

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A. C.



**ANÁLISIS DE POLÍTICAS DE AGRICULTURA FAMILIAR: LECCIONES PARA
MÉXICO**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA:

JOVANY JONATHAN RUBIO VÁZQUEZ

DIRECTOR DE LA TESINA: DR. CHRISTIAN PONCE DE LEÓN ALBUERNE

CIUDAD DE MÉXICO

JUNIO, 2019

CONTENIDO

1. Introducción.....	1
2. Transferencia de políticas públicas	4
3. La productividad agrícola en México como problema público.....	8
4. Modelos analizados	15
4.1 Las políticas de productividad en Argentina.....	16
4.2 Las políticas de productividad en Chile	20
4.3 Las políticas de productividad en El Salvador	23
5. Aprendizaje de lecciones: hallazgos y recomendaciones.....	26
5.1 Lecciones aprendidas.....	26
5.2 Recomendaciones.....	28
6. Referencias bibliográficas	32

ABREVIATURAS

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

DOF: Diario Oficial de la Federación

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

FIDA: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

FIRA: Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

SADER: Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural

SAGARPA: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

SIAP: Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera

UCAR: Unidad para el Cambio Rural

RESUMEN

En las últimas dos décadas, el sector agrícola mexicano ha mostrado un incremento en el volumen de producción. Desde 2015, la balanza comercial mensual agrícola ha sido superavitaria debido al incremento en las exportaciones de productos con ventajas comparativas. La productividad del sector también ha mostrado un crecimiento constante. Entre 2000 y 2016, el crecimiento promedio anual de valor agregado por trabajador fue de 1.75%. No obstante, el éxito de la balanza comercial agrícola no refleja la situación de todos los cultivos ni de todos los productores del país. Los granos esenciales para el consumo nacional como el maíz presentan baja productividad, lo que está acentuando dependencia comercial y exclusión de mercado de los productores menos eficientes.

En México, coexisten unidades productivas diferenciadas. En un extremo, se encuentra un grupo pequeño de productores altamente tecnificados, con elevada productividad y producción con fines comerciales. En otro extremo, un amplio grupo de pequeños productores con limitación de recursos productivos, baja productividad y que cultivan con fines de subsistencia. Este último grupo, conocido como agricultura familiar o pequeña agricultura, emplea la agricultura como fuente de alimentos y, en algunos casos, comercio de excedentes. Debido a su cantidad y condiciones, estas unidades son clave para alcanzar el desarrollo económico en los países en desarrollo. Incrementar su productividad es fundamental para garantizar la seguridad alimentaria y disminuir la pobreza.

Con el objetivo de generar evidencia que pueda emplearse para formular políticas enfocadas a impulsar la producción de la agricultura familiar, este documento realiza un análisis documental de políticas extranjeras. El análisis se basa en el enfoque de aprendizaje de lecciones. Los países seleccionados son Argentina, Chile y El Salvador debido a que han mostrado resultados productivos distintos a México. Con base en el análisis de las políticas en cada país y sus resultados en productividad durante el periodo 2000 – 2016, se destacan algunas lecciones para México. Las recomendaciones de política derivadas son: la creación de un padrón de beneficiarios que describa las distintas características de los productores, el impulso del acceso al financiamiento y la creación de políticas diferenciadas en función de las necesidades.

1. Introducción

El incremento de la productividad de los pequeños productores agrícolas en los países en desarrollo tiene un gran potencial para impulsar el desarrollo económico y garantizar la seguridad alimentaria. A pesar de la atención recibida por investigaciones nacionales e internacionales, las alternativas propuestas para incrementar la productividad no cuentan con garantía de éxito. Como resultado, los esfuerzos de muchos gobiernos para abordar el problema han mostrado resultados poco exitosos. Al respecto, esta investigación tiene como objetivo contribuir a la generación de evidencia que pueda ser útil a los tomadores de decisión para diseñar políticas que impulsen la productividad agrícola mexicana. El método empleado es un análisis documental de las políticas de agricultura familiar de tres países con condiciones sectoriales similares a México. La intención es extraer lecciones positivas y negativas de las experiencias.

La agricultura no es un sector aislado del desarrollo económico. Si bien su participación al Producto Interno Bruto (PIB) de los países puede no ser elevada, representa la base de la producción de alimentos y un sector generador de empleos. Desde 1994, la producción agrícola mexicana aporta menos del 5% al PIB nacional. Para 2018, esta participación fue del 3.4% (Banco Mundial s.f.). No obstante, para el cierre del cuarto trimestre de 2018, el porcentaje de población ocupada dedicada a la agricultura fue de 12.7% (INEGI 2019). Además de contar con un número amplio de participantes, el sector presenta una proporción importante de grupos vulnerables, pues emplea al 48.6% de la población ocupada mayor de 45 años y presenta una tasa de informalidad laboral del 88.4% (INEGI 2019). Asimismo, el 60% de los participantes en el sector viven en situación de pobreza (Cámara de Diputados 2017).

La disociación aparente entre el porcentaje de la población ocupada dedicada a la agricultura en México y la producción agrícola nacional se explica por las características de las unidades productivas. Estas enfrentan restricciones para el desempeño de su actividad como la poca extensión de tierra destinada a la producción y los bajos niveles de tecnificación. Alrededor del 70% de las unidades productivas cuentan con menos de 5 hectáreas para cultivar (INEGI 2007). Para 2007, el promedio de hectáreas por productor en México era de 8 unidades, mientras que en Estados Unidos (EE. UU.), uno de los principales socios comerciales del país, era de 98 (González-Cruz y Navarro-Segura 2018). En 2008, el 81.3% de las unidades productivas rurales

se dedicaban a la agricultura de subsistencia con un bajo nivel de activos productivos y poca productividad (SAGARPA y FAO 2012). Esta situación limita la creación de economías de escala y la producción agrícola intensiva.

El subsector de la agricultura de pequeña escala tiene un gran potencial para reducir la pobreza e impulsar el desarrollo. Diversos estudios internacionales han mostrado que el crecimiento del PIB agrícola es al menos dos veces más eficaz para reducir la pobreza que el crecimiento del PIB de otros sectores. En América Latina, la eficacia es 2.7 veces mayor (Banco Mundial 2008). Esto se debe, por un lado, a que la agricultura es el medio de subsistencia de una gran proporción de la población rural que vive en la pobreza. Por otro lado, a que el incremento de la productividad reduce los costos de producción de alimentos y amplía el acceso a estos para la población pobre en las ciudades.

Ahora bien, impulsar el desarrollo a través de la agricultura de pequeña escala demanda acciones e inversiones de largo plazo. El Banco Mundial (2008) propone tres medidas necesarias. En primer lugar, propone incrementar el acceso a los activos productivos como tierra, riego y educación y salud para los productores. En segundo lugar, destaca la urgencia de incrementar la productividad y sostenibilidad de las unidades productivas a través de redireccionar el gasto, crear mercados y ampliar el acceso a servicios financieros. Finalmente, propone incentivar la creación de actividades no agrícolas que se relacionen con la agricultura como industrias de transformación de materias primas.

De las alternativas propuestas por el Banco Mundial (2008), esta investigación se centra en el fomento a la productividad. A pesar de que las tres medidas están fuertemente vinculadas y su importancia es innegable, el incremento de la productividad representa una respuesta de plazo más corto, pues la agricultura presenta dos ciclos de producción anuales. Incrementar la productividad de los ciclos de producción significa ampliar los alimentos disponibles para consumo y la posibilidad de generar excedentes para comercializar. De esta forma, las recomendaciones de política aquí desarrolladas están dirigidas a impulsar la productividad de los pequeños productores.

Posterior a esta introducción, este documento presenta cuatro partes principales. La segunda parte retoma la literatura sobre transferencia de políticas y el aprendizaje de lecciones con la finalidad de describir el proceso de selección de los casos a utilizar. La tercera parte

define el problema de la baja productividad agrícola y describe sus implicaciones para el sector agrícola mexicano y el desarrollo económico del país. También realiza una descripción de las políticas vigentes hasta la fecha para impulsar la productividad agrícola. La cuarta parte describe los modelos de los programas agrícolas en los países seleccionados en función de la propuesta del aprendizaje de lecciones. Finalmente, la quinta parte realiza recomendaciones de política para el caso mexicano con base en los modelos descritos y su pertinencia y viabilidad en el contexto nacional.

2. Transferencia de políticas públicas

La mayoría de las veces, los problemas sociales que requieren intervención del Estado no son exclusivos de un país, sino compartidos a nivel internacional. De hecho, aquellos que son exclusivos de un país son, en realidad, anormales (Rose, 1991). Los problemas públicos actuales giran en torno a la cobertura de derechos sociales y el fomento al desarrollo económico. Si bien los países muestran diferencias de tipo institucional, social, económico, cultural, etc., los problemas públicos que deben afrontar tienen causas y consecuencias similares. La cadena causal de un problema, sin embargo, no muestra una ruta de acción a seguir para diseñar programas públicos ni tampoco la manera de seleccionar la alternativa de acción óptima entre las acciones disponibles.

Ante la similitud de los problemas públicos y la dificultad de encontrar soluciones adecuadas para abordarlos, la literatura reciente sobre políticas públicas destaca la transferencia de políticas como una herramienta útil para diseñar planes de acción. La transferencia de políticas es el proceso a través del cual los conocimientos acerca de política, prácticas administrativas e institucionales en un momento o lugar, se usan en el desarrollo de la política, prácticas administrativas e institucionales en otro momento o lugar (Dolowitz y Marsh 1996). Es una forma de innovación en la solución de problemas públicos, pues si bien la política transferida no es una invención, sí es una estrategia de solución nueva en el contexto y lugar al que se importa (Dussauge 2012a; Gow 1994). El valor agregado de la transferencia de políticas a la toma de decisiones es que la solución que se desea transferir ya mostró resultados en su país de origen.

Dussauge (2012a) enumera cuatro ventajas que los partidarios de la transferencia de políticas encuentran en el enfoque. Primero, como ya se mencionó, ofrece la posibilidad de encontrar soluciones parecidas a problemas parecidos. Segundo, es un modo de acceder a decisiones simplificadas, lo cual es deseable debido a las restricciones de tiempo e información a las que se enfrentan los tomadores de decisión para seleccionar intervenciones. Tercero, como destacan Page y Mark-Lawson (2010), es un mecanismo de experimentación gratuita que permite observar las políticas públicas en la realidad y generar datos empíricos sobre su funcionamiento en lugar de imaginar, a partir de teorías abstractas, como funcionarían. Por último, es una plataforma para el desarrollo que permite la importación de marcos, lineamientos

e instituciones desde países exitosos económicamente para impulsar el crecimiento económico a un costo menor (Mamadouh, De Jong y Lalenis 2003).

