

# DESIGUALDAD Y POLÍTICAS DIFERENCIADAS AGRÍCOLAS EN UN AMBIENTE DE PANDEMIA EN MÉXICO

## INEQUALITY AND DIFFERENTIATED AGRICULTURAL POLICIES IN A PANDEMIC ENVIRONMENT IN MEXICO

Venancio Cuevas-Reyes

Julio Baca del Moral

Correspondencia: cuevas.venancio@gmail.com

Investigador Titular C Programa de Economía. Campo Experimental Valle de México-INIFAP. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9946-3942>.

Correspondencia: julio.baca56@gmail.com

Profesor-Investigador. Universidad Autónoma Chapingo. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2197-2517>.

**Fecha de recepción:**

03-noviembre-2020

**Fecha de aceptación:**

09-septiembre-2021

### Resumen

Ante un ambiente de pandemia promovido por el SARS-CoV-2, el problema de falta de recursos económicos para la población rural puede aumentar. Ante ello, diversos organismos han promovido el uso de políticas públicas diferenciadas en la agricultura familiar como un mecanismo de focalización que considere los requerimientos de diferentes tipos de recursos. El objetivo consiste en analizar los tipos de recursos asociados a unidades de producción rural con la finalidad de contribuir con información para la definición de políticas públicas diferenciadas en México. Se discuten algunos de los efectos provocados por la pandemia en el sector agrícola, así como el concepto de agricultura familiar y los recursos que inciden en la aplicación de un programa de política pública; al respecto se toman como base los programas de Producción para el Bienestar y el Programa Sembrando Vida. No se identifica al grupo de atención como pertenecientes al sector de agricultura familiar, solo se denomina pequeños y medianos productores, tomando en cuenta la extensión de sus predios. Los programas toman en cuenta los aspectos naturales, pero en la estratificación no señalan aspectos sociales, se implementan en regiones con alta marginalidad y problemas económicos, y tienen coordinación con otros programas y actores institucionales y locales. Las políticas públicas diferenciadas en el sector rural deberían estar diseñadas desde lo local a partir del análisis integral de los recursos existentes en el núcleo familiar.

**Palabras clave:** agricultura familiar, programa, sector rural, tipología, territorios.

### Abstract

In a pandemic environment promoted by SARS-CoV-2, the problem of lack of economic resources for the rural population may increase. Given this, various organizations have promoted the use of differentiated public policies in family farming as a targeting mechanism that considers the requirements of different types of resources. The objective is to analyze the types of resources associated with rural production units in order to contribute information for the definition of differentiated public policies in Mexico. Some of the effects caused by the pandemic in the agricultural sector are discussed, as well as the concept of family farming and the resources that affect the application of a public policy program; In this regard, the Production for Well-being programs and the Sowing Life Program are taken as a basis. The attention group is not identified as belonging to the family farming sector, it is only called small and medium producers, taking into account the extension of their properties. The programs take into account the natural aspects, but in the stratification they do not indicate social aspects, they are implemented in regions with high marginality and economic problems, and they are coordinated with other programs and institutional and local actors. Differentiated public policies in the rural sector should be designed from the local level based on the comprehensive analysis of the existing resources in the family nucleus.

**Key words:** family farming, program, rural sector, typology, territories.

## Introducción

El coeficiente de Gini es una medida utilizada para medir la desigualdad en los ingresos. El valor de este índice se encuentra entre 0 y 1; así, aquellos valores más altos y cercanos a 1 representan una mayor desigualdad de la población bajo estudio. El índice de Gini del ingreso rural se encuentra en los niveles más altos en países como Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. La desigualdad económica en América Latina y el Caribe representa un reto para los gobiernos y a la vez constituye una limitante para alcanzar los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y un mejor futuro para los habitantes del sector rural en esta región (Berdegú, 2018).

En el sector rural de México, Zamora y Narváez-Suárez (2016) encontraron un coeficiente de Gini de 0.47 para la zona rural del norte, en comparación al 0.40 para la zona rural del centro y de 0.41 para la zona sur del país; estos valores obtenidos muestran que, en México, la zona rural del centro y sur del país son muy parecidas, por lo que el ingreso se encuentra menos concentrado en relación a la zona norte del país. Aunado al problema de la desigualdad económica, se ha unido una pandemia sanitaria a nivel mundial, en la cual América Latina y el Caribe está siendo una de las áreas geográficas más afectadas por la COVID-19, la cual ha trastocado la convivencia cotidiana de la población poniendo en peligro la salud humana, con múltiples afectaciones a los sistemas productivos, incluidos los sistemas agroalimentarios y la agricultura. De acuerdo con la FAO (2020a): “La pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) tiene efectos sobre las actividades del sistema alimentario (producción, transformación, distribución, comercio y consumo de alimentos) y sus resultados, sobre todo en términos de seguridad alimentaria y bienestar social” (p. 1).

Estos macro problemas actuales (desigualdad y pandemia) en un país con tanta diversidad social, económica y natural como México, pueden generar afectaciones más profundas en aquellas familias con menos recursos para enfrentar una situación de salud pública. Los 5.4 millones de productores de la agricultura familiar (AF) en México fueron clasificados en seis estratos, los tres primeros estratos (81.3%), no cuentan con recursos económicos para adquirir una canasta básica alimentaria que satisfaga sus necesidades alimenticias (SAGARPA-FAO, 2012). En este sentido, los enfoques de política pública deberían de considerar la “amplia diversificación” de productores, de actividades económicas que dan sustento a la población rural, y el nivel de recursos productivos, naturales, sociales

y culturales bajo los cuales se encuentran “los diferentes tipos de agricultura familiar en México”, por lo cual, debe tener una visión territorial (Berdegú, Constanza y Favareto, 2020). Estas grandes diferencias se originan a partir del contexto geográfico, productivo, social y cultural en los cuales se ubican los pequeños productores rurales en México (Baca y Cuevas, 2018).

El presente artículo tiene como objetivo analizar los posibles impactos provocados por la COVID-19 en el sector rural, y cómo, a partir de la definición de políticas diferenciadas para la agricultura familiar, se puede contribuir con elementos para enfrentar de forma eficiente los efectos de la crisis por la pandemia en este tipo de agricultura. La hipótesis de trabajo se refiere a que, si bien el actual gobierno ha implementado una concentración de recursos para focalizar la aplicación de programas orientados al sector rural, estos no consideran el enfoque de políticas diferenciadas. Una política pública diferenciada es aquella que considera las características particulares de los beneficiarios y los recursos de que disponen para la producción rural de acuerdo a sus territorios, usos y costumbres (Cuevas et al., 2016; Cuevas et al., 2019; IICA, 2017; Samper, 2014). Así, puede darse el caso que para un mismo estrato o tipo de productores se deban adecuar las estrategias de apoyo dependiendo de la región o territorio donde se ubiquen las unidades de producción correspondientes a este estrato.

La investigación inicia con algunos elementos de impacto que la pandemia provocada por el SARS-CoV-2 (COVID-19) puede ocasionar al sector rural en la producción y consumo de alimentos. Posteriormente, se discute el concepto de la agricultura familiar como eje diferenciador para la definición de políticas públicas rurales en México. En tercer lugar, se discute el enfoque de políticas diferenciadas y cómo este enfoque puede ser utilizado para la definición de políticas públicas en la agricultura familiar, reconociendo de acuerdo con Samper (2014) las especificidades de los distintos tipos de agricultura familiar, así como su variabilidad de un territorio a otro. En este punto se analizan dos de los programas estratégicos del actual gobierno: el Programa Sembrando Vida (PSV) a cargo de la Secretaría del Bienestar y el Programa Producción para el Bienestar (PPB) de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER). Finalmente, se plantean a manera de conclusiones algunos puntos relacionados con su implementación en un contexto de pandemia de salud pública.

## 1. COVID-19 y sector rural mexicano

La pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 ha generado cambios profundos en el día a día de todas las personas a nivel mundial, como señalan Toledo et al. (2020):

La actual pandemia COVID-19, tiene implicaciones sociales, de salud y económicas bastante significativas en un buen número de países. La premisa básica ha sido la de atender a todas aquellas personas que han resultado infectadas y mantener una “sana distancia”, con el único fin de no colapsar los sistemas de salud; evidentemente, esto está generando afectaciones intensas en la economía mundial. De acuerdo con los expertos, al tener origen en China –uno de los principales motores económicos-, la afectación en otras latitudes se ha sentido antes de que el virus llegara, evidenciando la alta dependencia de las cadenas de valor para con esta nación. Una vez que el virus aparece en el resto de países, los cierres de empresas no esenciales de todos los tamaños y giros han dado como resultado, un aumento considerable en la cantidad de personas desempleadas. (p. 17)

La cadena de suministros en el sector agrícola se define como el “sistema que comprende todas las actividades, organizaciones, actores, tecnología, información, recursos y servicios involucrados en la generación de productos agroalimentarios para los mercados de consumo” (OCDE-FAO, 2017, p. 19). Así, las cadenas de suministros en el sector rural, en la medida que participan diferentes actores sociales, no escapan a diversas implicaciones provocadas por la COVID-19.

