



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

## FACULTAD DE ECONOMÍA

---

Centro de Educación Continua y Vinculación.  
Seminario de Titulación en Economía  
Pública.

**Política pública, seguridad alimentaria “PESA” y  
los objetivos del desarrollo sostenible en México:  
2004-2014.**

### ENSAYO

Que para obtener el título de

LICENCIADO EN ECONOMÍA

Presenta:

LORENZO ROMÁN CÁRDENAS GUZMÁN



TUTOR: LIC. DANIEL VILLARRUEL PALMA

Ciudad Universitaria, Ciudad de México, febrero 2019.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradezco al Centro de Educación Continua de la Facultad de Economía de la UNAM por darme la oportunidad de titulación en la modalidad de ensayo del Seminario Economía Pública. Especialmente a mi tutor de tesis el Lic. Daniel Villarruel Palma por sus observaciones y comentarios; así como por su orientación permanente a lo largo del desarrollo de este trabajo, revisando la construcción metodológica del ensayo; y del contenido sustentado en postulados de la ciencia económica. También quiero agradecer al Dr. Jorge Alfonso Calderón Salazar por su amabilidad y generosa lectura del ensayo; a los profesores de la Generación 1970 – 1974 de la Facultad de Economía y a mis compañeros del seminario de economía pública.

Dedico este trabajo a la compañera de mi vida Mariel quien con paciencia me alentó a terminar este proyecto y depositó su confianza en la vida que se encargaría de confrontarme para retomar y concluirlo. A nuestros hijos Isolda y Pablo cuya trayectoria académica, convicción y persuasión fueron el acicate para culminar esta tarea.

A la memoria de mis padres

Angelita y Lorenzo que con su ejemplo aprendí a perseverar y a enfrentar la adversidad, aceptando sus desafíos para cumplir cabalmente con los compromisos asumidos a lo largo de mi vida, uno y el más importante de todos ellos obtener el título de licenciado en economía.

A la memoria de mis hermanos:

Emma Ruth y Jorge que con su ejemplo y consejos me incentivaron a llegar a la fase terminal de la carrera de licenciado en economía.

A mis hermanos:

Mi agradecimiento a Silvia que sin su apoyo no había sido posible este Proyecto. A Vicente quien provocó en mí el interés por la ciencia económica. A Yolanda, Ignacio, Sergio y Liliana, quienes nunca dejaron de insistir que debía cumplir con este pendiente en mi formación académica.

## CONTENIDO

	páginas
<b>INTRODUCCIÓN</b>	5
➤ Justificación	
➤ Planteamiento del problema	
➤ Objetivo general	
➤ Objetivos particulares	
<b>Metodología</b>	12
<b>Capítulo 1. Marcos de referencia</b>	15
1.1 Marco histórico	
1.2 Pensamiento económico	
<b>Capítulo 2. Desarrollo sostenible y la pobreza rural</b>	26
2.1 Objetivos del Milenio 2030	
2.2 Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria y los objetivos del Desarrollo Sostenible (FAO-PESA-México)	30
2.3 Desarrollo agropecuario, pesca y alimentario (2013-2018)	31
2.4 Ajustes a la estrategia y al objetivo del PESA á 14 años de su implementación en México	33
2.5 Pobreza rural en México	36
<b>Capítulo 3. El Proyecto Especial de Seguridad Alimentaria (PESA)</b>	41
3.1 El minifundio en México	
3.2 Agricultura de autoconsumo	43
3.3 Evolución de la producción de maíz de temporal	45
3.4 Evolución de la productividad de maíz de temporal	48
3.5 Mercado nacional y los precios del maíz	51
3.6 Los desafíos de los minifundios para su integración en la cadena agroalimentaria	55
3.7 Propuesta para un nuevo extensionismo rural	58
<b>Conclusiones</b>	64
<b>Bibliografía</b>	67

## RESUMEN

El objetivo del trabajo es analizar las características más importantes del Proyecto Especial de Seguridad Alimentaria (PESA), como estrategia alternativa del Estado orientada a mejorar los medios de subsistencia para estimular el crecimiento de la economía rural y crear excedentes para la seguridad alimentaria en los minifundios durante el periodo 2004–2014. Se analizan la pobreza rural como problema estructural que se expresa en la falta de oportunidades y en la desigual distribución del progreso en la estructura productiva, lo que excluye a los minifundios, incidiendo en los niveles de bienestar y en la creación de capacidades, recursos, por ende, en el desarrollo del campo mexicano del sur-sureste del país. Ante los pobres resultados de los programas gubernamentales dirigidos al campo que, obligan a buscar nuevos diseños de políticas públicas que conjuguen el enfoque territorial con el reconocimiento de la diversidad del campo mexicano. Este trabajo se centra en el componente de la asistencia técnica a través de un nuevo extensionismo rural, al mismo tiempo que revisa su necesaria conceptualización como una herramienta para avanzar hacia procesos de desarrollo rural.

Ante los resultados de una política pública de modernización excluyente para el campo mexicano, se propone un desarrollo rural con campesinos, a través de la participación amplia de las comunidades y en el papel protagónico de un nuevo extensionismo plasmado en agencias de desarrollo territorial, tanto como en un renovado compromiso de la sociedad con la agricultura campesina expresada en un nuevo trato para el campo.

**PALABRAS CLAVE:** Pobreza rural, seguridad alimentaria, PESA, asistencia técnica, extensionismo, agencias de desarrollo territorial, políticas públicas, agricultura campesina.

## INTRODUCCIÓN

### **Justificación.**

En la siguiente justificación hago referencia a algunos aspectos sobre los derechos sociales y económicos de los artículos: 4 y 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917, con sus respectivas reformas publicadas en el DOF 27-08-2018.

El artículo 4, de la CPEUM, versa sobre los *derechos sociales* cuando indica que toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, a la protección de la salud, a un medio ambiente sano, al agua, a la vivienda, a la identidad, a garantizar los derechos de la niñez y a la cultura.

El artículo 25, señala que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y *sustentable*, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, *mediante la competitividad*, el fomento del *crecimiento económico* y el *empleo* y una *más justa distribución del ingreso y la riqueza*, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la *inversión* y la *generación de empleo*.

Según Blanchard (2012), “la producción –nivel de producción de la economía en su conjunto– y su tasa de crecimiento. Por otra parte, indica que la tasa de desempleo es la proporción de trabajadores de la economía que no están ocupados y están buscando trabajo” (p.4).

Vargas (2002) señala que:

El ingreso que se genera en una economía se distribuye según la aportación que a la producción hacen los agentes propietarios de los medios de la producción: Al inversionista le corresponde el beneficio, al trabajador el sueldo o salario, al propietario de la tierra la renta. Así dentro de cada economía coexisten estratos sociales diferentes, los cuales los podemos clasificar de acuerdo a su ingreso (p. 22-1)

La riqueza del hogar incluye activos y pasivos financieros, tierra, edificios y propiedades tangibles. El Banco Mundial lo clasifica como: capital producido, capital natural y capital humano en países de ingreso bajo, mediano y alto.

La introducción de los conceptos anteriores es para contrastar los aspectos de derecho social y los aspectos económicos que es donde creemos se encuentra el debate sobre el desempeño de intervención del Estado en la economía.

El artículo antes referido continúa indicando que: El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) define la sostenibilidad fiscal o viabilidad fiscal como la habilidad de los gobiernos para mantener finanzas públicas creíbles y duraderas en el largo plazo. Para asegurar la sostenibilidad fiscal, los gobiernos deben adoptar su planeación de forma estratégica de acuerdo con las proyecciones de futuros ingresos y egresos públicos, así como diversos factores que puedan incidir en ellos, como los altos niveles de endeudamiento, lo cual reduce el potencial del crecimiento económico al disminuir los recursos financieros que se dedican a las inversiones productivas –y los programas sociales-.

(...) El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la **regulación** y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

En este sentido los preceptos invocados al poder Ejecutivo Federal es diseñar *el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en adelante (PND)*, donde convergen ideas y visiones, así como propuestas y líneas de acción para llevar a México a su máximo potencial. El *PND* (largo plazo) es, primero, un documento de trabajo que rige la programación y presupuestación (corto plazo) de toda la Administración Pública Federal de acuerdo con la Ley de Planeación, todos los Programas Sectoriales, Especiales, Institucionales y Regionales (mediano plazo) que definen las acciones del gobierno, deberán elaborarse en congruencia con el *PND*. Asimismo, la Ley de Planeación requiere que la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación y el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación compagin en con los programas

anuales de ejecución que emanan de éste. Así, el PND expone la ruta que el Gobierno Federal se ha trazado para contribuir, de manera más eficaz, para lograr que México alcance su máximo potencial. Para ello, establece como Metas Nacionales: un México en Paz, un México Incluyente, un México con Educación de Calidad, un México Próspero y un México con Responsabilidad Global. Asimismo, presenta Estrategias Transversales para Democratizar la Productividad,<sup>1</sup> para alcanzar un Gobierno Cercano y Moderno,<sup>2</sup> y para tener una Perspectiva de Género en todos los programas de la Administración Pública Federal.

En el PND, se establece la meta de un México Incluyente y que el desarrollo social debe ser una meta prioritaria, como lo requiere el nivel tan alto de pobreza de acuerdo con la última medición del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en adelante (CONEVAL) el **46.2 por ciento** de la población vive en **condiciones de pobreza** y el **9.5 por ciento** vive en condiciones de **pobreza extrema** que representa una barrera importante para la productividad y el crecimiento económico del país (índices a 2014).

Asimismo, delinea estrategias y líneas de acción para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos, que vaya más allá del asistencialismo y que conecte a la sociedad con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, que disminuya las brechas de desigualdad y que promueva la más amplia participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía; así como proveer una red de protección social que garantice el derecho a la salud a todos los mexicanos y evite que problemas inesperados de salud o movimientos de la economía que, determinen el desarrollo y beneficios que brinda el sector salud. Una seguridad social incluyente abatirá los incentivos a permanecer en la

---

<sup>1</sup> En el PND significa que la oportunidad y el desarrollo lleguen a todas las regiones, a todos los sectores y a todos los grupos de la población. Así, uno de los principios en el diseño e implementación de políticas públicas en todas las dependencias de la Administración Pública Federal, deberá ser su capacidad para ampliar la productividad de la economía. Cada programa de gobierno deberá orientarse a elevar la productividad del sector, una región o un grupo de la población, pp 22 y 23.

<sup>2</sup> El PND mandata que las políticas y los programas deben estar orientados a optimizar el uso de los recursos públicos, a utilizar nuevas tecnologías de información y comunicación e impulsar la transparencia y la rendición de cuentas en estricto apego a lo establecido en el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 23.



economía informal y permitirá a los ciudadanos enfocar sus esfuerzos en el desarrollo personal y la construcción de un México más productivo.

Para la meta un México Próspero el crecimiento sostenido de la productividad en un clima de estabilidad económica y mediante la generación de igualdad de oportunidades debe ser la prioridad. Lo anterior, considerando que una infraestructura adecuada y el acceso a instrumentos estratégicos fomenten la competencia y permitan mayores flujos de capital. Asimismo, esta meta busca proveer condiciones favorables para el desarrollo económico, a través de una regulación que permita una sana competencia entre las empresas y el diseño de una política moderna de fomento económico enfocada a generar innovación y crecimiento en sectores estratégicos.

Por ejemplo, las comunidades aisladas geográficamente en México son también aquellas con un mayor índice de marginación y pobreza, que representan una barrera para la difusión de la productividad y para el flujo de bienes y servicios entre regiones.

También son una barrera para el desarrollo, el crecimiento desordenado de algunas zonas metropolitanas en México en ciudades que no favorecen el flujo de bienes y formación de mercados en los que se puede generar un mayor beneficio.

Existe un amplio sector de la población que por diversos motivos se mantiene en la economía informal, en sectores donde no se invierte en tecnología, donde hay poca o nula inversión en capital humano, donde no hay capacitación y por tanto la productividad se ve limitada.

Hoy se precisa de una política moderna de fomento en sectores estratégicos, es decir, transitar hacia un nuevo modelo de desarrollo donde el gobierno provee los bienes públicos que se requieran para coordinar a los sectores productivos en trayectorias de amplia productividad y crecimiento. Una nueva política de fomento económico supone una orientación de Estado para eliminar fallas de mercado que impiden a sectores o regiones alcanzar su máximo potencial.

En el PND se establecen las estrategias y líneas de acción para una nueva y moderna política de fomento económico, particularmente en aquellos sectores estratégicos que tengan capacidad para generar empleo, que puedan competir exitosamente en el exterior, que democratizen la productividad entre sectores económicos y regiones geográficas, y que generen alto valor a través de su integración con cadenas productivas locales.

## Planteamiento del problema.

En México el problema central del Sector Rural y Pesquero es que no se ha desarrollado sustentablemente; ello como consecuencia del bajo crecimiento de la actividad agropecuaria y pesquera, de la persistencia de la pobreza de las familias rurales, de la degradación de los recursos naturales y del entorno económico desfavorable y de la existencia de un débil marco institucional para generar políticas que contribuyan al desarrollo del sector. Según, la SAGARPA (2017), indica que, de acuerdo con el árbol de problemas de la Matriz del Marco Lógico del PESA, el problema principal es: la baja disponibilidad de alimentos en localidades rurales de alta y muy alta marginación con población en condición de pobreza y pobreza extrema (p.2)

Dado lo anterior, el *Sector Agroalimentario mexicano*, requiere impulsar una estrategia para construir el nuevo rostro del campo y del sector agroalimentario, con un enfoque de *productividad*,<sup>3</sup> *rentabilidad*<sup>4</sup> y *competitividad*,<sup>5</sup> que también sea incluyente e incorpore el manejo sustentable de los recursos naturales.<sup>6</sup>

Por ejemplo, la ganadería tiene un alto potencial que no se ha aprovechado a cabalidad, debido a la *descapitalización*<sup>7</sup> de sus unidades productivas. La producción pesquera se ha mantenido estable, y su *sustentabilidad*<sup>8</sup> presenta deficiencias de

---

<sup>3</sup> La productividad total de los factores de producción, es el crecimiento del producto que no puede ser imputado a aumentos del capital y trabajo, esto es, el aumento de la productividad reflejará mejoras en la producción, debidas a aumentos en la eficiencia productiva o a algún otro factor que afecte a la función producción, y que no haya sido explícitamente tomada en cuenta.

<sup>4</sup> Las tasas de rentabilidad de capital privado y público son sus respectivas productividades marginales y la tasa de rentabilidad total de la economía se puede definir como la ratio (indicador que mide la rentabilidad económica, retorno de la inversión o de los activos, entre otros) entre el excedente bruto de explotación corregido y el capital privado.

<sup>5</sup>La competitividad se refiere a una ventaja basada en el dominio por parte de una empresa, de una característica, habilidad, recurso o conocimiento que incrementa su eficiencia y le permite distanciarse de la competencia, por lo tanto, la innovación es sólo un factor importante de la competitividad, pero no determinante y puede ser interno o externo.

<sup>6</sup> Gobierno de la República (2013). Plan nacional de desarrollo 2013 – 2018. Diario Oficial de la Federación. (20/05/2013). México, D.F., México.

<sup>7</sup>La descapitalización de un productor se genera a base de acumular pérdidas persistentes, por lo que el capital propio lo sustituye progresivamente por endeudamiento a un costo muy elevado, lo que aumenta más las pérdidas, hasta que la situación se vuelve insostenible.

<sup>8</sup> La FAO define a la pesca sustentable como **aquella que, en el largo plazo, promueve la calidad del medio ambiente y los recursos base de los cuales depende la pesca; provee los alimentos necesarios para el ser humano; es económicamente viable y mejora la calidad de vida de los productores y la sociedad en su conjunto.**

**ordenamiento y legalidad,**<sup>9</sup> mientras que la acuacultura representa una importante oportunidad de desarrollo.

*El Proyecto Especial de Seguridad Alimentaria (PESA)* en México enfrenta nuevos retos, tales como: la capitalización del sector debe ser fortalecida; la oportunidad y costo del financiamiento deben mejorar; fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico; finalmente, se debe fomentar un desarrollo regional más equilibrado.

El problema actual de la mayoría de la población rural en México, es la situación de pobreza en la que se encuentra, en un contexto de pérdida de la soberanía alimentaria, así como el bajo impacto económico y social de los programas de desarrollo rural implementados por el Gobierno Federal, ello obliga a buscar nuevos diseños de políticas públicas con enfoque territorial y con el reconocimiento de la diversidad regional del sector agrícola del país. La pobreza rural contrasta con los resultados de la propuesta de modernización –capitalización- excluyente para los productores agrícolas menos favorecidos del sector, por lo que **deberán orientarse hacia un desarrollo rural con campesinos**, sustentado tanto en la participación amplia de las comunidades -formación de organizaciones sociales- y en el papel protagónico de un nuevo extensionismo plasmado en **Agencias de Desarrollo Territorial**,<sup>10</sup> como en un renovado compromiso de la sociedad con la agricultura rural expresado en un nuevo trato para el campo. Dado lo anterior en este ensayo nos cuestionamos acerca de *¿Cómo mejorar la productividad del Proyecto Especial de Seguridad Alimentaria dirigido a los pequeños agricultores en las zonas rurales en México? ¿El minifundio por definición se caracteriza por escaso rendimiento?*

---

<sup>9</sup> La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2006b) y la FAO (2006a) han señalado en algunos estudios la existencia de vacíos legales y falta de definición en cuestiones como la sobreexplotación y en los lineamientos legales y prácticos para enfrentarla, así como la ausencia de una estrategia clara de desarrollo sectorial que permita aumentar la rentabilidad a corto plazo. La OCDE recomienda adoptar acuerdos para moverse hacia esquemas institucionales más descentralizados que empodere a los gobiernos de los estados sin debilitar las instituciones federales ni arriesgar los recursos marinos y pesquero.