En las últimas décadas, el proceso de globalización, el incremento en las técnicas de comunicación y acceso a la información y la interdependencia comercial creciente entre las naciones han fomentado la transferencia de políticas (Kohler-Koch 2002; Rubio 2002; Evans y Davis 1999). Además, las condiciones internacionales actuales en las que las decisiones de un país repercuten sobre otros no sólo permiten las transferencias, sino que en algunas ocasiones las inducen (Rubio 2002). La distinción entre políticas como proceso obligatorio y transferencia voluntaria es relevante porque, en el segundo caso, el deseo de transferencia inicia con la insatisfacción con el *statu quo* (Dolowitz y Marsh 1996). La insatisfacción motiva el aprendizaje de otras experiencias que se combina con las necesidades propias para diseñar políticas particulares.

Entre las formas de transferencia voluntaria de políticas, destaca el aprendizaje de lecciones (*lesson drawing*) como un método que permite aprender de las experiencias extranjeras para abordar los problemas locales (Dolowitz y Marsh 1996; Rose 1991). Este tipo de transferencia se refiere al proceso de aprendizaje de un gobierno sobre las respuestas a los problemas públicos que otros gobiernos han efectuado en otros lugares o momentos (Rose 2005). Obtener una lección es el resultado del aprendizaje, es brindar una propuesta después de aprender de la experiencia de otros programas sin copiarlos (Rose 2005).

En su guía práctica sobre el aprendizaje de lecciones, Rose (2005) expone una serie de pasos que pueden servir para extraer lecciones de política desde otros países a través de la política comparada. De acuerdo con el autor, la utilidad del enfoque radica en la existencia de similitudes entre naciones donde los capitales, las ideas y las personas se entrelazan cada vez más. La guía propone diez pasos a seguir: comprender los programas y las lecciones, crear conciencia de los programas, seleccionar donde buscar lecciones, averiguar cómo funciona un programa ahí, convertir las anécdotas en un modelo, aprender una lección, seleccionar lecciones a adoptar, seleccionar lecciones a aplicar, aumentar las posibilidades de éxito y mirar hacia el futuro.

Este documento retoma la propuesta de Rose (2005) para aprender lecciones. La guía propuesta por el autor no pretende ser rígida ni definitiva, sino flexible a las necesidades de

aprendizaje de cada país. De manera simplificada, este análisis resume los diez pasos mencionados en cinco principales. Esto se debe a que algunos son pasos previos de otros o están estrechamente interrelacionados y a que la guía original incluye actividades de observación presencial de las experiencias. Los pasos sintetizados son: la definición del problema público, la selección de las experiencias a observar, la creación de un modelo del programa observado, el análisis de la viabilidad del modelo y su posibilidad de éxito en el país que busca lecciones y la evaluación prospectiva y retrospectiva de la intervención.

El primero de los puntos resumidos anteriormente con base en la propuesta de Rose (2005) se refiere a observar la satisfacción social. Si existe inconformidad, es necesario analizar el problema público que causa malestar para definir la ruta de acción. El segundo consiste en definir dónde buscar las lecciones para aprender de ellas. Es deseable que los países sean lo más similar posible, pues a mayor similitud del contexto, mayor probabilidad de resultados similares. El tercero propone la creación de un modelo tan simplificado que permita su exportación entre fronteras. El cuarto sugiere comparar el modelo con contexto local para comprobar su correspondencia con los medios y fines locales, la viabilidad política y económica y su probabilidad de éxito. Este paso es el más importante, pues es donde la política se ajusta al nuevo contexto. Finalmente, el quinto paso demanda una evaluación prospectiva –de acuerdo con el paso anterior– y retrospectiva que implica integrar mecanismos para la evaluación de los efectos futuros de la política.

Pese a sus potenciales ventajas, al igual que otros modelos de formulación de políticas, la transferencia de políticas y el aprendizaje de lecciones han encontrado señalamientos en la literatura. Dussauge (2012a) considera engañosa la propuesta de aprendizaje de lecciones de Rose (2005) porque muestra el aprendizaje de lecciones como un proceso sencillo cuando, en realidad, está rodeado de riesgos. Algunas investigaciones presentan cuestionamientos más generales sobre la forma empírico-descriptiva de la mayoría de los estudios sobre transferencia de políticas. Estos últimos critican que los estudios sólo describen como se han realizado los procesos de transferencia, sin construir un marco teórico o conceptual (véase James y Lodge 2003; Rubio 2002).

Ciertamente, el proceso de aprendizaje y transferencia de políticas está lleno de incertidumbre debido a que el resultado de una política en un momento y lugar nunca será

idéntico al resultado en otro tiempo y espacio (Dussauge 2012a; De Vries 2010; Rose 2005). Sin embargo, la incertidumbre asociada a la extracción de lecciones para transferir una política de un país a otro no es mayor a la de otras formas de toma de decisiones (Rose 1991). Los riesgos existentes en el proceso de aprendizaje y transferencia de políticas también están presentes en otras técnicas de diseño de políticas, por lo que estos se deben tener en cuenta en el proceso, pero no son razón suficiente para desechar el enfoque como una alternativa en la creación de políticas (Dussauge 2012a).

Frente a las críticas, es importante destacar que la popularidad del enfoque de transferencia de políticas se ha dado a partir de la década de los noventa (Dussauge 2012b; Rubio 2002). Por lo tanto, las críticas anteriores, si bien algunas son bastante pertinentes, están dirigidas a un modelo de análisis relativamente nuevo que aún tiene un largo camino por recorrer. La solución, entonces, no es abandonar un modelo que ha mostrado su utilidad para el análisis y diseño de políticas, sino fortalecer su marco teórico-conceptual, afinar sus enfoques y métodos de investigación y robustecer sus argumentos. Ante un mundo cada vez más globalizado, los efectos de las políticas cada vez serán menos independientes entre países y las políticas a implementar contarán con un mayor nivel de análisis. Esto requerirá más estudios sobre transferencia de políticas, no menos.

3. Definición del problema: la baja productividad agrícola en México

La productividad es una medida de eficiencia económica. Representa la relación entre la cantidad producida de un bien y los recursos empleados para producirlo (INEGI 1996). Es también un indicador del nivel de valor agregado que un país ha alcanzado en sectores como la agricultura, la industria y el sector servicios (OCDE 2014). En una economía abierta al comercio internacional, un país con tasas de productividad altas cuenta con ventajas competitivas. Esto se debe a que el incremento en productividad disminuye los costos de producción de las empresas nacionales y les brinda mejores rendimientos, lo que a su vez permite que paguen mejores salarios a sus empleados y que disminuyan los precios de los productos que venden (Banco de México 2018).

Diversos estudios han mostrado una alta relación entre el incremento de la productividad y el crecimiento económico de los países (véase Aiyar, Ebeke y Shao 2016; Eichengreen, Donghyun y Shin 2011). La razón es que las economías con mayor productividad tienden a presentar mayores ingresos per cápita y mejores tasas de retorno de las inversiones (Porter y Schwab 2008). Pero el incremento en la productividad tiene un impacto distinto sobre el desarrollo económico en función del nivel de producción o productividad del que parten los países. El efecto es mayor en las economías en desarrollo (OCDE 2014). Como señalan los modelos de desarrollo económico clásicos como el de Solow (1956), la función de productividad de los países es decreciente a medida que se acumula capital en los procesos productivos.

La productividad agrícola, por su parte, se entiende como la relación entre la producción agrícola y uno de los principales insumos como tierra, trabajo, capital o variantes de estos factores (Dewett y Singh 1966). En contraste, la baja productividad agrícola de los países en un contexto de apertura comercial puede generar consecuencias negativas. Para el caso mexicano, el escaso crecimiento de la productividad agrícola ante la liberalización comercial de la década de los 90 constituye un problema en dos dimensiones. Por un lado, el incremento constante de la demanda nacional de granos básicos está agudizando la dependencia alimentaria. Por otro lado, refuerza la situación de exclusión de mercado, desigualdad económica y acentuación de la pobreza de los agricultores menos favorecidos con capital o factores productivos.

A diferencia de la productividad en otros sectores, incrementar la productividad agrícola en los países en desarrollo es un objetivo político que va más allá del crecimiento económico,

pues también incide en la seguridad alimentaria y la disminución de la pobreza (FAO 2001). De acuerdo con la FAO (1996), “Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”. Si bien la producción agrícola en México ha tenido un crecimiento favorable, esta no obedece a las preferencias de consumo o a la demanda del mercado nacional de alimentos.

La balanza comercial agroalimentaria mensual en México ha presentado superávit constante desde el año 2015. Para enero de 2019, el superávit fue de 472 millones de dólares y se obtuvo gracias a la exportación de productos con ventajas competitivas como jitomate, aguacate y pimienta (SIAP 2019). Sin embargo, las cifras superavitarias de la balanza comercial no reflejan la situación de todos los cultivos que se producen y consumen en México. Tampoco son un reflejo de la producción de todos los productores mexicanos, de hecho, describen a los menos. En 2001, el 61.5% de los productores registrados en el padrón de productores de PROCAMPO tenían menos de 2 hectáreas para producir y sólo el 0.7% tenían más de 30 hectáreas (Rascón, Hernández y Salazar 2006). Los productores con proporciones de tierra pequeñas difícilmente pueden aprovechar los beneficios de las economías de escala para ser competitivos y convertirse en exportadores.

Un producto que puede evidenciar la dependencia comercial mexicana, debido a su importancia en la dieta y la cultura mexicana, es el maíz (véase González-Cruz y Navarro-Segura 2018; FIRA 2016; Mejía y Peel 2009). De acuerdo con cifras de la FAO (2019), la tasa de crecimiento medio anual de la producción nacional de maíz en toneladas entre 2000 y 2016 fue de 3.8%, mientras que el ritmo de crecimiento medio anual de las importaciones fue de 7.7% en el mismo periodo. El incremento de las importaciones puede deberse a la incapacidad del sector agrícola nacional para suplir la demanda interna o al rechazo de la producción nacional frente a la extranjera debido a sus mayores costos. En cualquier caso, la situación refleja desventajas de productividad. El problema es mayor cuando las importaciones se concentran en un único proveedor. En 2016, el 98.5% de las importaciones totales de maíz se compraron a EE. UU. (FAO 2019).

