



Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

Evaluación Integral del Desempeño de los  
**Programas Federales  
dirigidos al Apoyo a  
Productores  
2010-2011**





Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

## **Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social**

### **INVESTIGADORES ACADÉMICOS 2010-2014**

**María del Rosario Cárdenas Elizalde**  
Universidad Autónoma Metropolitana

**Fernando Alberto Cortés Cáceres**  
El Colegio de México

**Agustín Escobar Latapí**  
Centro de Investigaciones y Estudios  
Superiores en Antropología Social-Occidente

**Salomón Nahmad Sittón**  
Centro de Investigaciones y Estudios  
Superiores en Antropología Social-Pacífico Sur

**John Scott Andretta**  
Centro de Investigación y Docencia Económicas

**Graciela María Teruel Belismelis**  
Universidad Iberoamericana

### **SECRETARÍA EJECUTIVA**

**Gonzalo Hernández Licona**  
Secretario Ejecutivo

**Thania Paola de la Garza Navarrete**  
Directora General Adjunta de Evaluación

**Ricardo C. Aparicio Jiménez**  
Director General Adjunto de Análisis de la Pobreza

**Edgar A. Martínez Mendoza**  
Director General Adjunto de Coordinación

**Daniel Gutiérrez Cruz**  
Director General Adjunto de Administración



Consejo Nacional de Evaluación  
de la Política de Desarrollo Social

## **COLABORADORES**

### **Equipo técnico**

Thania Paola de la Garza Navarrete  
Hortensia Pérez Seldner  
Liv Lafontaine Navarro  
Érika Ávila Mérida

## **CONSULTORES EXTERNOS**

### **Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)**

Guadalupe Rodríguez Gómez  
Héctor Robles Berlanga  
Nadia Santillanes Allande  
Paulina Mendoza Solís

## **AGRADECIMIENTOS**

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) agradece la colaboración de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la revisión de este documento.

---

*Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales dirigidos al Apoyo a Productores 2010*

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social  
Boulevard Adolfo López Mateos 160  
Colonia San Ángel Inn  
CP. 01060  
Delegación Álvaro Obregón  
México, DF

Citación sugerida:

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales dirigidos al Apoyo a Productores 2010*, México, D.F. CONEVAL, 2012.

## **Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales dirigidos al Apoyo a Productores 2010**

### ***Evaluaciones Específicas de Desempeño 2010-2011***

#### **Introducción**

Con el propósito de contribuir a mejorar el diseño de políticas públicas, proporcionando una visión de las interacciones entre distintos programas sociales federales, se desarrollaron las *Evaluaciones Integrales* para las veintiún temáticas definidas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).<sup>1</sup>

La *Evaluación Integral* facilita una valoración general del desempeño de los programas que conforman la temática, mediante la interpretación de los resultados en un contexto más amplio.

El documento aborda estos aspectos:

- a) Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático. Explica, de manera sucinta, el contexto del objetivo, sus causas y efectos de los programas y el problema o necesidad que atienden.
- b) Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática. Analiza la pertinencia del diseño los programas, respecto de la atención a la problemática y si forman parte de una estrategia articulada.
- c) Logros y fortalezas principales de los programas en su conjunto. Valora los resultados de los programas en una visión integral, y señala los avances realizados en términos de la problemática que buscan solucionar.
- d) Retos y recomendaciones generales del grupo evaluado. Identifica los principales retos y recomendaciones de los programas, que sean factibles de en función de atender la problemática.

---

<sup>1</sup> Al final del documento se presentan los programas que integran cada una de las veintiún temáticas.

- e) Buenas prácticas externas. Señala cuáles son las buenas prácticas en cuanto al diseño, operación o evaluación de programas similares instrumentados en México u otros países, destacando las que puedan mejorar el desempeño de los programas.

Este documento presenta la *Evaluación Integral del Desempeño (EED)* de los cinco *Programas Federales dirigidos al Apoyo a Productores 2010*, elaborada a partir de la realizada por la Dra. Guadalupe Rodríguez Gómez con información de las *Evaluaciones Específicas de Desempeño 2010-2011* y otras fuentes externas de información pertinente.

Los programas considerados para el análisis están a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y se muestran en este cuadro:

**Cuadro 1.** Programas Federales de Apoyo a Productores 2010

No.	Programa	Dependencia	Modalidad	
1	Programa de Soporte	SAGARPA	S	198
2	Programa Atención a Problemas Estructurales (PAPE)	SAGARPA	S	211
3	PROCAMPO para vivir mejor	SAGARPA	S	116
4	Programa para Adquisición de Activos Productivos (PAAP)	SAGARPA	S	170
5	Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural (Organízate)	SAGARPA	S	212

En el Anexo 1 se muestra un cuadro comparativo de las principales características de los programas.

**a) Análisis general de la problemática que atiende el grupo temático<sup>2</sup>**

El campo mexicano continúa desempeñando un papel significativo para el país. En él se producen alimentos y materias primas, al mismo tiempo que se preservan recursos naturales vitales (particularmente semillas nativas de granos básicos, agua, suelo, y bosques). Lo anterior propicia un renovado interés por proteger y rescatar la biodiversidad, así como la heterogeneidad de sociedades y culturas que distinguen a los espacios que la conforman.

<sup>2</sup>La información sobre el análisis del sector rural que se presenta en la sección se basa en el documento de Robles Berlanga, 2007.

Se considera que el campo ya no puede ser considerado sólo en función de los productores agropecuarios, de los propietarios de la tierra o de las personas que viven en localidades de menos de cinco mil habitantes.<sup>3</sup> A lo que entendíamos por sector rural hay que sumar todos los sujetos sociales que viven en el campo, dedicados o no a las actividades agropecuarias, y sus múltiples interrelaciones. En este sentido, se deben observar las dinámicas de los actores diversamente rurales con Estados Unidos, sean éstos empresarios agropecuarios o trabajadores migrantes en constante movimiento. Finalmente, debe considerarse los recursos naturales y materiales.<sup>4</sup>

En poco más de medio siglo, el país experimentó un cambio dramático: pasó de ser eminentemente rural a prácticamente urbano. Lo que queda hoy de lo convencional e históricamente concebido como “sector rural” se caracteriza porque en 1 741 municipios la población rural es mayor que la que habita en asentamientos urbanos. De hecho, 1 391 de dichos municipios están conformados por localidades menores a cinco mil habitantes, dispersas por todo el país. Esto significa que, siete de cada diez unidades productivas del campo mexicano son todavía rurales.<sup>5</sup>

Asimismo, de las 29.9 millones de personas que viven en localidades con menos de cinco mil habitantes, 7 084 000 están ocupadas en actividades primarias, secundarias y terciarias, en municipios donde la población rural es mayor que la urbana. Se identificaron poco más de cinco millones de Unidades de Producción Rural (UP) que ocupan 108.3 millones de hectáreas, donde se siembran más de 280 cultivos cíclicos y 199 perennes, tales como cultivos básicos, forrajeros, oleaginosas, frutales, hortalizas, agroindustriales, ornamentales y los denominados como “no tradicionales”. Igualmente, se encuentran más de trece millones de UP ganaderas. Además, dos millones de ejidatarios agrupados en 27 469 ejidos poseen 84.5 millones de hectáreas; 608 mil comuneros de 2 140 comunidades agrarias, propietarios de 16.8 millones de hectáreas; y 1.6 millones de propietarios rurales con 73.1 millones de hectáreas. En el ámbito rural se encuentran siete millones de indígenas, los cuales se localizan en 6 830 ejidos y comunidades agrarias;

---

<sup>3</sup> Robles considera a las localidades de menos de 5 mil habitantes como rurales; sin embargo, en la medición de pobreza del CONEVAL se toman como comunidades rurales las de menos de 2,500 habitantes.