<sup>10</sup> Figura constituida legalmente integrada por equipos técnicos que otorga los servicios de capacitación, asistencia y consultoría, con el fin de contribuir a que las comunidades rurales dinamicen sus propios procesos de desarrollo, asumidos y conducidos por los productores y para que los recursos públicos invertidos sean eficientes y contribuyan a reactivar el campo mexicano. Existen experiencias relevantes que permiten anticipar su viabilidad y es un esquema que respalda la FAO.

En consecuencia, se deberá fortalecer la seguridad alimentaria a través de la investigación y el desarrollo de tecnologías, la generación de capacidades, la transferencia de tecnologías y un nuevo extensionismo al campo para los pequeños productores. Además de realizar una metodología que dé seguimiento a los recursos destinados a los pequeños productores para identificar las deficiencias en los proyectos que debido a éstas no son autosostenibles. Adicionalmente se necesitara vincular a el sector agroindustrial y los pequeños productores para su abastecimiento, la llamada agricultura de contrato constituye un mecanismo especialmente apto para el traspaso tecnológico del primero hacia el segundo y para la transformación productiva de este último, o bien capacitar extensionistas para desarrollar modelos innovadores para conectar a pequeños productores con los mercados o segmentos de mercado (incluyendo el compromiso de abasto y contrataciones públicas).

**Objetivo general.**

Exponer el Proyecto Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) cuyo objetivo es mejorar los medios de subsistencia para estimular el crecimiento de la economía rural y crear excedentes para la seguridad alimentaria nacional, durante el periodo 2004 – 2014, en México.

**Objetivo particular.**

Exponer la justificación de la existencia del PESA a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

## METODOLOGÍA

El trabajo de investigación argumentativa que se presenta surge de la dinámica observada en la asignación de recursos federales altamente discrecional al Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (FAO PESA México), aplicada por la SAGARPA a partir de su incorporación al presupuesto de egresos de la federación en 2007,<sup>11</sup> año en que la dependencia destina 600.0 millones de pesos al proyecto, que representa sólo el 15.6 por ciento de los 3,057.1 millones de pesos programados en conjunto para el resto de componentes del Programa de Desarrollo Rural de la SAGARPA. Los recursos federales asignados en ese año al PESA México, resultan insuficientes para atender a una población potencial de cerca de 1'200,000 unidades productoras familiares.<sup>12</sup> La discrecionalidad consiste por una parte, en que al mismo año aún no estaba focalizada la población potencial, objetivo y atendida; así como la cobertura geográfica del proyecto,<sup>13</sup> opera sin reglas de operación y no estaba disponible el padrón de unidades productoras familiares; así como un diagnóstico del proyecto que permitiera establecer la base de cálculo para un proyecto de una unidad productora familiar; y por otra, a pesar de que el objetivo del proyecto es atender a los minifundistas (unidades productoras familiares), campesinos de localidades de alta y muy alta marginación y en pobreza extrema, con base en la geo referencia e índices de marginación de CONAPO y de pobreza de CONEVAL se otorgaron incentivos a unidades productoras familiares y a organizaciones de productores sin reunir los requisitos de elegibilidad. A partir de esta problemática se elige el tema de trabajo que se presenta y que su investigación sea documental con información cuantitativa de fuentes secundarias, acotada por los siguientes pasos:

---

<sup>11</sup> PESA México inicia en 2002 con una prueba piloto en 6 estados, 13 municipios y 48 localidades, en 2004 se suscribe el primer convenio de coordinación FAO PESA México y a 2007 interviene con su estrategia y metodología en 16 estados, 380 municipios, 3,679 localidades y 55, 761 familias con proyectos. Antes del 2002, la población rural en pobreza extrema era beneficiaria de los programas asistencialistas de SEDESOL, en el mejor de los casos.

<sup>12</sup> PESA México (2013). Sistemas alimentarios sostenibles en pequeñas comunidades: EL PESA. Cuadro: Situación de regiones rurales marginadas en México. México, p 6.

<sup>13</sup> PESA México (2006). De 2004 a 2006, el proyecto se financió con recursos de los componentes Programa a los proyectos de inversión rural (PAPIR) y Programa de desarrollo de capacidades en el medio rural (PRODESCA), sin mediar registros administrativos sobre los recursos destinados al proyecto.

Como primer paso, el tema se justifica con los indicadores que el CONEVAL deriva de las mediciones de la pobreza por la dimensión de ingreso que a 2014, el **46.2 por ciento** de la población vive en **condiciones de pobreza** y el **9.5 por ciento** vive en condiciones de **pobreza extrema**, que representa una barrera importante para la productividad y el crecimiento económico del país. Esto expresado en términos absolutos, significa que 55.3 millones de mexicanos vive en condiciones de pobreza y 11.4 millones vive en condiciones de pobreza extrema. Ahora bien, de los 55.3 millones en situación de pobreza, 38.3 millones corresponden a la población urbana y 17.1 millones a la población rural.

En el segundo paso, se aborda la pobreza rural como problema estructural que se expresa en la falta de oportunidades y en la desigual distribución del progreso en la estructura productiva, lo que excluye a los minifundios, incidiendo en los niveles de bienestar y en la creación de capacidades, recursos, por ende, en el desarrollo y que está asentada fundamentalmente en el sur-sureste del país desde hace 70 u 80 años la ruralidad se concentra en esa región, ligada con la pobreza y la miseria. Este problema presenta hoy nuevas facetas, como el deterioro de los recursos naturales, el cambio en la composición del ingreso de los hogares, el envejecimiento y la feminización de la población campesina, que van alineados con los retos de: el cambio climático, la seguridad alimentaria, desplazamientos por el crimen organizado, desigualdad precariedad y exclusión social. A lo que se suma, lo limitado y el alto grado de deterioro de los recursos productivos (activos) que poseen, las tierras en: ladera, cerro y parcelas con alto declive y condiciones muy frágiles de producción. Además, la migración ligada a la búsqueda de ingresos en fuentes ajenas al campo está propiciando una fragmentación de las familias y nuevos arreglos rurales. Buena parte de los hogares rurales en pobreza son monoparentales. El sector agrícola rural ha declinado progresivamente en su aporte al ingreso total familiar. En promedio, el 17 por ciento del ingreso rural proviene de ese sector y el 83 por ciento restante corresponde a trabajo asalariado (incluido el trabajo en unidades de producción agrícola ajenas), transferencias públicas y remesas. Esto, con la excepción de los campesinos más pobres, los que están en el primer decil. Para ellos, el ingreso principal, en 35 por ciento por lo menos, proviene de la agricultura, y ello se

refuerza cuando involucramos el autoconsumo. Situación que indica la importancia y necesidad de fortalecer con políticas públicas a la agricultura familiar, de pequeña escala, misma que es la que mayor potencial tiene para enfrentar el cambio climático global, con mejoras del suelo, del suministro de agua y en general del entorno rural y por último, el 55 por ciento de los titulares de la tierra tienen más de 50 años de edad, y de ellos la mitad rebasa los 65 años. Asimismo, 1.2 millones de titulares de derechos ejidales son mujeres y 25 por ciento de los hogares rurales tienen jefatura femenina.

El tercer paso se aboca a la elección del proyecto estratégico de seguridad alimentaria como objeto de investigación de este trabajo en el ámbito de la configuración de las políticas públicas del sector agrícola, donde también existen elementos suficientes para sustentar la necesidad de un profundo rediseño institucional por la reducida eficiencia y eficacia de los programas gubernamentales documentada hace casi una década (Banco Mundial. 2005) tiene que ver con el divorcio entre la intervención institucional y la lógica que articula las estrategias de la mayoría de las unidades de producción rurales.<sup>14</sup> Pero visto desde las instituciones, se explica por problemas tanto con la concepción y diseño de los programas, como con su operación. Los principales problemas de los programas derivados de su formulación tienen que ver con: su carácter anualizado y mayoritariamente individual; la falta de reglas de operación sencillas; carencia de un enfoque territorial y multisectorial; diseño burocrático generalizado y centralizado; desconocimiento de las necesidades y condiciones reales de los productores rurales; la diversidad de problemas regionales; la desarticulación entre las dependencias responsables, la multiplicidad de los diagnósticos base, la duplicidad de acciones, las trabas de la normatividad; la falta de continuidad y de planeación; y la subordinación a los tiempos e intereses políticos.

---

<sup>14</sup> Ello explica que los importantes montos que algunas instituciones destinan a combatir la pobreza mediante la transferencia directa de dinero sean destinados por las familias al consumo, y no deriven en inversiones o en la generación de empleos.

## **CAPÍTULO 1.**

### **MARCOS DE REFERENCIA**

#### **1.1 MARCO HISTÓRICO**

La estructura productiva de la agricultura en México es heterogénea y ha sido descrita y estudiada con enfoques nacional y regional. Las condiciones geográficas y agroecológicas determinan las actividades agrícolas en el país; y la organización social de los procesos productivos arraigada en la historia económica, demográfica, social y política ha determinado los procesos de desarrollo desigual en el sector agrícola de México.

La reforma agraria (1917-1992) origina la diferenciación productiva del territorio nacional con la reforma del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1992, se determina la distribución de la tierra y establece una distinción aún vigente entre las tierras de propiedad privada –caracterizada por la agricultura comercial, empresarial, con inversión en tecnología y riego- y las tierras sujetas al régimen ejidal y comunal asociado a la economía agrícola rural.<sup>15</sup>

En 1940 se da un punto de inflexión en el desarrollo nacional, se abandona el proyecto Cardenista que basaba este desarrollo en el sector agropecuario y se consolida el proyecto industrializador liderado por el Estado. Dentro de esta nueva estrategia el sector agropecuario se subordina a las necesidades del crecimiento del sector industrial y juega un doble papel; primero, proveer alimentos al consumo urbano y materias primas baratas a la industria y segundo, proporcionar al país las divisas indispensables para sufragar la importación de insumos y bienes de capital a la industria y que ésta no podía financiar por sí misma. En este contexto, las políticas instrumentadas generaron el modelo de desarrollo dual del sector agropecuario mexicano, en el cual coexisten dos sectores altamente diferenciados: uno de gran escala y alta productividad, beneficiado por mucho de los estímulos otorgados a la industria sustitutiva (arroz, algodón, sorgo), y

---

<sup>15</sup> Appendini, Kirsten y Torres-Mazueta, Gabriela, et al. (2008), ¿Ruralidad sin agricultura? Centro de Estudios Económicos. El Colegio de México. México, D.F., México, p. 14.



otro de baja productividad e ingresos, orientado al mercado interno y compuesto por productores rurales, dedicados principalmente a la producción del maíz.

Entre 1940 y 1965, en ese contexto denominado sesgo urbano, la producción agrícola creció a una tasa media anual cercana al 6 por ciento. Durante este período la política del gobierno mexicano privilegiaba a la agricultura comercial y rara vez a la tradicional. Esto es, que la dualidad de la agricultura mexicana la propició la orientación de las políticas económicas y la de inversión pública en materia de riego, crédito e investigación instrumentadas en ese período. Los productores rurales que recibieron tierras durante la reforma no obtuvieron igual atención en crédito, tecnología e inversiones en infraestructura.

El control de precios de los productos agrícolas restó rentabilidad a ciertos sectores de la agricultura en comparación con los industriales y provocó el rezago de la actividad agrícola frente a otras actividades económicas. Así, las inversiones públicas que se realizaron en la agricultura favorecieron a las áreas de riego y profundizaron la desigualdad con las zonas rurales (áreas ejidal y comunal) que se ubican en el centro y sur del país y su población es indígena y mestiza.

En el periodo de 1971 a 1982 se intenta revertir el agotamiento productivo y social de la agricultura de temporal, incrementando los apoyos a los pequeños y medianos productores y se fomenta la organización de productores. Esta estrategia termina en 1981 con la implementación del Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y con la crisis cambiaria de 1982. La reorientación de la política agrícola hacia las áreas de temporal en este período resultó insuficiente, pese a los elevados recursos fiscales que se destinaron para tal fin. No lograron desarrollar los mercados rurales y los precios de los alimentos de consumo masivo se controlaron rigurosamente. Entre 1967 y 1980 el crecimiento de la producción agrícola fue de 2.3 por ciento inferior al crecimiento registrado de la población.

Los efectos de estas políticas agrícolas fueron: el rezago social y el declive de su participación en el producto interno bruto (PIB) y la baja en la productividad del sector agrícola en conjunto, pero en mayor medida de los sectores orientados al mercado interno y al suministro de alimentos básicos. Con la crisis financiera de los ochenta y las reformas estructurales que, para enfrentarla, se iniciaron a mediados de década y fueron

profundizadas en la segunda mitad de la misma, se desecharon muchos elementos de la política agrícola anterior, se redujeron el financiamiento, la inversión y el gasto público destinado a la agricultura, se redujeron los subsidios al consumidor y al productor; se eliminaron los precios de garantía y se inició el proceso de apertura comercial. Asimismo, se desincorporaron las instituciones que protegían a los productores rurales, cuya producción está en crisis permanente, por lo que ha sido excluida del proyecto de desarrollo nacional vigente, que requiere una alta competitividad a escala global, medidas que dejan al productor en estado de indefensión frente al reto de la apertura comercial.

Un conjunto de elementos inhibió la inversión en el sector y colocó a gran parte de los productores tradicionales en circunstancias desventajosas para participar exitosamente en el TLCAN, además de que explica su situación socioeconómica actual como resultado de las políticas instrumentadas con recursos insuficientes, el permanente sesgo político de privilegiar a la industria en detrimento de las actividades agrícolas, el paquete de reformas estructurales y las dificultades de por sí complejas de la modernización rural.

Durante varias décadas se registra el retroceso acelerado del sector agrícola como fuente generadora del PIB, la desagriculturización de la economía se acelera a partir de 1950 con la instrumentación plena del modelo de industrialización liderado por el Estado y los gobiernos del desarrollo estabilizador. De ese año a la actualidad el debilitamiento del sector se observa en su tendencia secular a la baja, la cual aún no se revierte.<sup>16</sup>

Historia del PESA, es un proyecto de la SAGARPA promovido y con el apoyo técnico de la FAO, cuyo objetivo es contribuir al desarrollo de capacidades de las personas y familias que se encuentran en comunidades de alta marginación, para que sean los principales actores en identificar y resolver sus problemas de seguridad alimentaria (UTN, 2011). El programa arrancó en México en 2002 en una fase piloto. Para 2005

---

<sup>16</sup> Puyana, Alicia y Romero, José. (2008). Diez años con el TLCAN. Las experiencias del sector agropecuario mexicano. El Colegio de México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. México, D, F., México, pp. 20-22.

amplió su operación hasta cubrir 16 estados.<sup>17</sup> En 2008 atendió a 52.220 familias en 3.730 comunidades de 641 municipios del país.

De acuerdo con la evaluación realizada en 2009, el PESA no es un programa, sino una estrategia metodológica y de soporte técnico que busca fortalecer las capacidades locales mediante las Agencias de Desarrollo Rural (FAO y SAGARPA, 2009). Esta concepción del PESA es la causa principal de que el programa adolezca en las áreas de inversión.

En términos de resultados, las fortalezas más importantes del PESA han sido incrementar la disponibilidad y acceso a los alimentos en las zonas de alta y muy alta marginación en las que se ha implementado, así como consolidar una oferta de servicios profesionales de asistencia técnica en zonas donde estos servicios no llegaban (FAO y SAGARPA, 2009). Sin embargo, la evaluación del programa alcanzó estas conclusiones con base en el análisis de las percepciones (positivas y negativas) de los participantes, lo que sin duda introduce un elemento altamente subjetivo en ellas. Es necesario corroborar si estas percepciones efectivamente corresponden a los efectos generados por el programa. Por este motivo es altamente recomendable recurrir a las modernas técnicas econométricas de evaluación de impactos.

Esto fue precisamente lo que se hizo con la evaluación de impacto del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria Guerrero Sin Hambre (PESA-GSH) a cargo de la CEPAL. En este caso, se usó el método de emparejamiento por puntuación de la propensión<sup>18</sup> para cuantificar el efecto del PESA-GSH sobre la seguridad alimentaria de los beneficiarios. Los resultados mostraron que el programa reducía de manera estadísticamente significativa: i) la preocupación del hogar por insuficiencia de alimentos e incapacidad para abastecerlos; ii) el cese de la ingesta de alimentos acostumbrados en el hogar por parte de algún miembro por falta de recursos; iii) la percepción de reducción en la cantidad de alimentos servidos por falta de recursos; y iv) el ayuno en alguno de los tiempos de comida acostumbrados en el hogar por parte de algún miembro por falta de recursos. La evaluación también encontró un efecto considerable, significativo y en la

---

<sup>17</sup> Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, SanLuis Potosí, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

<sup>18</sup> El emparejamiento por puntuación de la propensión (o “Propensity Score Matching”) permite lidiar con el problema del sesgo muestral ocasionado por la autoselección de los participantes en el programa. Una exposición detallada de la metodología se encuentra en Wooldridge (2002).

dirección esperada sobre variables como los ingresos, la producción y venta de productos agropecuarios, el ahorro y el consumo de alimentos.

