de Tierras (2)	117.7	- 38.8	- 46.3
Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural	220.4	- 51.5	- 23.3

CUADRO 4 (CONTINUACIÓN)

<i>Programa o componente</i>	<i>Diferencia (%)</i>		
	<i>2007-2018</i>	<i>2013-2018</i>	<i>2017-2018</i>
Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	160.1	15.3	4.8
Acceso al Financiamiento (antes Acceso al Financiamiento en Apoyo: Pecuario, Agricultura y Pesca)	115.6	- 38.7	- 15.8
Capitalización Productiva Agrícola (antes Modernización de Maquinaria y Equipo)	- 21.4	- 21.4	2.5
AGROASEMEX	175.0	- 4.3	- 6.5
Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) (3)	66.7	- 22.3	- 16.7
Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND)	- 38.7	- 28.5	- 50.0
Agricultura Protegida (S) (4)		- 100.0	

1. Los programas cambian de nombre entre administraciones y en algunos años donde no aparece presupuesto no significa que no exista, sólo que no fue desglosado.

2. En algunos años incluye el Fondo de Tierras (2008-2013) y en otros es sólo Joven Emprendedor (2007, 2014-2015). En 2016-17 cambia de nombre.

3. Se refiere a los componentes de subsidios no al programa de acreditación.

4. El componente existe en 2016 y 2017 pero no está desglosado su presupuesto.

5. Algunos programas en el transcurso del tiempo cambiaron y pueden estar apoyando actividades distintas, por ejemplo El Campo en tus Manos, Joven Emprendedor.

6. (P) Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2018.

FUENTE: DOF, PEF 2007-2017 y PPEF 2018.

IMPORTANCIA DE LA PEQUEÑA AGRICULTURA

Las razones para poner en el centro a la pequeña agricultura son, como lo señala la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)³² en el Año Internacional de la Agricultura Familiar 2014:

- La agricultura familiar y a pequeña escala están ligadas de manera indisociable a la seguridad alimentaria mundial.
- La agricultura familiar rescata los alimentos tradicionales, contribuyendo a una dieta equilibrada, a la protección de la biodiversidad agrícola del mundo y al uso sostenible de los recursos naturales.

³² <<http://www.fao.org/family-farming-2014/es/>>.

- La agricultura familiar representa una oportunidad para dinamizar las economías locales, especialmente cuando se combina con políticas específicas destinadas a la protección social y al bienestar de las comunidades.

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

- Estadísticas comparables recopiladas para 81 países —que implican dos terceras partes de la población mundial y 38% de la superficie agrícola— muestran que 73% del total de explotaciones cuenta con menos de una hectárea de tierra y 85% con menos de dos hectáreas.³³
- Se estima que 500 millones de pequeños productores agrícolas en todo el mundo sostienen a unos dos mil millones de personas, es decir, un tercio de la población global. Además de representar un alto porcentaje de la producción agrícola mundial, esto incide en los medios, la calidad de vida y la seguridad alimentaria de millones de familias rurales. No existe razón para creer que esta posición cambie de manera sustancial en el corto y mediano plazos.³⁴
- En el futuro, se necesita un sistema agrícola que produzca alrededor de 50% más de alimentos para abastecer a los nueve mil millones de personas que habitarán el planeta en 2050; que provea alimentos para una nutrición adecuada; que aumente los niveles y la capacidad de recuperación de los ingresos y del empleo para la mayoría de los pobres del mundo (75% vive en áreas rurales y depende en gran medida de la agricultura como sustento); que entregue servicios ambientales —tales como el secuestro del carbono, la gestión de las cuencas hidrográficas y la preservación de la biodiversidad—, y que utilice más eficientemente los limitados recursos hídricos y del suelo.³⁵

En México, la importancia de la pequeña agricultura se refleja en los siguientes datos:

³³ HLPE, *Inversión en la agricultura a pequeña escala en favor de la seguridad alimentaria*, Informe del Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Roma, 2013:7-11.

³⁴ Aserca, *Las tendencias en la agricultura a pequeña escala y en los mercados de productos agroalimentarios*, páginas 7-11, disponible en <<http://www.infoaserca.gob.mx/claridades/revistas/244/ca244-7.pdf>>.

³⁵ Banco Mundial, 2014, *Agricultura: Resultados del sector. Un motor para el crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza*, abril, 2014:1, disponible en <<http://www.bancomundial.org/es/results/2013/04/15/agriculture-results-profile>>.