<sup>4</sup> Robles Berlanga, 2007: 37

<sup>5</sup> Robles Berlanga, 2007: 39 y 40.

mientras 200 mil indígenas son propietarios privados. Todos ellos poseen 27.6 millones de hectáreas.<sup>6</sup>

Desde antes de que entrara en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), México perdió 20 por ciento de sus empleos agrícolas. El número total de empleos cayó de 10.7 millones en 1991 a 8.6 millones en 2007. Una comparación entre los Censos Agrícolas Ganaderos de 1991 y 2007 muestra que la cantidad de empleos creados en el sector agroexportador era mucho menor que el de empleos perdidos en la economía campesina. Entre 1930 y 1980, el empleo en el sector agrícola como proporción del total declinó de 71 por ciento a 26 por ciento, pero hacia el final del siglo el sector agrícola todavía empleaba a una quinta parte de la fuerza laboral. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), el empleo en el sector agrícola ha caído a 13 por ciento en 2008, lo cual equivale a 5.7 millones de trabajadores, pero aún es muy significativo en los estados pobres del sur: 40 por ciento en Chiapas y alrededor de 30 por ciento en Oaxaca y Guerrero. El Censo Agropecuario 2007 muestra que la mayoría de los trabajadores en el sector son familiares que no perciben salario, y la mayoría de los asalariados son trabajadores eventuales: de los 8.6 millones de personas que trabajan en el sector agrícola identificadas, sólo 421 000 son trabajadores asalariados permanentes; el total de trabajadores se ha reducido a 8.6 millones, mientras que los trabajadores eventuales se han incrementado a 4.7 millones. Esta sustitución de trabajadores familiares que no perciben salario por trabajadores eventuales remunerados es sorprendente, y sugiere que el mercado laboral agrícola se ha desarrollado significativamente en los años del TLCAN, permitiendo a familiares optar por oportunidades de empleo (migración) más productivas, en el sector rural y en el no rural.<sup>7</sup>

Sin embargo, del total de sujetos que viven en el campo, sólo 4 millones están ocupados en actividades agropecuarias, forestales y pesqueras.<sup>8</sup> En los últimos años, más de 2.5 millones de propietarios de la tierra tienen la edad promedio de 55 años, por lo que se considera se encuentran en la etapa final de su vida productiva. Éstos, más el incremento de mano de obra femenina e

---

<sup>6</sup>Robles Berlanga, 2007: 37 y 38.

<sup>7</sup>Fox y Haight, 2010.

<sup>8</sup>INEGI, 2007. El dato corresponde a la suma de UP según destino de la producción: venta local, regional o nacional y CONAPESCA, 2008.

infantil, son la fuerza laboral que mantiene el sector rural, con excepción de las regiones de agricultura de gran escala, muy tecnificadas y conectadas con el mercado de exportación<sup>9</sup>.

En contraste, en el campo mexicano 89 millones de hectáreas presentan degradación de suelos, entre 300 mil y un millón de hectáreas están marcadas por la deforestación; 110 millones de hectáreas no disponen de agua para riego, las cuales están situadas en áreas cuya precipitación pluvial es menor a 750 mm anuales, es decir, México es un país de agricultura de temporal.

Finalmente, es importante recordar la reconfiguración del sector rural en términos de las actividades agropecuarias, forestales y de pesca. En municipios donde la población rural es mayor a la urbana, 3.6 millones de personas están ocupadas en el sector secundario y terciario, mientras sólo 3.4 de millones de personas se dedican a las actividades primarias.<sup>10</sup> Es oportuno apuntar que, mientras en 1992, el 22.8 por ciento de los miembros de las UP se ocupaban en actividades no-agropecuarias, en 2004 el porcentaje había subido al 36.3 por ciento.<sup>11</sup> En el mismo periodo, el porcentaje de familias que complementaban sus ingresos de las remesas pasó de 2.0 por ciento al 4.1 por ciento.

A pesar de estas transformaciones socioeconómicas, culturales y políticas experimentadas por el campo mexicano en las tres últimas décadas, está lejos de desempeñar el papel central en el desarrollo económico nacional que se le atribuía hasta la primera década de los años ochenta. Desde entonces, lo rural, la agricultura y el campesinado, están dotados de connotaciones negativas,<sup>12</sup> y se les señala como factores residuales de una economía global, competitiva, de alta tecnología, en la que los pequeños productores ya no tienen razón de ser.<sup>13</sup> De hecho, considerando la población y recursos que representa, su papel en el desarrollo nacional no tiene la importancia debida. Todo lo anterior conlleva a considerar que el apoyo con fondos públicos a los sectores agropecuarios podría ser ineficiente porque éstos son concebidos como no competitivos.<sup>14</sup> En este sentido, según el Censo Agrícola Ganadero 2007, los incrementos de los recursos canalizados por el Estado, conforme a criterios de productividad y competitividad del sector

---

<sup>9</sup>Burstein, 2007.

<sup>10</sup>Robles Berlanga , 2007: 29-40.

<sup>11</sup>Burstein, 2007.

<sup>12</sup>Rodríguez Gómez, 1998.

<sup>13</sup>Appendini y Torres-Mazuera, 2008.

<sup>14</sup>Hewitt, 2009: 9.



agropecuario de las últimas décadas, han dejado de lado a 2.7 millones de campesinos con parcelas menores a 5 hectáreas en promedio. De igual manera, se desplazó a las UP donde predomina la producción a pequeña escala; esto es, a poco más del 60 por ciento de los productores agropecuarios de México.<sup>15</sup>

Este número de agentes productivos ha carecido de suficientes apoyos para fomentar y fortalecer sus capacidades productivas y, con ello, sus oportunidades económicas. Por otro lado, el gobierno protege a estos actores mediante los programas sociales de transferencias monetarias condicionadas, de los cuales México es pionero.<sup>16</sup> Así, en 2010 el Programa Oportunidades cubre actualmente 5 818 954 hogares de todo el país, la mayoría en zonas rurales. El grueso de los apoyos se encuentra distribuido en las entidades federativas más pobres y reciben, además, un porcentaje mínimo de los apoyos de SAGARPA (61.3 por ciento de la población de Chiapas recibe Oportunidades; 53.6 por ciento en Oaxaca y el 51.5 por ciento en Guerrero),<sup>17</sup> como se verá a través de este ejercicio analítico.