Para comprender las dimensiones de la productividad agrícola mexicana de maíz se puede comparar con la de sus principales socios comerciales. Entre 1993 y 2016, la productividad del maíz en México pasó de 2.4 a 3.7 toneladas por hectárea, frente a las de EE. UU. y Canadá, que pasaron de 6.3 a 11 y de 6.4 a 9.3 toneladas por hectárea, respectivamente, en el mismo periodo (FAO 2019). La productividad total del periodo para México fue de 54% y el crecimiento medio anual de 2.4%. En EE. UU., el crecimiento total fue de 74% con un promedio anual de crecimiento de 3.2% y, en Canadá, un total de 45% y un promedio de 2%. El crecimiento promedio anual de la productividad del maíz en México supera a la de Canadá, pero la producción canadiense en volumen es sumamente mayor que la mexicana.

La baja productividad agrícola también afecta las condiciones económicas de los productores con menos capital productivo. Nuevamente, el maíz puede emplearse como ejemplo debido a su importancia como cultivo nacional. Con base en los datos públicos del SIAP, para el ciclo agrícola 2017 – 2018, el 52% de las hectáreas sembradas con cultivos anuales en México fueron de maíz. Por su parte, la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) 2017 reporta que, para el ciclo agrícola 2016 – 2017, el 30% de la población empleada en las actividades agrícolas se empleó en el cultivo de maíz (INEGI 2017). Adicionalmente, es un cultivo con presencia en las 32 entidades federativas del país y cultivado tanto por productores grandes como pequeños (INEGI 2017).

En una economía de libre competencia, la baja productividad provoca exclusión del mercado de los productores menos eficientes. En congruencia, la baja productividad de cultivos estratégicos propició exclusión del mercado y bajos ingresos para los productores mexicanos (Sánchez-Cano 2014). La competencia con países altamente productivos y con bajos costos de producción ha generado un mayor interés por el maíz producido en el extranjero (De los Santos-Ramos, Romero-Rosales y Bobadilla-Soto 2017). Con respecto al empleo agrícola, el curso que siguió la producción después de la apertura comercial provocó una disminución del empleo en el campo inferior a la generación de empleo en las ciudades, lo que a su vez generó un incremento de la migración hacia EE. UU. (Scott 2010). Los efectos negativos de la baja productividad acentúan las limitaciones para la inserción en el mercado y la movilidad social de los agricultores menos privilegiados.

Ahora bien, dejando de lado las implicaciones sobre la agricultura comercial, el aumento de la productividad también genera beneficios para los productores que cultivan la tierra con fines de subsistencia, para la pequeña agricultura o para la agricultura familiar. Incrementar su producción puede mejorar su alimentación y darles acceso a los mercados locales. Estos tres tipos de unidades productivas tienen distinta definición de acuerdo con la literatura que se consulte o el país que se analice, pero también una gran cantidad de similitudes. Por lo tanto, este análisis emplea los términos de agricultura familiar y agricultura de pequeña escala de manera indistinta para hacer referencia a un productor que administra una unidad productiva de extensión pequeña y que emplea mano de obra familiar o trabajadores temporales en sus actividades agrícolas.

Las unidades productivas de agricultura familiar se caracterizan por hacer uso de mano de obra familiar y son dirigidas por un jefe de familia, regularmente, emplean extensiones pequeñas de tierra y están poco tecnificadas (FAO 2014). El objetivo principal de su producción es la provisión de alimentos y, en ocasiones, la venta de excedentes con lo que complementa su ingreso. Por lo tanto, una producción agrícola más eficiente para los pequeños productores puede ayudar a alcanzar la seguridad alimentaria e incrementar el volumen de los excedentes de producción que permitan el comercio. Incrementar la productividad de las unidades de producción pequeñas es clave para la erradicación del hambre y la pobreza en los países en desarrollo (Banco Mundial 2008).

A pesar de la importancia del problema y de la cantidad de productores involucrados, México no cuenta con programas de impulso a la productividad de la agricultura familiar. Entre los programas de la SADER –anteriormente SAGARPA– existen algunos componentes de programas y proyectos de acción para impulsar la agricultura familiar, pero lo hacen de forma indirecta. Las acciones están dirigidas a apoyar la producción de un producto en particular o asignan recursos económicos en función de la marginación de la zona donde se ubica la unidad y no al potencial productivo (SAGARPA y FAO 2012). En este sentido, la política agrícola mexicana puede estar desaprovechando la abundante mano de obra y la existencia de nichos de mercado específicos como potencial de la agricultura familiar.

No obstante, la búsqueda de acciones que impulsen la productividad de la pequeña agricultura es compleja por, al menos, tres razones. La primera es que el sector agrícola

mexicano se caracteriza por la heterogeneidad de productores en cuanto a capital y productividad (González-Cruz y Navarro-Segura 2018; Arellano-González 2015; Grammont 2010). Esta situación demanda políticas diferenciadas de acuerdo con distintas necesidades. La segunda es que existe poca investigación específica para México sobre los factores que impulsan la productividad agrícola. Ciertamente, la investigación internacional sobre los factores que inciden en la productividad ha encontrado resultados relevantes, pero también han encontrado que la incidencia es distinta en cada país (véase Lau y Yotopolous 1989; Hayami y Ruttan 1970). La tercera razón es la dificultad de evaluar los programas agrícolas existentes en México debido a la imposibilidad de separar los efectos de cada uno y a la ausencia de datos para realizar evaluaciones integrales (CONEVAL 2013).

3.1 Las políticas para impulsar la productividad agrícola en México

El sector agrícola mexicano debe su condición actual a una larga lista de reformas y políticas gubernamentales que tuvieron la finalidad de desarrollar el campo. Desde la época posrevolucionaria, las políticas buscaron atender los problemas contextuales y estructurales de su tiempo, a través de la modificación de algunas leyes y modelos productivos (Sánchez-Cano 2014). En contraste, los esfuerzos no siempre han alcanzado el impacto deseado y, en algunos casos, han complejizado más los problemas del sector. El proceso de apertura comercial iniciado en la década de los 90, por ejemplo, ha traído nuevas complejidades y retos al sector y ha acentuado algunos problemas que pretendía resolver. Algunas de esas complejidades se describen a continuación.

Las políticas que surgieron durante el proceso de apertura comercial fueron el producto final de un proceso de deserción del Estado en la participación de los mercados agrícolas. Desde 1982, las reformas buscaron una menor asistencia del Estado y que el sector se guiara por las fuerzas del mercado (Merino 2010). En los años siguientes, el sector experimentó reformas impulsadas por el gobierno federal con el fin de transformar el modelo de producción para hacerlo más eficiente económicamente (Scott 2010; Yúnez-Naude 2010). Entre las reformas se encuentran el cambio en la tenencia de la tierra, la eliminación de los controles de precios a la producción y la liberalización comercial. Los programas públicos implementados en la época buscaron incrementar la competitividad, compensar las pérdidas económicas de la apertura

comercial y mejorar la capacidad de capitalización de los productores con el fin de incrementar su productividad (Presidencia de la República 1994).

De los programas federales impulsados en los 90, lo que destacan por su presupuesto y cobertura son el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), el Programa de Apoyos a la Comercialización y el programa Alianza para el Campo (Gonzales-Cruz y Navarro-Segura 2018). Los instrumentos empleados por los programas son transferencias monetarias por porción de tierra cultivada, subsidios para la comercialización de cosechas y subvenciones para la inversión agrícola, respectivamente. Desde su creación, las tres intervenciones han visto modificaciones en las reglas de operación, los presupuestos asignados y los padrones de beneficiarios. PROCAMPO también cambió su nombre a Componente Proagro Productivo. Con todo, los instrumentos con los que operan los tres programas han permanecido sin alteraciones desde su creación y hasta la fecha.

Entre los tres programas anteriores, el PROCAMPO es el que muestra más potencial para impulsar la productividad de los pequeños productores agrícolas. Es el programa que llega a una mayor cantidad de agricultores pobres (Fox y Haight 2010) debido a su instrumento de acción: una transferencia monetaria en función de la proporción de tierra cultivada y no en función de la producción, la inversión o los activos productivos. Además, desde su origen, uno de sus objetivos directos fue el impulso a la productividad (véase Presidencia de la República 1994). El programa, sin embargo, fue evaluado por distintas organizaciones internacionales como asistencialista y regresivo, pues fomentaba la desigualdad económica entre productores (véase CONEVAL 2013; Davis 2004).

El PROCAMPO puede representar un ejemplo de descuido en la transferencia de una política o la implementación de una solución similar a problemas distintos. En los años ochenta, tanto EE. UU. como México afrontaban crisis de producción en sus sectores agrícolas. La crisis de EE. UU. se debía a la disminución de la demanda de productos agrícolas hacia productores endeudados por sobreacumulación de capital y, en México, a la falta de capitalización y activos productivos (Ayala-Ortiz y Solari-Vicente 2005). En los ochentas, el gobierno estadounidense impulsó una política de transferencias directas para impulsar la producción. Posteriormente, en la década de los noventas el gobierno mexicano implementó una política con el mismo instrumento. Los resultados de la política fueron distintos. En EE. UU., los productores

incrementaron su producción (Ayala-Ortiz & Solari-Vicente, 2005). En México, los pequeños productores emplearon el subsidio para complementar su ingreso y creció la desigualdad en el sector (CONEVAL 2013).

Si bien el PROCAMPO ha encontrado aprobación de algunos sectores de productores, no existen evaluaciones de impacto que puedan sustentar sus alcances. Esto se debe al diseño del programa, la falta de presupuesto y la ausencia de datos para la realizar las evaluaciones (CONEVAL 2013). La evidencia de base para el diseño de políticas agrícolas hasta el momento se ha basado en las teorías de cambio existentes en la literatura o en evaluaciones a muestras o regiones particulares (véase Gonzales-Cruz y Navarro-Segura 2018; Valentín-Garrido, León-Merino, Hernández-Juárez, Sangerman-Jarquín y Valtierra-Pacheco 2016; Arellano-González 2015). Como una alternativa a la evidencia existente, esta investigación busca generar propuestas de política con base en el análisis de algunas experiencias de políticas extranjeras. Los resultados de las experiencias analizadas son diversos y el periodo de análisis es 2000 – 2016.