La eficacia de la logística es fundamental para el sector agroalimentario, sobre todo en épocas de crisis. Las perturbaciones pueden repercutir negativamente en la calidad de los alimentos, su frescura y su inocuidad, así como dificultar el acceso a los mercados y afectar a la asequibilidad. (FAO, 2020b, p. 1)

Aún a pesar de que la alimentación ha sido considerada como actividad esencial (Salazar et al., 2020), razón por la cual todo el sector primario ha continuado trabajando (FAO-CEPAL, 2020a),

El sector alimentario es uno con riesgo medio a los impactos de la COVID-19, al ser considerado esencial para la gran mayoría de los gobiernos. El primer caso de COVID-19 en la región se registró en Brasil el 26 febrero del año en curso. La propagación del virus fue rápida en prácticamente todos los países de América Latina y el Caribe. Con la misma velocidad, en casi todos los países, se implementó una batería de medidas restrictivas para intentar frenar el avance del novel coronavirus, tales como limitar la libertad de desplazamiento de sus ciudadanos y suspender temporalmente un conjunto de actividades productivas. Aunque una vasta mayoría de los países de la región acordaron exceptuar de estas medidas a los trabajadores del sector alimentario –con el propósito de no interrumpir la cadena de producción y suministro de alimentos–. (p. 3)

Las afectaciones a corto plazo no han sido percibidas en todo el sector; organismos internacionales señalan que “si las medidas restrictivas continúan y se acentúa el impacto económico, el sector se verá probablemente afectado” (FAO-CEPAL, 2020a, p. 2). Al respecto, dado que el sector agrícola es altamente demandante de mano de obra, este sector puede verse afectado a mediano plazo, ya que

La agricultura es una industria intensiva en el uso de insumos, pesticidas, fertilizantes, maquinarias y mano de obra, entre otros. La mano de obra es un componente crítico, en especial en aquellos sitios donde escasea. La intensidad de mano de obra también varía según el subsector o cultivo, toda vez que, por ejemplo, frutas y hortalizas demandan mayor mano de obra que los cultivos industriales, que poseen un mayor nivel de mecanización. Un componente importante del mercado laboral en el sector agrícola depende de mano de obra por temporada de cosecha y siembra. La intensidad de mano de obra en agricultura no es constante en tiempo, varía según zona geográfica y cultivo. Los países con sistemas agrícolas intensivos en mano de obra estiman que existe un riesgo de que se interrumpa la producción por tres motivos principales: a) enfermedades que reducen la capacidad física de los trabajadores; b) riesgo de exposición al virus; y c) restricciones aparejadas a la cuarentena. (FAO-CEPAL, 2020a, p. 5)

En forma general, es posible que para el sector rural el efecto de la pandemia ocasionado por la COVID-19 pudo traer efectos diferenciados por el lado de la oferta (producción), e igual efectos por el cambio de la demanda (consumo), afectando de esta manera en los mercados:

La mayoría de los países de la región han coincidido en decretar el sector agropecuario como un sector esencial y, por ende, este se encuentra parcial o totalmente operativo. Si bien esto puede aparentar cierta invulnerabilidad del sector, implica a su vez varios retos relacionados con el transporte de productos, la adquisición de insumos, la contratación de mano de obra, la incertidumbre sobre precios y demanda, la falta de liquidez y crédito; entre otros. A su vez, dada la gran diversidad del sector, estos problemas no serán los mismos ni tendrán las mismas consecuencias para todos los productores agrícolas. Las especificidades en la afectación dependerán del tipo de producto (percechos, cereales, proteína animal, etc.), el mercado al que está dirigido (interno o externo) y el tamaño del productor, siendo los productores más pequeños los más vulnerables. (Salazar et al., 2020, p. 2)

En la cuestión de la producción, los efectos a mediano plazo pueden verse reflejados en mayores restricciones para el acceso a insumos y servicios como asistencia técnica, financiamiento rural y crédito. Al respecto, un análisis del impacto en productores rurales realizado por Salazar et al. (2000) señala:

Actualmente no parece haber una disminución importante de la producción agropecuaria. Sin embargo, sí se han encontrado problemas relacionados con las ventas de la cosecha. Esto último relacionado principalmente por dificultades en el transporte de la producción, una menor demanda de alimentos causada por disminución de ingresos y a un menor precio de venta. Además, un 50% mencionó haber enfrentado obstáculos para obtener los insumos necesarios (principalmente debido a falta de transporte y un aumento en el precio), un 40 % para obtener mano de obra externa y un 70 % para transportar su producción, siendo este último el problema más frecuente. Este efecto negativo en los ingresos de los productores tiene implicancias preocupantes para la continuidad de la producción agrícola, pues afecta la siembra, la cosecha y la venta futuras. Esto se confirma a partir de las expectativas de los productores, quienes manifestaron que la falta de liquidez y la menor demanda

ocasionadas por la crisis del COVID-19 serían los principales factores que en el futuro afectarían su producción. (p. 14)

Dicho fenómeno se puede ver por el acceso de agentes externos a comunidades o regiones que estén libre del virus, y que por temor a contraerlo eviten la entrada de personas ajenas a sus comunidades. El miedo a contagiarse puede ser muy alto en las unidades de producción, y mientras no haya contagios de los productores rurales, o bien de empleados o jornales contratados, las unidades de producción podrán seguir trabajando. Es decir, existe un riesgo de que se interrumpa la producción por efectos provocados por la pandemia (FAO-CEPAL, 2020a).

Por el lado del consumo, efectos a mediano plazo pueden verse reflejados en una baja compra de bienes finales de consumo (como frutas, carne, y leche), toda vez que en las grandes metrópolis está creciendo el problema de desempleo y obtención de ingresos. En este sentido se reconoce que:

El curso de la pandemia por COVID-19 ha evidenciado cambios en los hábitos de consumo de la población. Al parecer, los consumidores han tendido a preferir dietas menos nutritivas, menos frescas y más económicas. Dicha decisión podría explicarse por una disminución significativa del ingreso familiar y las restricciones a la movilidad impuestas para evitar la propagación del novel coronavirus. (FAO-CEPAL, 2020b, p. 1)

A mediano plazo es posible que las familias de las ciudades vayan a destinar menores recursos a alimentos vitales y necesarios en la canasta vital. Esta misma situación podrá aparecer en el consumo rural, donde 81.3% de pequeñas unidades de producción rural tienen problemas de ingreso y se identifican con algún tipo de pobreza alimentaria (CONEVAL, 2010).

Por el lado del empleo rural, también se observa una baja sensible en la contratación temporal de trabajadores en las actividades que demandan un gran número de jornales, como sucedió en la zafra de la caña de azúcar en Quintana Roo. Barradas-Miranda, Baca y Cuevas-Reyes (2020) comentan:

La zafra 2019-2020 empezó en diciembre; sin embargo, debido a la sequía en el año solamente fue necesario contratar a la mitad de trabajadores que en años pasados;

así, se contó con aproximadamente 900 jornaleros provenientes de los estados de Chiapas, Veracruz, Tabasco y de algunos poblados de Belice y Guatemala. En el transcurso de la zafra se declaró la contingencia sanitaria por la pandemia, pero las actividades agrícolas e industriales continuaron de manera regular, es decir, no hubo aplicación de las medidas de prevención. En campo, los trabajadores mantienen distancia unos de otros por las actividades de cortar y acomodar en montones (“puños”). No obstante, en los traslados que se hacen en diferentes vehículos, algunos camiones cañeros, autobuses de pasajeros y hasta camionetas, hay mucha cercanía entre cada persona y no se les proporcionaron caretas ni cubre bocas. Tampoco en la industria se tomaron todas las medidas, ya que el personal continuó laborando en los mismos horarios y de manera acostumbrada, solamente en algunos casos se usaron cubrebocas. (p. 3)

Esta situación sin duda aumenta los problemas de desigualdad y de inseguridad alimentaria prevalecientes en las zonas rurales del país. Ante esto, resulta relevante identificar estrategias de contención, mitigación y apoyo para las familias rurales y urbanas que están siendo afectadas en el ámbito de salud pública, y recientemente en la obtención de ingresos económicos para la subsistencia familiar. Una de estas estrategias debe centrar sus objetivos en la reactivación y crecimiento de la agricultura familiar tal como lo señala la FAO (2020c):