Los cinco programas evaluados se distinguen por privilegiar el apoyo y la protección selectiva de los que se consideran sectores claves de la economía nacional. La promulgación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable 2000 fue un paso importante para el desarrollo rural sustentable. Sin embargo, las políticas públicas de los últimos treinta años han inhibido el desarrollo rural de manera sustentable y equitativa, promoviendo la importación de alimentos (especialmente los básicos) y las materias primas.<sup>18</sup> Así, desde finales del siglo pasado el campo mexicano se distingue por la expulsión de mano de obra y la disminución de empleos.

Cabe destacar que esto no se circunscribe a México ya que tendencias similares se dan en el ámbito rural de otros países emergentes. Además, esto ha ocurrido en un contexto de alza continua de los precios agroalimentarios, tanto por el incremento de la demanda de dichos productos como por la relación de las actividades agroalimentarias con el petróleo, y, más recientemente, con las dinámicas del mercado financiero mundial, la creciente producción de agrocombustibles y la

---

<sup>15</sup>Payana y Romero, 2008: 209.

<sup>16</sup>Relator de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, 2011. Consultado en junio de 2011 En <http://www.hchr.org.mx>

<sup>17</sup>Relator de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, 2011. Consultado en junio de 2011 en <http://www.hchr.org.mx>

<sup>18</sup>Puyana y Romero, 2008.

promoción de agriculturas de productos modificados genéticamente.<sup>19</sup> Por ello, el mercado global de alimentos dejó de ser el espacio privilegiado para su obtención, a pesar de que más del 70 por ciento de los países del mundo registran déficit en su producción doméstica de alimentos y en el abasto de su demanda interna. El número de países que hoy optan por producir sus propios alimentos (para depender lo menos posible del mercado exterior) se ha incrementado como resultado de las dos últimas crisis alimentarias en 2008 y 2009.

Sin embargo, el caso mexicano es específico por la forma como el Estado mexicano ha participado en la economía mundial desde la década del ochenta. De 1950 a 2010, el crecimiento anual promedio del PIB per cápita fue de sólo 2 por ciento, lo cual contrasta con las tasas mayores de países, como Chile, España, Corea del Sur, Portugal o Irlanda. En 2010 el PIB per cápita de México sería de 25 219 dólares, a la vez que en 1959 el PIB per cápita fue de 14 151 dólares.<sup>20</sup> Este nivel de crecimiento ha sido uno de los más bajos en América Latina durante el periodo señalado. Si bien esto no explica del todo las dinámicas del PIB del sector agroalimentario, permite entender el bajo desarrollo del sector. Cabe señalar que en los últimos veinte años este sector contribuye al total del PIB con menos de 5 por ciento.<sup>21</sup>

En cambio, en la última década se ha incrementado el presupuesto de la SAGARPA. Éste pasó de 47.9 mil millones en 2000 a 73.9 mil millones en 2011.<sup>22</sup> Aun así, estudios realizados por El Colegio de México (COLMEX), la Organización de las Naciones Unidas por la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), entre otros, muestran que la política de subsidios del gobierno se caracteriza por ser inequitativa, regresiva, de baja cobertura, con escasa concurrencia y de beneficios individuales. Además, ésta arroja resultados desiguales. Por ejemplo, los productores de Sinaloa y Tamaulipas reciben el 20 por ciento de los recursos federales canalizados al ámbito rural<sup>23</sup>. En contraste, en 2005 los seis estados más pobres recibieron el 7 por ciento del gasto

---

<sup>19</sup>Rodríguez Gómez, 2007.

<sup>20</sup>Estas cifras se refieren a dólares convertidos a la paridad del poder de compra. El PIB per cápita en dólares sin este ajuste fue de 9,522 en 2010.

<sup>21</sup>CONeVAL, 2010. Consultado en junio de 2011 en [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx).

<sup>22</sup>SAGARPA, en <http://www.sagarpa.gob.mx/quienesomos/introduccion/Paginas/presupuesto.aspx>.

<sup>23</sup>*Ibidem*.

público agrícola, a pesar de que en ellos se localiza el 55 por ciento de la población en pobreza extrema.<sup>24</sup>

## **b) Análisis de la pertinencia de los programas del grupo como instrumento para resolver la problemática**

### *Diseño*

En términos de su objetivo específico, se observa un adecuado diseño pues los programas tienden a resolver distintos problemas: incrementar los niveles de capitalización, apoyar la gestión técnica, incrementar los márgenes de operación, apoyar la consolidación de formas de organización, y contribuir con ingresos mejorados.

En principio, podría pensarse que se dirigen a atender a una población distinta. Sin embargo, la falta de definición y cuantificación de la Población Potencial (PP) de los programas Soporte, Adquisiciones de Activos Productivos, Fortalecimiento a la Organización Rural y Atención a Problemas Estructurales, no permite ver si se atiende a sujetos distintos. Esta ausencia no se ha superado, incluso desde 2007 que ha sido una observación recurrente en las evaluaciones específicas de desempeño realizadas a los programas de SAGARPA.

Los cinco programas han definido su Población Objetivo (PO), pero sólo uno de ellos, PROCAMPO, la ha cuantificado, por lo que no se puede identificar si hay correspondencia entre PO y PP. Incluso, en algunos programas (Adquisición de Activos Productivos, Soporte, Atención a Problemas Estructurales y Organízate), según parece, la PO corresponde más a la PP, pues el universo incluye a prácticamente todos los productores y no sólo a los que tienen algún problema. Esta falta de cuantificación se asocia a que varios programas están constituidos por distintos componentes, los cuales atienden a una población difícil de agregar.

---

<sup>24</sup>Relator de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, 2011. Consultado en junio de 2011 en <http://www.hchr.org.mx> en junio de 2011.

La excepción se observa en el caso del PROCAMPO, ya que sólo tiene un componente, lo que facilita la definición y cuantificación de su PP y PO. Cabe señalar que, en algunos casos, los componentes de varios programas han cuantificado su PO; por ejemplo, Organízate, en su componente Sistemas Producto, y Atención a Problemas Estructurales, en su componente Ingreso Objetivo, Comercialización y Agricultura de Contrato.

La estructura programática de la SAGARPA que prevalecía en 2010 fue modificada en 2011, mostrando continuidades y discontinuidades con los programas de los años anteriores. Primero, se mantienen los cinco programas, a pesar de dichos cambios. Segundo, en algunos casos, los componentes pasan de un programa a otro. En otros, algunos componentes simplemente desaparecen, como el Componente de Desarrollo Rural del Programa de Adquisición de Activos Productivos. Esta nueva estructura, de todos modos, no facilita la definición de las poblaciones.

El PROCAMPO ilustra lo anterior. En 2010 contaba con definición y cuantificación de PP y PO, lo que permitía obtener información para medir su impacto.<sup>25</sup> No obstante, los cambios programáticos de 2011 le agregaron componentes poco relacionados entre sí, como Fomento Productivo de Café, Diesel Marino y Agropecuario y Gasolina Ribereña.

En el cuadro 2 se muestran las modificaciones a la estructura programática de la SAGARPA de 2010 a 2011.

---

<sup>25</sup>Fox y Haight, 2010.