4. Modelos analizados

Las implicaciones de la baja productividad de granos básicos del sector agrícola mexicano exhiben la necesidad de nuevas soluciones. Pese a las complejidades descritas, el problema no es aislado ni particular de México. En su Informe sobre el desarrollo mundial 2008, el Banco Mundial reconoce los desafíos del sector agrícola de los países en desarrollo y el potencial con el que cuenta la productividad agrícola para resolverlos. El Informe divide los países en desarrollo en tres grupos de acuerdo con las características de producción agrícola y pobreza rural: los países agrícolas, los países en proceso de transformación y los países urbanizados. De estos grupos, México se encuentra entre los países urbanizados que se identifican por una participación agrícola que aporta cerca del 5% al crecimiento del PIB nacional y un porcentaje de pobres en zonas rurales cercano al 45%, aun cuando la población es mayormente urbana (Banco Mundial, 2008).

Primero se seleccionaron los países dentro del mismo grupo al que México pertenece. En una segunda etapa de selección se toman aquellos con características culturales similares y que hablan el mismo idioma. Aunque pertenecen a la misma clasificación, los países seleccionados mostraron resultados distintos en el incremento de sus tasas de productividad agrícola en el periodo de análisis. Estos resultados despiertan el interés sobre las estrategias e instrumentos de política que los países han seguido. Para aprender de ellas se emplea el enfoque de aprendizaje de lecciones como una forma de transferencia de políticas. El enfoque destaca el aprendizaje de las políticas en otros países como una forma de abordar los problemas propios. Las lecciones por extraer pueden ser tanto positivas como negativas.

La creación de los modelos de los programas públicos está basada en una revisión documental sobre las acciones, instituciones, programas e instrumentos empleados en el fomento de la productividad para la agricultura familiar. La literatura sobre el aprendizaje de lecciones propone el estudio de las experiencias a partir de la realización de un viaje al país observado. Sin embargo, las restricciones de tiempo y recursos económicos disponibles para esta investigación impiden la realización de estancias en los países seleccionados. La alternativa empleada es el análisis de decretos, estatutos, reportes y evaluaciones disponibles en portales de internet que permiten acceder a una gran cantidad de información sobre la operación de los programas.

Los países seleccionados son Argentina, Chile y El Salvador. Estos países se encuentran los extremos superior e inferior en crecimiento de productividad agrícola del grupo de países urbanizados latinoamericanos. De los tres países, Argentina es el de mayor crecimiento seguido de Chile y El Salvador ocupa la última posición en el grupo. La productividad que muestra cada país no es exclusiva del subsector de pequeña agricultura, pero, debido a que la productividad es un promedio nacional y el subsector cuenta con mayor número de productores en los países seleccionados, la productividad señalada puede ser útil como aproximación. El periodo por analizar para los tres casos es 2000 – 2016 debido a la existencia de datos para el valor agregado por trabajador agrícola disponibles en el portal del Banco Mundial.

Las naciones seleccionadas han mostrado resultados de crecimiento de productividad agrícola distintos a México. Durante el periodo, Argentina incrementó más de cuatro veces su productividad y Chile casi la duplicó (Banco Mundial 2017). México, por su parte, la incrementó en 29%. El Salvador tuvo un decrecimiento de su productividad mayor al 10% en el mismo periodo. Los países se observan con la finalidad de extraer lecciones sobre buenas prácticas y también acciones a evitar en el diseño de políticas. La descripción de las características de manera muy general de los programas de impulso a la productividad de la agricultura familiar se realiza con base en la propuesta presentada por Rose (2005) en su guía para el aprendizaje de lecciones.

Las similitudes en los sectores agrícolas y la población rural de los países añaden realismo a la posibilidad de exportar políticas, programas e instrumentos entre ellos. Los países seleccionados presentan poca contribución del sector agrícola al crecimiento económico, alta contribución de las agroindustrias al crecimiento económico y una proporción de pobreza rural apenas menor que la urbana. Los programas analizados en cada país seleccionado fueron los más importantes durante el periodo 2000 – 2016. No necesariamente son vigentes en la actualidad y tampoco existieron durante todo el periodo de análisis. La razón de dirigir así la investigación es evitar asignar resultados o atribuciones a programas que pudieran ser de reciente creación.

4.1 Las políticas de productividad en Argentina

Argentina es un caso particular de éxito en el incremento de la productividad agrícola. Durante el periodo 2000 – 2016, incrementó su productividad –medida en valor agregado por trabajador–

en 4.73 veces (Banco Mundial 2017). El crecimiento es notorio, aún cuando, en las últimas dos décadas, el sector agrícola ha enfrentado desequilibrios macroeconómicos que han impulsado la creación de impuestos a las exportaciones y dificultades de acceso al financiamiento (OCDE 2019). Las políticas agrícolas gravaron a los productores con retenciones y otros impuestos, pero el gasto ejercido favoreció la investigación, la salud animal y vegetal y los servicios de extensionismo.

La agricultura familiar en el país representa el modelo productivo del 66% de las familias que viven en el campo e involucra a aproximadamente el 5% de la población total del país (Gobierno de Argentina s.f.(a)). La superficie de tierra explotada por los pequeños productores corresponde al 13.5% de la superficie total de explotación agropecuaria, pero aportan el 53% de la mano de obra utilizada en el sector (SAGARPA y FAO 2012). El país definió y clasificó a los pequeños productores en tres categorías de acuerdo con su capitalización: pequeño productor familiar capitalizado, pequeño productor familiar en transición y pequeño productor familiar (SAGARPA y FAO 2012).

El país reconoce la importancia social y económica que tiene la agricultura familiar para el desarrollo. A partir de 2007, institucionalizó el subsector de agricultura familiar con la creación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar y Desarrollo Territorial. La Subsecretaría pertenece a la Secretaría de Agroindustria, que, a su vez, pertenece al Ministerio de Producción y Trabajo (Gobierno de Argentina s.f.(b)). De acuerdo con su portal virtual, la Subsecretaría tiene el objetivo de diseñar planes, programas y proyectos para promover la capacidad productiva de la agricultura familiar que fortalezcan las condiciones de desarrollo local y regional.

En el periodo analizado, la Subsecretaría contó con dos instituciones de apoyo para alcanzar sus objetivos: el Centro de investigación y desarrollo tecnológico para la pequeña agricultura familiar (CIPAF), creado en 2005, y el Registro nacional de agricultura familiar (ReNAF), creado en 2007. El CIPAF tuvo por objetivo diseñar, adaptar, validar y transferir tecnología a las unidades de agricultura familiar. Las acciones para alcanzar el objetivo estaban basadas en extensionismo para capacitar a los productores y comunicar las innovaciones. El ReNAF fue una herramienta creada para visibilizar y fortalecer el trabajo de los productores de agricultura familiar. Esto permitió contar con información confiable y actualizada para diseñar

políticas diferenciadas en función de las necesidades de los productores, tener un trato directo para difundir información y garantizar que los recursos de los programas llegaran a los beneficiarios.

La Subsecretaría de Agricultura Familiar creó dos programas dirigidos especialmente al desarrollo de la agricultura familiar en el entorno rural. El primero de ellos es el Programa de desarrollo rural en áreas rurales (PRODEAR). Este programa tenía como finalidad lograr la integración de los productores a la vida social y económica del país, promover el desarrollo integral y la conservación del medio ambiente. La principal estrategia de acción fue el fortalecimiento de asociaciones de productores y redes de producción para mejorar el acceso sustentable a la información y los recursos de financiamiento del gobierno argentino (SAGARPA y FAO 2012). El Programa contó con un fondo de crédito semilla inicial de 1 millón de dólares americanos para impulsar inversiones comunitarias (Lattuada 2014).

El PRODEAR surgió con cobertura nacional, pero dio prioridad a las provincias del noreste argentino donde había una mayor concentración de habitantes rurales pobres y población aborigen (Urcola 2018). La duración del programa fue de 2006 a 2015 y buscó asegurar el acceso al financiamiento y la asistencia técnica de sus beneficiarios a través de instrumentos financieros como el Fondo de Apoyo a Emprendimientos (FAE), el Fondo de Capitalización de Organizaciones (Foco) y el Fondo de Inversiones (FI). El FAE asignaba recursos no reembolsables destinados al apoyo de emprendimientos sociales, productivos y comerciales para acceder a los mercados. El Foco surgió para capitalizar organizaciones e impulsarlas a desarrollar sistemas de micro-financiamiento rotatorios. El FI proporcionaba crédito de mediano y largo plazo a inversiones de uso colectivo en proyectos en el marco de planes de negocios (Urcola 2018).

El programa contaba con tres componentes para su operación: Componente de Fortalecimiento del Capital Humano y Social, Componente de Desarrollo de Negocios Rurales y Componente de Desarrollo Institucional. Cada componente contaba con sus propios instrumentos de operación. El primero de ellos buscó asignar financiamiento y potenciar las capacidades para llevar adelante proyectos de negocio. Sus actividades fueron la capacitación y el fortalecimiento técnico de organizaciones económicas, formación de jóvenes promotores del programa y emprendedores y el financiamiento no reembolsable para proyectos comunitarios

(Gobierno de Argentina s.f.(c)). El segundo componente buscaba impulsar la gestión de negocios. Sus acciones fueron la asistencia técnica comercial, facilitar el acceso a los mercados y gestión comercial y financiar la creación de negocios rurales. El tercero se enfocó en promover el diálogo sobre políticas de desarrollo rural, y asegurar la coordinación de las acciones del programa (Gobierno de Argentina s.f.(c)).

La población objetivo del PRODEAR fueron los miembros de organizaciones agrícolas del medio rural mayores de 14 años y la población aborigen de las provincias prioritarias (UCAR 2013). Los criterios de elegibilidad son la residencia en el medio rural, ser miembro de una organización agrícola de al menos tres integrantes y contar con un nivel de ingreso familiar de hasta tres salarios de peón rural (Gobierno de Argentina s.f.(c)). La implementación del programa se basaba en la ejecución y el seguimiento de una secuencia de siete pasos para lograr el desenvolvimiento de los emprendimientos de las organizaciones. Estos pasos eran: la promoción, la identificación de organizaciones y beneficiarios, la realización del diagnóstico participativo, el apoyo a la formulación de proyectos, la presentación y aprobación de proyectos, el apoyo a la ejecución de proyectos y la supervisión (Gobierno de Argentina s.f.(c)).