Para mitigar los impactos de la pandemia en todo el sistema alimentario, las intervenciones globales y específicas de cada país deben tomarse simultáneamente a diferentes escalas: las medidas destinadas a preservar y reajustar las cadenas mundiales de suministro de alimentos deben complementarse con soluciones específicas del contexto que aprovechen las soluciones disponibles localmente. recursos y bienes. Los agricultores familiares están bien posicionados para brindar soluciones integrales y contextualizadas. Trabajando con ellos, los gobiernos pueden abordar múltiples desafíos y alcanzar objetivos que abarquen las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible. Los agricultores familiares han demostrado su capacidad para desarrollar nuevas estrategias y proporcionar respuestas innovadoras en situaciones de crisis social, ambiental y económica emergente. Tomar acciones con ellos mitigará simultáneamente los impactos de la crisis actual y contribuirá a la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. (p. 7)

## 2. La agricultura familiar como grupo de focalización

La agricultura familiar (AF) se define como “Una finca de tamaño suficiente para proveer al sustento de una familia y que en su funcionamiento no requiriese de mano de obra asalariada, sino que pudiese ser atendida con la fuerza laboral de la propia familia” (Maletta; como se citó en Salcedo, De la O y Guzmán, 2014, p. 19). Las características que diferencian este tipo de agricultura son: a) predominancia del trabajo familiar, b) la administración de la unidad económico-productiva se le adjudica a la/el jefa/e de hogar, y c) cuentan con una pequeña dotación de superficie agrícola (Maletta, 2011, p. 6). La AF ha sido considerada como una alternativa para mejorar la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) de los miles de campesinos que viven en las zonas rurales de los países en desarrollo.

Al respecto, en América Latina y el Caribe (ALC) la agricultura familiar representa alrededor del 81% de las unidades de producción, provee hasta un 67% de los alimentos y genera alrededor del 77% del empleo agrícola (FAO-BID, 2007; FAO, 2012). Pese a esta importancia, a la fecha la definición de políticas públicas enfocadas hacia este sector no ha sido generalizada. Una investigación realizada en once países de ALC señala que “el surgimiento de la agricultura familiar como objeto de política pública corresponde a una evolución desde una categoría llamada “pequeña agricultura”, “agricultura campesina” o “agricultura de subsistencia”, pasando por la identificación de sistemas de producción basados en el núcleo familiar y diferenciados de la agricultura empresarial, hasta desembocar finalmente en la categoría de política pública enfocada en la “agricultura familiar” (Sabourin et al., 2014, p. 20). Sin embargo, en el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de México para el periodo 2019-2024 no aparece el concepto de AF.

Esta diversidad en la categoría de conceptos referidos a la AF trae consigo la consecuente estratificación de los diferentes tipos de productores que la constituyen; al respecto, se han hecho intentos por estratificar la AF, y algunos de los estratos definidos son: agricultura familiar de subsistencia (AFS), agricultura familiar en transición (AFT) y agricultura familiar consolidada (AFC) (FAO-BID, 2007; IICA, 2017).

Al hablar entonces de agriculturas familiares, en plural, se está enfatizando sobre una realidad que muestra los variados tipos que existen de este segmento y por tanto, es

necesario que esa heterogeneidad sea incorporada en los modelos de formulación y análisis de las políticas públicas...las políticas públicas diferenciadas (PPD) para la AF deben ser flexibles, lo suficiente para reconocer esta diversidad de tipos, sus particularidades territoriales y las relaciones socioculturales propias de la agricultura familiar. (IICA, 2017, p. 17)

En la presente administración del Gobierno Federal (2021), se tiene una visión general que trata de apoyar al sector de la agricultura más desprotegido y olvidado del país: la agricultura familiar, sobre todo la de los pequeños y medianos agricultores. Sin dejar de lado a los grupos indígenas u originarios sobre estos tipos de agriculturas, se ha dividido la atención del gobierno en turno en dos secretarías: la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), la cual atiende a todo tipo de productores agropecuarios, mediante la Subsecretaría de Alimentación y Competitividad, y que apoya a los pequeños productores de menos de 5 ha y a los medianos productores con hasta 20 ha, además de la Subsecretaría de Agricultura, la cual ayuda al resto de productores, así como a los ganaderos (SADER, 2020). Y, por otra parte, se encuentra la Secretaría del Bienestar, la cual atiende pequeños productores de 2.5 ha (SB, 2020b). Pero en ninguno de sus documentos oficiales se le identifica al grupo de atención como pertenecientes al sector de agricultura familiar, solo se denomina pequeños y medianos productores, tomando en cuenta solamente la extensión de sus predios, aunque es posible señalar que sí aplican una visión territorial para dividir la atención a estos tipos de productores. Si se atiende al universo de productores apoyados, se ubica una política que trata de ser incluyente buscando disminuir la brecha de la desigualdad, ya que se incluyen a todos los productores de menos de 5 ha, alcanzando las zonas indígenas.

En los últimos años se ha manejado el concepto de políticas diferenciadas para el sector rural en México (Cuevas et al., 2016; Cuevas et al., 2019; Santoyo et al., 2011), el cual señala que los apoyos para el mejoramiento de la productividad en el sector primario deben enfocarse de manera diferenciada de acuerdo al tipo de productor y sus recursos, en la aplicación de este tipo de criterio para disminuir la brecha de desigualdad entre los productores del campo.

En el sexenio actual (2019-2024), la diferenciación de los productores, de las acciones y de los programas, se hace con base en su ubicación territorial y a la extensión de sus predios. La visión territorial se aplica dividiendo la atención de las regiones centro, sur y sureste, que

atiende el Programa Sembrando Vida (PSV), con algunas otras zonas indígenas, ubicadas en el norte del país (Chihuahua y Durango). Durante 2020, el Programa Producción para el Bienestar (PpB) de la SADER atendió a todos los productores medianos y pequeños en 14 regiones territoriales de granos básicos y nueve de café y caña de azúcar, y dos territorios especiales; 24 regiones en total. La SADER remarca su visión territorial al señalar: para la construcción de los territorios se partió del concepto de los territorios funcionales.<sup>1</sup>

En ambos casos (PSV y PpB) se focalizan en municipios de alta y muy alta marginalidad, pero sin traslaparse entre estos dos programas; es decir, un mismo predio o productor no puede recibir estos dos apoyos. En 2020, la SADER puso en operación una estrategia con base territorial y objetivos de sustentabilidad, dentro del PpB en la vertiente de acompañamiento técnico: el Programa de Agroecología, ubicado en zonas seleccionadas y a ciertas zonas geográficas (DOF, 2020).

Esta flexibilidad y diferenciación ha sido señalada por organismos internacionales. Por ejemplo, a nivel latinoamericano, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura señala que “las políticas públicas (PP) diferenciadas para la agricultura familiar deben ser flexibles, para reconocer esta diversidad, sus particularidades territoriales y las relaciones socioculturales propias de la agricultura familiar” (IICA, 2017, p. 17). Ante esto, diversos países latinoamericanos, como Costa Rica, Brasil y Perú, han desarrollado diversas políticas de apoyo a la agricultura familiar (Baiardi y Macêdo, 2014; Cheng, 2016; ETSAF, 2012; MINAGRI, 2015).

En México, siguiendo con el análisis de los Programas PpB y PSV, la flexibilidad se da a nivel de la operación del programa, es decir, cada equipo de técnicos, productores y técnicos comunitarios (en ambos programas existe la complementariedad con el Programa de Jóvenes Construyendo el Futuro) definen hasta cierto punto, el cómo aplicar y desarrollar sus proyectos productivos, ya sea las parcelas de maíz intercalado con frutales (MIAF-PSV) o las agro-eco-tecnologías del PpB. Las reglas de operación (ROP) de cada programa no permiten mayor flexibilidad, son de aplicación nacional, sin atender la diversidad agroecológica, salvo en el tipo de árboles a sembrar (MIAF), que son definidos desde niveles centrales y diferenciados por región templada, semiárida o tropical (PSV) (SB, 2020a); así como poder

---

<sup>1</sup> Para la construcción de los territorios se partió del concepto de los territorios funcionales, que son definidos como espacios relativamente auto-contenidos donde las personas, organizaciones y empresas se desenvuelven, dando lugar a una alta frecuencia de interacciones económicas, sociales, culturales y ambientales que los articulan y cohesionan (Berdegú y Meynard, 2012).

seleccionar dos de entre nueve y diez ecotécnicas diseñadas también a nivel central (DOF, 2020).