**Cuadro 2.** Cuadro comparativo de programas SAGARPA 2010-2011**Estructura programática 2010****Programa para la Adquisición de Activos Productivos**

- Componente Agrícola
- Componente Ganadero
- Componente Pesca
- Componente Desarrollo Rural

**PROCAMPO para Vivir Mejor**

- Sólo PROCAMPO

**Estructura programática 2011****Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura**

- Componente Agrícola
- Componente Ganadero
- Componente Pesca
- Componente Desarrollo Rural
- Componente Electrificación para Granjas Acuícolas
- Componente Infraestructura Pesquera y Acuícola
- Componente Manejo Post-producción
- Modernización de la Flota Pesquera y Racionalización del Esfuerzo Pesquero
- Componente Recursos Genéticos
- Componente Tecnificación del Riego

**Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario:  
PROCAMPO**

- Componente PROCAMPO
- Componente Modernización de Maquinaria Agropecuaria
- Componente Diesel Agropecuario
- Componente Diesel Marino
- Componente Gasolina Ribereña
- Componente Fomento Productivo Café

**Estructura programática 2010****Programa de Inducción y Desarrollo del  
Financiamiento al Medio Rural**

- Componente Garantía

**Programa de Atención a Problemas Estructurales**

- Componente de Apoyo al Ingreso Objetivo y a la Comercialización
- Componente Diesel Agropecuario y Marino y Gasolina

**Programa de Atención a Contingencias  
Climatológicas****Programa Soporte**

- Componente de Capacitación y Asistencia Técnica
- Componente de Innovación y Transferencia de Tecnología
- Componente de Sanidades, Inocuidad y Calidad
- Componente de Desarrollo de Mercados
- Componentes de Planeación Prospectiva
- Componente de Pesca
- Componente de Información Agroalimentaria

**Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural**

- Componente a Organizaciones Sociales
- Componente de Comités Sistemas Producto

**Estructura programática 2011****Programa de Prevención y Manejo de Riesgos**

- Componente Garantías
- Componente Apoyo al Ingreso Objetivo y a la Comercialización
- Componente Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero
- Componente Sanidades e Inocuidad

**Programa de Prevención y Manejo de Riesgos**

- Componente de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural
- Componente de Innovación y Transferencia de Tecnología
- Componente de Apoyos para la Integración de Proyectos (Comités Sistemas Productos y Organizaciones Sociales)

**Estructura programática 2010****Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales  
para la Producción Primaria**

- Componente de Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua
- Componente Ganadero (PROGAN)
- Componente de Reconversión Productiva
- Componente de Inspección y Vigilancia Pesquera
- Componente de Bioenergía y Fuentes Alternativas
- Componente de Recursos Filogenéticos y Biodiversidad

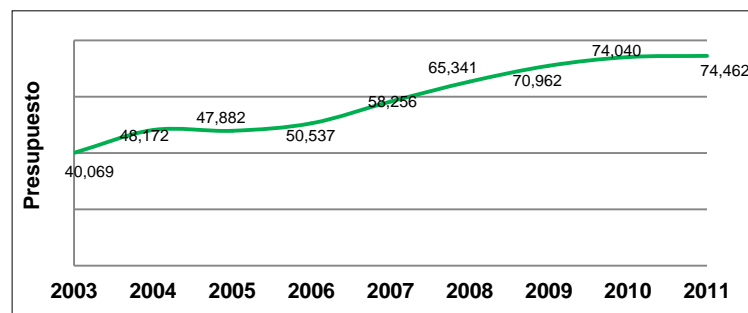
**Estructura programática 2011****Programa de Sustentabilidad de los Recursos  
Naturales**

- Componente de Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua
- Componente Ganadero (PROGAN)
- Componente de Reconversión Productiva
- Componente de Inspección y Vigilancia Pesquera
- Componente de Bioenergía y Fuentes Alternativas
- Componente de Disminución del Esfuerzo Pesquero
- Ordenamiento Pesquero y Acuícola

### *Cobertura, alcance y presupuesto*

Como se muestra en la Figura, en los últimos ocho años (2003-2011) el presupuesto de SAGARPA se ha incrementado en 85.8 por ciento. Con todo, a partir de 2008 estas asignaciones decrecieron.

**Figura 1.**  
Presupuesto SAGARPA 2010 de los programas de apoyo a productores



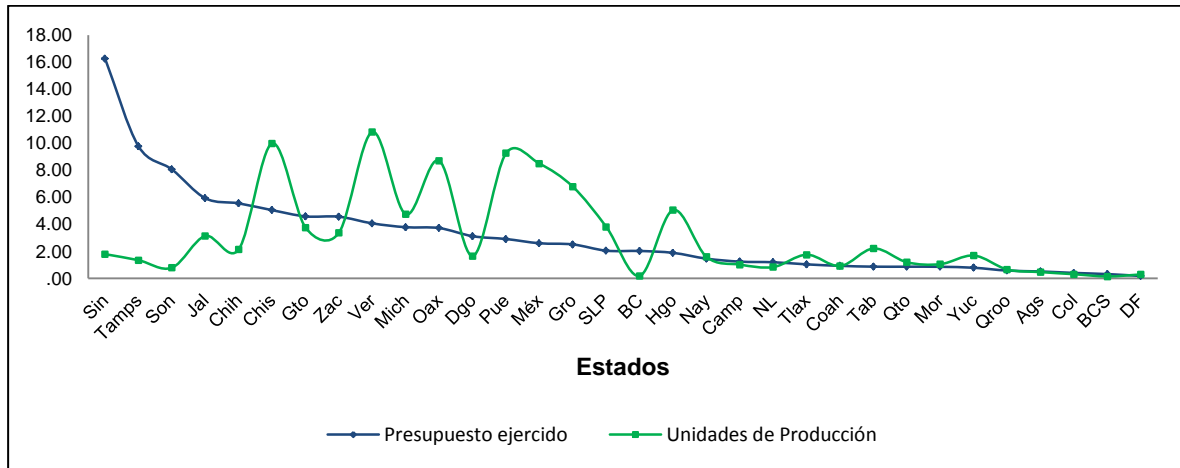
Fuente: Elaboración del equipo evaluador, con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2003-2011

Por otro lado, la falta de evaluaciones de impacto o de evidencia que sustente los resultados de los programas y de la cuantificación de la Población Potencial y Objetivo (a excepción de PROCAMPO) no permite identificar si los recursos asignados son suficientes para resolver los problemas.

Al analizar la distribución del presupuesto lo que se observa es que tiende a concentrarse en seis entidades federativas: cuatro del norte del país (Sinaloa, Tamaulipas, Sonora y Chihuahua); una del centro-Occidente (Jalisco), y una del sur de México (Chiapas). En ellas se ejerció la mitad del presupuesto de los cinco programas. También se puede ver que en estas entidades, salvo Chiapas, no están la mayoría de los productores, por lo que no hay correspondencia entre recursos ejercidos por número de productores (véase Figura 2).



**Gráfica 2.** Cuadro comparativo de la distribución del Presupuesto 2010 por número de Unidades de Producción<sup>26</sup>



Fuente: Elaboración del equipo evaluador, con base en información de la SAGARPA, presupuesto 2010; INEGI, Censo Agrícola Ganadero, 2007.