Cabe destacar que el programa en cuestión es resultado de una estrategia conjunta entre el gobierno federal y el estado de Guerrero. Lo anterior resalta el hecho de que los estados, como entidades soberanas, también tienen la autoridad de operar sus programas de desarrollo rural y seguridad alimentaria. La revisión en este sentido encontró dos casos de programas estatales cuyo objetivo es mejorar la situación nutricional de sus poblaciones, el Programa de Maíz Solidario (PMS) en Chiapas y el Programa Nutrir el Futuro (NF) en Oaxaca.

El objetivo del PMS es impulsar la siembra y producción de maíz en la entidad, así como promover la seguridad alimentaria y la reconversión productiva. En el programa se propone apoyar a todos los productores de autoconsumo elegibles mediante la entrega de paquetes tecnológicos que incrementen la productividad por hectárea, o bien mediante la reconversión hacia proyectos forestales.

El Programa Nutrir el Futuro de Oaxaca inició en noviembre de 2007, coordinado por el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) del estado de Oaxaca, destinado a los niños entre los seis meses y los siete años de edad que habitan en los municipios con mayor índice de riesgo nutricional y mayor grado de marginación. El objetivo es reducir la desnutrición infantil en el estado mediante intervenciones de salud específicas: i) detectar anemia, parásitos y otras enfermedades relacionadas con la desnutrición en niños de seis meses a cinco años mediante análisis de hemoglobina y estudios coproparasitológicos; recabar información mediante la aplicación de encuestas de nutrición y medidas antropométricas; proporcionar servicios integrales de salud, alimentación, orientación alimentaria, proyectos productivos, estufas “Lorena”, baños ecológicos y cisternas a la población de estudio.

La meta propuesta en el programa es disminuir la desnutrición en 484.304 niños y niñas en 522 municipios con índice de riesgo nutricional extremo, muy alto y alto para 2010. Por el momento se desconoce si dicha meta fue alcanzada y si se han evaluado los impactos del programa. Lo mismo ocurre en el caso del PMS en Chiapas.

En 2013, con motivo de la publicación del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y del establecimiento del Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre, la SAGARPA promovió ajustes en el diseño y la focalización de todos sus programas, que, en el caso del PESA, implicaron el ajuste de su objetivo general y de la metodología con la que operaba.

En consecuencia, a partir de 2014, el objetivo general del PESA es “Apoyar a las Unidades de Producción Familiar en localidades rurales de alta y muy alta marginación, para incrementar los niveles de producción y productividad de sus actividades agropecuarias, forestales, acuícolas y pesqueras” (SAGARPA-FAO, 2014).

El PESA busca incrementar la productividad de los pequeños agricultores mediante la introducción de cambios tecnológicos relativamente sencillos, económicos y sostenibles, con el fin de mejorar sus medios de subsistencia, estimular el crecimiento del medio rural, además de producir excedentes que contribuyan a la seguridad alimentaria nacional (FAO, 2003).

El Decreto de presupuesto de egresos de la federación (DOF, 2014) indica las entidades federativas y el tipo de localidades donde debe operar el PESA. Desde 2007 se ha dispuesto que la atención se focalice en las localidades rurales de alta y muy alta marginación de las entidades federativas con mayor grado de marginación y pobreza del país, en las cuales los recursos deben ejercerse aplicando la metodología diseñada por la FAO. El presupuesto asignado al PESA ha pasado de casi 600 a 3,380.90 millones de pesos entre 2007 y 2015. Este incremento progresivo en el presupuesto le ha permitido al programa pasar de beneficiar a las localidades de tres entidades federativas durante 2007 a 24 entidades de acuerdo con la asignación presupuestada para 2015.

De acuerdo con las Reglas de Operación de los Programas de la SAGARPA la población objetivo del PESA se define como “Personas físicas, grupos de personas y personas morales que realizan actividades agropecuarias, acuícolas y pesqueras en localidades rurales de alta y muy alta marginación, con base en la clasificación del Consejo Nacional de Población (CONAPO) o de los Consejos Estatales de Población” (DOF, 2014). Conforme a la clasificación de CONAPO, son localidades con una población de entre cien a menos de 2,500 habitantes y que territorialmente se ubiquen en

grupos o conglomerados de localidades que hayan sido validadas por el grupo operativo PESA en la entidad.

Desde el punto de vista metodológico, la estrategia PESA se desarrolla bajo un enfoque territorial que toma como unidad de planeación a la microrregión, la cual se define como “un área razonablemente homogénea delimitada por factores sociales, ambientales y sistemas productivos, donde confluye y se relaciona su población reflejando características e interacciones en forma articulada” (FAO, 2011).

De acuerdo con el Manual de las ADR (FAO, 2014) estas instancias tienen la función de generar un diagnóstico que permita identificar los elementos y factores que explican las principales oportunidades y limitaciones de una región, desde una perspectiva de dotación de recursos físicos y naturales. A través de este diagnóstico, la ADR busca entender el contexto físico-ambiental, socio humano y técnico productivo de una región, con el fin de identificar el potencial de la región, la vocación productiva, la problemática regional y las alternativas y oportunidades de desarrollo, de tal forma que brinden el marco en el cual se desarrollará la estrategia de intervención PESA.

Con base en el diagnóstico de las regiones realizado por las ADR, se identifica el conjunto de localidades a participar y al interior del conjunto se define una localidad estratégica para la operación del Proyecto y el resto de localidades consideradas como secundarias.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Se entiende por localidad estratégica, aquel asentamiento humano rural de alta o muy alta marginación en donde las localidades de su alrededor, también de alta marginación, acuden para satisfacer uno o varios servicios y productos; por localidad secundaria, se entiende al asentamiento humano rural que se encuentra en el área de influencia de una localidad estratégica.

## 1.2 PENSAMIENTO ECONÓMICO

Adam Smith, David Ricardo, Thomas R. Malthus, Raúl Prebisch, Lewis y Amartya K. Sen fueron audaces y francos sobre las injusticias de la extrema desigualdad, a nivel nacional e internacional. Hoy existe un caso para una mayor franqueza acerca de los extremos de la desigualdad, tanto sobre las causas como sobre cómo estas causas están vinculadas a injusticias extremas en el pasado.

Adam Smith, hizo algunos comentarios importantes sobre la desigualdad y sus orígenes; "Donde hay una gran propiedad, hay una gran desigualdad. Para un hombre muy rico, debe haber por lo menos quinientos pobres, y la afluencia de unos pocos supone la indigencia de muchos. Smith enfatizó la forma en que esa desigualdad condujo a la necesidad de que el gobierno mantuviera la ley y el orden; "La afluencia de los ricos excita la indignación de los pobres, que a menudo son impulsados por la necesidad, y motivados por la envidia, a invadir sus posesiones. Es solo bajo el refugio del magistrado civil que el propietario de esa valiosa propiedad ... puede dormir por la noche en seguridad ... La adquisición de una propiedad valiosa y extensa, por lo tanto, necesariamente requiere el establecimiento de un gobierno civil ". Smith tenía una visión evolutiva de la sociedad y dejó en claro cómo había evolucionado la desigualdad con la propiedad. En el primer período de la sociedad, el mundo de los cazadores-recolectores, había poca propiedad, poca desigualdad y rara vez una administración regular de justicia. El segundo período de la sociedad fue la "edad de los pastores" y con esto "la desigualdad de la fortuna primero comienza a tener lugar e introduce entre los hombres un grado de autoridad y subordinación que no podría existir antes. Por lo tanto, introduce cierto grado de gobierno civil que es indispensable para su propia preservación ".<sup>20</sup>

41 años después de la publicación de la obra de Adam Smith, David Ricardo publicó su obra Principios de Economía Política y Tributación de 1817, indica que, el producto de la tierra – todo lo que se obtiene de su superficie mediante la aplicación aunada del trabajo, de la maquinaria y del capital – se reparte entre tres clases de la comunidad: el propietario de la tierra, el dueño del capital necesario para su cultivo, y los trabajadores

---

<sup>20</sup> Jolly, R. (2006). Inequality in historical perspective. Research paper No. 32. United Nations University. ON., p. 2-3., en: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/rp2006-32.pdf>

por cuya actividad se cultiva. Los productos totales de la tierra serán imputados a cada una de estas tres clases, como: renta, utilidad y salarios, serán esencialmente diferentes, dependiendo principalmente de la fertilidad real del suelo, de la acumulación de capital y de población y de los instrumentos utilizados en la agricultura.<sup>21</sup> A pesar de que no provee una definición explícita de la pobreza, no es difícil deducir de sus trabajos que identifica la pobreza como un problema social que afecta a las clases trabajadoras y reduce el bienestar general de la sociedad. Por ejemplo, el teorema fundamental de Ricardo (Blaug, 1996) -los salarios y las ganancias relativas siempre se mueven en direcciones opuestas y las últimas dependen de los primeros- refleja la existencia de un conflicto distributivo durante el proceso de acumulación.<sup>22</sup>

Si bien, hubo una polémica de David Ricardo contra la hipótesis de Malthus sobre la población. En 1798, Thomas Robert Malthus daba a conocer un ensayo sobre los principios de la población donde resumió y sistematizó los problemas del crecimiento de la población: Al considerar en ese entonces que, a partir de una población mundial de mil millones de habitantes, ésta aumentaría como la progresión de los números 2, 4, 8, 16, 32, 64, 128, 256 y las subsistencias como la de los números 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8. (progresión geométrica y aritmética, respectivamente). Sin suponer límite alguno a la producción de la tierra, esto es, que podría continuar aumentando indefinidamente, y llegar a ser mayor que cualquier cantidad que pudiera fijarse, como la cantidad de aumento de la población en cada período es muy superior, el crecimiento de la población determinaría el nivel de los medios de subsistencia. Para evitar la escasez de los medios de subsistencia, sólo hay dos frenos: los positivos, que incrementan la tasa de la mortalidad, tales como la miseria, el vicio, las pestes, las guerras, entre otros.; y los preventivos: las restricciones morales que reducen la tasa de natalidad.<sup>23</sup> Ricardo creía que el proceso de acumulación y el libre mercado ajustarían el crecimiento de la población a la demanda de trabajo. Dichas leyes según Ricardo aumentarían artificialmente la capacidad de compra de los trabajadores. La intervención

---

<sup>21</sup> Ricardo, David. (1817). Principios de economía política y tributación. (1973). FCE. México. p.5.

<sup>22</sup> Pardo, B. E. (2000). La pobreza en Smith y Ricardo. En Revista de Economía Institucional, No. 2. Primer semestre. Disponible en: [https://papers.ssrn.com/sol3/cf\\_dev/AbsByAuth.cfm?per\\_id=352256](https://papers.ssrn.com/sol3/cf_dev/AbsByAuth.cfm?per_id=352256)

<sup>23</sup> Malthus, Thomas Robert. (1798). Ensayo sobre el principio de la población. (1987). Fondo de Cultura Económica. Segunda reimpresión. México, D.F. pp. 12-13



gubernamental a este respecto no debe existir, en oposición a Malthus, Ricardo consideró que cualquier control del crecimiento de la población no solucionaría el problema. Las hipótesis denominadas pesimistas fueron ciertas hasta hace un par de siglos, pero para algunos especialistas en el siglo XX, fracasó la hipótesis gracias al conocimiento y disminución del crecimiento poblacional mundial. Sin embargo, en el XXI los neomalthusianos debaten si el crecimiento de la población tiene que ver con una plaga de todos los males como lo señala el naturalista David Attenborough (2009).

Tenemos que adelantarnos a la época de Arthur Lewis premio nobel de economía 1979, sostiene que, en la sociedad tradicional, la productividad de la agricultura es muy baja pues la cantidad de tierra es ilimitada con relación al número de trabajadores, por lo cual la producción por hectárea está al máximo de acuerdo con los métodos de cultivo tradicional. Una modificación en el número de trabajadores sobre la tierra no cambia el nivel de producción agrícola, dadas las condiciones de extensión de la tierra, razón por la cual los ingresos son muy bajos. La economía dual de Arthur Lewis en su trabajo “Desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra” plantea la coexistencia de dos sectores: el sector moderno capitalista vinculado a la industria, y el sector precapitalista tradicional asociado a la agricultura.<sup>24</sup>

Arthur Lewis (1954), analizó el desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra plantea un modelo cuyo objetivo es el desarrollo de una economía dual, con marco teórico clásico y en la generación de empleo en el sector de subsistencia parte del supuesto que en el sector capitalista el capital es fijo y cuyo flujo financiero en la economía es el que debe generar empleo en el sector de subsistencia con una oferta ilimitada de mano obra con sueldos de subsistencia y baja productividad. En otras palabras, que el sector capitalista invierta o arrastre al sector de subsistencia para aumentar el empleo y la productividad y en consecuencia incremente la producción. Esto aumentaría el ingreso y el ahorro generando un círculo virtuoso en la economía. Gollin (2014) “afirma que este supuesto no es clásico sino neoclásico y se parece más a un supuesto micro de una empresa individual” (p. 72)

---

<sup>24</sup> Gersovitz, Mark., Díaz-Alejandro, Carlo F., Ranis, Gustav., Rosenzweig, Mark R., (1985), Teoría y experiencia del desarrollo económico, Fondo de Cultura Económica, México, D. F., pp. 453 – 454.

Por otra parte, la tesis de Raúl Prebisch es la relación real de intercambio, elemento de las diferencias de productividad entre el centro y la periferia, y la distribución desigual de los beneficios del progreso técnico; como resultado de las asimetrías entre el centro y la periferia respecto a la estructura de los mercados laborales y de productos básicos. Otra importante contribución fue la creación del Instituto Latinoamericano de Planificación Social (ILPES) con el propósito de especializar a los funcionarios públicos de Latinoamérica y México en las diferentes materias que integran el desarrollo económico como la planeación y dar seguimiento y actualización a las políticas públicas con estrategias de clara inspiración keynesiana que conducirían al desarrollo autónomo.<sup>25</sup>

Amartya K. Sen premio Nobel de economía 1998, considera que el inicio del análisis del desarrollo es el reconocimiento básico de que las libertades son tanto el objetivo principal del desarrollo, como su principal medio. Evaluación que presupone que el desarrollo no puede estar divorciado de la vida de la gente y de la libertad que disfrutan, sin soslayar la importancia del crecimiento del PIB, el ingreso personal, el avance tecnológico o la modernización social, cuyo valor debe depender de los efectos sobre las vidas y la libertad de la población involucrada. La relación entre libertad y desarrollo debe basarse en el análisis empírico entre las consecuencias e interconexiones entre distintos tipos de libertades y la evidencia de esa libertad ayuda a sostener a otro tipo de libertades. Lo que una persona está en capacidad real de alcanzar está influenciado por las oportunidades económicas, libertad política, instituciones sociales y las condiciones que le permiten una buena salud, educación básica y la germinación de iniciativas, las cuales son mutuamente complementarias y tienden a reforzar la posibilidad de alcanzar unas y usar otras. De estas interconexiones emergen agencias humanas libres y sostenibles como un motor, generalmente efectivo del desarrollo. Las libertades que analiza son: libertad política; libertad de transacción y de mercados; así como las oportunidades sociales; la fertilidad y coerción y la libertad como un medio y un fin.<sup>26</sup>

La investigación del Amartya K. Sen, abarca desde la teoría de la elección social hasta las definiciones de las diferentes medidas del bienestar y los estudios empíricos

---

<sup>25</sup> Iglesias, Enrique E., et al (1993), El legado de Raúl Prebisch, BID, Washington, D.C., Estados Unidos, p.47

<sup>26</sup>Amartya K. Sen. (2002) ¿De qué se trata el desarrollo?, Fronteras de la economía del desarrollo. El futuro en perspectiva. Editado por Gerald M. Meier y Joseph E. Stiglitz. Banco Mundial. AlfaOmega. Bogotá, Colombia. 2002. pp. 509, 510.

sobre el hambre padecida periódicamente en algunos países. El resultado de estos últimos, fue su obra *Pobreza y Hambruna – Un ensayo sobre derecho y privación* (1981), que es considerada un hito en el trabajo científico de Sen, puesto que contradice las tesis tradicionales sobre las causas de la pobreza y el hambre que afirman que las hambrunas se deben a una oferta escasa de alimentos, y lo prueba tanto teórica como empíricamente. La mayoría de las veces hay alimentos suficientes durante las hambrunas sólo que la distribución es inequitativa. Contrapone a la teoría tradicional el principio de Derecho; según este principio, son los derechos de acceso a los alimentos los que deciden su distribución. Derechos –derecho a los bienes y servicios o a otras instancias- que están determinados por el ingreso, la posición social o la educación. Por eso, la población rural pobre siempre es la más afectada por el hambre.<sup>27</sup>

## **CAPÍTULO 2.**

### **DESARROLLO SOSTENIBLE Y POBREZA RURAL**

#### **2.1 OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE**

La Organización de las Naciones Unidas, en adelante (ONU), acuerda que, el 2016 presenta una oportunidad sin precedentes para que los países y los ciudadanos del mundo emprendan un nuevo camino para mejorar las vidas de las personas en todas partes. Los países han adoptado un nuevo programa de desarrollo sostenible y un nuevo acuerdo mundial sobre el cambio climático que se compone de 17 objetivos del desarrollo sostenible, en adelante ODS.