El segundo programa es el Programa de desarrollo rural incluyente (PRODERI), que fue creado en 2011 y es vigente hasta la fecha. El PRODERI busca mejorar las condiciones sociales y productivas de las familias rurales y pobres a través del aumento de su producción agrícola, la inserción a cadenas de valor, el incremento de sus ingresos y la creación de oportunidades laborales (FIDA 2017). Para este programa, el financiamiento es un instrumento vinculado a la capacitación y la asistencia técnica. Si bien la mayor parte de este financiamiento es no reembolsable, financia principalmente a organizaciones y asociaciones para que impulsen la creación de modelos de financiamiento basados en sistemas de fondos rotatorios o proyectos de infraestructura (Lattuada 2014). Asimismo, el programa brinda asistencia técnica la transformación de la agricultura familiar en negocios rentables que estimulen el desarrollo y generen empleo en su zona.

El Programa arrancó con cobertura nacional, pero priorizó las provincias del noroeste y centro del país. El PRODERI obtuvo financiamiento del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y del Estado argentino. Contó con un monto inicial de 116 millones de dólares americanos, para los primeros seis años de operación (SAGARPA y FAO 2012). El programa

financia una cartera flexible y diversificada de proyectos de inversión a organizaciones de productores de agricultura familiar y población vulnerable (UCAR 2017). La población objetivo está dividida en dos grupos: las familias que se dedican a la agricultura familiar y familias en situación de vulnerabilidad como pueblos originarios, jefas de familia y familias con ingreso bajo (Gobierno de Argentina s.f.(d)).

El programa trabaja directamente con proyectos de desarrollo rural dirigidos a organizaciones de la población. Para acceder al programa, los solicitantes deben ser miembros de una organización formal o de un grupo de productores. Asimismo, al menos el 80% de los miembros de la organización debe calificar como población elegible del programa (Gobierno de Argentina s.f.(d)). El PRODERI se orienta al apoyo y la asistencia en función de las características y necesidades de los grupos a los que atiende. En el caso de los pequeños productores agrícolas, busca incrementar la productividad y vincularlos a cadenas de valor y al mercado. En el caso de las familias vulnerables, busca mejorar la infraestructura productiva de la comunidad en la que habitan mediante proyectos que generen desarrollo local (Gobierno de Argentina s.f.(d)).

Los dos programas pueden verse con la continuación de una estrategia de capacitación y financiamiento para los productores de agricultura familiar con un enfoque sustentable. Estos programas son un ejemplo de buenos resultados con recursos limitados, pues el gasto agrícola argentino, durante la mayor parte del periodo de análisis, presentó un estimado de apoyo al productor con valores negativos (OCDE 2019). No obstante, la dinámica de los programas descritos ha demostrado que la existencia de grupos y asociaciones no es suficiente para el desarrollo en los territorios. Impulsar el desarrollo requiere que los objetivos y acciones efectivamente se lleven a cabo mediante la acción del Estado como interlocutor y mediador de los procesos (Urcola 2018).

4.2 Las políticas de productividad en Chile

Chile también ha obtenido resultados favorables en el desempeño de su productividad agrícola. Entre 2000 y 2016, incrementó un 93.4% su productividad medida en valor agregado por productor (Banco Mundial 2017). A partir de 1990, la política sectorial del país buscó el fortalecimiento de la ruralidad y reconoció la heterogeneidad de las formas de producción (Portilla 2000). Los apoyos particulares hacia la pequeña agricultura se centraron en la inserción

de los productores a cadenas de valor y mercados a través de instrumentos que propician la asociación (Portilla 2000).

En el país, el 85% del total de las explotaciones agrícolas son de pequeños productores y abarca el 25% del total de la superficie cultivada (SAGARPA y FAO 2012). El 22% de las explotaciones de agricultura familiar tienen menos de tres hectáreas y sólo el 12% cuentan con más de 50 hectáreas para cultivar (Berdegué y Pizarro 2014). De las personas que viven en hogares con explotación agrícola familiar, el 59% se dedica, total o parcialmente, al trabajo agrícola y la edad promedio es de 47 años (Berdegué y Pizarro 2014). De acuerdo con la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), los productores que realizan agricultura familiar se pueden clasificar en tres grupos: hogares rurales, hogares familiares agricultura activa diversificada y hogares de agricultura familiar especializada (Gobierno de Chile s.f.(a)).

En 1962, Chile creó el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDA) que es dependiente del Ministerio de Agricultura. Hoy en día, su objetivo es “Promover el desarrollo económico, social y tecnológico de los pequeños productores agrícolas y campesinos, con el fin de contribuir a elevar su capacidad empresarial, organizacional y comercial, su integración al proceso de desarrollo rural y optimizar al mismo tiempo el uso de los recursos productivos” (Gobierno de Chile s.f.(b)). El instituto ha operado por más de 50 años de forma constante y actualmente está compuesto por 15 direcciones regionales y alrededor de 130 agencias de área distribuidas en todo el país.

A través del INDA Chile implementa diversos programas destinados a desarrollar el sector de agricultura familiar. En 2012, por ejemplo, el país contaba con 24 programas dirigidos principalmente a financiamiento, capacitación y vinculación con sistemas productivos (SAGARPA y FAO 2012). Entre los programas de financiamiento se encontraban el Riego Asociativo, el Programa de Desarrollo de Inversiones (PDI), el Crédito corto plazo individual, el Crédito corto plazo empresas, el Crédito largo plazo individual, el Crédito largo plazo empresas, el Crédito enlace forestal, el Crédito enlace riego y el Bono de Articulación Financiera (BAF).

En el mismo año, los programas destinados a capacitación fueron: Riego y Drenaje Intrapredial, el programa Praderas Suplementarias y Recursos Forrajeros, el Programa de

Desarrollo Local (PRODESAL), el programa Formación y Capacitación para Mujeres Campesinas, el programa de Asesoría Técnica (SAT), el Programa de Gestión Empresarial, el Programa Sabores del Campo - Especialidades Campesinas y el Programa Gestión y Soporte Organizacional (PROGYSO). De forma adicional, el país contaba con un programa que ofrecía o respaldaba los seguros agrícolas titulado Seguro Agrícola, un programa de regulación legal llamado Bono legal de aguas y un programa de vinculación a cadenas productivas titulado Alianzas Productivas.

Los programas de financiamiento estaban dirigidos tanto a mejorar el capital humano como a fomentar las inversiones. La mayoría de los créditos no eran reembolsables, pero promovían el retorno de capital a la administración de las organizaciones para su operación continua. El programa Crédito enlace riego, por ejemplo, busca fomentar la sustentabilidad de los créditos a través de un mecanismo de fondo rotatorio. Los proyectos financiados por los programas daban prioridad al territorio en el que se ubicaban, el género y la edad de los participantes, la presencia de población originaria, la asociatividad de los campesinos de forma voluntaria y la factibilidad del proyecto (Gobierno de Chile. s.f.(c)).

Por su parte, los programas enfocados a impartir capacitación buscaban transferir técnicas, conocimientos y destrezas para que los productores de agricultura familiar pudieran acceder y permanecer competitivamente en los mercados. La capacitación se realizaba en función de la región donde se requiriera, de acuerdo con el tipo de cultivo que se produjera y las características de los agricultores. El mecanismo de acción era la realización de cursos adaptados a la realidad de la pequeña agricultura y el perfil educativo de sus miembros. Estos cursos debían cubrir las necesidades específicas de las unidades productivas, realizarse en las localidades donde se requerían, tener una duración acotada y emplear metodologías pertinentes (Gobierno de Chile. s.f.(d)).

Debido a su condición de país unitario, todos los programas en Chile tienen cobertura nacional, pero están focalizados de acuerdo con las necesidades de los productores de agricultura familiar. No existen programas regionales, pero las necesidades de las regiones sí se consideran para la asignación de recursos y el diseño e implementación de los programas. La población objetivo puede variar de acuerdo con el programa del que se trate, pero incluye a productores individuales y a organizaciones. El conjunto de programas operados por el INDAP

fomenta la creación o fortalecimiento de economías de escala, la ampliación de infraestructura –principalmente de sistemas de riego– y el fortalecimiento de cadenas de valor en las zonas rurales (Faiguenbaum 2017).

Los programas de fomento a la agricultura familiar impulsados por el INDAP se muestran constantes a lo largo del tiempo. Si bien es posible que sufran modificaciones, estas parecen obedecer más a los ajustes en las dinámicas de los programas y sus evaluaciones que a cambios políticos en el país. Incluso, las organizaciones campesinas –reconocidas por el INDAP como interlocutores válidos y legítimos de las relaciones entre productores y gobierno– sobrevivieron a los cambios de régimen entre la dictadura y las democracias (Faiguenbaum 2017). Esta situación puede evidenciar el respeto del gobierno chileno hacia las formas de asociación campesina como un elemento clave para éxito de las políticas de fomento a la pequeña agricultura.

4.3 Las políticas de productividad en El Salvador

El Salvador presenta resultados opuestos a los dos países anteriores respecto al crecimiento de su productividad agrícola. De hecho, mostró un decrecimiento del 10.8% en el valor agregado por productor entre los años 2000 y 2016 (Banco Mundial 2017). Recientemente, el país reconoció la importancia de la agricultura familiar y de subsistencia para impulsar la seguridad alimentaria. En 2010, El Salvador solicitó apoyo de la FAO para el desarrollo de políticas al respecto (FAO 2012). Sus programas de agricultura familiar obtuvieron financiamiento para comenzar a operar en 2013, por lo que los resultados podrían empezar a verse a finales de 2013 o en 2014.

De acuerdo con datos del censo agropecuario 2007 – 2008 de El Salvador, los pequeños productores poseen menos de tres hectáreas de tierra y representan el 82% de los productores agrícolas. (Gobierno de El Salvador s.f.(a)). La tierra para cultivo está concentrada en pocas manos, pues el 91% de los productores poseen sólo el 28% de la superficie (Gobierno de El Salvador s.f.(a)). El nivel de pobreza rural en el país es de 43.2% y los ingresos de las familias generados por la agricultura de subsistencia, en muchos casos, no son suficientes para acceder a alimentación adecuada y servicios básicos (FAO 2012). Además, el subsector se caracteriza por el acceso limitado a los recursos y factores productivos (FAO 2012).