Al analizar por programa o por componente encontramos comportamientos distintos: en el Programa Atención a Problemas Estructurales, componente de Apoyo al Ingreso Objetivo y Comercialización, dos de cada tres pesos se ejercieron en Sinaloa, Sonora y Tamaulipas (sumando a Jalisco y Chihuahua son ocho de cada diez pesos). Sumando al ejercicio del presupuesto, el componente de Apoyo Temporal a los Costos de los Insumos Energéticos se tiene que en ocho entidades se ejercieron dos de cada tres pesos (Sinaloa, Tamaulipas, Sonora, Veracruz, Chihuahua, Jalisco, Baja California y Campeche). PROCAMPO tiene la siguiente distribución: en ocho entidades (Tamaulipas, Zacatecas, Sinaloa, Chiapas, Jalisco, Chihuahua, Guanajuato y Michoacán) se concentra el 54 por ciento de los recursos. Por su parte, en el programa de Adquisición de Activos Productivos la mitad de los recursos se ejercieron en nueve entidades: Chiapas, Oaxaca, Veracruz, México, Guerrero, Sinaloa, Puebla, Jalisco y Guanajuato, en tres de los estados más pobres y, paradójicamente, en tres de los estados más modernizados y subsidiados.<sup>27</sup>

Al examinar la distribución total, por programa y por componente surgen algunas interrogantes: ¿Por qué en Sinaloa, Tamaulipas y Jalisco, entidades consideradas con mayor desarrollo

<sup>26</sup>Es importante aclarar, que de los cinco programas analizados como parte de esta Evaluación de Desempeño, no todos tenían desagregado el presupuesto por entidad federativa; como tampoco lo tenían los distintos componentes que conforman cada programa.

<sup>27</sup>Fox y Haight, 2010.

agropecuario, se concentran los apoyos productivos? ¿Qué tipo de apoyo debería dar SAGARPA para atender a entidades con gran cantidad de Unidades de Producción que se distinguen por poseer menos capacidades productivas y un mayor rezago social?

Por otro lado, los programas de SAGARPA presentan un carácter regresivo. En un análisis reciente, el Banco Mundial señala que en México el gasto en agricultura es tan regresivo que anula aproximadamente la mitad del efecto redistributivo del gasto en desarrollo rural.<sup>28</sup> Otros organismos multinacionales, como la OCDE, el BID y la FAO llegan a las mismas conclusiones respecto de varios de los apoyos otorgados por la SAGARPA, pues se beneficia principalmente a los grandes productores y se generan incentivos para que los sujetos y/o sus UP consuman en exceso o compren equipo innecesariamente, entre otras cosas. Así, en la distribución de PROCAMPO existe un sesgo a favor de los grandes y medianos productores, característica presente en casi todos los demás programas.<sup>29</sup>

Igualmente, los programas de la SAGARPA cuyo objetivo es subsidiar la comercialización y las inversiones productivas, privilegian a los estados norteños. Además, están diseñados para dar acceso discrecional a productores privilegiados, así como apoyan el ingreso objetivo; en este sentido, subsidian directamente la producción de pocos de los agricultores más grandes del país; es decir, la inequidad e ineficiencia se refleja en que un volumen importante de los apoyos destinados a la comercialización se dirigen directamente a las grandes empresas procesadoras y comercializadoras; incluyendo corporaciones transnacionales, como Cargill y Maseca.<sup>30</sup>

Un estudio reciente llevado a cabo por John Scott muestra la distribución de varios programas por grupos de productores, ordenados según la extensión de sus tierras. El análisis concluye que los productores con menos de cinco hectáreas representan el 75 por ciento de los beneficiarios de PROCAMPO, pero reciben sólo el 37 por ciento de las transferencias. Por otro lado, los productores con entre 5 y 20 hectáreas representan el 22 por ciento de los beneficiarios y reciben el 41 por

---

<sup>28</sup>Sobre la regresividad de los subsidios en México se pueden consultar los trabajos de John Nash, del Departamento de Desarrollo Sostenible-Región Latinoamérica y el Caribe, del Banco Mundial; y de Oliver Gómez, expositores en el Seminario Internacional *Transparencia y rendición de cuentas de los subsidios agrícolas*, realizado en la Facultad de Economía-UNAM, el 1 de septiembre 2010. Es igualmente pertinente consultar las declaraciones del Director de la OCDE en su visita a México en mayo de 2007.

<sup>29</sup>Fox y Haight, 2010.

<sup>30</sup>Fox y Haight, 2010.

ciento de los beneficios; mientras los productores con más de 20 hectáreas representan el 3 por ciento de los beneficiarios y obtienen el 23 por ciento de las transferencias. En contraste, el 9 por ciento de los beneficios de Ingreso Objetivo llega al 75 por ciento de los productores más pequeños, al tiempo que el 3 por ciento de los productores en el extremo superior absorben el 60 por ciento de las transferencias del programa. Hay que agregar que el grado de regresividad de PROCAMPO se atenúa ya que, si bien apoya a productores con predios de gran tamaño, no toda la tierra es productiva. En comparación con Ingreso Objetivo, el 33 por ciento de las transferencias de PROCAMPO se dirigen a los beneficiarios con más predios y de mejor calidad, mientras las transferencias de Ingreso Objetivo equivalen a 90 por ciento.<sup>31</sup>

Lo anterior resulta aún más interesante a la luz del análisis de Robles Berlanga acerca del ejercicio del presupuesto de los principales programas de la SAGARPA en relación con el Índice de Marginación. Encontró que en los municipios de alta y muy alta marginación sólo se ejerció el 6.9 por ciento del presupuesto.<sup>32</sup> La mayor parte del presupuesto ejercido por la SAGARPA no llega a las regiones más pobres del país, a pesar de que en estas vive el 80 por ciento de las personas que habitan localidades menores a cinco mil habitantes. Además, a los productores de bajos ingresos se les apoya con montos más pequeños, lo que significa proyectos de menor escala y bajo nivel de capitalización. En suma, esto muestra la desigual y polarizada distribución de los recursos que canaliza la SAGARPA al ámbito rural, en términos de sujetos y organizaciones de productores usuarios/beneficiarios de los Programas, así como entre entidades federativas y al interior de éstas.

A partir de la información histórica que genera Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), se puede constatar lo observado por los organismos multinacionales y académicos citados. En el caso de PROCAMPO el 10 por ciento de los beneficiarios concentraron el 53 por ciento del presupuesto, mientras que al 80 por ciento de los beneficiados sólo le correspondió el 31 por ciento del recurso ejercido. Así, el componente más regresivo es Ingreso Objetivo, ya que sólo el 10 por ciento de los beneficiarios captó el 67 por ciento del presupuesto (ver Cuadro 3)

---

<sup>31</sup>Scott, 2010.

<sup>32</sup>Robles Berlanga, 2010.

**Cuadro 3.** Distribución de montos por apoyos otorgados

Programa	Apoyos		Montos	
	Número	por ciento	Monto	por ciento
PROCAMPO	549 721	10	84 469 280 000	53
	4 397 768	80	49 406 560 000	31
Diesel Agropecuario	56 500	10	4 323 270 000	49
	451 998	80	2 911 590 000	33
Diesel Marino	319	10	1 443 200 000	40
	2 550	80	1 551 440 000	43
Ingreso Objetivo	31 223	10	14 407 010 000	67
	249 784	80	4 085 570 000	19
Gasolina Ribereña	2 960	10	124 831 280	28
	23 683	80	236 287 780	53

Fuente: Elaboración del equipo evaluador, con base en información de ASERCA 1994-2009 bases de datos.