En este trabajo, se presentan dos de los 17 objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que fue adoptada por los líderes mundiales en septiembre de 2016 en la ONU, los ODS seleccionados para fines de este trabajo, involucran al Gobierno de México con los programas sociales de la SEDESOL y los de productividad rural y en particular el PESA de la SAGARPA, mismos que forman parte de la Cruzada Nacional

---

<sup>27</sup> René Lüchinger. (2011). Los 12 economistas más importantes de la historia. De Adam Smith a Joseph Stiglitz. Amartya Sen, El teórico de la economía del bienestar. Grupo Editoriales Norma. Bogotá, Colombia, p. 153

Contra el Hambre (México sin Hambre), en adelante CNCH los indicadores de los primeros formaron parte de la Agenda 2016 y los indicadores de la CNCH están considerados en la Agenda 2030.

De acuerdo con las cifras de la ONU, los índices de pobreza extrema en el mundo se han reducido a la mitad desde 1990. Si bien se trata de un logro notable, 1 de cada 5 personas de los países de menor desarrollo, aún vive con menos de 1,25 dólares al día, y hay muchos más millones de personas que ganan un poco más de esa cantidad diaria, a lo que se añade que hay muchas personas en riesgo de recaer en la pobreza.

***Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.***

Metas del Milenio 2030.

- Erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo, actualmente medida por un ingreso por persona inferior a 1,25 dólares estadounidenses al día. Reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones de cada país. Poner en práctica a nivel país sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, para lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables. Garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos; así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la micro financiación; Fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras crisis y desastres económicos, sociales y ambientales. Garantizar una movilización importante de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, para poner en práctica programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones. Crear marcos normativos sólidos en los planos nacional, regional e

internacional, sobre la base de estrategias de desarrollo en favor de los pobres que consideren las cuestiones de género, a fin de apoyar la inversión acelerada en medidas para erradicar la pobreza.

Alcanzar los niveles de producción de la agricultura, la silvicultura y las piscifactorías suficientes, para suministrar comida nutritiva para todos y generar ingresos dignos, mientras se apoya el desarrollo de la gente del campo y la protección del medio ambiente. Actualmente, los suelos, agua, océanos, bosques y biodiversidad son rápidamente degradados. El cambio climático pone mayor presión sobre los recursos de los que dependemos y aumentan los riesgos asociados a desastres tales como sequías e inundaciones. Muchos campesinos ya no pueden ganarse la vida en sus tierras, por lo que emigran a las ciudades en busca de oportunidades.

Se necesita una profunda reforma del sistema mundial de agricultura y alimentación para nutrir a los 925 millones de hambrientos que existen actualmente y los 2,000 millones adicionales de personas que vivirán en el año 2050. El sector alimentario y el sector agrícola ofrecen soluciones claves para el desarrollo y son vitales para la eliminación del hambre y la pobreza.

***Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.***

- Poner fin: al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y los vulnerables, incluidos los lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año; así como a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad avanzada.

- 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 pastores y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos de producción e insumos, conocimientos, servicios financieros, mercados unidades para la

generación de valor agregado y empleos no agrícolas; Asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad del suelo y la tierra: Mantener la diversidad genética de las semillas, las plantas cultivadas y los animales de granja y domesticados y sus especies silvestres conexas, entre otras cosas mediante una buena gestión y diversificación de los bancos de semillas y plantas a nivel nacional, regional e internacional, y promover el acceso a los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales y su distribución justa y equitativa, como se ha convenido internacionalmente; Aumentar las inversiones, incluso mediante una mayor cooperación internacional, en la infraestructura rural, la investigación agrícola y los servicios de extensión, el desarrollo tecnológico y los bancos de genes de plantas y ganado a fin de mejorar la capacidad de producción agrícola en los países en desarrollo, en particular en los países menos adelantados; Corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales, entre otras cosas mediante la eliminación paralela de todas las formas de subvenciones a las exportaciones agrícolas y todas las medidas de exportación con efectos equivalentes, de conformidad con el mandato de la Ronda de Doha para el Desarrollo; Adoptar medidas para asegurar el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios y sus derivados y facilitar el acceso oportuno a información sobre los mercados, en particular sobre las reservas de alimentos, a fin de ayudar a limitar la extrema volatilidad de los precios de los alimentos.

En la Declaración del Milenio, hace 17 años, la ONU plasmó una visión audaz en la agenda 2015 y se establecieron metas concretas para mejorar las condiciones de vida de la gente y para salvar la vida de las personas afectadas por las enfermedades y el hambre. Se han conseguido logros importantes en todos los frentes y en algunos casos los objetivos del desarrollo del milenio, en adelante ODM, se alcanzaron antes del plazo

establecido de 2015. Todos los interesados deberán intensificar sus esfuerzos y concentrarlos en las áreas en las que los avances no han sido lo bastante rápidos y no han alcanzado a todos los necesitados.

Se cumplieron varios de los ODM, en el mundo, entre otros: la pobreza extrema se redujo a la mitad. En 1990, casi la mitad de la población de las regiones en desarrollo vivía con menos de 1,25 dólares al día. En 2010 ese porcentaje había caído al 22%, con lo cual 700 millones de personas menos viven en la pobreza extrema.

El trabajo para la supervisión de los ODM ha contribuido a mejorar la capacidad estadística y la disponibilidad de datos. La capacidad estadística ha sido fortalecida para producir indicadores del desarrollo internacionalmente comparables. En muchos países en desarrollo, las necesidades de supervisar los avances de los ODM dan a los sistemas estadísticos nacionales la oportunidad de desarrollar su capacidad de producir y suministrar la información requerida para esa finalidad. La comunidad estadística internacional ha ayudado a mejorar las metodologías, a producir lineamientos, y a definir prioridades y estrategias que ayudan a los países a recabar y analizar datos, así como preparar informes sobre los ODM.

## **2.2 PROGRAMA ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA A LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE (FAO, PESA – MÉXICO).**

Para contribuir a las metas 2015 de los objetivos ODM de la ONU, El Gobierno de México con la cooperación de la FAO en 2004, implementaron el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria, en adelante PESA para incrementar la productividad de los pequeños agricultores mediante la introducción de cambios tecnológicos relativamente sencillos, económicos y sostenibles, con el fin de mejorar sus medios de subsistencia, estimular el crecimiento del medio rural, además de producir excedentes que contribuyan a la seguridad alimentaria nacional. Con el mismo propósito, el Gobierno Federal a través de la SAGARPA, ha suscrito convenios con la FAO desde 2004 para realizar acciones coordinadas que permitan instrumentar, ejecutar y operar el PESA<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> FAO recuperado de [www.fao.org/3/a-i5507s.pdf](http://www.fao.org/3/a-i5507s.pdf)

En 2007 se ajusta el PESA, a una estrategia que se basa en el desarrollo gradual y sostenible de cuatro áreas denominadas de intervención que son el traspaso 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.

A partir de 2014, y para contribuir a las metas 2030 de los objetivos del milenio de la ONU, la prioridad del PESA México para el período 2014-2018 será contribuir con las instituciones mexicanas en la Cruzada Nacional contra el Hambre, en adelante CNCH, alentando prácticas que aumenten la producción de alimentos y el ingreso de los pequeños productores agrícolas de manera sostenible y que minimicen las pérdidas post-cosecha y de alimentos en la cadena de producción-consumo. apoyando los esfuerzos nacionales de coordinación inter-institucional y los vínculos de las intervenciones agroambientales y erradicación del hambre con los mecanismos existentes de protección social, en la asociatividad de instituciones como SAGARPA, SEDESOL, SEDATU, entre otras. Tanto en lo federal como en lo local, junto con los gobiernos de los estados y los municipios para mejorar el diseño y la coherencia de las intervenciones y con la participación de las comunidades y del sector privado en el contexto de un sistema de gobierno ampliado e incluyente.<sup>29</sup>

### **2.3 DESARROLLO AGROPECUARIO, PESQUERO Y ALIMENTARIO 2013 – 2018.**

En México, la tierra cultivable como factor estratégico de producción asciende a alrededor de 26 millones de hectáreas, anualmente se cultivan en promedio 22 millones. El 26% cuenta con riego y el 74% se cultiva en temporal.

Además, existen más de 5.3 millones de unidades económicas rurales de las cuales 3.9 millones (que representan el 72.6% del total) se caracterizan por ser de subsistencia o con limitada vinculación al mercado y presentan ingresos anuales netos menores a 17 mil pesos. Otras 442 mil unidades económicas rurales (que representan 8.3% del total) se encuentran en transición, es decir han dejado de ser de subsistencia para incursionar al mercado y registran ventas anuales promedio de 73,931 pesos.

---

<sup>29</sup> UTN PESA FAO recuperado de [www.fao.org/3/a-i5507s.pdf](http://www.fao.org/3/a-i5507s.pdf)



El 9.9% de las unidades económicas de producción, 528 mil, tienen una actividad empresarial con rentabilidad frágil y sus ingresos por ventas promedio anuales ascienden a 152 mil pesos. 448 mil (8.4%), desarrollan una actividad empresarial pujante con ingresos anuales superiores a 562 mil pesos. Poco menos de 18 mil (0.3%), pertenecen a un estrato empresarial dinámico y dedican una parte de sus ventas al mercado internacional.<sup>30</sup>Cerca del 80% de quienes producen en el campo poseen predios menores a cinco hectáreas, lo que implica que no cuentan con escala productiva y que además presenten problemas de organización que limitan en gran medida su productividad y competitividad.

Los productores de los sectores agropecuario y pesquero con problemas de baja escala productiva no resultan rentables y por ende financiables. Asimismo, la carencia de economías de escala genera altos costos de producción (semilla, agroquímicos, maquinaria y equipo, combustibles, entre otros insumos), además de que generalmente no están destinadas a producir productos de alto valor agregado y los volúmenes de producción son bajos por el tamaño de las unidades productivas, así como por la falta de acceso a tecnologías y procesos de producción modernos.

El reto es elevar la productividad, con modelos de asociatividad (clúster)<sup>31</sup> que le den escala productiva al minifundio y permitan integrarlos a la cadena productiva. Lo que requiere de impulsar modelos de asociación que generen economías de escala y mayor valor agregado en el sector agroalimentario. Existen dos grandes obstáculos para aumentar la productividad del sector agroalimentario: (1) Problema estructural: Casi el 80% de quienes producen en el campo poseen menos de cinco hectáreas, lo que limita su escala productiva (minifundio); (2) Problema instrumental: Programas e incentivos desarticulados que no apoyan la integración productiva de la cadena de valor.

---

<sup>30</sup> INEGI (2008), Censo agrícola 2007, México, D. F., México

<sup>31</sup> Un clúster se define como “un grupo geográficamente próximo de compañías e instituciones asociadas en un campo particular, vinculadas por características comunes y complementarias” (Porter, 1990). Así la FAO define un clúster agrícola como una concentración de productores, de agro procesadores, y de las instituciones que participan en el mismo subsector agrícola o agroindustrial, que interaccionan y construyen redes al abordar desafíos y búsqueda de oportunidades comunes. El enfoque de clústers reconoce que todos los actores de la cadena de valor agrícola son más innovadores y exitosos cuando interactúan con las instituciones de apoyo y otros actores de la cadena de suministro. Mediante la promoción de los vínculos verticales y horizontales entre las empresas agrícolas locales, así como las relaciones de apoyo entre ellos y las organizaciones acompañante

Para superar estas limitantes, la estrategia es promover la creación de modelos de asociatividad entre los productores o con empresas integradoras que sirvan como motor, que los incorporen a las cadenas productivas y generen mayor valor agregado. De esta manera, se podrá transformar a quienes producen en pequeña escala en agroempresarios. En el campo ya existen diversas formas de asociación políticas y económicas, ahora se pretende impulsar la asociatividad de grandes segmentos de quienes producen en pequeña escala a cadenas de valor (desde la innovación hasta la comercialización) para aprovechar las economías de aglomeración. Se utilizarán diferentes modelos de asociatividad, principalmente en dos vertientes: a) Empresas integradoras: Asocia a productores con una participación accionaria y los incorpora a la cadena de valor. b) Cooperativas y otros modelos de organización productiva: Los productores de baja escala productiva formalizan un esquema de asociatividad<sup>32</sup>, constituyendo su propia empresa integradora para realizar actividades en la cadena de valor. En este sentido es necesario incrementar y focalizar el esfuerzo institucional para integrar cadenas de valor eficientes y competitivas de clase mundial, en donde la rentabilidad sea mayor, para mejorar el ingreso y la calidad de vida de los productores.<sup>33</sup>

#### **2.4 AJUSTES A LA ESTRATEGIA Y EL OBJETIVO DEL PROYECTO ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA A 14 AÑOS DE SU IMPLANTACIÓN EN MÉXICO**

En 2002 los equipos técnicos estatales contratados directamente por la FAO y bajo la coordinación de la Unidad Técnica Nacional (UTN-FAO) desarrollaron la metodología general del PESA en México. La FAO otorgó el soporte técnico para dicho diseño metodológico, sentando las bases para su configuración e instrumentar la prueba piloto.

A partir de ahí, la SAGARPA determinó que el PESA es una estrategia de desarrollo rural para zonas marginadas que opera con la metodología de la FAO y su objetivo general es contribuir al desarrollo de capacidades de los productores agrícolas en

---

<sup>32</sup> La creación de mecanismos para que los pequeños productores se asocien y puedan entrar al mercado de manera competitiva es fundamental, como lo es tener acceso al financiamiento. Para ello, es preciso desarrollar planes de negocios basados en diagnósticos previos. Ésta quizá es la única manera de que las instituciones financieras acepten el riesgo de la inversión.

<sup>33</sup> SHCP, SAGARPA (13/12/2013), Programa sectorial de desarrollo agropecuario, pesquero y alimentario, DOF, Secretaría de Gobernación, Ciudad de México, México.

agricultura y ganadería familiar en localidades rurales de alta y muy 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 a fin de lograr su seguridad alimentaria y el incremento en el ingreso.

La estrategia, objetivo y metodología del PESA han experimentado ajustes desde su creación como proyecto piloto en el año 2002 hasta el año 2013, con motivo de la publicación del PND y del establecimiento del Sistema Nacional para la Cruzada Contra el Hambre, la SAGARPA promovió ajustes en el diseño y la focalización de todos sus programas, que, en el caso del PESA, implican el ajuste de su objetivo general y de la metodología con la que opera.

En consecuencia, a partir del 2014, el objetivo general del PESA será apoyar a las Unidades de Producción Familiar en localidades rurales de alta y muy alta marginación para incrementar los niveles de producción y productividad de sus actividades agropecuarias, acuícolas y pesqueras. Esto con el fin de contribuir con el objetivo específico de la CNCH: aumentar la producción de alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas.

En este contexto y considerando la importancia estratégica del programa en el logro de objetivos de la CNCH, el CONEVAL llevará a cabo en 2014 el diseño de evaluación del PESA y, de ser posible, la línea base en 2014-2015 que permita en años posteriores realizar la estimación de impacto del programa en el marco de la CNCH.

Como parte del diseño de la evaluación del PESA se analizará la factibilidad de definir una metodología para la construcción de una muestra de localidades tratadas y no tratadas que sean comparables con el fin de llevar a cabo el levantamiento de información que permita la construcción de la línea base de la evaluación y estar en posibilidad de medir el efecto del programa con información de seguimiento que se obtendrá en 2017.<sup>34</sup> Asimismo, como parte del análisis se definirán indicadores en los cuales se podría medir el impacto del PESA en el contexto de la CNCH.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Los artículos 4 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 16 fracción VIII y 31 de la Ley de Planeación; artículos 5 fracción V, 8 y 16 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable; artículos 1 y 72 de la Ley General de Desarrollo Social mandatan esta tarea a realizar por FAO, SAGARPA, SEDESOL y el CONEVAL para cubrir vacíos de información en materia de evaluación

Los ajustes que tanto el PESA ha tenido en los objetivos, estrategia y metodología a lo largo de 14 años, promovidos por el Ejecutivo Federal, como el resto de componentes de los programas agrícolas para adecuarlos a las estrategias de gobierno plasmadas en los PND de las administraciones: 2001 - 2006, 2007 – 2012 y 2013 – 2018, han trastocado las acciones y resultados del PESA de cada periodo. La transición gubernamental genera un impasse en la ejecución de los proyectos; en el rediseño de la metodología; en los cambios en la cobertura geográfica y en la focalización de los pequeños productores agrícolas a atender; así como en los arreglos institucionales en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

Arreglo institucional PESA; en cada entidad federativa existe un Grupo Operativo PESA, en adelante GOP, el cual es un órgano colegiado que realiza la planeación, seguimiento y evaluación del PESA conforme a la normatividad de SAGARPA y de la entidad federativa correspondiente, además de garantizar el cumplimiento de la metodología PESA-FAO. El GOP es presidido por la Delegación de la SAGARPA en cada entidad federativa, participando el Gobierno del Estado y la UTN-FAO.

La función del GOP es de institucionalizar el PESA en cada estado donde opera, promoviendo la articulación efectiva de las acciones de las diversas **instituciones** y sus programas para el desarrollo de las micro regiones participantes y por último, Las agencias de desarrollo rural, en adelante ADR están a cargo de operar la estrategia PESA en las comunidades, promoviendo, identificando, gestionando, poniendo en marcha y dando seguimiento a los planes y proyectos que se hayan planeado de manera conjunta con las comunidades. Los planes y proyectos deberán ser dirigidos a la producción de alimentos y al incremento de ingresos.