La pequeña unidad es predominante en el campo mexicano

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

CUADRO 5
UNIDADES DE PRODUCCIÓN TOTALES Y CON ACTIVIDAD AGROPECUARIA
Y FORESTAL POR TAMAÑO DE PREDIO

Tamaño de predio	UP	Hectáreas	Con actividad agropecuaria y forestal			%
			UP	%	Hectáreas	
Hasta 1 ha.	1 533 327	992 890	1 125 020	27.64	765 865	1.12
Más de 1 hasta 2 ha.	882 389	1 539 236	674 831	16.58	1 210 004	1.77
Más de 2 hasta 5 ha.	1 270 515	4 511 651	961 931	23.64	3 457 323	5.05
Más de 5 hasta 10 ha.	807 668	6 093 711	595 064	14.62	4 513 579	6.60
Más de 10 hasta 20 ha.	490 310	7 279 716	348 666	8.57	5 226 142	7.64
Más de 20 hasta 50 ha.	319 627	10 077 746	217 310	5.34	6 865 140	10.03
Más de 50 hasta 100 ha.	120 722	8 702 408	77 963	1.92	5 623 535	8.22
Más de 100 hasta 1000 ha.	111 776	29 291 866	62 524	1.54	16 157 343	23.61
Más de 1000 hasta 2500 ha.	7 364	11 620 392	3 772	0.09	5 967 642	8.72
Más de 2500 ha.	5 147	32 239 493	2 857	0.07	18 649 030	27.25
Total	5 548 845	112 349 110	4 069 938	100.00	68 435 603	100.00

FUENTE: INEGI, Censo Agrícola Ganadero 2007.

Es la unidad de producción que más ha crecido en el país

Las UP menores a cinco hectáreas, en lugar de disminuir en el transcurso del tiempo como se pretendió con muchas políticas agrarias, se han multi-

plicado, su crecimiento en 80 años fue del 708.7%, al pasar de 332 mil que existían en 1930, a 2.6 millones de unidades en el 2007, lo que la convierte en la característica que distingue a los productores de nuestro país.

CUADRO 6
COMPARATIVO UNIDADES DE PRODUCCIÓN CON MENOS DE CINCO HECTÁREAS
1930-2007

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

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

Produce una parte muy significativa de nuestros alimentos y tiene una fuerte presencia en la producción de maíz y frijol

A pesar de sus condiciones precarias para producir y a la falta de apoyos económicos gubernamentales, la pequeña agricultura tiene una enorme importancia en la economía agropecuaria de México, pues representa el 39% de la producción agropecuaria nacional.³⁶ Además, siete de cada diez productores de maíz (blanco y amarillo) y seis de cada diez de frijol tienen menos de cinco hectáreas. Los pequeños productores son mayoría en la producción de maíz y frijol, principales cultivos en nuestra dieta, los encontramos prácticamente en todo el país, en los distintos climas, en condiciones orográficas contrastantes y con sistemas de producción muy diversos entre sí.

Generan la mayor parte del empleo agropecuario

Las UP menores a cinco hectáreas generan el 56.8% de los empleos del sector, tanto familiares como contratados. Si les sumamos las UP hasta diez hec-

³⁶ IICA, "Aportes del IICA a la gestión del conocimiento de la agricultura en México", 2012:75.

CUADRO 7
PRODUCTORES DE MAÍZ AMARILLO Y BLANCO Y FRIJOL POR TAMAÑO DE PREDIO

<i>Cultivo</i>	<i>Predio</i>	<i>UP</i>	<i>%</i>
Maíz Amarillo	Total	510 311	100.00
	Hasta 5 ha	374 372	73.40
	Más de 5 hasta 10 ha	66 152	13.00
	Más de 10 ha	69 787	13.70
Maíz Blanco	Total	2 283 629	100.00
	Hasta 5 ha	1 610 275	70.50
	Más de 5 hasta 10 ha	336 272	14.70
	Más de 10 ha	337 082	14.80
Frijol	Total	622 264	100.00
	Hasta 5 ha	377 227	60.62
	Más de 5 hasta 10 ha	121 394	19.51
	Más de 10 ha	123 643	19.87

FUENTE: INEG, Censo Agrícola Ganadero 2007.

tareas llegan al 74.1%. Es decir, tres de cada cuatro empleos se localizan en la pequeña y mediana agricultura, mientras que en las UP mayores o iguales a 100 ha sólo contratan al 7.9% de los trabajadores agrícolas.