En febrero de 2011, el país creó el Plan de Agricultura Familiar (PAF). En diciembre de 2012, surgió el Programa de Apoyo al Plan de Agricultura Familiar (PAAF) a cargo del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y vinculado con el Ministerio de Salud (MINSAL), la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), Ministerio de Educación (MINED), el Ministerio de Economía (MINEC) y el Ministerio de Obras Públicas (MOP). El PAAF busca reducir la pobreza y generar bienestar en el territorio rural a través de cuatro programas: el Programa de Abastecimiento Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (PAN), el Programa de Agricultura Familiar para el Encadenamiento Productivo (PAF), el Programa para la Innovación Agropecuaria (PIA) y el Programa de Enlace con la Industria y el Comercio (PEIC) (Gobierno de El Salvador s.f.(b)).

El PAAF cuenta con tres objetivos dirigidos a los pequeños productores: reducir las desigualdades de género y económicas, contribuir a alcanzar la seguridad alimentaria e impulsar la competitividad del sector (Gobierno de El Salvador s.f.(b)). Asimismo, el programa atiende a asociaciones de productores y los instrumentos de apoyo que emplea son capacitación, financiamiento para maquinaria e insumos agrícolas. Los cuatro programas se enfocan en desarrollar capacidades en los pequeños productores, incrementar la productividad de sus unidades de producción y vincularlos con cadenas de valor. De esta forma, el gobierno de El Salvador ha dado respuesta a la necesidad de desarrollar el subsector de agricultura familiar en su país.

No obstante, los programas descritos para impulsar la agricultura familiar surgieron a raíz de la colaboración solicitada a la FAO y obtuvieron financiamiento para operar a partir de 2013 (Gobierno de El Salvador s.f.(b)). Previo a esa asistencia, El Salvador no contaba con políticas nacionales de impulso a este tipo de unidades productivas, sino que las había mantenido en el olvido (FAO 2012; Tobar 2010). En este sentido, los resultados de las políticas de fomento a la agricultura familiar actuales no podrían observarse en el periodo 2000 – 2016 tomado para este análisis. Por lo tanto, una explicación más amplia de los programas e instrumentos que emplean puede resultar poco útil para los fines de este análisis.

El decrecimiento de la productividad agrícola de El Salvador se puede atribuir más a la inacción gubernamental sobre el subsector que a políticas fallidas. Durante el periodo, algunos organismos internacionales implementaron proyectos de desarrollo a la pequeña agricultura,

pero estos no contaban con representación nacional ni constancia a través del tiempo (véase FAO 2012). Si bien existieron programas agrícolas, estos estaban principalmente dirigidos al fomento de la agricultura extensiva y exportadora. Por tal motivo, no existe mucha evidencia de política enfocada a la producción de agricultura familiar que pueda mostrar lecciones para impulsar la productividad.

5. Aprendizaje de lecciones: hallazgos y recomendaciones

A continuación, se describe el aprendizaje extraído de los casos analizados. Ambas secciones buscan ser tan claras y concisas que sean de fácil comprensión tanto para los tomadores de decisión como para todos los interesados en el tema. Debido a la ausencia de políticas nacionales en El Salvador durante casi todo el periodo de análisis, la mayoría de las descripciones se basan en los programas de Argentina y Chile. La primera parte expone las lecciones aprendidas de los casos analizados, la lógica de los programas implementados y las instituciones que los operan. Derivada de la primera, la segunda parte propone acciones concretas que se deben incluir en el diseño de una política de agricultura de pequeña escala, familiar o de subsistencia para el caso mexicano.

5.1 Lecciones aprendidas

La participación del Estado, a través del diseño e implementación de programas que ofrezcan soluciones, es necesaria para lograr el fortalecimiento de la agricultura de pequeña escala. Los bajos niveles de activos productivos y de educación que caracterizan a la pequeña producción agrícola en los países en desarrollo restringen el desarrollo y la adopción de nuevos procesos productivos que disminuyan el hambre y la pobreza por iniciativa de los productores. Además, el modelo económico que impera en los países analizados impide la inserción al mercado de los productores menos eficientes y limita su capacidad de acceso a crédito. Esta situación consolida su condición de marginación.

Argentina y Chile han seleccionado la capacitación y el financiamiento como los instrumentos clave de sus políticas de pequeña agricultura. Argentina cuenta con un programa nacional principal con varios componentes que se dirigen a financiar proyectos de desarrollo y a transferir tecnología y capacitación a productores de acuerdo con sus necesidades. Para lograrlo, cuenta con una subsecretaría, distintas oficinas y un padrón de productores con necesidades diferenciadas. Chile cuenta con un número mayor de programas implementados por una red de 130 agencias en todo el país. En 2012, contaba con 9 programas de financiamiento y 10 de capacitación dirigidos a distintas regiones y producciones específicas. Ambos países destinan apoyos diferenciados en función de las necesidades detectadas entre los productores atendidos.

A diferencia de México, ninguno de los países analizados cuenta con transferencias económicas directas para impulsar la productividad agrícola de los pequeños productores. Si bien no se descarta la existencia de este instrumento de política en todos los países, no es un instrumento que se incluya en la política agrícola, sino en las políticas de combate a la pobreza. Esto puede tener distintas explicaciones. Una de ellas es que no todos los productores requieren una transferencia para incrementar la productividad, la capacitación y la vinculación con los mercados también son importantes. Otra explicación es que una transferencia sin capacitación, aún cuando sea necesaria, no indica la mejor forma de invertir para impulsar la productividad. Finalmente, una tercera explicación es que el valor de las transferencias, en tanto universales, no es suficiente para la adquisición de capital productivo y termina por emplearse en cubrir otras necesidades.

Las asociaciones de productores han mostrado un potencial importante para el fortalecimiento productivo de los pequeños agricultores y su inserción a cadenas de valor. Más allá del acceso al financiamiento, las unidades productivas compuestas por un productor o una familia también pueden asociarse para desarrollar economías de escala, comprar maquinaria y tecnología para la producción y organizar la producción en función de las necesidades en las zonas a las que pertenecen. Asimismo, la asociación añade fuerza a la voz de los productores para ejercer presión sobre las necesidades existentes en una comunidad. Esto se evidencia con los casos de Argentina y Chile, donde el gobierno ha reconocido o impulsado las asociaciones de productores para el desarrollo de proyectos comunitarios.

Los programas de agricultura familiar en Argentina y Chile promueven el autofinanciamiento de las organizaciones de productores y fomentan el uso de sistemas de fondos rotatorios. Si bien los dos países han financiado inicialmente los programas crédito y los créditos no son reembolsables para las organizaciones, la sustentabilidad de los recursos es una constante en sus políticas. En los dos casos se pueden observar mecanismos de asignación de crédito a los productores miembros de la asociación con recuperación de estos para que las administraciones puedan mantenerse y crecer. Los programas o componentes que financian proyectos de infraestructura, por su parte, no buscan la sustentabilidad, pero sí el impacto social en las comunidades donde se implementan.

Los dos países con mejores resultados en el crecimiento de su productividad han impulsado el desarrollo de la agricultura familiar o en pequeña escala al inicio del periodo de análisis o en años previos. Argentina comenzó con políticas de fomento a este subsector a principios de la década de los 2000 y en 2007 creó una subsecretaría para atenderlo. Chile comenzó su proceso de impulso en la década de los 90. Si bien el incremento en la productividad puede observarse de un ciclo agrícola a otro, comprender nuevas técnicas a emplear, la vinculación y asociación entre agricultores y entre estos con los mercados son procesos que requieren tiempo para consolidarse. Lograr un crecimiento constante de la productividad requiere políticas de largo plazo que puedan permanecer en el tiempo y una implementación con supervisión adecuada.

5.2 Recomendaciones

Con base en las lecciones aprendidas, a continuación, se plantean las recomendaciones a incluir en un plan o política enfocada a incrementar la productividad del subsector de agricultura familiar. La primera de ellas es definir y caracterizar la agricultura familiar como la unidad de análisis y el objetivo de las políticas. Este paso es necesario para diseñar políticas que cuenten con probabilidad de éxito. Obtener una definición adecuada de la agricultura familiar o de pequeña escala permite dejar de lado los ideales normativos y tomar decisiones en función de realidades (Tobar 2010; Berdegué y Pizarro 2014). La definición y caracterización puede comprenderse, entonces, como parte importante de la definición del problema y, por lo tanto, determinante para el éxito de las políticas.

A pesar de que en México existe una clasificación de la agricultura familiar realizada por la SAGARPA, las políticas nacionales no incluyen a este tipo o, en general, a la agricultura de pequeña escala de manera clara y diferenciada (SAGARPA y FAO 2012). Una vez generadas, la definición y caracterización requieren de una difusión que les dé reconocimiento y consenso entre los tomadores de decisión, de manera que puedan ser consideradas en la formulación de políticas. Uno de los primeros objetivos que la FAO planteó al desarrollar su propuesta de acción en El Salvador fue la creación de una definición que fuera más allá de un ejercicio académico y que se institucionalizara en leyes o reglamentos. Esto permitiría una mayor precisión en su uso para la formulación de políticas.

La siguiente recomendación es la creación de un padrón de pequeños productores, sus características y sus necesidades a través de un censo. Si bien existen padrones para la mayoría de los programas agrícolas, todos estos excluyen a una parte de los productores pequeños, lo que provoca inequidad entre los beneficiarios potenciales. La existencia de un padrón de productores es necesaria para la focalización de los recursos. Argentina muestra el ejemplo de esta recomendación. El país se apoya en el ReNAF –el registro de productores de agricultura familiar con sus características– para la toma de sus decisiones de política. El propósito de esta medida es estar más cerca de los productores y tener conocimiento de sus necesidades. En Chile, el Ministerio de Agricultura tiene registro de las organizaciones de productores, que funcionan como mediadores entre los programas gubernamentales y los productores.

El fomento a la conformación de organizaciones es una recomendación más para el caso mexicano. Las experiencias de los países con buen desempeño describen el trabajo constante con organizaciones de productores que generan proyectos comunitarios. Estas organizaciones permiten un mayor nivel de presión ante las demandas de los agricultores de una región y generan un consenso sobre los programas más adecuados. De forma adicional, la colaboración con organizaciones y no con productores de forma individual puede mejorar la administración y asignación de los recursos. Las organizaciones deben conformarse con grupos de productores con características similares para que la organización pueda ser beneficiaria de los productos o servicios de los programas. En el caso del PRODERI en Argentina, la organización puede ser beneficiaria de un beneficio siempre que, al menos, el 80% de sus miembros sean personas elegibles por el programa.