Por otra parte, a pesar de los esfuerzos de FAO-PESA durante 14 años en México, no ha propiciado aún el escalamiento de proyectos; es decir, que se comience con proyectos de autoconsumo y se pase a proyectos de generación de ingresos y de autogestión.<sup>36</sup> Las

---

del PESA, y asimismo responde a la pregunta que se formula para este trabajo ¿Por qué el registro de información lo realizan las unidades productoras familiares?.

<sup>35</sup> <http://www.coneval.org.mx/Paginas/busqueda.aspx?k=dise%C3%B1o%20de%20evaluaci%C3%B3n%20del%20proyecto%20estrat%C3%A9gico%20de%20seguridad%20alimentaria>.

Diseño\_de\_evaluacion\_PESA\_280715. Rescatado el 17 de marzo de 2017.

<sup>36</sup> FAO – SAGARPA (2009). Evaluación y análisis de políticas. Evaluación específica del proyecto estratégico para la seguridad alimentaria 2008. SAGARPA. México, D. F. México.

razones que explican este rezago son que la modalidad de intervención del PESA fue incorporada a su diseño (política pública SAGARPA) cuando ya existían proyectos de generación de ingresos en algunas localidades, sin que necesariamente se hubiesen puesto en marcha proyectos de autoconsumo y a que algunas entidades federativas deliberadamente han puesto énfasis en proyectos de generación de ingresos sin pasar por los proyectos para el autoconsumo.

De igual forma la base 2008 de SAGARPA para el rango 1 de productores rurales de 3.9 millones (que representan el 72.6% del total) que se caracterizan por ser de subsistencia o con limitada vinculación al mercado y presentan ingresos anuales netos menores a 17 mil pesos no ha sufrido cambios de 2008 a 2016.<sup>37</sup>

## 2.5 POBREZA RURAL EN MÉXICO

La metodología para la dimensión multidimensional de la pobreza en México del CONEVAL, toma como referencia teórica la aportación de Amartya Sen, que indica que son dos los problemas básicos que debe resolver una metodología de medición de la pobreza: el de identificación y el de agregación o medición. La solución al problema de la identificación pretende establecer los criterios que serán utilizados para determinar si una persona es pobre o no. El problema de la medición se resuelve al determinar la forma en que se agregarán las carencias de cada persona para crear una medida general de pobreza de una población. En la mayoría de las aplicaciones de las ideas de Sen, a la solución al problema de la identificación ha consistido en adoptar una visión unidimensional,<sup>38</sup> sin embargo, Bourguignon y Chakravarty señalan que en el enfoque multidimensional es necesario establecer con precisión las dimensiones a considerar y la manera de identificar a la población en situación de pobreza a partir de sus atributos en cada una de las

---

<sup>37</sup>Esto responde a la pregunta planteada para este trabajo sobre ¿Por qué se vende a menor precio el producto final? Porque la intervención del PESA es con pequeños productores de hasta 3 hectáreas de autoconsumo y limitada vinculación al mercado, que se encuentren en alta y muy alta marginación y su acompañamiento con productores con vinculación al mercado para evitar intermediarios ha sido mínima. Además, que el proyecto no considera la estrategia de los circuitos cortos que focalizan su atención en la relación productor-consumidor, y pueden trabajar con productos poco específicos, pero se centran en organizaciones específicas. Asimismo, la reivindicación contra el modelo dominante está muy presente circuitos cortos, que pueden combinar diferentes formas de comercialización y tipos de mercados.

<sup>38</sup> Sen, Amartya (1976), "Poverty: An Ordinal Approach to Measurement", *Econometrica*, vol. 44, núm.2, pp.219-231.

dimensiones consideradas. Este proceso implica que la metodología deba especificar criterios para efectuar comparaciones entre dimensiones cualitativamente distintas, tales como la salud, la educación o la vivienda.<sup>39</sup> Lo que da origen a la definición de pobreza multidimensional del CONEVAL: “Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades”<sup>40</sup>

El CONEVAL define a la pobreza alimentaria como la insuficiencia del ingreso para adquirir la canasta básica alimentaria, aún si el hogar hiciera uso de todo su ingreso disponible exclusivamente para ello. Conforme a los datos de 2012 <sup>41</sup>más de 23 millones de mexicanos están en esta condición, de los cuales, 13.6 millones se ubican en localidades consideradas rurales por tener hasta 2,500 habitantes.

Desde una perspectiva más amplia, el 40.2% de la población rural (17.7 millones de habitantes) se encuentra en situación de pobreza multidimensional (capacidades)<sup>42</sup> lo que significa que perciben ingresos inferiores a la línea de bienestar, definida por el costo de la canasta básica alimentaria y no alimentaria, y además, presentan al menos una de seis carencias sociales: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos de la vivienda y acceso a la alimentación. El 9.8% de la población del país de los cuales 28.0 millones es población rural se ubica en pobreza multidimensional extrema (patrimonio), lo que significa que sus ingresos están por debajo de la línea de bienestar mínimo, definida por el costo de la canasta básica alimentaria, y además presentan tres o más de las carencias sociales mencionadas. En el **cuadro 1**, con base en las mediciones del ingreso, se aprecia la persistencia de la pobreza en años recientes.

---

<sup>39</sup> Bourguignon, Francois y Satya Chakravarty (2003), “The Measurement of Multidimensional Poverty”, *Journal of Economic Inequality*, vol. 1, número. 1, pp.25-49.

<sup>40</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2009). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. México. CONEVAL. México, pp. 17 -18

<sup>41</sup> [www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza\\_2014\\_CONEVAL.pdf](http://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza_2014_CONEVAL.pdf)

<sup>42</sup> En 2010, con base en lo estipulado en la Ley General de Desarrollo Social promulgada en 2009, el CONEVAL estableció la medición de la pobreza multidimensional en la que se incorporan tres espacios de las condiciones de vida de la población: el bienestar económico, los derechos sociales y el contexto territorial, bajo una nueva metodología.

**Cuadro 1**  
**Evolución de la pobreza por la dimensión de ingreso, 1992-2012**

Año	Porcentajes			Número de personas		
	Alimentaria <sup>1</sup>	Capacidades <sup>2</sup>	Patrimonio <sup>3</sup>	Alimentaria	Capacidades	Patrimonio
<b>Rural</b>						
1992	34.0	44.1	66.5	11,778,518	15,261,823	22,997,951
1994	37.0	47.5	69.3	13,263,492	17,017,376	24,824,766
1996	53.5	62.6	80.7	19,432,686	22,717,044	29,302,332
1998	51.7	59.0	75.9	19,280,503	22,002,734	28,268,312
2000	42.4	49.9	69.2	16,223,318	19,110,747	26,498,520
2002	34.0	42.6	64.3	13,077,654	16,388,532	24,749,630
2004	28.0	36.2	57.4	10,823,348	13,966,069	22,139,967
2005	32.3	39.8	61.8	12,454,723	15,348,682	23,828,638
2006	24.4	32.6	54.6	9,962,601	13,309,951	22,249,253
2008	31.8	39.1	60.9	13,326,410	16,381,350	25,496,802
2010	29.2	37.8	60.7	12,559,745	16,232,865	26,105,176
2012	30.9	40.2	63.6	13,629,954	17,707,867	28,023,268

Fuente: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/EDP/Paginas/Medicion-por-ingresos-1990-2012.aspx>

El estudio del Banco Mundial para el periodo 1992-2004, intitulado La Pobreza Rural en México, mostró una tendencia muy similar a la presentada por el CONEVAL y ofreció una interpretación multifactorial: “La falta de progreso generalizado en la reducción de la pobreza en el largo plazo en las zonas rurales se puede explicar principalmente como resultado de la crisis económica de 1995, la falta de dinamismo de la agricultura, el estancamiento de los salarios agrícolas y el descenso en los precios reales de los productos de este sector. Estas circunstancias se vieron compensadas en cierta medida por el aumento de las transferencias públicas y privadas, las mejorías en la orientación de segmentos de gasto público en zonas rurales y una expansión del empleo y el ingreso en las actividades rurales no agrícolas”<sup>43</sup>. El impacto de la crisis alimentaria mundial se expresa en el cuadro precedente como un aumento sustancial en 2008 de los tres tipos de pobreza, destacando la alimentaria, que se elevó 7.4% por encima del año inmediato anterior; ello significó que 3’363,809 personas más se vieron imposibilitadas de adquirir

<sup>43</sup> Banco Mundial. 2005. La pobreza rural en México. Generación de ingreso y protección social para los pobres. p 70.

la canasta básica alimentaria<sup>44</sup> De modo que sin restar importancia a la pobreza de capacidades y de patrimonio, es claro que la pobreza alimentaria, que afecta a tres de cada diez pobladores de las zonas rurales, es la más alarmante por razones naturales y de derechos humanos. Considerando la pobreza multidimensional en las zonas rurales, se puede observar una leve disminución en el periodo 2008-2012, ya que el índice pasó del 62.4 al 61.3%; en el mismo periodo la pobreza extrema se redujo en 7.1%, pero la pobreza moderada aumentó del 36.2 al 42.3%. Aunque las carencias sociales disminuyeron de 2008 a 2012 en las zonas rurales y una mayor proporción de la población accedió a servicios básicos, la pobreza aumentó en mayor medida por la disminución en los ingresos. El dato duro, en números absolutos es que los pobres en México siguen aumentando: en 2010 eran 52.8 millones y en 2012 alcanzaron 53.3 millones para pasar a 55.3 millones en 2014.<sup>45</sup> Mención especial merece la población indígena que incrementó sus índices de pobreza extrema y moderada: en 2012 el 72.3% de los indígenas tenían algún nivel de pobreza<sup>46</sup>. Así, “la pobreza extrema es, principalmente, aunque no de manera exclusiva, un fenómeno rural: aunque sólo una cuarta parte de la población mexicana vive en zonas rurales, cerca de dos terceras partes de la población en pobreza extrema habita esas áreas”.<sup>47</sup> Al observar la vulnerabilidad de las personas a caer en pobreza, resulta alarmante la mínima proporción de personas que no son pobres ni vulnerables.<sup>48</sup> Para el 2008 estas personas apenas representaban el 3.9% y para los dos siguientes años de medición, apenas rebasaron los cinco puntos porcentuales. Una persona es vulnerable por carencia social si tiene al menos una carencia y un ingreso superior a la línea de bienestar, y lo es por ingreso cuando no tiene carencias sociales, pero su ingreso es inferior a la línea de bienestar.<sup>49</sup> La pobreza afecta todos los ámbitos de la vida de las personas y limita la posibilidad de tener una vida productiva y sana. “Las personas pobres reflejan su condición en forma de privación material: falta de dinero, empleo, alimentos, vestido y vivienda suficientes, junto con un acceso inadecuado a los servicios de salud y al agua potable; pero también pueden dar

---

<sup>44</sup> [www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza\\_2013\\_CONEVAL.pdf](http://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza_2013_CONEVAL.pdf)

<sup>45</sup> [www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza\\_2015\\_CONEVAL.pdf](http://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza_2015_CONEVAL.pdf)

<sup>46</sup> [www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza\\_2013\\_CONEVAL.pdf](http://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza_2013_CONEVAL.pdf)

<sup>47</sup> Banco Mundial, op. cit., p. 68

<sup>48</sup> Coneval. 2013. Medición de la pobreza 2012. Anexo estadístico sin combustible 2008-2012. Estimaciones del Coneval con base en el MCS-ENICH 2008, 2010 y 2012.

<sup>49</sup> <sup>49</sup> [www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza\\_2013\\_CONEVAL.pdf](http://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Pobreza_2013_CONEVAL.pdf)



importancia a factores no materiales como la seguridad, la paz y el poder sobre las decisiones que afectan sus vidas. Escenarios y debates teóricos en la búsqueda de explicaciones al flagelo de la pobreza existen ya algunos consensos, así el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) considera que la pobreza rural es consecuencia de la falta de activos, la escasez de oportunidades económicas, una educación y unas capacidades deficientes, y una serie de desventajas derivadas de las desigualdades sociales y políticas.

La desigualdad es una de las principales características de la sociedad mexicana que se expresa de manera multifacética y multidimensional. Aquí cabe subrayar la desigualdad entre los espacios rurales y los urbanos, pero también la desigualdad entre regiones y la que separa a las unidades económicas rurales. En lo que respecta a la desigualdad entre los espacios rurales y urbanos, baste referir que la tasa de pobreza se duplica cuando se pasa de localidades urbanas (más de 15 mil habitantes) a semiurbanas (de 2,500 a 15,000), y se duplica de nueva cuenta cuando se pasa de éstas a pequeñas localidades rurales (menos de 2,500 habitantes). La brecha que separa al mundo urbano del rural queda de manifiesto por el hecho de que el 72.0% de las localidades de hasta 15 mil habitantes, en las que reside el 47.0% de la población, están clasificadas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) como de alta y muy alta marginación. En lo que se refiere a la desigualdad regional, ésta es una de las características de la agricultura mexicana; su raíz se encuentra en la diversidad ambiental del país, pero sobre todo en los procesos históricos que han delineado el rostro actual de la sociedad rural al grado de que se puede hablar de dos países distintos: la pobreza extrema que alcanza sólo al 6.5% de los habitantes en Baja California llega a cerca del 60.0% en Chiapas y Guerrero. Esta desigualdad regional se expresa también por el hecho de que los ocho estados más pobres del país cuentan con el 64.0% de los pobres en el sector rural, y apenas el 18.0% del PIB agrícola. La desigualdad entre los productores directos define el devenir de la sociedad rural y la que menos se tiene en cuenta para el diseño de las políticas públicas. En efecto, la política pública se orienta desde la década de los ochenta a lograr una especialización agroexportadora del campo mexicano cuando casi tres cuartas partes de sus unidades de producción están caracterizadas como unidades familiares de subsistencia que carecen de una orientación empresarial y un 8.3% más se tipifican como unidades productivas en

transición, lo que significa que las unidades empresariales no llegan al 20.0%.<sup>50</sup> La desigualdad en el campo mexicano, documentada ampliamente en el referido estudio de la FAO, permite hablar de una estructura dual por la cual una porción mayoritaria de la población rural es conceptualizada como población objetivo en los programas agrícolas.

### **CAPÍTULO 3**

#### **PROYECTO ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA (PESA).**

##### **3.1 EL MINIFUNDIO EN MÉXICO**

El minifundio es un régimen de explotación económica agrícola que, desde el punto de vista de tenencia de la tierra, es el producto histórico de cambios institucionales generados por políticas gubernamentales encaminadas al control político más que al desarrollo rural. Así, la reforma agraria se abocó, por una parte, al proceso de regularización normativa del usufructo de la tierra de los minifundios cuya producción era insuficiente para satisfacer plenamente las necesidades de las familias campesinas y por la otra, a la dotación de tierras a los campesinos que luchaban por la obtención de tierras de cultivo, y querían conseguir la seguridad alimentaria y la autonomía mediante el consumo directo de alimentos básicos de producción propia.

En el primer período de la reforma agraria, que se extiende de 1920 a 1934, las tierras repartidas fueron un complemento del salario de los trabajadores rurales, un pegujal (ejido) que debía proporcionar una base alimentaria, una vivienda y otros bienes para mejorar los ingresos que se obtuvieran de las haciendas y propiedades agroexportadoras, que eran el sector más dinámico de la economía mexicana. El reparto de las tierras se entendió entonces como un acto de justicia que elevaba el bienestar de los campesinos; pero su importancia para el desarrollo económico nacional no se tomó en consideración. La inercia de la política minifundista del primer período de la reforma persistió.

Diversas normas y ordenamientos establecieron las dimensiones de la superficie de la unidad de dotación de tierras: en 1922 la parcela individual para uso particular y disfrute

---

<sup>50</sup> FAO-SAGARPA.2012. Diagnóstico del sector rural y pesquero: Identificación de la problemática del sector agropecuario y pesquero de México. Vol. I Contexto y análisis de la problemática sectorial. SAGARPA. México. 527 pp.

familiar en los ejidos debía medir entre 3 y 5 hectáreas para las tierras de riego, o entre 4 y 6 hectáreas para las tierras de temporal. El Código Agrario de 1934 fijó estas dimensiones mínimas en 4 y 8 ha respectivamente; la relación de equivalencia era pues de 1:2. El Código Agrario de 1942 elevó el mínimo a 5 ha de tierras de riego, y la reforma constitucional de 1946 lo llevó a 10, sin que hubiese ampliación posterior. Sin embargo, estas medidas de dotación mínimas, que parecen estrechas, nunca se cumplieron. Hasta 1992, las Resoluciones Presidenciales reflejan la clasificación de las tierras en el momento en que fueron emitidas, y mencionan los siguientes promedios por beneficiario: 0,6 ha de tierras de riego, 4,2 ha de tierras de temporal, 18,6 ha de tierras de agostadero, 3,6 ha de tierras de monte, 0,4 ha de tierras desérticas y 7,1 ha de tierras indefinidas por un total de 34,5 ha. Las parcelas individuales sólo contenían las dos primeras categorías - de riego y de temporal (tierras cultivables) -, mientras que las demás eran para el disfrute comunitario. Un predio promedio de 5,4 ha tierras de temporal correspondía a un minifundio, y su dimensión permaneció invariada.<sup>51</sup>

El minifundio persiste y se ha profundizado. Del total de 4 millones 69 mil 957 unidades productivas (UP) con actividad agropecuaria existentes en 2007, el 66% contaba con superficies inferiores a cinco hectáreas. En 1991 la proporción era de 55% de un total de 3 millones 823 mil 63 UP con tal actividad.