Un programa de política nacional debe reconocer e identificar las diferencias socioeconómicas, culturales y ambientales en las cuales se encuentra establecida la agricultura familiar. Al respecto, el IICA (2017) señala:

Las políticas públicas diferenciadas (PPD) para AF deben ser flexibles, lo suficiente para reconocer esta diversidad de tipos, sus particularidades territoriales y las relaciones socioculturales propias de la agricultura familiar, además deben plantearse acciones de carácter público a través de mecanismos basados en la gestión social para posicionarla en la agenda y garantizar la prestación de servicios requeridos con apoyo de una institucionalidad acorde y con recursos suficientes y oportunos y, finalmente, buscar impulsar su vinculación con el entorno próximo y global en el territorio en el que está inserta. (p. 17)

No obstante, el reto: existe en la definición y elaboración de criterios para identificar “las pequeñas grandes diferencias que tiene la agricultura familiar” en los diferentes territorios y regiones de un país.

### **3. Políticas diferenciadas en la agricultura familiar**

Las políticas de apoyo al sector social tienen una influencia en los grupos que la reciben. Al respecto, se reconoce que las políticas públicas enfocadas solo en las transferencias económicas no cubren la totalidad de hogares rurales y además no se encuentran focalizadas. Al respecto, de acuerdo con Baca y Cuevas (2018):

Existe desvinculación de las políticas públicas orientadas al desarrollo social (exclusión, inequidad, enfoque asistencialista y no focalización en algunos programas) y un gran número de tomadores de decisión, programas y reglas de operación y requisitos solicitados a los campesinos para la obtención de recursos y ejecución de los programas...el problema del campo mexicano no es por falta de recursos, sino por la falta de inversión y calidad del gasto público. No se invierte en bienes públicos, sino que se prioriza el gasto en bienes privados y en la entrega de

apoyos, favoreciendo más una política asistencialista que una de fomento productivo.  
(pp. 334-335)

Por lo tanto, la definición de PPD para la pequeña agricultura, teniendo como eje de análisis “el núcleo familiar”, debe incluir la estratificación de las unidades de producción, ya que los múltiples conceptos de agricultura familiar se unifican respecto al uso de mano de obra que utilizan, aunque el término de PPD no permite identificar el alto grado de diversidad productiva que tiene este tipo de agricultura. Por lo tanto, para hacer factible el apoyo a este tipo de agricultura se debe analizar la diversidad de UP que existen en un territorio, identificar el o los sistemas de producción que tienen mayor aporte al ingreso de las familias y desarrollar estrategias que permitan un uso más eficiente de los recursos involucrados en el proceso productivo (Cuevas et al., 2019).

#### **4. Tipos de recursos en las políticas públicas diferenciadas**

Es reconocido, entonces, que existen diferentes tipos de productores de AF a nivel local, pero además se recomienda en la implementación de PPD realizar un análisis de diferentes tipos de recursos existentes. En este sentido, en 2014 el panel de expertos de la FAO señaló: “en este tipo de políticas y de intervenciones hay que combinar y esperar resultados de procesos: (a) biológicos; (b) económicos, (c) sociales y (d) culturales” (como se citó en Ramos, 2016, p. 11). Además, existen recursos de política y actores institucionales que deben ser considerados.

##### *Recursos de política*

Se refieren a los diferentes tipos de políticas públicas enfocadas a la AF desde un nivel macro hasta el nivel micro. El tipo de análisis de los recursos de política existentes en cada uno de los países de ALC se hace con mucha regularidad, ya que es el marco normativo y legal sobre el cual está enmarcada la visión del estado respecto al sector agrícola. Al respecto, Sabourin et al. (2014) clasifican a

las políticas públicas en relación con la agricultura familiar en tres grandes categorías: 1) políticas agrarias que afectan de una manera u otra a la agricultura

familiar; 2) políticas específicamente diseñadas para el segmento de la agricultura familiar, y 3) políticas transversales que afectan indirectamente a los agricultores familiares. (p. 29)

De esta forma, en cada país puede existir una amplia diversidad de políticas públicas (políticas directas y/o políticas indirectas), las cuales deben ser analizadas para identificar el nivel de focalización y apoyos que se otorgan a cada estrato de la AF nacional.

El conocimiento de políticas, programas y apoyos que se destinan a este tipo de agricultura en cada ámbito geográfico puede permitir “alinearse” los apoyos y tipos de bienes y/o servicios que están disponibles para la unidad productiva familiar, y poder gestionarlos y disponer de ellos en el tiempo en el cual realmente se necesiten. En este mismo tipo de recursos debe ser considerado el aspecto normativo adecuado para los diferentes tipos de productores, campesinos o usuarios de la tierra existentes. En este sentido, el primer aspecto o definición de Sabourin et al. (2014) sobre las “políticas agrarias que afectan de una manera u otra a la agricultura familiar”, es que, por un lado, al PSV, el cual ha afectado de forma importante la dinámica que seguían en sus siembras miles de campesinos del sur y sureste del país, con su sistema de roza-tumba y quema, y más reciente el de roza-tumba e incorpora, en el cual una parcela puede dejarse “descansar” hasta por 10 años, aunque en varias investigaciones se ha visto que este “descanso” se ha reducido a tres o cinco años, pero de cualquier forma se permite que la selva o bosque se recupere en los llamados “acahuales”, con lo cual se restablece la biodiversidad, y en parte, la fertilidad y salud de los suelos. El PSV exige que el campesino que desee ser beneficiado con un subsidio de \$5,000.00 pesos mensuales, más apoyo en materiales y asesoría, debe tener un predio de 2.5 hectáreas, por lo cual, miles de hectáreas de acahuales fueron quemados en el 2019, para poder cumplir con esta exigencia y entrar al PSV (Baca, Cuevas y Barradas, 2021). En algunos casos, zonas de reserva ecológica también fueron perturbadas con la finalidad de conseguir dicho apoyo.

Al incorporarse a este programa, la dinámica de la unidad familiar tuvo que cambiar, quizás para bien, pues ya no solo era la parcela de media o una hectárea que debía atenderse, sino que ahora son 2.5 ha de árboles intercalados con milpa (MIAF), lo cual obliga al arraigo de alguno (s) de los integrantes de la unidad familiar de producción, ya que atender de forma permanente 2.5 ha no es tarea sencilla. A su favor, este programa, que incorpora el desarrollo de capacidades de los productores y la práctica de ecotecias sustentables de la agroecología,

así como la creación y mantenimiento de viveros, conllevó un proceso de organización de grupos de hasta 25 socios (SB, 2020b). Es decir, se invierte también en bienes colectivos y no solo en los bienes privados, al menos es lo que se señala en sus reglas de operación.

Por su parte, el PpB de la SADER apoya a miles de productores cuya dotación de tierra se encuentra entre una y cinco ha con un subsidio en efectivo por hectárea de \$1,600.00 en el 2019, que se incrementó a \$1,750.00 en el año 2020 y a \$2000.00 en el año 2021. Pero también, trata de coordinar el programa de fertilizantes y de crédito a la palabra, así como ofrecer un precio de garantía y la compra de sus cosechas hasta por 20 toneladas; Sin embargo, se sigue gastando en bienes privados. En 2019, su año de inicio, el programa implementó en 14 regiones funcionales el subprograma de “acompañamiento técnico” que se orienta a la producción agroecológica, que implica la capacitación y organización de socios en la producción de insumos orgánicos, que se pueden ubicar como inversiones en bienes públicos. Es posible cuestionar, ¿cómo podrían atenderse todos los productores del país?

En lo que corresponde a los tipos 2 (“políticas específicamente diseñadas para el segmento de la agricultura familiar”) y 3 (“políticas transversales que afectan indirectamente a los agricultores familiares”) de políticas para la AF que propone Sabourin et al. (2014), es posible asegurar que para el tipo 2 no existen como tales, pues en ningún lado se reconoce este concepto; salvo la clasificación por el tamaño de su unidad productiva; pequeños (1 a 5 ha) o medianos productores (hasta 20 ha), en el PpB; mientras que el PSV solo ubica productores de hasta 2.5 ha. Al considerar solamente el criterio de la extensión de la superficie de las parcelas, se dejan de lado varios aspectos de la AF como: la utilización de mano de obra familiar, el uso de tecnología tradicional, el uso de semillas nativas o criollas, el nivel de capitalización de la unidad, si están dentro o fuera de los mercados, etcétera.

En lo que respecta al tipo 3 (“políticas transversales que afectan indirectamente a los agricultores familiares”), es posible señalar que dichos programas tratan de promover la coordinación y sinergias entre las diferentes dependencias que inciden en el campo, ya que continúa la visión y programación sectorial del presupuesto (PEC), a través de las diferentes Secretarías; al menos se trata de que haya una coordinación horizontal<sup>2</sup> entre varias de ellas, como es el caso del PpB y del PSV, donde se propone coordinar entre algunos de sus propios programas y con programas de otras secretarías.