Importantes abastecedores de la agroindustria

Robles (2012), en la revisión documental que realizó para el estudio “Dinámica del mercado de tierras en América Latina y el Caribe”, encontró

[...] distintos tipos de agroindustria que se relacionan de diversas maneras con los productores: *a)* agroindustrias donde sus socios no son propietarios de tierra y sólo compran materias primas; *b)* grandes y medianos productores tecnificados que son parte de la empresa y operan como empresarios y productores; *c)* empresas que establecen, con los productores primarios, convenios de abastecimiento de materias primas, y *d)* productores de pequeña escala, que venden a intermediarios su producción para abastecer a la agroindustria [...] Uno de los resultados que resaltan del estudio es que la mayoría de los productores ligados a la agroindustria son minifundistas. Los maiceros tienen

CUADRO 8
EMPLEO FAMILIAR Y CONTRATADO POR TAMAÑO DE PREDIO

Tamaño de predio	Total	%	Trabajo familiar	%	Contratado	%
Hasta 2 ha.	3.371.142	39,0	1.786.586	50,9	1.584.556	30,8
Más de 2 hasta 5 ha.	2.113.675	24,4	779.256	22,2	1.334.419	26,0
Más de 5 hasta 20 ha.	2.127.215	24,6	692.538	19,7	1.434.677	27,9
Más de 20 hasta 50 ha.	534.059	6,2	153.517	4,4	380.542	7,4
Más de 50 hasta 100 ha.	229.432	2,7	54.801	1,6	174.631	3,4
Más de 100 hasta 1000 ha.	248.697	2,9	41.319	1,2	207.378	4,0
Más de 1000 hasta 2500 ha.	15.097	0,2	1.715	0,0	13.382	0,3
Más de 2500 ha.	11.022	0,1	820	0,0	10.202	0,2
Total	8.650.339	100	3.510.552	100	5.139.787	100

FUENTE: INEGI, Censo Agrícola Ganadero 2007.

2.7 hectáreas en promedio por productor; caña de azúcar, 5 ha; hortalizas, 6 ha; frutas 5 ha o menos; café, 1,9 ha; cebada, 6 ha, y tabaco 2 ha.³⁷

Legado agrícola de nuestros ancestros

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

³⁷ Héctor Robles, "El caso de México", en *Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*, FAO, México, 2012:337.

La cocina tradicional mexicana fue inscrita en 2010 en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad como un

[...] un modelo cultural completo que comprende actividades agrarias, prácticas rituales, conocimientos prácticos antiguos, técnicas culinarias y costumbres y modos de comportamiento comunitarios ancestrales. Esto ha llegado a ser posible gracias a la participación de la colectividad en toda la cadena alimentaria tradicional: desde la siembra y recogida de las cosechas hasta la preparación culinaria y degustación de los manjares.³⁸

Por todo lo anterior proponemos:

- a) Una definición e identificación precisa de los pequeños productores (población objetivo) a nivel nacional, estatal y local.
- b) Un programa con componentes coordinados y complementarios entre sí, o una única institución con programas con las mismas características, de tal forma que el productor reciba un conjunto articulado de servicios complementarios suficientes para resolver los problemas y estimular procesos de desarrollo crecientemente autosustentados.
- c) Dichos componentes o programas de apoyo a la pequeña agricultura en lo esencial incluyen y se limitan a: a) innovación tecnológica; b) servicios de asistencia técnica, legal y contable a la gestión empresarial individual y asociativa; c) asociatividad económica a nivel local y territorial; d) acceso a mercados y comercialización; e) acceso al financiamiento de capital de trabajo e inversiones; f) conservación y manejo de recursos naturales; g) en algunos casos pero no siempre, inversión en infraestructura comunitaria y predial de relativamente bajo costo y complejidad (sistemas de riego tecnificado, acopio y bodegajes, pools de maquinaria agrícola, etc). Lo anterior, por supuesto que no impide que los pequeños productores accedan a los servicios de programas generales de sanidad animal y vegetal, ciencia y tecnología, información de mercados, promoción de exportaciones, etc. Los países que cuentan con programas de reforma agraria, por lo general los separa los programas de fomento productivo de la agricultura familiar.
- d) Diseños flexibles que se puedan adecuar a las muy diversas realidades y necesidades locales, lo que usualmente se combina con un enfoque territorial en la implementación de los programas.
- e) Aunque hay recursos que se ejecutan mediante el procedimiento de atención a la demanda recibida por ventanilla, los países más avanzados en sus políticas de pequeña agricultura (por ejemplo, Brasil y Chile,

³⁸ <<http://www.unesco.org/culture/ich/index.php?lg=es&pg=00011&RL=00400>>.

al igual que los europeos, Nueva Zelanda y Australia) suelen identificar la población y territorio a atender con base en indicadores que expresan los objetivos de la política pública, para luego en cada territorio definir un programa o proyecto para un número importante de productores, que utiliza en forma articulada varios o todos los componentes señalados en el punto (c). La prestación de los servicios a los productores en cada proyecto territorial, en muchos casos se deja en manos de prestadores no gubernamentales (despachos de profesionistas, ONG, departamentos técnicos de organizaciones de productores, etcétera).