Pese a ello la FAO (por sus siglas en inglés) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) han puesto en marcha un nuevo proyecto conjunto para ayudar a los países de menor desarrollo, a gestionar con mayor eficacia las inversiones públicas en la agricultura a pequeña escala en el cual la agricultura familiar –donde se enmarca claramente el minifundio mexicano- es objeto de atención y es considerada fundamental para enfrentar los retos más críticos de la humanidad: el cambio climático, la transición demográfica y sobre todo alimentar a la población creciente, que sumará unos 9 mil

---

<sup>51</sup> Warman Arturo (2003). “La Reforma Agraria Mexicana, una visión de largo plazo” FAO. <http://www.fao.org/DOCREP/006/J0415T/j0415t09.htm>.

\*FIDA: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, agencia de la ONU; RIMISP: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

millones de personas en el orbe en el 2050 y dicho sea de paso, el PESA está considerado por la FAO entre los programas orientados a la atención de la agricultura familiar. La tarea encomendada por la FAO y el FIDA requiere que en México se reestructure el presupuesto a favor del minifundio. De tal suerte, que contribuya al bienestar de la agricultura familiar, lo cual no es poca cosa. Dice el estudio de FIDA y RIMISP:<sup>52</sup> “En los países en desarrollo habitan 5 mil 500 millones de personas y 3 mil millones de ellas viven en áreas rurales; esto es casi la mitad de la humanidad. De esos habitantes rurales, 2 mil 500 millones pertenecen a hogares involucrados en la agricultura y mil 500 millones de ellos están en hogares de pequeña producción agrícola. En América Latina los predios agrícolas de pequeña escala ocupan casi 35% del total del área cultivada”.

### 3.2 AGRICULTURA DE AUTOCONSUMO.

Como se menciona en el inciso 2.4 del capítulo anterior, la intervención de la FAO PESA en México no ha propiciado aún la integración productiva a la cadena valor de los proyectos que coordina, así como el escalamiento de los mismos, esto es que inicie con proyectos de subsistencia y que pasen a ser proyectos en transición para su incorporación al mercado y generar ingresos.

Es por ello que, a partir de 2013, en el marco de la **Cruzada Nacional contra el Hambre** (CNCH) el Gobierno Federal determina como estratégicos y prioritarios los incentivos a los pequeños productores de maíz de hasta 3 hectáreas (minifundio) productores que atenderá el PESA que participa en el tercer objetivo de la CNCH de aumentar la producción de los alimentos y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas. Dado que el maíz es el cultivo nacional presente en todos los estados, los climas y en todas las altitudes y se siembran diversas variedades. Es el principal cultivo tanto por la superficie que se siembra como por el volumen de producción que se obtiene. En México ningún otro cultivo tiene tanta importancia como el maíz. Desde la perspectiva productiva, se ubica como el principal cultivo en comparación con el sorgo, trigo, cebada, arroz y avena, los cereales más cultivados en el

---

<sup>52</sup> FIDA: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola agencia de la ONU y RIMISP: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

territorio mexicano. El maíz grano representa 85 por ciento del volumen nacional de cereales.

En este contexto, en el país se pueden identificar claramente dos sistemas de producción del maíz, el sistema comercial y el de autoconsumo. La producción de autoconsumo (minifundio) se basa en la modalidad de temporal con uso intensivo de mano de obra familiar. Los estados con este sistema son Chiapas, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Puebla, Oaxaca, Veracruz y Yucatán.<sup>53</sup> Estas zonas productoras de autoconsumo presentan una correlación estrecha con las regiones de alta marginación y pobreza del país.

El proyecto cuenta con una orientación focalizada, en la que los esfuerzos se concentrarán en las localidades más críticas de 400 municipios de alta incidencia de pobreza extrema y carencia alimentaria; corresponsabilidad de todas las dependencias y gobiernos locales, en una estrategia en la que se conjuntan esfuerzos de todos los sectores del Gobierno Federal para asegurar salud, educación, vivienda, una mejor economía y servicios básicos, como agua, luz y drenaje en esos 400 municipios que serán la primera prioridad.

Así, la estrategia parte de los principios de coordinación entre diferentes dependencias de la Administración Pública Federal y de una alianza con la sociedad civil y el sector privado. Cuenta con objetivos de corto, mediano y largo plazo que permitirán evaluar logros e identificar oportunidades, y adoptará preceptos de rendición de cuentas, transparencia y responsabilidad.

Con base en lo anterior, es necesario que las acciones de fomento para modernizar y apoyar las unidades de producción de maíz de autoconsumo con superficies menores a tres hectáreas estén alineadas a los objetivos de la CNCH, con el objeto de focalizar los esfuerzos, identificar y delimitar agrupamientos de comunidades que conformen micro regiones y avanzar en mejorar las condiciones de productividad, manejo post cosecha y el ingreso de los productores de maíz localizados en las áreas rurales de los municipios de la CNCH.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> CONEVAL (2013). En la evolución de la pobreza por dimensión de ingreso presenta a Chiapas, Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Puebla como los estados con mayor pobreza y marginación.

<sup>54</sup> CONEVAL (2013). <http://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/cruzada-nacional-contra-el-hambre-18938>

### 3.3 EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE MAÍZ DE TEMPORAL

Como un marco precedente a cualquier análisis del impacto económico social del PESA en México, en los productores rurales en situación de pobreza multidimensional de patrimonio y alta y muy alta marginación, es indispensable analizar su desempeño económico, pues los convenios de coordinación que México celebra anualmente con la FAO desde 2004, es ante todo una medida de política pública del Estado Mexicano y en consecuencia debe ser evaluada como tal en sus resultados.

Es por ello que resulta indispensable analizar las tendencias de la producción, precios y productividad del maíz de temporal por ser el cultivo más representativo del minifundio en México, tomando en cuenta que cerca del 80 por ciento de quienes producen en el campo mexicano, poseen parcelas menores a cinco hectáreas y en el caso del PESA sólo atiende a los productores rurales con parcelas de hasta 3 hectáreas, lo que implica que cuentan con baja escala productiva y que además presentan problemas de organización que limitan en gran medida su productividad y competitividad.

Se analizará inicialmente la información referente sólo a la producción de maíz blanco, amarillo y variedades nativas y criollas en su modalidad de temporal, su dinámica ha seguido distintos ritmos desde el año 1994 a partir de ello, se subdivide el estudio en 4 periodos que corresponden a las últimas 4 gestiones gubernamentales en México. **Ver Cuadro 2.**

**Cuadro 2**  
**Evolución de la Producción de Maíz en México**  
**Modalidad: Temporal**  
**(Toneladas)**

<b>Año Agrícola OI+PV</b>	<b>Producción</b>	<b>TCA</b>	<b>TMCA</b>
1994	9,660,437		
1995	12,070,222	24.94	
1996	12,314,770	2.03	
1997	10,733,806	-12.84	
1998	12,350,434	15.06	
1999	12,641,277	2.35	
2000	11,820,481	-6.49	2.92
2001	13,869,184	17.33	
2002	12,241,341	-11.74	
2003	14,044,178	14.73	
2004	13,252,138	-5.64	
2005	10,331,953	-22.04	
2006	12,761,215	23.51	-1.38
2007	13,301,105	4.23	
2008	13,973,379	5.05	
2009	9,923,598	-28.98	
2010	12,678,901	27.77	
2011	9,972,375	-21.35	
2012	12,720,477	27.56	-0.74
2013	13,200,814	3.78	
2014	13,469,138	2.03	
2015	12,812,149	-4.88	-0.99

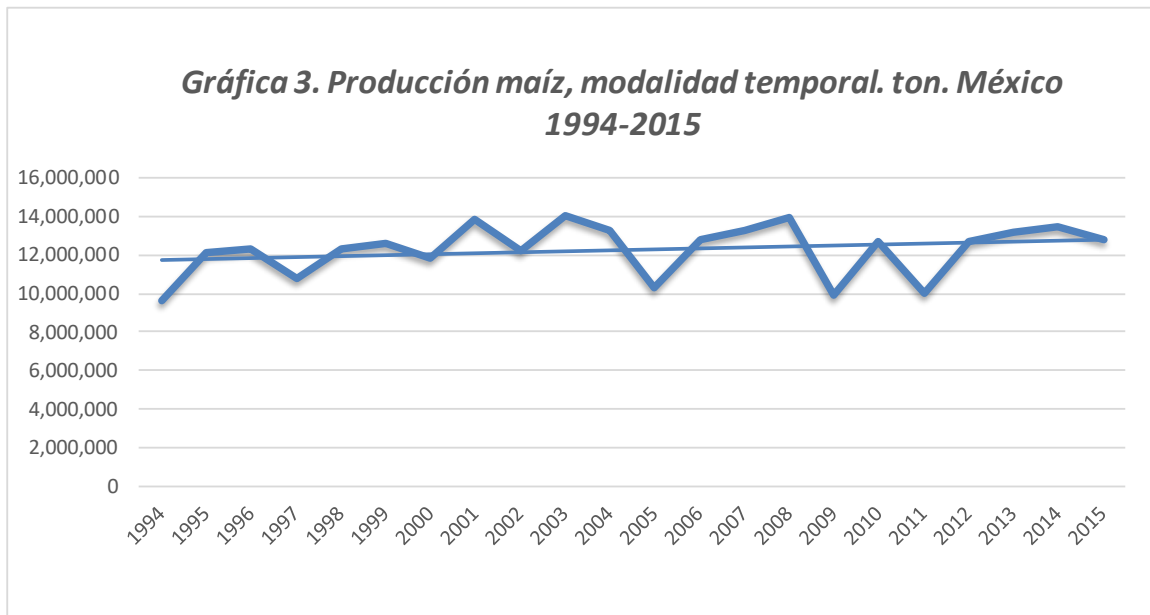
Fuente: SAGARPA SIAP base de datos SIACON

En el primer periodo gubernamental (1994- 2000) la producción agregada de maíz de temporal creció en promedio anual 2.2 por ciento al pasar de 9.7 millones de toneladas en 1994 a 11.8 millones de toneladas en 2000. Comportamiento que contrasta con el segundo periodo gubernamental (2001- 2006) serie que muestra una disminución en el crecimiento de la producción al registrar una tasa de crecimiento media anual, en adelante TMCA de -1.38 por ciento, con una producción de 13.9 millones en 2001, disminuyendo a 2006 para colocarse en 12.8 millones de toneladas. El tercer periodo gubernamental (2007- 2012) continúa con una ligera tendencia a la baja de la producción, con una TMCA de -0.74 por ciento. Al pasar de 13.3 millones de toneladas en 2007 a 12.7

millones de toneladas en 2012. En el actual periodo gubernamental (2013- 2015) aún no se revierte la tendencia, presenta una TMCA de – 0.99 por ciento, al pasar de 13.2 millones de toneladas en 2013 a 12.8 millones de toneladas en 2015.

Siguiendo estrictamente las estadísticas del Sistema de Información Agroalimentaria de Consulta (SIACON), se puede afirmar que la producción agregada de maíz de temporal pasó de 9.7 millones de toneladas en 1994 a 12.8 millones de toneladas en 2015, con una TMCA de 1.3 por ciento similar a la de la producción agregada de maíz riego más temporal con un crecimiento medio para igual periodo de 1.4 por ciento, tan sólo un 0.1 punto porcentual por arriba del crecimiento del maíz de temporal.

En estos 22 años el nivel más bajo de producción de maíz se presenta en 1994 con 9.7 millones de toneladas, y el más alto en 2003 que registra un nivel sin precedentes de 14.0 millones de toneladas; la producción fluctuó en un rango de 9.7 a 14.0 millones de toneladas.



Fuente: Elaborada con datos del Cuadro 2, SAGARPA SIAP base de datos SIACON

Se trata de una serie relativamente estable (ver gráfica 3), que incluso puede considerarse una serie estacionaria (sin tendencia). En el periodo de 1994 a 2008 año en que el TLCAN libera al maíz, la serie muestra un coeficiente de variación de 10.3 por ciento y una media de 12.4 millones de toneladas. En los años posteriores a su ingreso al tratado la serie muestra un coeficiente de variación de 11.5 por ciento y una media de 12.1



millones de toneladas, esto es, que los datos de la variable tienen mayor heterogeneidad en la serie de los últimos 7 años que en la serie de 1994 a 2008.

### **3.4 EVOLUCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD DE MAÍZ DE TEMPORAL.**

La superficie sembrada es el punto de partida para el análisis de los factores que determinan la producción de maíz de temporal en el periodo de estudio. Pasó de 7.3 millones de hectáreas en 1994 a 6.1 millones de hectáreas en 2015, con una TMCA de -0.81 por ciento, la superficie sembrada disminuye significativamente en los últimos 22 años en 1.2 millones de hectáreas. Esta empezó a decrecer paulatinamente a partir de 2001 y se acentúa en 2008, periodo que coincide con el tiempo al que el TLCAN sometió al grano a un programa de liberalización gradual que se completa en 2008.

En los años comprendidos en los periodos de las últimas 4 gestiones gubernamentales, la superficie sembrada de temporal presenta el siguiente comportamiento; 1) De 1994 a 2000 recupera 0.1 millones de hectáreas en la superficie sembrada con una TMCA de 0.17 por ciento, pasa de 7.3 a 7.4 millones de hectáreas; 2) En el periodo de la transición democrática (2001- 2006) inicia la disminución de superficie sembrada de temporal con una TMCA de -2.09 por ciento al pasar de 7.3 millones de hectáreas en 2001 a 6.4 millones de hectáreas en 2006. 3) De 2007 a 2012, persiste la disminución en superficie sembrada con una TMCA de -1.46 por ciento pasa de 6.7 millones de hectáreas en 2007 a 6.1 millones de hectáreas en 2012; y 4) En la gestión actual la disminución de la superficie sembrada es mayor que en el anterior con una TMCA de -2.74 por ciento inicia en 2013 con 6.1 millones de hectáreas y termina en 2015 con 6.0 millones de hectáreas.

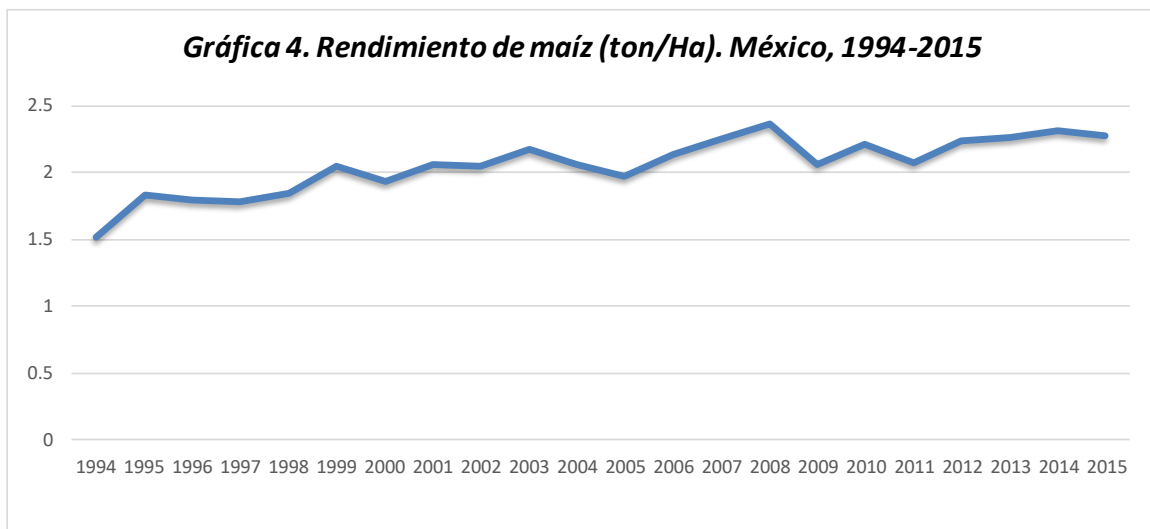
A la superficie sembrada se le resta la superficie siniestrada para determinar la superficie cosechada, que es la fase terminal del proceso de producción del maíz. La superficie cosechada ha variado de 6.4 millones de hectáreas en 1994 a 5.3 millones de hectáreas en 2015 con un rango mucho más estrecho de variación con respecto al de la superficie sembrada.

La mayor parte de la superficie sembrada de maíz en el país corresponde al ciclo de temporal, de ahí que la superficie sembrada se vea afectada significativamente por los

siniestros que causan los fenómenos meteorológicos. La proporción de superficie siniestrada fue de 23.6 por ciento en 2009 y de 4.85 por ciento en 2013 con un promedio de 12.3 por ciento en todo el periodo.

Las causas de los siniestros son varias, pero en general las más comunes son consecuencia de condiciones climáticas como las sequías que obligan a sembrar tarde y con ello ocasionan que las cosechas se prolonguen hasta fines de octubre y noviembre, periodo en que las siguientes siembras se ven afectadas por las heladas tempranas o por fenómenos meteorológicos que en 2009 no ocasionaron pérdidas totales de superficie sembrada (depresiones tropicales Olaf y Patricia; tormentas tropicales Andrés y Ricky y huracanes moderados Jimena e Ida), hay que considerar seriamente que éste es uno de los retos más difícil de vencer en la tarea de alcanzar competitividad en la producción de maíz.