La regresividad de los programas ha sido reconocida por el Ejecutivo Federal. De ahí que en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2011 (PPEF), entregado a la Cámara de Diputados el 8 de septiembre de 2010 se estableció que varios de los apoyos que otorga la SAGARPA generan desincentivos, distorsionan los mercados y son ineficientes, como lo establecen las evaluaciones. En consecuencia, el PPEF no les asignó o les asignó montos menores al presupuesto en el año anterior, como puede verse en el Cuadro 4. La Cámara de Diputados acordó modificar este proyecto y le asignó a Diesel Agropecuario 2 350 millones de pesos, Diesel Marino 650 millones de pesos, Gasolina Ribereña 150 millones más, y a Apoyo al Ingreso Objetivo y a la Comercialización le aumentó 2 376.7 millones de pesos.

**Cuadro 4**

Cuadro comparativo del Presupuesto de Egresos de la Federación 2010 y 2011 y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2011 (mdp)

Programa	PEF 2010 <sup>1</sup>	PPEF 2011 <sup>2</sup>	PEF 2011 <sup>3</sup>
Diesel Agropecuario	1 687.6	0.0	2 350.0
Diesel Marino	651.2	0.0	650.0
Apoyo al Ingreso Objetivo y a la Comercialización	9 950.0	8 000.0	10 376.7
Gasolina Ribereña	111.3	0.0	150.0

Fuentes:(1) PEF 2010. Presupuesto de Egresos de la Federación 2010.

(2) PPEF 2011. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2011.

(3) PEF 2011. Presupuesto de Egresos de la Federación 2011.

En las Reglas de Operación 2011, artículos 21 y 22, se estableció, en el caso del componente Apoyo Temporal a los Costos de los Insumos Energéticos, apoyar la modernización de la maquinaria y disminuir cada mes el subsidio al diesel agropecuario, lo que llevará a la desaparición de dicho componente en un periodo de cuatro años.

### **c) Logros y fortalezas principales de los programas en su conjunto**

Los programas del grupo temático intentan contribuir al incremento y/o estabilización del nivel de ingreso de los productores agropecuarios, pesqueros, acuícolas y rurales mediante el fomento de actividades, como a) la capitalización de las unidades económicas bajo la modalidad de co-ejercicio con los gobiernos de las entidades federativas; b) la inserción sostenible de los productos en el mercado por medio de la gestión técnica, la económica y la sanitaria de sus actividades; c) el fortalecimiento en los mercados mediante el incremento de sus márgenes de operación; d) la participación de las organizaciones sociales y los Comités Sistema Producto en órganos consultivos a través de su fortalecimiento; así como e) la transferencia de recursos en apoyo a la economía de los productores rurales.

Los programas han logrado realizar acciones, conforme a los aspectos susceptibles de mejora, como a) actualizaciones en la Matriz del Marco Lógico 2011 tomando en cuenta la reestructuración programática de la SAGARPA; b) avances en la elaboración de estudios diagnósticos que permitan documentar las problemáticas que atienden los programas y su desempeño; c) revisión de conceptos, como desarrollo rural y organización social, así como algunos esfuerzos para definir la Población Potencial de los programas y/o de sus respectivos componentes.

Todos los programas lograron una cobertura nacional en 2010, aunque ello no ha garantizado una distribución equitativa de los recursos que canalizan. De hecho, en algunos casos se observa que disminuyó la Población Atendida en relación con 2009; en el Programa Soporte mostró un decremento del 33 por ciento; en el PAAP de casi el 20 por ciento, y en PROCAMPO una disminución de 0.57 por ciento. En contraste, se observó un incremento de la Población Atendida en el PAPE con 14.06 por ciento y en Fortalecimiento a la Organización Rural del 15.64 por ciento.

Algunos programas han realizado esfuerzos por estratificar la PO, así como las regiones, lo cual obedece a un intento de la SAGARPA de distribuir equitativamente los recursos; recomendación

explicita de evaluaciones anteriores. Ejemplo de estos esfuerzos es el PAAP, el cual en su diseño plantea atender prioritariamente a la población con bajo nivel de activos, localizada en zonas de Alta y Muy Alta Marginación. No obstante, en este caso se registra una polarización de los recursos entre las entidades federativas más modernizadas y las más pobres del país. A su vez, la revisión y actualización del directorio del PROCAMPO, que está en proceso, representa una base potencial para elaborar un padrón único del conjunto de programas dirigidos al sector rural, lo que podría contribuir a una estratificación de los productores y unidades de producción que ayude a focalizar y distribuir equitativamente los recursos.

#### **d) Retos y recomendaciones generales del grupo evaluado**

Existen retos que la SAGARPA debe atender.

- *Estructura Programática.* En 2011 se puso en práctica una nueva estructura programática a partir de cinco programas. Esta estructura no permite definir ni cuantificar las Poblaciones Potencial y Objetivo, pues los componentes que conforman cada programa son muy distintos, atienden problemáticas diferentes y se dirigen a distinta población.
- *Población Potencial.* En cuatro de los cinco programas analizados no se cuenta con definición y cuantificación de la Población Potencial, observación que se ha realizado en evaluaciones anteriores, donde se señala que la ausencia de esta información impide medir el alcance de la cobertura. La definición y cuantificación de la PP debe darse a la par de la revisión de la estructura programática, pues puede suceder que los avances realizados por las áreas operativas se vean mermados ante los cambios de programas.
- *Población Objetivo.* Si bien los cinco programas ya definieron su PO, sólo PROCAMPO la ha cuantificado, por lo que es el único que puede medir cobertura. Este dato es necesario para medir la eficiencia en la cobertura y ver cómo se avanza en la solución de la problemática que se quiere atender.

- *Línea de Base.* La SAGARPA avanza en establecer la Línea de Base que permitirá caracterizar a los beneficiados, ver su distribución geográfica y establecer desde dónde partió el programa; además, es un insumo necesario para las evaluaciones de impacto.
- *Padrón único de beneficiarios de los programas de SAGARPA.* Se observa una concentración geográfica de los programas, beneficiando principalmente a entidades del norte. También los programas son señalados por su regresividad, pues benefician a productores que cuentan con mayores activos productivos (tierra y capital). Si bien ya se avanzó en poner límites en cuanto a montos a recibir por hectárea o beneficiario, ello es insuficiente; de ahí la importancia de que SAGARPA cuente con un padrón único de los productores beneficiados por sus programas.
- *Establecer compromiso de los beneficiarios.* Año con año se otorgan apoyos a productores a) sin que se establezcan la corresponsabilidad y los compromisos de parte de los beneficiarios sobre el uso adecuado de los recursos públicos; y b) sin que se explicita a qué se comprometen dichos actores en cuanto “beneficiarios” al recibir los subsidios. No obstante éste es un tema delicado, pues muchos beneficiarios y organizaciones de productores se oponen a establecer compromisos, se debe avanzar en este sentido pues los recursos presupuestales son finitos. Igualmente se debe establecer con mayor claridad la temporalidad de los apoyos, como sucede con Diesel Agropecuario. En las Reglas de Operación de los programas de la SAGARPA 2011, artículo 21, se establece que “En el caso de los recursos presupuestales asignados al componente Diesel Agropecuario/Modernización de la Maquinaria Agropecuaria que no se ejerzan con base en el ‘Padrón de Beneficiarios de Energéticos Agropecuarios’, se podrán destinar a la modernización de la maquinaria agropecuaria” y en el artículo 22, se señala que la cuota será de dos pesos por litro con reducción de cuatro centavos al mes, con lo que el programa desaparecerá en unos años.