Una recomendación más es la elaboración de proyectos, planes y programas diferenciados en función de las necesidades de las unidades productivas, pero enfocados en capacitación y financiamiento. Tanto Argentina como Chile han creado políticas diferenciadas a partir del reconocimiento de la heterogeneidad de sus pequeños productores, pero ambos países han privilegiado el empleo de estos dos instrumentos. Independientemente de la creación de un sólo programa con múltiples componentes como lo hizo Argentina o la creación de varios programas como muestra el caso de Chile, es necesario buscar mecanismos de diferenciación de las estrategias de acuerdo con los distintos productores. México puede encontrar ventajas para la creación de políticas diferenciadas por su sistema federal, que permite a los estados la

creación de políticas propias que integren el conocimiento de su población, pero una coordinación y supervisión nacional es necesaria.

Finalmente, otra recomendación es buscar mecanismos de blindaje para las políticas de desarrollo agrícola que, una vez creadas, puedan consolidarse y mostrar resultados de mediano y largo plazo. Argentina ha avanzado en esta dirección con la creación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar. La creación de una subsecretaría o dependencia no garantiza que las intervenciones serán permanentes, pero agrega cierto nivel de continuidad ante los cambios de gobierno. Principalmente, entre administraciones que busquen basar sus políticas en evidencia. Otra forma más de blindaje sería la incorporación de las intervenciones en una ley nacional. La institucionalización de las acciones dirigidas a las políticas de desarrollo de la agricultura familiar puede lograr un desarrollo sostenido de ese subsector.

Cada una de las recomendaciones son pensadas para el contexto mexicano. Si bien no son políticas en sí mismas, representan puntos necesarios para diseñar una política integral enfocada a generar un impacto real en el subsector de agricultura de pequeña escala. Todas las recomendaciones enlistadas son posibles, pertinentes y tienen viabilidad en relación con los recursos y capacidades con los que cuenta el sector público enfocado al sector agrícola nacional. Por ejemplo, la creación de un padrón de beneficiarios agrícolas puede realizarse en conjunto con el próximo censo agropecuario. Estos censos ya se han realizado en el país y el último se llevó a cabo en el año 2007. Asimismo, la conceptualización y caracterización del concepto o conceptos de agricultura de pequeña escala se puede realizar mediante la solicitud a un centro de investigación como ha ocurrido con anteriormente con la generación de evidencia que busca sustento para un plan público de acción.

Es momento de dejar de lado la política de transferencias iniciada por el PROCAMPO para impulsar la productividad agrícola en México. Como se mencionó antes, los resultados de distintas las evaluaciones han mostrado que esta es una medida más asistencialista que impulso productivo. Si bien es el programa que ha llegado a un número mayor de productores pequeños y pobres, esto no significa que tendrá un efecto sobre sus unidades productivas, pues no aborda sus principales problemas: escasa capitalización, bajo o nulo acceso a financiamiento y poca educación entre los productores. La suma de estos problemas perpetúa la baja productividad y

la situación de pobreza por lo que un uso adecuado de los recursos destinados al campo debe abordarlos si espera alcanzar resultados.

Esta investigación deja muchas preguntas abiertas en relación con el desarrollo de políticas sobre pequeña agricultura. Sin embargo, tiene aportaciones importantes: destacar la importancia del problema, la urgencia de la búsqueda de alternativas y algunas acciones que han funcionado en otros contextos. Hoy en día, el tema es relevante debido a que el cambio de administración del gobierno federal abre una ventana de oportunidad para la formulación de nuevos programas de desarrollo agrícola y rural. En diversas ocasiones, el actual secretario de la SADER ha hecho pública la decisión de transformar el modelo de desarrollo al campo mexicano y la creación de nuevas políticas. Es pertinente, entonces, que el tema se traiga a discusión y que se integre en el nuevo modelo de política agrícola mexicana.

6. Referencias bibliográficas

- Aiyar, Shekhar, Christian Ebeke y Xiaobo Shao. 2016. *The Impact of Workforce Aging on European Productivity. IMF Working Papers*. Departamento Europeo: Fondo Monetario Internacional
- Arellano-González, Jesús. 2015. “Efectos de los cambios en el programa Procampo en la economía rural del sureste mexicano.” *Economía, sociedad y territorio* 15 (48): 363-395. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212015000200004
- Ayala-Ortiz, Dante A. y Andrés Solari-Vicente. 2005. “México y Estados Unidos, análisis comparativo de dos crisis agrícolas.” *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad* 12 (34): 122-146. <http://www.scielo.org.mx/pdf/espiral/v12n34/v12n34a5.pdf>
- Banco de México. 2018. “Crecimiento Económico y Productividad.” En *Informe Trimestral Julio – Septiembre 2018*, editado por Banco de México, 119-23. <http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/recuadros/%7B81E83E11-CFE1-C761-B850-8949FC923C55%7D.pdf>
- Banco Mundial. 2008. *Informe sobre el desarrollo mundial. Agricultura para el desarrollo. Panorama general*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2017. “World Development Indicators: Agricultural output and productivity.” <http://wdi.worldbank.org/table/3.3#>
- Banco Mundial. s.f. *Datos*. Consultado el 20 de abril de 2019. <https://datos.bancomundial.org/indicador/AG.YLD.CREL.KG?view=chart>
- Berdegú, Julio A. y Felipe Rojas Pizarro. 2014. “La Agricultura Familiar en Chile”, Serie Documento de Trabajo N° 152, Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial, programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Santiago, Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. https://www.indap.gob.cl/docs/default-source/descargas-agricultura-familiar-campesina/rimisp_2014_griculturafamiliarenchile.pdf?sfvrsn=2

- Cámara de Diputados. 2017. “Boletín N°. 3590. El 60 por ciento de los campesinos mexicanos sufre pobreza; urge que el Estado impulse nuevas estrategias productivas y laborales en el agro.” Cámara de Diputados, 29 de abril de 2017. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2017/Abril/29/3590-El-60-por-ciento-de-los-campesinos-mexicanos-sufre-pobreza-urge-que-el-Estado-impulse-nuevas-estrategias-productivas-y-laborales-en-el-agro>
- CONEVAL. 2013. “Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012 – 2013.” https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Especificas_Desempeno2012/SAGARPA/8_S231/8_S231_Completo.pdf
- Davis, Benjamín. 2004. “Instrumentos políticos innovadores y evaluación en el desarrollo agrícola y rural en América Latina y El Caribe.” En *Alimentación Agricultura y Desarrollo Agrícola. Temas Actuales y Emergentes para el Análisis Económico y la Investigación de Políticas (CUREMIS II)* editado por Benjamín Davis. Roma: FAO. <http://www.fao.org/3/y4940s/y4940s00.htm#Contents>
- De Grammont, Hubert C. 2010. “La evolución de la producción agropecuaria en el campo mexicano: concentración productiva, pobreza y pluriactividad.” *Andamios* 7 (13): 85-117. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632010000200005&lng=es&tlng=es.
- De los Santos-Ramos, Mauricio, Teolincacihuatl Romero-Rosales y Ernesto Bobadilla-Soto. 2017. “Dinámica de la producción de maíz y frijol en México de 1980 a 2014.” *Agronomía Mesoamericana* 28 (2): 439-453. http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1659-13212017000200439
- De Vries, Michiel S. 2010. “Performance measurement and the search for best practices”. *International Review of Administrative Sciences*, 76 (2): 313-330. <https://doi.org/10.1177/0020852309365668>
- Dewett, Kewal K. y Gurucharan Singh. 1966. *Indian Economics*. Nueva Delhi, India: Premier Publishing Company
- Dolowitz, David P. y David Marsh. 1996. "Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature." *Political studies* 44 (2): 343-357.

https://www.academia.edu/12712813/Who_Learns_What_from_Whom_a_Review_of_the_Policy_Transfer_Literature

- Dussauge, Mauricio I. 2012a. “La transferencia de políticas como fuente de innovación gubernamental: promesas y riesgos.” *Estado, Gobierno, Gestión Pública*. (19): 51-79. doi:10.5354/0717-8980.2012.21178
- Dussauge, Mauricio I. 2012b. “Transferencia de políticas y modernización administrativa. Historia (y moralejas) de cuando el programa de Mejoramiento de la Gestión ‘viajó’ a México.” *Revista de Gestión Pública* 1 (2): 237-272.
- Eichengreen, Barry, Donghyun Park y Kwano. 2011. *When Fast Growing Economies Slow Down: International Evidence and Implications for China*. Cambridge, Inglaterra: National Bureau of Economic Research. <https://www.nber.org/papers/w16919.pdf>
- Evans, Mark y Jonathan Davies. 1999. “Understanding Policy Transfer: a Multi-Level, Multi-Disciplinary Perspective.” *Public Administration* 77 (2): 361-385. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00158>
- Faiguenbaum, Sergio. 2017. *Toda una vida. Historia de INDAP y los campesinos (1962 – 2017)*. Santiago, Chile: INDAP y FAO. [http://www.indap.gob.cl/docs/default-source/default-document-library/toda-una-vida---historia-indap-y-los-campesinos-\(1962-2017\).pdf?sfvrsn=0](http://www.indap.gob.cl/docs/default-source/default-document-library/toda-una-vida---historia-indap-y-los-campesinos-(1962-2017).pdf?sfvrsn=0)
- FAO. 1996. “Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial. Cumbre Mundial sobre la Alimentación.” Roma, Italia: FAO. <http://www.fao.org/3/w3613s/w3613s00.htm>
- FAO. 2001. *Agricultural Investment and Productivity in Developing Countries*. Roma, Italia: FAO. <http://www.fao.org/docrep/003/x9447e/x9447e03.htm#d>
- FAO. 2012. *La FAO y la agricultura familiar. El caso de El Salvador*. San Salvador, El Salvador: FAO. <http://www.fao.org/3/a-as175s.pdf>
- FAO. 2014. *Agricultura familiar en América Latina y El Caribe: Recomendaciones de política*. Santiago, Chile: FAO