Los rendimientos de maíz crecieron a una TMCA de 1.86 por ciento al pasar de 1.52 toneladas por hectárea en 1994 a 2.28 toneladas por hectárea en 2015 con un crecimiento de 0.8 tonelada en el periodo. En 1999 el rendimiento pasó la barrera de 2 toneladas por hectárea y a partir de ese año ha crecido ininterrumpidamente.



Fuente: Elaborada con datos del Cuadro 2, SAGARPA SIAP base de datos SIACON

Tras la entrada del mecanismo del TLCAN de arancel-cuota que opera para el maíz cuyo plazo de apertura es de 15 años a partir de 1994, el producto tiene una cuota de

importación inicial de 2.5 millones de toneladas, estableciéndose para el grano importado, que exceda este monto, un arancel ad valorem de 215%, mismo que sufrirá una reducción de 4% anual en los primeros 6 años y de 8.44% a partir del séptimo año hasta 2008. En ese periodo el rendimiento se ha mantenido por arriba de 2 toneladas por hectárea y tiende a acercarse a 2.4 toneladas por hectárea.

Los principales factores que han impulsado el crecimiento de los rendimientos de temporal son: la tecnificación de los sistemas de producción, el incremento en el uso de semillas mejorada, uso de fertilización más adecuada y un mejor control de plagas y enfermedades. Hay un mejor manejo del cultivo debido a las transferencias directas del gobierno.

Ahora bien, el maíz se produce en los 32 estados del país bajo la modalidad hídrica, temporal y riego y en dos ciclos productivos: primavera-verano y otoño-invierno, se analizará en primer lugar sus tendencias desde una perspectiva agregada para el país considerando la serie que va del 2006 al 2015 y que comprende los últimos diez años de la serie histórica 1994 a 2015, para efectos prácticos.

Por ciclo agrícola, la producción de maíz en México ocurre en su mayor parte durante el ciclo Primavera-Verano. Así, durante el año agrícola 2015 el 70.2 por ciento de la producción de maíz provino del ciclo Primavera-Verano, mientras que el restante 29.8 por ciento se produjo en Otoño-Invierno.

Considerando la modalidad hídrica, la producción de maíz bajo riego en el país muestra un menor dinamismo que el crecimiento en la producción de temporal. Durante los últimos 10 años la producción bajo riego ha crecido a una tasa media anual de 1.2 por ciento, mientras que la producción bajo temporal ha crecido 2.7 por ciento. Lo anterior se explica por la reducción en la superficie cosechada bajo modalidad riego, toda vez que entre los años agrícolas 2006 y 2015 la superficie cosechada bajo riego presenta una tasa de crecimiento negativa de 0.5 por ciento; es decir, la superficie bajo riego ha disminuido en relación al 2005. Lo anterior podría explicarse por la reconversión productiva de dicha superficie hacia cultivos con mayores perspectivas de rentabilidad. Por otro lado, la superficie bajo temporal se ha incrementado a una tasa media anual de 1.7 por ciento entre 2006 y 2015, para ubicarse en 5.6 millones de hectáreas durante 2015.

Durante el año agrícola 2015 once estados concentraron el 83.2 por ciento de la producción nacional de maíz grano. Sinaloa se ubica como el principal productor de maíz en el país con una participación de 21.8 por ciento, lo cual representa un volumen de 5.4 millones de toneladas. En segundo lugar, se encuentra Jalisco con 13.5 por ciento de participación y un volumen de producción de 3.3 millones de toneladas. En tercer lugar, se encuentra el Estado de México con una participación de 8.3 por ciento del total y un volumen de 2.0 millones de toneladas.

Considerando la producción estatal por modalidad hídrica es posible observar la particular composición de la producción en Sinaloa y Chihuahua durante 2014, en donde el 98.0 y el 91.3 por ciento de la producción se obtuvo con alguna modalidad de riego, respectivamente.

La producción estatal por ciclo agrícola muestra que la producción de Sinaloa, principal productor nacional, se obtiene en 98.1 por ciento durante el ciclo Otoño-Invierno, mientras que en el resto de los estados productores se obtiene principalmente durante Primavera-Verano.

Por último, la producción de maíz en México se da en prácticamente todos los meses del año y presenta una marcada estacionalidad. Entre 2010 y 2014 el 62.5 por ciento del total de la producción se obtuvo entre los meses de noviembre y enero, mientras que un 17.3 por ciento del total producido se obtuvo entre mayo y junio.

### **3.5 MERCADO NACIONAL Y PRECIOS DEL MAIZ**

#### **Mercado nacional**

El mercado nacional de maíz grano se encuentra en un periodo de recuperación después de registrar el volumen de producción más bajo de los últimos 10 años durante 2011. Así, la producción nacional obtenida en 2015 con un volumen de 24.7 millones de toneladas, volumen similar al estimado en 2014 por el programa de producción nacional. De igual manera, el consumo de maíz en el país continúa en aumento, siendo impulsado tanto por incrementos en el consumo de maíz blanco como de maíz amarillo.

Las estimaciones 2015 de SAGARPA estiman un crecimiento de 5.8 por ciento en el consumo de maíz grano, impulsado por incrementos de 5.9 y 5.8 por ciento en el

consumo de maíz blanco y maíz amarillo, respectivamente. SAGARPA estima que el volumen total de consumo se ubique en 35.6 millones de toneladas de maíz.

Al desagregar el consumo por tipo de maíz, es posible observar que durante los últimos años el principal uso del maíz blanco es el consumo humano, el cual se estima representa el 53.1 del consumo total de maíz blanco en 2015, seguido por el autoconsumo y finalmente el consumo pecuario. Por otro lado, el principal uso del maíz amarillo en el país es el consumo pecuario, pues en 2015 representa 74.0 por ciento del total consumido. El segundo principal uso del maíz amarillo, que captura el 19.5 por ciento del total consumido, es la industria almidonera para la producción de fécula. Cabe señalar que durante 2015 se estima que todos los tipos de consumo, tanto para maíz blanco como amarillo, crezcan en relación a 2014.

Las importaciones de maíz al país continúan en aumento, pues durante 2014 aumentaron 45.7 por ciento en relación a 2013. Por otro lado, las exportaciones mexicanas de maíz totalizaron 0.39 millones de toneladas en 2014.

### **Precios de maíz**

Los precios al productor de maíz blanco y amarillo han presentado niveles bajos durante los últimos meses, ante la disponibilidad del grano en el mercado internacional y nacional. Debido a la integración de los precios nacionales a los precios internacionales de maíz, se estima que los precios continúen deprimidos hasta mediados del 2016.

El precio del maíz en el entorno nacional es influenciado en gran medida por los fundamentales de mercado, oferta y demanda, pero particularmente por las perspectivas en los precios internacionales. Así, es posible observar que los precios al consumidor de productos de maíz, como la masa y la harina de maíz presentan una tendencia relativamente estable con niveles de precios a la baja. El precio de la tortilla al consumidor presenta una tendencia más estable durante los últimos meses.

De esta manera, el precio al consumidor de tortilla de maíz durante agosto 2015 se ubica 0.5 por ciento por arriba de lo reportado en mismo mes del año anterior, mientras que el precio de la masa y harina de maíz se ubican 5.1 por debajo de lo reportado hace un año.

En comparación al nivel de precios reportado durante 2012 de 3,915.93 pesos por tonelada, el precio promedio al productor de maíz en México permanece en niveles bajos, ante la disponibilidad del grano en el mercado nacional e internacional. De esta manera, el precio promedio al productor de maíz en el país se ubicó en 2015 en un nivel de 3,161.90 pesos por tonelada, lo cual representa un descenso a tasa anual de 5.3 por ciento. En relación al año inmediato anterior el precio aumentó en 8.9 por ciento. (ver Cuadro 3).

Los sobrecupos de importación de maíz de Estados Unidos impactaron en forma negativa en mayor medida al maíz del país, ya que los productores de maíz representan el 65 por ciento de los productores agrícolas de México. Sin embargo, los productores de otros granos como frijol, trigo, soya y sorgo, con un impacto menos extendido sufrieron también al igual que los de maíz. Cabe recordar que de los productores nacionales el 80% produce granos.

**Cuadro 3**  
**Evolución del Precio Medio Rural de Maíz en México**  
**Modalidad: Temporal**  
**(Pesos)**

<b>Año Agrícola</b>	<b>PMR</b>	<b>Deflactor</b>	<b>PMR</b>	<b>TCA</b>
<b>OI+PV</b>	<b>Corrientes</b>	<b>Base junio 2012= 100</b>	<b>Constantes</b>	
1994	664.57	17.19	3,865.63	
1995	1,178.89	25.52	4,619.62	19.50
1996	1,406.67	33.26	4,228.81	-8.46
1997	1,334.47	36.68	3,637.92	-13.97
1998	1,477.14	43.95	3,360.73	-7.62
1999	1,477.14	43.44	3,400.20	1.17
2000	1,519.32	46.46	3,270.23	-3.82
2001	1,510.72	47.84	3,157.92	-3.43
2002	1,583.16	51.16	3,094.41	-2.01
2003	1,674.25	53.34	3,138.53	1.43
2004	1,737.28	59.71	2,909.50	-7.30
2005	1,730.56	61.50	2,813.71	-3.29
2006	2,218.08	67.30	3,295.70	17.13
2007	2,537.04	71.56	3,545.43	7.58
2008	2,840.87	81.50	3,485.55	-1.69
2009	2,946.37	80.34	3,667.46	5.22
2010	3,035.51	89.18	3,403.80	-7.19
2011	4,112.93	98.39	4,180.43	22.82
2012	4,021.09	102.69	3,915.93	-6.33
2013	3,406.84	103.40	3,294.70	-15.86
2014	3,182.70	109.61	2,903.60	-11.87
2015	3,525.81	111.51	3,161.90	8.90

Fuente: Elaboración propia con base en SAGARPA SIAP  
base de datos SIACON. INEGI INPP

### **3.6 LOS DESAFÍOS DE LOS MINIFUNDIOS PARA SU INTEGRACIÓN A LA CADENA AGROALIMENTARIA**

La pobreza rural en México es persistente y se reproduce. Es por ello que la pobreza rural aumentó en 2.6 millones de personas al pasar de 14.4 millones de personas en 2005 a 17.0 millones de personas en 2014 a una TMCA de 1.67 por ciento anual. Las poblaciones en alta vulnerabilidad alimentaria se ubican en 1,400 municipios de Oaxaca, Chiapas, Yucatán, sur de Veracruz, Guerrero, la mixteca poblana, Hidalgo, Sierra Tarahumara y algunas zonas rurales de Tijuana. Este segmento de población se encuentra en condiciones de deterioro nutricional o un sub consumo latente, la frontera del hambre. Estas condiciones no han variado desde la década de 1970 por lo que se considera un problema estructural de desarrollo. El problema del hambre tiene que ver más con cuestiones políticas que con la disponibilidad o capacidad técnica para producir alimentos.

A esta problemática se adicionan otros desafíos de los minifundios para su integración a la cadena agroalimentaria.

1. Los principales problemas agrícolas y rurales de la actualidad son de larga data, guardan una estrecha relación con una vieja pero renovada estructura agraria. Definitivamente no son resultado de la inserción de México en el proceso de globalización. Lo anterior no significa que este proceso no haya tenido un impacto importante sobre la agricultura, sino que los problemas básicos - insuficiencia de la producción, dependencia alimentaria, poco dinamismo del empleo rural, pobreza rural y emigración- ya existían desde antes.
2. El minifundismo, generador permanente de pobreza y de emigrantes, es el problema más difícil de resolver. Sí consideramos minifundistas a los que tienen menos de 5 has., representan el 59% de los productores. Están ahí desde que se realizó la reforma agraria ¿Cuáles son sus perspectivas? No tienen una salida productiva agrícola, pues carecen de los recursos necesarios. Su única alternativa es encontrar un empleo fuera de la agricultura, lo cual no es sencillo porque quienes se quedan en el campo son los de más edad y menos educación.



3. Otro problema es como fomentar el crecimiento de los pequeños productores con capacidad para producir un excedente, pero sin instituciones de apoyo adecuadas, con mercados imperfectos, con infraestructura fragmentaria y frente a un sistema comercial internacional asimétrico. No ha habido y no hay una estrategia de desarrollo para ellos. Frente a esta ausencia, el escenario posible es el estancamiento de esos productores en condiciones cada vez más difíciles, salvo los que logren ubicarse en nichos de mercado o asociarse con otros agentes dinámicos, como sucede con los pequeños horticultores.
4. Los medianos y grandes productores que abastecen a la industria afrontan una situación difícil con la apertura económica: los elevados costos ocasionados por las instituciones de apoyo inadecuadas y mercados imperfectos y los subsidios que reciben sus competidores en los EUA. Los exportadores enfrentan una creciente competencia y la pérdida de dinamismo de los mercados tradicionales de exportación. Existen serias dudas sobre la posibilidad de que continúe el auge de las exportaciones mexicanas de hortalizas a EUA que hizo posible el TLCAN.
5. El gasto público agropecuario se ha mantenido en un nivel elevado pero disperso y sin una estrategia de desarrollo rural. El gasto productivo es regresivo, pues sólo beneficia a los medianos y grandes productores. El gasto social llega a los pobres rurales, pero no mejora su capacidad productiva.
6. La agricultura en México ha dejado de cumplir satisfactoriamente sus funciones en el proceso de desarrollo económico: la producción doméstica no puede satisfacer la creciente demanda de alimentos y materias primas y la diferencia se tiene que cubrir con importaciones cada vez más crecientes. La capacidad generadora de divisas del sector es nula. La balanza comercial agropecuaria es crecientemente deficitaria y todo indica que ésta será la tendencia futura. La degradación de la base de recursos naturales compromete la capacidad del sector de proveer servicios ambientales básicos.
7. La agricultura dejó de ser un factor de arrastre de la economía mexicana desde hace ya muchos años, pero un conjunto polifacético de actividades rurales

- todavía absorbe una cantidad relativamente importante de la población (una cuarta parte, aproximadamente). Sin embargo, las actividades agrícolas con su falta de dinamismo, contribuyen cada vez menos a la generación de empleos rurales. Ya se han citado fuentes que reportan un descenso de la fuerza de trabajo rural empleada en el campo. La agricultura sigue siendo el principal empleador de los habitantes rurales pero su participación en el total del empleo rural ha descendido y otros sectores no agrícolas han ganado importancia.
8. La baja remuneración de las actividades agrícolas –producción y trabajo asalariado- en relación con otras actividades, genera una salida de la agricultura y una búsqueda de ingresos no agrícolas, principalmente en los mercados de trabajo de otros sectores económicos, y representa una estrategia racional que cuando es exitosa significa el mejoramiento del ingreso de las familias rurales. El crecimiento de los ingresos no agrícolas como proporción del ingreso total de las familias rurales ha sido rápido.
  9. La economía rural ha dejado de ser una fuente de empleo para los jóvenes que nacieron en ella, quienes encuentran en la emigración una salida a dicho problema. Además, debido al crecimiento del empleo informal y a la caída de los salarios reales rurales, la mayoría de los que se quedan en el campo están en la pobreza o en situaciones cercanas a ella.
  10. La pobreza rural en términos relativos ha tenido un comportamiento cíclico. Se ha acrecentado en periodos de crisis económicas, como en 1995- 1996, y más recientemente en 2006- 2008, pero descendió en el lapso que va de 1997 a 2006. Esta baja de la pobreza rural no se debe al crecimiento de la agricultura, sino al incremento del empleo no agrícola, a las transferencias públicas y a las remesas. En otras palabras, todos los factores que explican una salida de la pobreza rural son externos al sector agrícola.
  11. Esto implica una gran vulnerabilidad externa de la economía rural: casi todas las posibles salidas dependen de la salud de la economía estadounidense y de la política de ese país, y además del precio del petróleo. En caso de una crisis

económica en los EUA, la propia economía mexicana también entraría en crisis, se reducirían los empleos en los sectores de atracción de trabajadores provenientes de las zonas rurales, y es posible que disminuya el gasto social rural, y la demanda de trabajadores y exportaciones mexicanas bajaría.

Una manera útil de conceptuar los problemas que se derivan de este trabajo es verlos como retos y desafíos por afrontar ahora y en el futuro. Los principales son los siguientes: a) el demográfico, b) el ambiental, c) la marginación y la segmentación, y d) el indígena.

El desafío para la política pública y para la sociedad es enorme, porque estos retos operan en un contexto desfavorable para su solución. Existe una estructura agraria concentrada, fuertemente enraizada y con un peso específico tan grande que ha permanecido con pocos cambios a pesar de décadas de políticas públicas. Esta estructura es fuente permanente de segmentación y desigualdad.

La mayor inserción de la economía mexicana en los circuitos económicos internacionales y la transformación de las políticas e instituciones públicas han traído consigo cambios en la organización de los mercados y en el funcionamiento institucional que no apuntan a una disminución de las desigualdades y la segmentación, sino más bien a acrecentarlas. Una política económica que finca la resolución de los problemas económicos de la sociedad en el buen funcionamiento de los mercados, que en realidad no son libres ni perfectos, sino que sumamente concentrados y dominado por grandes empresas, es incapaz de resolver el problema de las desigualdades.