---

<sup>2</sup> En relación a la coordinación se distingue dos dimensiones: externa-interna y la vertical-horizontal. La primera distingue entre coordinación dentro del gobierno central y entre órganos de gobierno centrales y organizaciones

*Recursos naturales*

Los recursos naturales o del medio ambiente como el clima, tierra, agua, vegetación, bosques, mares, ríos y todos aquellos recursos que otorga el medio ambiente en cada región, territorio o localidad rural que posibilitan la AF son diversos en el país. A nivel nacional

se cuenta con una variedad de microclimas que permiten la existencia de diferentes ecosistemas y biodiversidad. En este sentido, los climas de México ofrecen el potencial para el desarrollo de una amplia gama de variedades agrícolas, pero también de largos periodos de abastecimiento, aprovechando los microclimas y la contra-estación productiva con los principales mercados. (SAGARPA-FAO, 2012, p. 18)

México cuenta con 15 provincias fisiográficas, en cinco regiones o zonas naturales; 23.4% del territorio se encuentra en zona templada, 12.2% corresponde a regiones de trópico húmedo, 16.1% trópico seco, 28.4% del país se encuentra en zonas áridas y 19.9% corresponde a zonas semi áridas (INEGI, 2019). México está considerado como un país “megadiverso”. El país forma parte del grupo de los 15 países megadiversos que concentran en conjunto entre el 60% y 70% de la biodiversidad global (UNEP, 2010). En este aspecto, se debe señalar que el PSV desde sus inicios se propuso atender las zonas del sur y sureste; es decir, la zona tropical del país. Por su parte, el PpB, al realizar un ejercicio de estrategia territorial, seleccionó 14 regiones funcionales, más nueve de café y caña de azúcar, y dos especiales, de entre 360 que INEGI ubica en el país (DOF, 2020).

El PpB trata de rescatar las semillas criollas o nativas, promoviendo su conservación; al menos en sus documentos se señala que se trata de rescatar y preservar la biodiversidad, habría que agregar que también debe ser conservada y promovida la agrobiodiversidad. Se tiene la visión de promover; asimismo, los bancos de germoplasma comunitarios, que ya han funcionado en años pasados y continúan operando en algunas comunidades indígenas. Por su parte, el PSV también trata de conservar y rescatar la biodiversidad mediante el MIAF y el

---

fuera del gobierno central. La coordinación vertical-horizontal en tanto distingue relaciones dentro del aparato del gobierno. Así, la coordinación vertical se refiere a la coordinación dentro del gobierno central, o la coordinación hacia arriba con organizaciones internacionales y hacia abajo con el gobierno local. La coordinación horizontal se refiere a la coordinación entre organizaciones gubernamentales del mismo nivel (Christensen y Læg Reid, 2008).

establecimiento de los viveros comunitarios. La calidad y cantidad de los recursos naturales estarán influenciadas por las condiciones geográficas de las regiones o territorios, y el uso que le dan los pobladores y/o productores. En palabras de Samper (2014)

Las políticas públicas enfocadas en la agricultura familiar deben ser doblemente diferenciadas, pues por una parte deben de atender los requerimientos propios de ésta, distinguiéndose así de las políticas sectoriales agropecuarias de naturaleza general, y, por otra parte, reconocer las especificidades de distintos tipos de agricultura familiar, así como su variabilidad de un territorio a otro. (p. 3)

En estos aspectos, de acuerdo con la normatividad de la estrategia del PSV, se toman en cuenta los aspectos geográficos naturales, pues el sistema MIAF (parte de la estrategia) se aplica sobre todo en las áreas de laderas para evitar la erosión y deslave de los suelos. Asimismo, los árboles que se propone sembrar, en su mayor parte, son frutales; pero también se buscan implementar sistemas agroforestales (SB, 2020a), y al menos se distingue entre las zonas semiárida, templadas y tropicales, para recomendar el tipo de árbol a sembrar. Sin embargo, de una meta de 575 millones de árboles a sembrar en el 2019, solo se alcanzaron a sembrar 80 millones de ellos, de los cuales, en su primer año, solo sobrevivieron el 7% (Ricardo y Martínez, 2020).

Por su parte, el PpB, en su vertiente agroecológica (de su estrategia de acompañamiento), también toma en cuenta estos recursos naturales: en primer lugar, al hacer un ejercicio de su visión territorial para ubicar las regiones funcionales en las cuales va a operar; en segundo lugar, se proponen de 9 o 10 ecotecnias, entre las cuales los técnicos y productores deben seleccionar dos ecotecnias, con base en sus determinaciones ambientales y económicas, para ir transformando su agricultura en un contexto de producción agroecológica.

### *Recursos sociales*

El IICA (2017) señala que “la AF resguarda parte del importante acervo cultural de cada pueblo de nuestro diverso continente y que es un pilar fundamental del desarrollo integral y sostenible de las naciones” (p. 17). Los recursos sociales y culturales referidos a la unidad familiar, y en específico al manejo de la AF, tienen una amplia complejidad influenciada en algunas ocasiones por el contexto geográfico, en el cual se encuentran, así como por su

historia, costumbres y conocimiento o saberes tradicionales (en ocasiones llamados “usos y costumbres”), de los habitantes de cada territorio o región.

En la AF, como señala Ramírez-Juárez (2013): “los campesinos mantienen la posesión de la tierra como un activo y patrimonio social, económico y cultural” (p. 474). De esta forma, es importante conocer las características sociales de los miembros familiares, conocer el tipo de familia, el perfil sociocultural, el lenguaje o idioma que manejan, conocer su idiosincrasia, así como identificar la multiactividad productiva en la cual se involucran los miembros de la familia (padre, madre, hijos). La actividad productiva puede estar relacionada en mayor medida con el sector agrícola (agricultura, ganadería, huertos, solares, pesca, acuicultura), o bien con el sector no agrícola (elaboración y venta de artesanías, contratación como asalariado fuera de la unidad productiva o fuera del país), y en ocasiones en actividades diversas como la recolección y caza (para ciertas regiones o ambientes donde está normado y es permitido).

Al respecto, en todas las comunidades, en particular las indígenas, se cuenta con alto capital social, el trabajo en grupos, la colaboración, la solidaridad y la reciprocidad, como son el “tequio”, “la mano vuelta”, las “fainas”, etcétera, que les ha permitido tener una alta resiliencia a los impactos de todo tipo de crisis (ambientales, económicas, sociales, de salud, etcétera). Asimismo, existen o subsisten un gran número de organizaciones campesinas de 2º, 3er y 4º nivel, es decir, organizaciones locales (uniones de ejidos o sociedades de solidaridad social, sociedades de producción rural, etcétera); otras de nivel o acción regional, como Uniones o cooperativas de producción, ARIC, Integradoras, etcétera, así como organizaciones que tienen un accionar e influencia nacional y que han perdurado por más de 20 años como la AMUC, UCIRI, CNOC, COCIHP, Red MOCAF, o la Unión de Cooperativas Tosepan (De Jesús y Sánchez, 2017). La experiencia acumulada de capital social de estas organizaciones es algo que podría ser utilizado. Sin embargo, en varios aspectos se ha tenido que iniciar de cero, por ejemplo, en el caso del PSV los viveros comunitarios debieron iniciar sin experiencia u organización, por lo cual la meta de sembrar 500 mil hectáreas en el 2019, se vio muy lejos, pues además de que no había árboles suficientes, no tenían la edad para su siembra, no había el *expertis* en las comunidades para llevar a cabo esta tarea, etcétera, por lo que la mayoría de los árboles fueron aportados por viveros militares (Ricardo y Martínez, 2020). A su favor del PSV, es posible señalar que iniciaron con una “nueva” organización a nivel de comunidades de aprendizaje, con 25 socios por localidad.

En el caso del PpB, en el 2020, la promoción de la organización de comunidades de aprendizaje fue realizada mediante las “escuelas de campo”, con base en la experiencia al respecto de más de 15 años de la Universidad Autónoma Chapingo (Mata y López, 2018). Lo anterior se desarrolla en las 24 regiones estratégicas que ha seleccionado la SADER para aplicar el acompañamiento técnico de la agricultura agroecológica. Un punto a favor de esta estrategia es el reconocer que quienes conocen y saben sobre la problemática de su entorno y sus cultivos son los propios productores, a esto se le denomina “rescate de saberes”. Así, los técnicos suman sus aportes académicos en un diálogo de saberes.

Este tipo de recursos normalmente no se analizan en los estudios de estratificación de productores y puede ser el más determinante para la definición exitosa de una estrategia de intervención diferenciada; pudiera darse el caso, por ejemplo, que para un mismo estrato de AF haya diferencias muy marcadas en cuanto a los recursos sociales y naturales dada la localización geográfica donde se ubique. De tal forma que una política sectorial genérica para un determinado grupo limitaría el impacto del instrumento de política implementado. En este sentido, la estratificación que aplica el PpB y PSV es en principio solo con base en la superficie de cada productor, sin señalar aspectos sociales.