#### **e) Buenas prácticas externas**

En lugar de proponer un modelo ideal, se recomienda que los programas evaluados realicen estudios o diagnósticos de las regiones, poblaciones, actores (usuarios/beneficiarios) y problemáticas que buscan atender. Lo anterior permitiría que el diseño e instrumentación se adecuen a las necesidades locales y de la población a la que buscan brindar servicios. Además, de

los estudios técnicos existe una extensa literatura y estudios de caso de las ciencias sociales en que se analizan experiencias positivas y negativas de programas estatales para el desarrollo del sector agropecuario. Dichos estudios ofrecen perfiles de los actores rurales, lo que permitiría realizar la estratificación por unidades de producción para la diferenciación y mejor distribución de los apoyos.

Otra recomendación es que los programas lleven a cabo evaluaciones cualitativas, simultáneas y complementarias a las evaluaciones del tipo aquí presentado para valorar la calidad y aprovechamiento de los servicios y recursos que brindan los programas.

Un ejemplo o experiencia es la evaluación cualitativa que el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) ha realizado al programa Oportunidades. A partir del análisis de estudios de caso se ha buscado observar los procesos que ocurren en los diversos niveles y agentes cuando se aplica el programa, a fin de conocer hasta qué punto los programas, agencias de gobierno, y las comunidades y hogares interactúan entre sí para producir los impactos en el bienestar de las familias beneficiarias.

Como referencia en torno a experiencias y análisis de políticas públicas, instituciones y actores rurales, se recomiendan estos documentos:

- Appendini, Kirsten (1998) "Changing Agrarian Institutions: Interpreting the Contradictions", en Cornelius, Wayne, y Myhre, David (Comps.). *The Transformation of Rural Mexico*. La Jolla. Center for US-Mexican Studies, UCSD, (pp. 25-37).
- Grindle, Merilee, y Thomas, John W. (1991). "Public Choices and Policy Change". *The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore. The Johns Hopkins University Press.
- Warman, Arturo. (2001) *El campo mexicano en el siglo XX*. México. Fondo de Cultura Económica.



## Referencias

Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA). (s.f). *Bases de datos históricas 1994-2009*. Consultado en junio 2011 en <http://www.aserca.gob.mx/>

Appendini, Kirsten, y Torres-Mazuera, Gabriela. (2008). “Perspectivas multidisciplinares de una realidad fragmentada”, en Appendini, Kirsten, y Torres-Mazuera, Gabriela (Eds.). *¿Ruralidad sin agricultura?* México. El Colegio de México.

Burstein, John. (2007). *U.S.-Mexico Agricultural Trade and Rural Poverty*. Washington D.C. Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Cámara de Diputados del Gobierno Federal. (2011). *Presupuesto de Egresos de la Federación 2010 y 2011*. México.

CONAPESCA-SAGARPA. (2008). *Anuario estadístico de pesca*. México. CONAPESCA.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2010). *Evaluación Integral del Desempeño de los Programas Federales. Fondos Públicos para el Apoyo de Actividades Productivas y Rurales 2009-2010. Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010*. Consultado en junio 2011 en [www.coneval.gob.mx](http://www.coneval.gob.mx).

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2010). *Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011. Seguimiento a aspectos susceptibles de mejora derivados de Evaluaciones Externas 2010*.

Escobar, Agustín, y González de la Rocha, Mercedes. (2000). *Evaluación cualitativa del Progreso en localidades rurales*. México. CIESAS/PROGRESA.

Escobar, Agustín, y González de la Rocha, Mercedes. (2000). *Documento final del diagnóstico cualitativo de hogares semi-urbanos*. México. CIESAS/Oportunidades.

Fox, Jonathan, y Haight, Libby. (2010). “La política agrícola mexicana: metas múltiples e intereses en conflicto”. Fox, Jonathan y Haight, Libby (Coords.). *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*. Santa Cruz y Distrito Federal. CIDE y Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Gómez, Oliver (2007). *Pertinencia e Impacto de los Subsidios y Asistencialismo y las declaraciones del Director de la OCDE*. Discurso en su visita a México en mayo de 2007.

Hewitt, Cynthia. (2009). *Renovación de ideas sobre el campo mexicano en época de crisis: ponencia magistral dictada en el VII Congreso "San Cristóbal de las Casas 2009" de la Asociación Mexicana de Estudios Rurales*.

INEGI (2007). *Censo Agrícola Ganadero 2007*. México. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Mendoza, Paulina. (2010). *Las condiciones de inclusión del sector ejidal en el mercado neoliberal del maíz. Productores, empresas y Estado en la agricultura comercial de la Barca, Jalisco*. Manuscrito de tesis para obtener el grado de Maestría en Antropología Social en CIESAS Occidente, (Febrero 2011).

Nash, John et al. (2010). *Desarrollo Sostenible. Región Latino América y el Caribe*. Banco Mundial/ World Bank.

ONU. (2011). *Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. International Disability Alliance*. Consultado en junio 2011 en <http://www.internationaldisabilityalliance.org/es/oficina-del-alto-comisionado-para-los-derechos-humanos-oacdh-0>

Puyana, Alicia, y Romero, José. (2008). *Diez años con el TLCAN. Las experiencias del sector agropecuario mexicano*. México. El Colegio de México y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Relator de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación. (2011). *Mandato del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación. Misión a México del 13 al 20 de junio de 2011*. Ciudad de México. Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Consultado en junio de 2011 en <http://www.hchr.org.mx>.

Robles Berlanga, Héctor. (2010). "¿Qué programas agrícolas llegan a las comunidades de bajos ingresos?", en Jonathan Fox y Libby Haight (Coords.). *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*. Santa Cruz y Distrito Federal. CIDE y Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Robles Berlanga, Héctor. (2007). *El sector rural en el siglo XXI. Un mundo de realidades y posibilidades*. México. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), Cámara de Diputados, (pp. 29-40).

Rodríguez Gómez, Guadalupe (2011). “La agricultura en México. El capítulo agropecuario del TLC, la crisis alimentaria mundial y las políticas públicas”, ponencia magistral dictada en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Chiapas, (28 de junio del 2011).

Rodríguez Gómez, Guadalupe. (2009). “Crisis alimentaria vis-a-vis crisis financiera”. Revista *Rumbo Rural del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria* (Nº. 11). México. Cámara de Diputados del Gobierno Federal.