### **3.7 PROPUESTA PARA UN NUEVO EXTENSIONISMO RURAL**

Los desafíos de los minifundios anteriores, destacan una paradoja de la mayor importancia: el grado de debilitamiento productivo de la mayor parte de las familias rurales hace ineludible la intervención del Estado mediante redefiniciones de políticas públicas relacionadas con el tema de este trabajo: (1) el de la configuración de políticas públicas con mayor impacto regional y eficiencia del gasto, y (2) el de la organización y operación de los servicios institucionales orientados al desarrollo de capacidades. De tal

suerte, que de manera inmediata coadyuven a reforzar sus capacidades productivas; al mismo tiempo y de manera creciente, la reactivación de la vida comunitaria en amplias franjas del espacio rural parece tener como condición un cierto distanciamiento de las instituciones públicas.

Así, el principal desafío para los productores rurales en general y para los de autoconsumo en particular, va más allá del ámbito técnico y organizativo ya que se refiere a la construcción de una nueva relación entre las comunidades rurales y las instituciones gubernamentales. Sobre la cual deberán desplegarse importantes acciones relacionadas con el fortalecimiento o desarrollo de capacidades, mismas que se pueden agrupar en dos vertientes: (1) las dirigidas a la recuperación de la economía, familiar y seguridad alimentaria, al mejoramiento de la vivienda, a la alfabetización y en general a la satisfacción de las necesidades básicas; y (2) las orientadas al fortalecimiento de la economía local, comunitaria o micro regional, mediante la generación de ingresos, el mejoramiento de la infraestructura social y productiva, y la recuperación y conservación de recursos naturales. Es justo en esta nueva relación dónde se ubica el papel de un nuevo extensionismo rural.

Lo anterior, permite sustentar que resulta imperativo modificar la organización y operación de los servicios institucionales que se destinan al desarrollo de capacidades en el medio rural. La situación de los productores rurales así lo demanda por razones de orden social, económico, político y ambiental ampliamente documentadas que se sintetizan en la necesidad de recuperar la soberanía alimentaria y abatir la pobreza, principalmente.

Un nuevo diseño institucional deberá abocarse a la movilización de recursos locales y regionales para el desarrollo rural y superar en definitiva los esquemas hasta ahora agotados, caracterizados por ofrecerse a través de prestadores de servicios profesionales (PSP), técnicos, operadores o promotores, esto es, de forma individualizada, discontinua y poco oportuna respecto a las demandas productivas y por personas sin el perfil profesional requerido. Lo que ha generado una gran ineficiencia del gasto realizado a través de las instituciones gubernamentales, en buena medida porque para la población

en pobreza, las inversiones en bienes de capital tienen una viabilidad restringida si no están acompañadas de servicios técnicos eficaces y de calidad.

Todo ello, permite postular un nuevo diseño de extensionismo rural en el que se contemplan globalmente los servicios de capacitación, asistencia técnica y consultoría, otorgados a través de equipos técnicos integrados y organizados bajo la figura de Agencias de Desarrollo Territorial, con el fin de contribuir a que las comunidades rurales dinamicen sus propios procesos de desarrollo, asumidos y conducidos por los productores y para que los recursos públicos invertidos sean eficientes y contribuyan a reactivar el campo mexicano.<sup>55</sup>

La FAO respalda el esquema de ADT o agencias de desarrollo rural bajo el siguiente criterio: “El problema de marginación es muy complejo para resolverlo con profesionales aislados. Se requiere del esfuerzo de un equipo de profesionales que actúen de manera coordinada y ataquen varios aspectos, tales como educativos, culturales y económicos. Dado el aislamiento de las comunidades y su lejanía de los centros de desarrollo, se requiere de equipos locales que brinden atención eficiente y permanente. Permite el desarrollo de instituciones locales con mayores posibilidades de fortalecimiento”.<sup>56</sup>

En lo que se refiere a la inserción institucional, si bien se plantea que las ADT sean órganos que aglutinen y coordinen la acción de las diferentes instituciones que convergen en el territorio, es claro que deben responder en términos contractuales y de obligaciones a la cabeza del sector –SAGARPA- la que a su vez debe ser la que dirija las acciones institucionales dentro del territorio; ello implica realizar una reorganización interinstitucional que parta de una verdadera coordinación de acciones y presupuestos.

Al mismo tiempo, es fundamental configurar el mecanismo para que las ADT rindan también cuentas a las comunidades y a los productores organizados, en el marco de la nueva relación que se propone. Las instituciones que concurren en el campo deben asumir completamente la importancia de la ADT. Por más que se cuente con una concepción, diseño, mecánica operativa y recursos suficientes para buscar un mayor

---

<sup>55</sup> Existen experiencias relevantes de agencias de desarrollo rural o local, así como de asociaciones civiles, que permiten anticipar la viabilidad de las ADT; por ello es importante retomar y fortalecer este esquema, adecuándolo a las condiciones requeridas actualmente por el país.

<sup>56</sup> [www.pesamexico.org](http://www.pesamexico.org)

impacto de los programas gubernamentales en las unidades de producción, si estos no se ejecutan en el campo con responsabilidad y profesionalismo, no alcanzarán los resultados esperados y continuará la ineficacia en el gasto público.

Una ventaja adicional de operar bajo el esquema de agencias en contraposición al esquema individualizado, es que contribuye a reducir los costos de operación y transacción de las instituciones de gobierno y las acciones de administración y supervisión institucional pueden realizarse más eficientemente. Al mismo tiempo las instituciones estarían generando un mercado de servicios técnicos que inducen la demanda por asistencia técnica y subsidian la oferta a través del pago de costos de operación de las ADT y nómina de PSP.<sup>57</sup>

Existen varias propuestas de las organizaciones internacionales de cooperación acerca de los elementos normativos sobre los que debe discurrir la intervención a favor de los procesos de desarrollo rural. Sin duda el enfoque más influyente es el de desarrollo del territorio rural definido hace poco más de una década por Schejtman y Berdegú.<sup>58</sup> En este contexto, se exponen los principios básicos para el funcionamiento de las ADT en materia de extensionismo:

1. Desarrollo de capacidades como eje dinamizador del territorio. Es fundamental entender el desarrollo de capacidades como un proceso continuo, específico e integral que debe dar respuesta a los requerimientos puntuales del territorio; asimismo, como un proceso transversal a todas aquellas acciones que se generen. La capacitación integral, debe considerar aspectos de desarrollo humano y bienestar social y enfocarse a todos los miembros de la familia, no sólo a los que están inmersos en las actividades productivas.
2. El enfoque territorial para el desarrollo rural implica la puesta en marcha de procesos de construcción territorial, que es el principal desafío de las ADT ya que el territorio no es sólo un espacio geográfico o una unidad operativa para administrar las intervenciones, implica reconocerle su estatus de construcción social mediante la efectiva movilización de los actores sociales en torno a la

---

<sup>57</sup> Ríos, A.; Toledo, C.; Bartra, A. 2009. Guerrero sin hambre y caminos rurales para la Sierra de Guerrero, Gobierno del Estado de Guerrero, Subsecretaría de Desarrollo Rural y FAO México.

<sup>58</sup> Schejtman, A.; Berdegú, J. 2004. Desarrollo territorial rural, RIMISP Centro latinoamericano para el desarrollo rural, Santiago de Chile, pp. 21-29.

configuración compartida o idea fuerza. Esto es, que las acciones de fortalecimiento de capacidades, deberá considerar de forma integral los recursos territoriales para el desarrollo, la cual resultará de la interacción con los actores sociales. Dichas acciones se desplegarán con base a la pertinencia de iniciar con el ámbito productivo por su impacto en muchos aspectos de la comunidad, tales como: La soberanía alimentaria, la dependencia hacia mercados regionales o usureros , en la economía familiar, en nutrición y salud, entre otros; sin embargo, la diferencia de este enfoque del extensionismo sobre las versiones productivistas precedentes es la vocación del diálogo con los productores directos y la aceptación de que existen caminos diferentes para que las comunidades mejoren sus condiciones de vida.

3. Gradualidad en los servicios de desarrollo de capacidades. El concepto de gradualidad parte de que cada persona, grupo productivo, comunidad o territorio tiene distintos conocimientos y profundidad en los mismos, por lo que en algunos casos sólo se debe considerar el fortalecimiento de tales conocimientos y entre otros, será necesario desarrollarlos, independientemente del ámbito del que se trate. Así, la gradualidad que se plantea como principio para el trabajo de las ADT puede seguir la siguiente lógica:
  - (a) Capacitación. Ofrecer capacitación cuando existe muy poco, limitado o nulo conocimiento en algún rubro específico, por lo que es la base del desarrollo de capacidades. Debe ser responsable, de calidad y continua hasta que los conocimientos sean realmente transferidos y aplicados. Puede estar en función de las actividades productivas y económicas que se esté impulsando, y preferentemente abarcar temas más allá de los estrictamente técnicos. Una vez que se reconoce la utilización y aplicación de los conocimientos, es posible pasar a la etapa de la asistencia técnica o asesoría puntual.
  - (b) Asistencia técnica. Aun cuando los productores rurales están capacitados en alguna actividad específica, siempre se encontrarán problemas y requerirán herramientas para enfrentarlos; es en este momento cuando se requiere ofrecer asistencia técnica o asesoría puntual, y colaborar con los productores a resolver las situaciones inesperadas; esto, sin duda, es una manera de

fortalecer e incrementar las capacidades. Con los servicios de capacitación y asistencia técnica es posible realizar transferencia de tecnología, la cual resulta indispensable para el campo mexicano.

- (c) Consultoría. Este servicio es el último eslabón de la cadena, ya que únicamente se ofrecería cuando existieran aspectos muy puntuales sobre lo que es necesario intervenir y que son más generales, comparados con aquellos que requieren una respuesta estrictamente técnica.



## CONCLUSIONES

La grave situación del campo mexicano, expresada en la pobreza de la mayor parte de sus habitantes y en la alarmante dependencia alimentaria, obliga a revalorar el papel de la agricultura campesina y al consecuente replanteamiento general de las políticas hacia el sector. Sin dejar de reconocer que dicho replanteamiento es poco probable en la actual coyuntura –debido al balance de fuerzas políticas y sociales, por lo que la reforma estructural para el campo seguramente fortalecerá el papel del agronegocio mediante cambios jurídicos a favor de las empresas transnacionales– debemos insistir en la importancia de desarrollar las capacidades de los campesinos y restituir su papel central como productores de alimentos, así como impulsar la capitalización de sus unidades de producción y fortalecer sus mercados.

Bajo cualquier escenario, dado que el Estado seguirá canalizando al campo importantes recursos económicos, materiales y humanos, es indispensable generar políticas públicas con la participación de todos los actores sociales e institucionales. Para mejorar la eficacia y eficiencia del gasto público, lo que implica romper las inercias institucionales que hasta la fecha han prevalecido.

Un nuevo extensionismo que tenga como protagonistas a las Agencias de Desarrollo Territorial funcionando bajo los principios señalados y bajo el rediseño institucional correspondiente para movilizar los recursos locales y regionales para el desarrollo rural, implica reconocer que los diseños precedentes no han funcionado y aceptar -como lo hace la propia FAO en el Año Internacional de la Agricultura Familiar- que los campesinos deben tener un papel fundamental para resolver el problema alimentario.

La revaloración social de los actores rurales más desfavorecidos, mediante políticas públicas que contribuyan a su reinserción como productores de alimentos -y no sólo como población objetivo de los programas sociales- resulta fundamental como punto de partida para emprender procesos de desarrollo rural a escala local y regional basados en la participación de ciudadanos sabedores de su importante contribución social.

Por otro lado, la falta de una política integral consensuada por el Estado facilita una gran diversidad de enfoques para abordar la seguridad alimentaria, tanto por las dependencias gubernamentales involucradas en el tema, como por organizaciones civiles y organismos multilaterales, a través de su intervención con programas alimentarios

propios. Asimismo, en el medio rural avanza la proliferación de organizaciones que se autonombran campesinas, ADR y despachos especializados que compiten por los recursos gubernamentales de los programas para el campo. Es en este escenario de intervención institucional sistemática donde los pobladores rurales ven en los programas una vía para conseguir algo que complemente sus precarios ingresos para subsistir. Al mismo tiempo, al incorporarse a los programas, por su vulnerabilidad en materia de ingresos y empleo, se convierten en redes clientelares. Si bien, la Cruzada Nacional contra la Pobreza y el Hambre (Sin Hambre) es el programa de desarrollo social de mayor cobertura, su campo de acción se reduce a una franja de la población más vulnerable del campo. Disponiendo de escasos recursos humanos, del débil apoyo de las ADR y de una estructura metodológica deficiente, el PESA, tal como opera en la actualidad, es incapaz de resolver las causas profundas de la pobreza alimentaria que golpea a millones de familias. El Estado no ha mostrado una voluntad real para erradicar las desigualdades en materia de alimentación. En cambio, se aboca a aumentar los programas sociales y de desarrollo rural, lo que da cuenta de que la política pública sólo privilegia al sector agroindustrial de gran escala mediante numerosas facilidades para aumentar sus ganancias modificando negativamente la dieta de los más vulnerables.

La seguridad alimentaria es vista por el Estado sólo como intervención asistencialista y clientelar y no con la intención de resarcir las condiciones de empobrecimiento del campo mexicano para justificar su agenda mediante programas como el PESA y Sin Hambre, que reproducen las condiciones de subordinación de los beneficiarios, estableciendo nuevas distinciones entre ellos mediante la competencia por los recursos a la cual están llamados a participar. En suma, el hambre es una condición anormal de la vida de las sociedades que condiciona la acción institucional, por un lado, y por el otro, obliga a los pobres a ensayar diferentes tácticas de sobrevivencia. Mientras las desigualdades sociales y económicas se incrementan.

El asistencialismo clientelar puede ofrecer dividendos de corto plazo a los actores tradicionales del sistema político mexicano, pero resulta sumamente costoso en términos sociales, humanos y financieros; de modo que restituir a la agricultura campesina, y en general a las actividades económicas que se realizan en el campo, su reconocimiento

como un modo de vida digno, significa también avanzar hacia un país más democrático y menos vulnerable en el incierto escenario de nuestro tiempo.

## Bibliografía

- Argimón, Isabel. González-Páramo, José Manuel. Martín, María Jesús. Roldán, José (1993). *Productividad e infraestructuras en la economía española*. Banco de España. Servicio de estudios. Documento de trabajo No. 9313. Madrid, España. (Productividad).
- Bosca, José Emilio. Escriba, Francisco Javier. Murgui, María José. Universidad de Valencia. (2003). *“La elasticidad output del capital y su tasa de rentabilidad”*. Moneda y Crédito, segunda época 217. Fundación Santander Central Hispano, Madrid, España. (Rentabilidad).
- Bueno Campos, E. (1994). *Fundamentos de economía y organización industrial*. Mc Graw Hill. España. (competitividad)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_270818.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf)
- Eslava, José de Jaime (2003). *Análisis económico financiero de las decisiones de gestión*. Editorial ESIC. Madrid, España. (descapitalización).
- Eslava, José de Jaime (2010). *Las claves del análisis económico financiero de la empresa*. Editorial ESIC. Madrid, España. (ratio).
- FAO (2006). *Síntesis del Desarrollo Regional de la Acuicultura*. América Latina y el Caribe 2005. (Nota al pie p. 7).
- OCDE (2006). *Agricultural and Fisheries Policies in Mexico*. Recent achievements, continuing the reform agenda, November, Paris. (Nota al pie p. 7)
- Oliver B, Alessia A y Franco G. (2012). *Macroeconomía*. Madrid, España: Pearson Educación., p. 4
- Vargas, G. (2002). *Introducción a la teoría económica: aplicaciones a la economía mexicana. México*: Pearson Educación., p. 22-1
- Gollin, D. (2014). *The Lewis Model: A 60-years retrospective*. Journal of Economic Perspectives-Vol. 28. Number 3-Pages 71-78. En  
<https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.28.3.71>
- Jolly, R. (2006). *Inequality in historical perspective*. Research paper No. 32. United Nations University. ON., p. 2-3., en:  
<https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/rp2006-32.pdf>
- Lucas, R. (1988): *“On the mechanics of economic development”*, Journal of Monetary Economics, vol. 22, págs. 3-42.

Pardo, B. E. (2000). *La pobreza en Smith y Ricardo*. En Revista de Economía Institucional, No. 2. Primer semestre. Disponible en:  
[https://papers.ssrn.com/sol3/cf\\_dev/AbsByAuth.cfm?per\\_id=352256](https://papers.ssrn.com/sol3/cf_dev/AbsByAuth.cfm?per_id=352256)

FAO. Agronoticias América Latina y el Caribe (2017). *Cadenas agroalimentarias, clusters y competitividad*, en: <http://www.fao.org/agronoticias/territorios-inteligentes/producción-agrícola-y-clusters/es/>. consultado el 5 de mayo de 2017.

**Páginas web oficiales:**

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL):  
<https://www.coneval.org.mx/Paginas/principal.aspx>

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). <https://www.gob.mx/sader>

Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).  
<http://www.fao.org/mexico/es/>

Proyecto de Seguridad Alimentaria en Zonas Rurales (PESA).  
<https://www.pesamexico.org/>