### *Recursos económicos*

Los recursos económicos en la agricultura familiar son diversos (no provienen de forma exclusiva de la agricultura) y vienen de un patrimonio tangible que le permite su reproducción social, la gestión de sus recursos económicos y productivos está fuertemente influenciada en el uso intensivo de la mano de obra familiar, y la cantidad y calidad de recursos. Además, es importante considerar que es posible la existencia de AF que por su limitada superficie arriende tierras o las trabaje en “mediería” o “aparcería”, en donde el pago se realiza a través de una proporción de la cosecha obtenida. Al respecto, de acuerdo al Censo Agrícola Ganadero y Forestal 2007, en México existían 5,548,845 unidades de producción rural, de las cuales 43.5% tenían una superficie agrícola de hasta 2 hectáreas, 22.3% contaban con una superficie agrícola de entre 2 y 5 has y 23.4% contaban con una superficie agrícola de entre 5 y 20 hectáreas (INEGI, 2007).

Un estudio realizado por la SAGARPA-FAO (2014) identificó seis tipos de unidades de producción rural (UER) en el país (ver Cuadro 1). La tipología se realizó con base en los

niveles de ingreso (recursos económicos) y su vinculación al mercado, así como el tipo de pobreza, rentabilidad y competitividad. El 81.4% de unidades de producción (E1, E2 y E3) tienen asociado un tipo de pobreza: pobreza alimentaria, pobreza de capacidades y pobreza patrimonial (CONEVAL, 2010).

**Cuadro 1. Características de los estratos de unidades de producción rural en México**

Denominación	Estrato	Número	%	Características	Mercado
Familiar de subsistencia sin vinculación al mercado	E1	1,192,029	22.4	Pobreza alimentaria	Autoconsumo
Familiar de subsistencia con vinculación al mercado	E2	2,696,735	50.7	Pobreza de capacidades	Local
Transición	E3	441,994	8.3	Pobreza patrimonial	Local
Empresarial con rentabilidad frágil	E4	528,355	9.9	Rentabilidad frágil	Regional
Estrato empresarial pujante	E5	448,101	8.4	Competitividad frágil	Nacional
Estrato empresarial dinámico	E6	17,633	0.3	Competitividad de largo plazo	Nacional e Internacional

Fuente: elaboración propia, con base en SAGARPA-FAO (2014).

El E1 (22.4% de unidades de producción) presenta como principal problema la pobreza alimentaria; es decir, no tienen recursos para obtener una canasta básica alimentaria. El E2 (50.7% de unidades productivas) presentan una pobreza de capacidades, por lo que no pueden comprar una canasta alimentaria básica pero tampoco pueden realizar gastos en salud y educación. Por último, el E3 (8.3% de unidades de producción) presentan pobreza patrimonial, por lo que los productores de este estrato no pueden comprar una canasta básica, ni hacer erogaciones en salud, educación, vestido, vivienda y transporte.

Por otro lado, el 18.6% de los tres últimos estratos (E4, E5 y E6) tienen recursos económicos y fueron caracterizados de acuerdo a su vinculación al mercado. En este sentido, el E4 (9.9% de unidades de producción) presenta una rentabilidad frágil (los productores no alcanzan a cubrir el costo de oportunidad del capital, lo cual limita el retorno de las inversiones en las actividades primarias), y tiene relación con mercados regionales. El E5 (8.4% de unidades de producción) presenta una competitividad frágil, con ventas realizadas en el mercado nacional. Finalmente, el 0.3% de las unidades productivas (E6) presentan una

competitividad a largo plazo, estas son unidades de producción que tienen vinculación al mercado nacional e internacional.

En general, las políticas públicas diferenciadas para la AF deben considerar esta base de recursos para definir estrategias que permitan un uso eficiente y en equilibrio con el medio ambiente. Debería, al menos, poner atención al tipo de problema que enfrenta cada estrato de productores: pobreza alimentaria, pobreza de capacidades, pobreza patrimonial, etcétera. Para definir estrategias que permitan a los campesinos y sus familias la movilidad social, es decir, pasar de un estrato al siguiente, romper con su dependencia estructural, que los mantiene sumidos en su nivel de pobreza por años, para ello se requieren políticas públicas capaces de apoyarlos a romper ese cerco estructural.

En este sentido, es posible señalar a favor del PpB que trata de hacer sinergias coordinando varios programas (coordinación horizontal) dentro de la Subsecretaría de Alimentación y Competitividad, como: el propio programa de Producción para el Bienestar, Precios de garantía a los productores del campo (coordinado por el organismo descentralizado llamado Seguridad Alimentaria Mexicana-SEGALMEX de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural [SADER]), Programa de Fertilizantes para campo, Crédito Ganadero a la palabra, Programa de Asistencia Técnica, Programa de Innovación y Diálogo de saberes y el Programa de Organización Económica; todos ellos tratan de apoyar a los pequeños y medianos productores. Sin embargo, se siguen destinando recursos económicos a bienes privados, y muy poco en bienes públicos y bienes de capital o de infraestructura.

Por otro lado, no se ha establecido una sinergia interinstitucional, ya que hay políticas públicas nacionales sectoriales, lo cual no puede romperse fácilmente. Se ha optado por la coordinación y complementariedad entre las Secretarías de Estado. Así, este programa de PpB se coordina y complementa con el de Jóvenes Construyendo el Futuro (JCF), de la Secretaría del Trabajo y Bienestar Social, así como la propuesta de la SEMARNAT de la agricultura agroecológica y la disminución de pesticidas, entre otras instancias gubernamentales. Lo mismo puede señalar el PSV que se coordina con el mismo programa de JCF, así como con el de agricultura agroecológica de SEMARNAT, entre otros.

*Actores institucionales*

El análisis de los diferentes tipos de recursos existentes en la AF de una determinada región debe considerar los actores institucionales del entorno, territorio o región donde se ubique; además de identificar los diferentes actores y los vínculos para la producción, para el mercado, para la salud pública, entre otros. Los actores que se vinculen de forma directa con una política de desarrollo deben ser conducidos por equipos técnicos locales, apoyados por instituciones de investigación y enseñanza estatales, regionales o inclusive de índole nacional, para relacionar los diferentes tipos de recursos del territorio con la problemática a resolver y determinar el tipo de estrategias y apoyos de política que requiere la AF de determinado ambiente geográfico. Para el caso de actividades relacionadas con el sector primario, identificar a partir de la problemática principal el tipo de intervención, la temporalidad, recursos, bienes y servicios que requiere para mejorar productividad agrícola.

Para actividades productivas no agrícolas, se deberá identificar cuál trabajo es el que contribuye con mayores recursos a la unidad familiar y determinar la forma o tipo de apoyo que se requiere para hacer más eficiente el tiempo y obtención de productos o mercancías. Esta actividad no depende directamente de una política pública, pero su implementación sin duda contribuirá al desarrollo y entendimiento de una estrategia o política diferenciada por tipo de unidad familiar. Los actores institucionales en el ámbito local deberán proveer las evidencias diferenciadas para el establecimiento y aplicación e integración a una política pública estatal, regional o nacional de apoyo a la AF desde lo local. Al menos en esta administración, los programas analizados han convocado a diferentes Universidades, académicos y técnicos expertos a conformar Consejos Consultivos, tanto para el PpB, como para el PSV, los cuales se reúnen de forma periódica analizando los avances y áreas de oportunidad; sin embargo, falta su implementación a nivel local o regional.

## **5. Discusión**

En el ámbito de las políticas públicas, existe un sinfín de reportes de técnicos y productores beneficiados, que presentan quejas sobre todo de la operación de los programas: no llegan a tiempo los recursos, los técnicos no asisten con regularidad, los insumos o equipos son defectuosos, no quieren sembrar árboles frutales, pero solo les dan maderables, los árboles no son adecuados para la zona, no tienen la edad suficiente para ser trasplantados, etcétera. Esto no es nuevo, ya en sexenios pasados han existido estos problemas, pues está demostrado

que es en la fase de operación donde se tiene “el talón de Aquiles” del ciclo de las políticas públicas (Barradas y Baca, 2017).

No basta un buen diseño, o programa de difusión o la disposición gubernamental, para que una política pública funcione bien, ya que de las oficinas centrales o federales los programas van a los estados, donde cada uno de ellos tiene su propia visión y propuestas de mejora, intervienen desde el Secretario del sector en cada entidad hasta los técnicos que cuentan con diferente *expertis* y capacidades, pasando por Presidentes municipales y funcionarios de 2º y 3er nivel. Así como “cuellos de botella” en la administración y flujo de los recursos, además de innumerables proveedores de insumos o equipos (Barradas y Baca, 2017). De esta forma, como señala la FAO (2020a): “La pandemia ha hecho evidente que se requiere de Estados e institucionalidades públicas agroalimentarias y rurales fortalecidas, con mayores y mejores capacidades” (p. 30), un mecanismo para alcanzar este tipo de políticas debe considerar los errores y aciertos de políticas pasadas bajo una óptica de PPD.