- FAO. 2019. "FAOSTAT." Actualizado por última vez el 18 de enero de 2019.
<http://www.fao.org/faostat/es/#data/QC>
- FIDA. 2017. "Informe de supervisión. Informe principal y apéndices." FIDA, julio de 2017.
<https://operations.ifad.org/documents/654016/654dc2cb-a6c1-4c4e-bd0a-1f1c5068ba22>
- FIRA. 2016. "Panorama Agroalimentario. Maíz 2016."
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/200637/Panorama_Agroalimentario_Ma_z_2016.pdf
- Fox, Jonathan y Libby Haight. 2010. "La política agrícola mexicana: metas múltiples e intereses en conflicto." En *Subsidios para la desigualdad* editado por Libby Haight y Jonathan Fox, 09-53. Ciudad de México: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Gobierno de Argentina. s.f.(a). *Agricultura familiar*. Consultado el 27 de mayo de 2019.
<https://www.argentina.gob.ar/senasa/programas-sanitarios/agricultura-familiar>
- Gobierno de Argentina. s.f.(b). *Ministerio de Producción y Trabajo*. Consultado el 12 de abril de 2019. <https://www.argentina.gob.ar/produccion>
- Gobierno de Argentina. s.f.(c). *Programa para el Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR)*. Consultado el 02 de abril de 2019. <https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/prodear/>
- Gobierno de Argentina. s.f.(d). *Programa para el Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI)*. Consultado el 03 de abril de 2019. <https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/proderi/>
- Gobierno de Chile. s.f.(a). *Ministerio de desarrollo social y familia*. Consultado el 11 de mayo de 2019.
http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen_info.php?a=2011
- Gobierno de Chile. s.f.(b). *Ministerio de Agricultura*. Consultado el 12 de junio de 2019.
<https://www.minagri.gob.cl/>
- Gobierno de Chile. s.f.(c). *Agricultura familiar campesina*. Consultado el 20 de junio de 2019.
<https://www.indap.gob.cl/indap/agricultura-familiar>
- Gobierno de Chile. s.f.(d). *Capacitación*. Consultado el 20 de junio de 2019.
<https://www.indap.gob.cl/servicios-indap/plataforma-de-servicios/capacitación/convenio-indap-sence>

- Gobierno de El Salvador. s. f.(a). *Censos agropecuarios*. Consultado el 17 de junio de 2019. <http://www.mag.gob.sv/direccion-general-de-economia-agropecuaria/estadisticas-agropecuarias/censos-agropecuarios/>
- Gobierno de El Salvador. s. f.(b). *PROGRAMA DE APOYO AL P.A.F.* Consultado el 12 de junio de 2019. <http://www.mag.gob.sv/direccion-general-de-desarrollo-rural/p-a-a-f/>
- González-Cruz, Jorge L. y Daniela A. Navarro-Segura. 2018. “Producción de maíz blanco en México: Los resultados de la Política Pública en el campo mexicano.” Tesis de licenciatura, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- Gow, James Ian. 1994. *Learning from Others: Administrative Innovations among Canadian Governments*. Ottawa, Canadá: Canadian Centre for Management Development.
- Hayami, Yujiro y Vernon Ruttan. 1970. “Agricultural Productivity Differences among Countries.” *American Economic Review* 60 (55): 895-911.
- INEGI. 1996. *El ABC de la productividad*. Aguascalientes, México: INEGI. http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/1334/702825128630/702825128630.pdf
- INEGI. 2007. “Censo Agrícola, Ganadero y Forestal 2007.” <https://www.inegi.org.mx/programas/cagf/2007/>
- INEGI. 2017. “Encuesta Nacional Agropecuaria 2017.” <https://www.inegi.org.mx/programas/ena/2017/>
- INEGI. 2019. “Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.” Actualizado por última vez el 03 de junio de 2019. <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Tabulados>
- James, Oliver y Martin Lodge. 2003. “The Limitations of ‘Policy Transfer’ and ‘Lesson Drawing’ for Public Policy Research”. *Political Studies Review*, 1 (2): 179-183. <https://doi.org/10.1111/1478-9299.t01-1-00003>
- Kohler-Koch, Beate. 2002. “European Networks and Ideas: Changing National Policies?” *European Integration online Papers* 6 (6). <https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=771116074111073002004079107105080>

0250690070350370880481021030970090000270260620100060380070141010940140
1606711700105702103400608200007101612510409310311501908806505302111712
2127107125006120094087120101013021110116122111123001003069124082085000
&EXT=pdf

Lattuada, Mario. 2014. "Políticas de desarrollo rural en la Argentina. Conceptos, contexto y transformaciones." *Temas y debates* (27): 13-47.
<https://core.ac.uk/download/pdf/61702024.pdf>

Lau, Lawrence J. y Pan A. Yotopoulos. 1989. "The meta-production function approach to technological change in world agricultura." *Journal of Development Economics* 31 (2): 241-269. [https://doi.org/10.1016/0304-3878\(89\)90014-X](https://doi.org/10.1016/0304-3878(89)90014-X)

Mamadouh, Virginie, Martin De Jong y Konstantinos Lalenis. 2003. "An Introduction to Institutional Transplantation." *Discussion Paper Series* 9 (13): 273-292.

Mejia, Maria y Derrell S. Peel. 2009. "Determining the Feasibility of Yellow Corn Production in Mexico." *Agricultural Economics Oklahoma State University*
<https://core.ac.uk/download/pdf/6995641.pdf>

Merino, Mauricio. 2010. "Los programas de subsidios al campo: las razones y las sinrazones de una política mal diseñada." En *Subsidios para la desigualdad* editado por Libby Haight y Jonathan Fox, 55-72. Ciudad de México: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

OCDE. 2014. *Perspectives on Global Development 2014: Boosting Productivity to Meet the Middle-Income Challenge*. OCDE Publishing. https://read.oecd-ilibrary.org/development/perspectives-on-global-development-2014_persp_glob_dev-2014-en#page1

OCDE. 2019. "Evaluación y recomendaciones de política." En *Políticas Agrícolas en Argentina*, 17-36. París: OCDE Publishing. <https://doi.org/10.1787/5d413897-es>.

Page, Edward y Jane Mark-Lawson. 2010. "Outward-looking policy making." En *Making Policy in Theory and Practice*, editado por Hugh Bochel y Sue Duncan, 47-63. Bristol: The Policy Press.

- Porter, Michael E. y Klaus Schwab. 2008. *The Global Competitiveness Report 2008–2009*. Ginebra: World Economic Forum. http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2008-09.pdf
- Portilla R., Belfor. 2000. “La política agrícola en Chile: lecciones de tres décadas.” Santiago, Chile: CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4674/1/S00010027_es.pdf
- Presidencia de la República. 1994. “DECRETO que regula el Programa de Apoyos Directos al Campo denominado PROCAMPO.” *DOF*, 25 de julio de 1994. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4719768&fecha=25/07/1994
- Rascón, Fernando, Claudia Hernández y Julieta Salazar. 2006. “Tipología de productores.” En *Escenario y actores en el medio rural*, editado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, 119-152. https://doctrina.vlex.com.mx/vid/tipologia-productores-678952465?_ga=2.129683790.393302776.1560654877-730540260.1560654877
- Rose, Richard. 1991. “What is Lesson-Drawing?” *Journal of Public Policy*, 11 (1): 3-30.
- Rose, Richard. 2005. *Learning from Comparative Public Policy*. London: Routledge.
- Rubio-Barceló, Eulalia. 2002. “Nuevas herramientas conceptuales para el análisis de políticas públicas: la literatura de difusión y transferencia de políticas.” *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (25): 23-31. <https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path%5B%5D=332&path%5B%5D=332>
- SAGARPA y FAO. 2012. *Agricultura familiar con potencial productivo en México*. <http://www.fao.org/3/a-bc944s.pdf>
- Sánchez-Cano, Julieta E. 2014. La política agrícola en México.” *Revista Mexicana de Agronegocios*, 35 (6): 946-956. <http://www.redalyc.org/pdf/141/14131676004.pdf>
- Scott, John. 2010. Subsidios Agrícolas en México: ¿quién gana, y cuánto? En *Subsidios para la desigualdad*, editado por Libby Haight y Jonathan Fox, 73-128. Ciudad de México: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

- SIAP. 2019. “Balanza comercial agropecuaria y agroindustrial. Enero 2019.” https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/448963/Balanza_Comercial_Agropecuaria_y_Agroindustrial_enero_2019.pdf
- Solow, Robert M. 1956. “A Contribution to the Theory of Economic Growth.” *The Quarterly Journal of Economics* 70 (1): 65-94.
- Tobar, Jaime M. 2010. “Apoyo a la rehabilitación productiva y el manejo sostenible de microcuencas en municipios de Ahuachapán a consecuencia de la tormenta Stan y la erupción del volcán Ilamatepec.” <http://www.fao.org/climatechange/30339-0a58da6ac535c01a7f55c7f6ff0531f6b.pdf>
- UCAR. 2013. “Elaboración y medición de Indicadores RIMs de Segundo Nivel. Programa para el Desarrollo de Áreas Rurales PRODEAR - FIDA 713 –AR.” <http://www.ucar.gob.ar/images/publicaciones/acg/Consultor%C3%ADa%20RIMS%20Zenobi%20PRODEAR%20con%20tapa.pdf>
- Urcola, Marcos A. 2018. Promoción, Desarrollo y Persistencia de la Agricultura Familiar y sus Formas Asociativas: el caso de las asociaciones apícolas en la provincia de Chaco, Argentina (1999-2015). *Revista de Economía e Sociología Rural*, 56 (2): 293-310. <https://dx.doi.org/10.1590/1234-56781806-94790560207>
- Valentín-Garrido, José Miguel, Aurelio León-Merino, Martín Hernández-Juárez, Dora Ma. Sangerman-Jarquín y Esteban Valtierra-Pacheco. 2016. Evaluación del programa PROAGRO productivo en comunidades rurales de la sierra norte de Puebla. *Revista mexicana de ciencias agrícolas* 7 (2): 413-425. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-09342016000200413&lng=es&tlng=es.
- Yúnez-Naude, Antonio. 2010. Las políticas públicas dirigidas al sector rural: el carácter de las reformas para el cambio estructural. En *Los grandes problemas de México. Economía rural*, editado por Antonio Yúnez-Naude, Nora Lustig y Alfonso Castañeda-Sabido. Ciudad de México: El Colegio de México.