Rodríguez Gómez, Guadalupe. (2007). “Imaginar la soberanía alimentaria y las oportunidades para las agriculturas del México globalizado”. Revista *Desacatos*, “Seguridad alimentaria y desarrollo rural”, (Nº. 25, Septiembre-Diciembre).

Rodríguez Gómez, Guadalupe. (1998). “Introducción”. Rodríguez, Guadalupe, y Chombo, Patricia (Coords.). *Los juegos de poder. Globalización y cadenas agroindustriales de leche en Occidente*. Guadalajara. CIESAS, CIATEJ, SIMORELOS, CONACYT, PAIEPEME y UAM-Xochimilco.

SAGARPA. (2010). *Reglas de Operación de los programas de SAGARPA 2010*.

SAGARPA. (2011). *Reglas de Operación de los programas de SAGARPA 2011*.

SAGARPA, FAO y CONEVAL. (2008). *Evaluación de Diseño del Programa para la Adquisición de Activos Productivos 2008*. México. SAGARPA, FAO, CEPAL.

Scott, John. (2010). “Subsidios agrícolas en México: ¿quién gana, y cuánto?”. Fox, Jonathan, y Libby Haight (Coords.). *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*. Santa Cruz y Distrito Federal. CIDE y Woodrow Wilson International Center for Scholars.

SEDESOL. (2008). *Registro de Organizaciones de la Sociedad Civil*. SEDESOL. México.

SHCP. (2011). *Proyecto de Egresos de la Federación 2011*. México.

Yúnez, Antonio. (2010). "Las políticas públicas dirigidas al sector rural: el carácter de las reformas para el cambio estructural". Yúnez, Antonio (Coord.). *Los grandes problemas de México. IX Economía Rural*. México. El Colegio de México.

### Anexo 1

Cuadro comparativo de los Programas Federales de Apoyo a Productores 2010

Nombre del Programa	Población Objetivo	Grupo de atención	Cobertura (nacional/ estatal)	Tipo de localidad (rural/urbana)	Zona geográfica	Tipo de apoyo (monetario/ no monetario)	Instancia ejecutora
SopORTE	El programa cuenta con cuatro componentes que apoya mediante entidades federativas: Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (SNIDRUS); Investigación, Validación y Desarrollo Tecnológico; Asistencia Técnica y Capacitación; y Desarrollo de Mercados. Asimismo, mediante agentes técnicos, también brinda los antes mencionados y tres componentes adicionales: Planeación y Prospectiva; Promoción de Exportaciones y Ferias; y Sanidad e Inocuidad. La SAGARPA opera el componente de apoyo de Inspección y Vigilancia Pesquera y Acuícola. Los bienes y servicios que otorga como apoyos varían según cada componente.	Personas físicas, o morales constituidas conforme a las legislaciones en materia agrícola, ganadera, mercantil, civil, agraria, entre otras que de manera individual u organizada se dediquen a las actividades agrícolas, pecuarias, acuícola, pesqueras, agroindustriales y del sector rural en su conjunto.	Nacional	Rural	Nacional	Monetario	SAGARPA mediante sus propias estructuras o por convenio con entidades federativas o con agentes técnicos.
PROCAMPO para Vivir Mejor	Transferencia de recursos para compensar a los productores nacionales por los subsidios que reciben sus competidores extranjeros, en sustitución de precios de garantía.	Productores, personas físicas o morales, con predios registrados a los que se les haya integrado en el Centro de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) que les corresponda que les corresponda su Expediente Único Completo que mantengan el predio en explotación.	Nacional	Zonas indígenas, zonas de alta y muy alta marginación.	Se concentra en: Tamaulipas, Zacatecas, Sinaloa, Chiapas, Jalisco, Chihuahua, Guanajuato y Michoacán.	Monetario	SAGARPA por medio de ASERCA y de sus delegaciones, a través de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y los CADER, que se coordinaran con los gobiernos de las entidades federativas.

Nombre del Programa	Población Objetivo	Grupo de atención	Cobertura (nacional/ estatal)	Tipo de localidad (rural/urbana)	Zona geográfica	Tipo de apoyo (monetario/ no monetario)	Instancia ejecutora
Adquisición de Activos Productivos	Apoyos para la inversión en activos productivos y proyectos estratégicos determinados a nivel nacional, estatal, regional o municipal para las actividades agrícolas, ganaderas, acuícolas, pesqueras, sanidad e inocuidad, de agregación de valor, dentro de los siguientes tipos: maquinaria y equipo; material vegetativo, especies zootécnicas, y acuícolas e infraestructura.	Personas físicas o morales constituidas conforme a las legislaciones en materia agrícola, ganadera, mercantil, civil, agraria, entre otras que de manera individual u organizada se dediquen a las actividades agrícolas, pecuarias, acuícola, pesqueras, agroindustriales y del sector rural en su conjunto.	Nacional	Zonas de alta y muy alta marginación.	Se concentra Sinaloa, Jalisco, Oaxaca y Chiapas.	Monetario	SAGARPA mediante sus propias estructuras o por convenio con entidades federativas o con agentes técnicos.
Fortalecimiento o a la Organización Rural (Organízate)	Apoyos a las organizaciones sociales serán para cubrir su profesionalización, equipamiento, difusión y gastos operativos.	Organizaciones sociales del sector rural, legalmente constituidas, sin fines de lucro y cuyo objeto social contemple la representación de sus integrantes en los foros e instancias creadas para la participación del sector rural. Comités sistema producto nacionales, estatales y regionales, integrados de acuerdo a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.	Nacional	Rural	Se concentra en: Distrito Federal, estado de México, Chiapas, Puebla, Jalisco, Michoacán.	Monetario	SAGARPA que puede apoyarse en las Delegaciones y, en su caso convenir con entidades públicas nacionales vinculadas al sector.

Nombre del Programa	Población Objetivo	Grupo de atención	Cobertura (nacional/ estatal)	Tipo de localidad (rural/urbana)	Zona geográfica	Tipo de apoyo (monetario/ no monetario)	Instancia ejecutora
Atención a Problemas Estructurales	Para el componente de Apoyo al Ingreso Objetivo, Ordenamiento del Mercado y para Adquisición de Coberturas son: apoyo complementario al ingreso de granos y oleaginosas elegibles; acceso a granos forrajeros elegibles; almacenaje, fletes y exportación de granos y oleaginosas; apoyo complementario por compensación de bases en agricultura por contrato; por compensación de bases en agricultura por contrato; entre otros. Para el componente de Energéticos Agropecuarios brinda apoyo para la adquisición de insumos energéticos tales como el diesel utilizado en las actividades agropecuarias y pesqueras y la gasolina para su aplicación en la pesca ribereña.	Personas físicas o morales constituidas conforme a las legislaciones en materia agrícola, ganadera, mercantil, civil, agraria, entre otras que sean los productores agropecuarios y pesqueros que requieren ampliar sus márgenes de operación, derivados de la participación de los insumos energéticos en sus costos de producción; y/o del manejo de riesgos; y/o de problemas de comercialización.	Nacional	Rural	Se concentra en: Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Jalisco y Chihuahua.	Monetario	SAGARPA

Fuente: Elaborada por el CONEVAL con base en las Reglas de Operación de 2010.