El 22.4% de la agricultura familiar en México presenta pobreza alimentaria; el 50.6% tiene pobreza de capacidades y un 8.3% pobreza patrimonial; es decir, más del 80% de los productores no cubren sus necesidades con lo obtenido del sector primario, por lo que pueden tener además problemas para cubrir una canasta alimentaria que satisfaga sus necesidades básicas. Bajo un contexto de pandemia, esta problemática se agudiza y por ello algunos organismos internacionales como la FAO (2020a) señalan:

Se deben extraer lecciones de las consecuencias que otras epidemias han tenido sobre la seguridad alimentaria en el mundo. En el caso del VIH, el ébola y el síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS); los efectos negativos en la seguridad alimentaria y nutricional fueron significativos...estas experiencias indican que los efectos negativos de la actual crisis del COVID-19 sobre la seguridad alimentaria serán desiguales... en América Latina y el Caribe, la pobreza y la pobreza extrema son más elevadas en las zonas rurales, pero también la informalidad del empleo y el bajo acceso a redes de protección social, lo que genera una situación de gran vulnerabilidad. (p. 22)

Las PPD para el sector rural no deben solo basarse en las etapas y ciclos de las políticas públicas; deben de considerar aciertos y desaciertos pasados; deben retomar la amplia diversidad y heterogeneidad de los grupos a quienes se dirigen, incluyendo los diferentes

tipos de recursos con los que se cuenta en cada territorio funcional, esto implica contar con instituciones flexibles y empáticas que tomen en cuenta no solo al beneficiario sino a su entorno, a sus recursos, a sus necesidades de manera integral. Es decir, se requiere de una institucionalidad acorde a los nuevos retos, tal como señala la FAO (2020a):

La crisis actual del COVID-19 ha vuelto a señalar la urgencia de la renovación de la institucionalidad pública agrícola, alimentaria y rural. Por una parte, se ha hecho evidente que la seguridad alimentaria requiere de buenos mercados, eficientes y resilientes, pero también de Estados e instituciones que provean los bienes públicos que permitirán salir de la crisis con un menor costo. Las entidades públicas ancladas en el siglo XX no estarán a la altura de la agenda para reconstruir mejor. La institucionalidad pública necesaria es una que brinda espacio a la colaboración y la participación de las empresas y la sociedad civil. (p. 32)

Finalmente, de presentarse una situación de detención o cierre de industrias dentro de las cadenas de suministros de insumos y productos provocados por la pandemia, se podrá presentar déficit de alimentos o bien insumos para su producción, en primer lugar, a escala local, pero dependiendo del impacto estos déficits pueden alcanzar territorios, regiones, estados y países, lo cual afectaría la entrega de productos a los consumidores o bien de insumos a la producción. Los consumidores urbanos y rurales dependen de una buena planeación y soporte de la producción primaria y sus cadenas de suministros, ante esto, focalizar y definir políticas diferenciadas considerando los diferentes tipos de recursos con los que cuenta la pequeña agricultura familiar será determinante para mejorar las condiciones de vida de este tipo de actores, pero también para mantener la producción de alimentos e insumos para el mercado final de consumidores.

## **Conclusiones**

Las políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar deben ser diseñadas desde lo local a partir del análisis integral de los recursos naturales, sociales y económicos existentes en el núcleo familiar. Los programas analizados presentan enfoques que siguen este análisis, no obstante, se enfocan en una categoría de pequeños y medianos productores, y dejan de lado el concepto de agricultura familiar, el cual tiene múltiples acepciones y, por lo tanto,

las estrategias y programas deberán considerar las particularidades de cada territorio en el país. Es muy posible que al realizar esto se puedan identificar subgrupos dentro de un mismo estrato de agricultura familiar; así, el diseño de las políticas públicas diferenciadas debe ser macro, pero la implementación, seguimiento y evaluación debe considerar adecuaciones regionales para focalizar los apoyos e intervenciones dada la heterogeneidad de grupos existentes. Además, se debe reconocer y valorar la experiencia obtenida en el diseño y aplicación de políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar. De esta forma, un programa, estrategia, plan o acción de política nacional debe reconocer e identificar las diferencias socioeconómicas, culturales y ambientales en las cuales se encuentra establecida la agricultura familiar, y así definir políticas públicas diferenciadas sustentadas en una base de recursos locales, territoriales y regionales. El reto existe en la definición y elaboración de criterios para identificar “las pequeñas grandes diferencias que tiene la agricultura familiar” en los diferentes territorios y regiones de un país. Pues la pequeña agricultura familiar tiene múltiples connotaciones y un ambiente de pandemia puede profundizar este tipo de diferencias en las cadenas de suministros de insumos y productos que se presentan en el México rural.

### Referencias bibliográficas

- Baca, M. J. y Cuevas, R. V. (2018). Desvinculación de las políticas públicas en el campo mexicano. *Andamios*, 15(38), 319-338. <https://doi.org/10.29092/uacm.v15i38.662>
- Baca, M. J., Cuevas, R. V. y Barradas, M. P. (2021). De la dispersión a la centralización de las políticas públicas en el sector rural de México. *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*. 30(59),4-19. <https://doi.org/10.20983/noesis.2021.1.1>
- Baiardi, A. y Macêdo, A. C. (2014). Agricultura familiar, seu interesse acadêmico, sua lógica constitutiva e sua resiliência no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 52(1), 45-62. <https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000600003>
- Barradas, M. P. y Baca, M. J. (2017). *El PESA en México*. Ed. Universidad de Quintana Roo.
- Barradas-Miranda, P., Baca, M. J. y Cuevas-Reyes, V. (2020). *Sector agrícola y COVID-19: un acercamiento a la zafra en Quintana Roo*. [https://www.researchgate.net/publication/343657686\\_Sector\\_agricola\\_y\\_COVID-19\\_un\\_acercamiento\\_a\\_la\\_zafra\\_en\\_Quintana\\_Roo](https://www.researchgate.net/publication/343657686_Sector_agricola_y_COVID-19_un_acercamiento_a_la_zafra_en_Quintana_Roo)

- Berdegú, J. (2018). Desigualdades rurales. *El universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/julio-berdegue/nacion/desigualdades-rurales>
- Berdegú, J. A. y Meynard V., M. F. (2012). Las Ciudades en el Desarrollo Territorial Rural. *Serie Claves para el Desarrollo Territorial. Santiago Chile: RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural*. <http://www.rimisp.org/wp-content/uploads/2012/10/Serie-Claves-DTR-01-Ciudades-Desarrollo-Territorial-Rural.pdf>
- Berdegú, J., Constanza, C. y Favareto, A. (2020). *Quince años de desarrollo territorial rural en América Latina: ¿qué nos muestra la experiencia?* Teseo. [https://www.researchgate.net/publication/343297860\\_Quince\\_anos\\_de\\_Desarrollo\\_Territorial\\_Rural\\_en\\_America\\_Latina\\_Que\\_nos\\_muestra\\_la\\_experiencia](https://www.researchgate.net/publication/343297860_Quince_anos_de_Desarrollo_Territorial_Rural_en_America_Latina_Que_nos_muestra_la_experiencia)
- Cheng, P.G. (2016). *Situación de la institucionalidad de apoyo a la innovación comercial de la agricultura familiar y de los procesos de gestión de la agricultura familiar en el Perú*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y Ministerio de Agricultura y Riego de Perú (MINAGRI). <http://repositorio.iica.int/bitstream/handle/11324/2989/BVE17068908e.pdf;jsessionid=48FB18A37FABC4332AE8857A3871C7ED?sequence=1>
- Christensen, T. y Lægreid, P. (2008). The Challenges of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case. *Public Organization Review*, 8(2), 97-116.
- Consejo Nacional De Evaluación De La Política De Desarrollo Social (CONEVAL) (2010). *Pobreza por ingresos en México*. [https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/info\\_public/PDF\\_PUBLICACIONES/POBREZA\\_INGRESOS\\_MEXICO\\_WEB.pdf](https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/info_public/PDF_PUBLICACIONES/POBREZA_INGRESOS_MEXICO_WEB.pdf)
- Cuevas, R. V., Loaiza, M. A., Espinosa, G. J. A., Vélez, I. A. y Montoya, M. D. (2016). Tipología de las explotaciones ganaderas de bovinos doble propósito en Sinaloa, México. *Revista Mexicana de Ciencias Pecuarias*, 7, 69-83.
- Cuevas-Reyes, V., Loaiza Meza, A., Reyes Jiménez, J. E., Moreno Gallegos, T. y Servín Juárez, R. (2019). Differentiated technological strategies for small cattle producers in Sinaloa, México. *Textual*, 73(1), 215-242. doi: 10.5154/r.textual.2018.73.05
- De Jesús, A. M. B. y Sánchez, R. M. (2017). La Unión De Cooperativas Tosepan. En Michel Cuen, J. R. (Coord.). *Buen Vivir y Organizaciones regionales mexicanas. Miradas de la diversidad*. <https://rei.iteso.mx/handle/11117/5144>
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2020). *Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa Producción para el Bienestar de la Secretaría de*

- Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio fiscal 2020*. [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5585830&fecha=07/02/2020](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585830&fecha=07/02/2020)
- Equipo Técnico Sectorial de Agricultura Familiar (ETSAF) (2012). *Plan sectorial de agricultura familiar 2011-2014 Costa Rica*. Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica, Equipo Técnico Sectorial de Agricultura Familiar, MAG. <http://www.mag.go.cr/bibliotecavirtual/E20-10106.pdf>
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) (2017). *Guía para la generación participativa de políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar*. IICA. <http://fidamercosur.org/claeh/images/2017/NOTICIAS2017/Publicacin%20IICA%202017.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2007). *México - VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 2007*. <https://www.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/219>
- \_\_\_\_\_ (2019). *Anuario estadístico y geográfico por entidad federativa 2018*. <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825107017>
- Maletta, H. (2011). *Tendencias y perspectivas de la Agricultura Familiar en América Latina*. Rimisp. [http://www.rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1366294106N902011AgriculturafamiliarAmericaLatinaMaletta.pdf](http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1366294106N902011AgriculturafamiliarAmericaLatinaMaletta.pdf)
- Mata, G. B. y López, S. (2018). *15 años de Escuelas Campesinas*. Ed. UACH.
- Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) (2015). *Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021*. <http://www.agrorural.gob.pe/wp-content/uploads/2016/02/enaf.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2012). *Marco estratégico de mediano plazo de cooperación de la FAO en Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe 2012-2015*. <http://www.fao.org/3/as169s/as169s.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2020a). *Cómo evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria. Acciones urgentes contra el hambre en América Latina y el Caribe*. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45702/4/S2000393\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45702/4/S2000393_es.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2020b). *Responder a las repercusiones del brote de la COVID-19 sobre las cadenas de valor alimentarias a través de una logística eficiente*. <http://www.fao.org/3/ca8466es/CA8466ES.pdf>

- \_\_\_\_\_ (2020c). *Coronavirus disease 2019 (COVID-19) and family farming*. <http://www.fao.org/3/cb0417en/CB0417EN.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)-Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2007). *Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe – Resumen ejecutivo*. Eds. Soto-Baquero, F.; Rodríguez F., M.; y Falconi, C. <http://www.fao.org/3/a-a1244s.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020a). *Sistemas alimentarios y COVID-19 en América Latina y el Caribe: Impacto y riesgos en mercado laboral*.
- \_\_\_\_\_ (2020b). *Sistemas alimentarios y COVID-19 en América Latina y el Caribe: Hábitos de consumo de alimentos y malnutrición*. <http://www.fao.org/3/cb0217es/CB0217ES.pdf>
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)-Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2017). *Guía OCDE-FAO para las cadenas de suministro responsable en el sector agrícola*. Éditions OCDE. <https://doi.org/10.1787/9789264261358-es>
- Ramírez-Juárez, J. (2013). El papel de la agricultura familiar en regiones agrarias frágiles y en el desarrollo rural: La cordillera del Tentzo, Puebla, México. *Agricultura, sociedad y desarrollo*, 10(4), 459-477.
- Ramos, A. (2016). Definición de “agricultura familiar” como categoría socioeconómica. *Redes (St. Cruz Sul, Online)*, 21(3), 10-28. <http://dx.doi.org/10.17058/redes.v21i3.8243>
- Ricardo, J. y Martínez, M. (2020). Da pocos frutos sembrando vida. *Periódico Reforma*. [https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?\\_\\_rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/da-pocos-frutos-sembrando-vida/ar1987058?referer=--7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a--](https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/da-pocos-frutos-sembrando-vida/ar1987058?referer=--7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a--)
- Sabourin, E., Samper, M., Lecoq, F. J., Massardier, G., Sotomayor, O. y Marzin, J. (2014). Análisis transversal de las políticas sobre agricultura familiar en América Latina. En Sabourin, E., Samper, M. y Sotomayor, O. *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas*. (Pp. 19-48). IICA. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37193/1/S1420694\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37193/1/S1420694_es.pdf)

- Salazar, L., Schiling, M., Palacios, A. C., y Pazos, N. (2020). *Retos para la agricultura familiar en el contexto del COVID-19: Evidencia de productores en ALC*. <https://publications.iadb.org/es/retos-para-la-agricultura-familiar-en-el-contexto-del-covid-19-evidencia-de-productores-en-alc>
- Salcedo, S., De la O, A. P. y Guzmán, L. (2014). El concepto de agricultura familiar en América Latina y el caribe. En Salcedo S., De La O, A. P. y Guzmán, L. (Ed.). *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe*. FAO. [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/AGRO\\_Noticias/docs/RecomendacionesPolAgriFAMILAC.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/AGRO_Noticias/docs/RecomendacionesPolAgriFAMILAC.pdf)
- Samper, P. (2014). *Resumen ejecutivo. Implicaciones para políticas públicas del Encuentro Centroamericano y de República Dominicana sobre Agricultura Familiar 2014*. <http://www.fao.org/family-farming/detail/es/c/1037034/>
- Santoyo, C. V. H., Muñoz, R. M., Aguilar, A. J., Rendón, M. R. y Altamirano, C. J. R. (2011). *Políticas de asistencia técnica y extensión rural para la innovación en México*. <http://www.eumed.net/rev/cccss/13/cracm.htm>
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) (2020). *Programa Producción para el Bienestar*. <https://www.gob.mx/agricultura/>
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Social, Pesca y Alimentación (SAGARPA)- Organización de Las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO) (2012). *Agricultura familiar con potencial productivo en México*. México-SAGARPA. <http://www.fao.org/3/a-bc944s.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2014). *Diagnóstico del sector rural y pesquero de México 2012*. México-SAGARPA <http://www.fao.org/3/a-bc980s.pdf>
- Secretaría del Bienestar (SB) (2020a). *Programa Sembrando Vida*. <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas>
- \_\_\_\_\_ (2020b). Acuerdo por el que se emiten los lineamientos de operación del Programa Sembrando Vida. *Diario oficial*. [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5590695&fecha=30/03/2020](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590695&fecha=30/03/2020)
- Toledo-Ibarra, G. A., Arvizu-Gomez, J., Cayeros-López, L., Luna-Jimenes P., Barron-Arreola, K. S., Avila-Angel, González-Villegas, M. T., Ávalos-Ruvalcaba, C. Prieto-Godoy, D. Pérez-Pimienta, N. Galván-Meza, R. Morales-Rojo, A. R. Medina-García, D. Maldonado-Félix, P. González-Ibarra, M. K. Jalomo-Ortíz, D. A. Girón-Pérez, G.

H. Ventura-Ramón, A. Iriarte-Solís, B. Quintero-Hernández, A. ... Girón-Pérez, M. I. (2020). La Pandemia de COVID-19 desde la visión multidisciplinar de 28 Profesores Universitarios de Nayarit, México. *Revista Bio Ciencias* 7, e976. <https://doi.org/10.15741/revbio.07.e976> [Consultado el 14 de agosto de 2020].

United Nations Environment Programme (UNEP) (2010). *Latin America and the Caribbean: Environment Outlook. United Nations. Nairobi*. [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/8663/-Global\\_environment\\_outlook\\_Latin\\_America\\_and\\_the\\_Caribbean\\_GEO\\_LAC\\_3-2010Latinin\\_America\\_and\\_the\\_Caribbean\\_-\\_Environment\\_Outlook\\_3.pdf.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/8663/-Global_environment_outlook_Latin_America_and_the_Caribbean_GEO_LAC_3-2010Latinin_America_and_the_Caribbean_-_Environment_Outlook_3.pdf.pdf?sequence=3&isAllowed=y)

Zamora, R. A. y Narváez-Suárez, U. A. (2016). *Pobreza y desigualdad del ingreso en los hogares rurales de la zona norte, centro y sur de México*. [https://www.ecorfan.org/handbooks/Handbook\\_Matematicas\\_Aplicadas\\_a\\_la\\_Economia\\_T1V1/Particiones/8.pdf](https://www.ecorfan.org/handbooks/Handbook_Matematicas_Aplicadas_a_la_Economia_T1V1/Particiones/8.pdf)