



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

## FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

“APOYO SUBSIDIARIO EN EL SECTOR AGRÍCOLA NACIONAL ‘ESTUDIO DE CASO DEL PROGRAMA PARA LA ADQUISICIÓN DE ACTIVOS PRODUCTIVOS EN SU COMPONENTE DE DESARROLLO RURAL DURANTE 2009’ A CARGO DE LA SAGARPA”

**T E S I N A**

PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN RELACIONES  
INTERNACIONALES  
PRESENTE:  
SONIA FABIOLA SALMERÓN PORTUGUEZ

ASESOR: LIC. JOSÉ LUIS CHÁVEZ DELGADO





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN**  
**JEFATURA DE RELACIONES INTERNACIONALES**

---

---

**Nombre de la Tesina:** "APOYO SUBSIDIARIO EN EL SECTOR AGRÍCOLA NACIONAL 'ESTUDIO DE CASO DEL PROGRAMA PARA LA ADQUISICIÓN DE ACTIVOS PRODUCTIVOS EN SU COMPONENTE DE DESARROLLO RURAL DURANTE 2009' A CARGO DE LA SAGARPA"

**Nombre del Asesor de Tesis:** Lic. José Luis Chávez Delgado

**Nombre del egresado que participa en la elaboración de la tesina:**

Sonia Fabiola Salmerón Portuguez

No. de cuenta: 30118068-7

México, D.F., febrero de 2012.

---

---

## CONTENIDO

### Introducción

<b>1. Marco Teórico de referencia de Michael Porter “Ventaja Competitiva”, El modelo de las Cinco Fuerzas o Diamante</b>	<b>8</b>
1.1 Teoría de las Cinco Fuerzas de Porter	9
1.2 La Ventaja Competitiva de Michael Porter	11
1.3 Análisis estructural de las industrias	13
1.3.1 Barreras contra la entrada	13
1.3.2 Análisis estructural y Estrategia Competitiva	16
1.4 Estrategia Competitiva de Michael Porter	17
1.4.1 ¿Cómo formular una Estrategia Competitiva?	17
1.5 Tecnología y Ventaja Competitiva	21
1.5.1 Tecnología y Ventaja Competitiva	22
1.5.2 Tecnología y poder del cliente	22
1.5.3 Tecnología y rivalidad	22
1.5.4 Cambio tecnológico y el atractivo de la industria	23
1.5.5 Estrategia Tecnológica	23
1.6 EL gobierno como fuerza en la competencia de la industria	25
<b>2. Entorno de las actividades agrícolas en México</b>	<b>33</b>
2.1 Tendencias del Sector Agrícola	33
2.2 Elementos del entorno internacional	33
2.2.1 Producción y mercados agrícolas mundiales	33
2.2.2 La Política Agrícola en países desarrollados y su incidencia en el sector agropecuario nacional	36
2.3 Elementos del entorno nacional	39
2.3.1 Papel e importancia de la agricultura en el sistema agroalimentario	39
2.3.2 La política de Desarrollo Agrícola en México	40
2.4 Contexto de los principales elementos de la Política Agrícola actual	43
2.4.1 Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)	44
2.4.2 Programa para la Adquisición de Activos Productivos (PAAP)	46
2.4.3 Programa de Atención a Problemas Estructurales (PAPE)	48

---

---

<b>3. Programa para la Adquisición de Activos Productivos en su Componente de Desarrollo Rural, 2009</b>	<b>52</b>
3.1 Contexto de la Política Pública	53
3.1.1 Marco jurídico normativo	53
3.2 Disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo, del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012 y Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (DPEF), 2009	54
3.3 Reglas de Operación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	56
3.3.1 Objetivo del programa	56
3.3.2 ¿Cómo funciona el programa?	57
3.4 Análisis de las principales acciones del Programa	57
<b>4. Conclusiones</b>	<b>72</b>

## **Bibliografía**

## **Anexos**

---

---

## Introducción

El objetivo de esta investigación es presentar un análisis sobre el estudio de caso del Programa para la Adquisición de Activos Productivos en su Componente de Desarrollo Rural (PAAP), a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Situarlo en el contexto internacional, para que, con base en el marco teórico que estableció Michael Porter sobre la Ventaja Competitiva y Estrategia Competitiva analizar y elaborar posibles estrategias que coadyuven a que los productores agrícolas nacionales se presenten en ventaja competitiva frente a los competidores externos.

El PAAP es uno de ocho programas de apoyo subsidiario de la SAGARPA, cuya función es entregar apoyos para inversiones de tres tipos:

- Infraestructura productiva.
- Maquinaria y equipo, y para material vegetativo.
- Especies zootécnicas y acuícolas.

Dichos apoyos se entregan de forma monetaria y contra obra realizada (esquema de reembolso). Con base en las teorías de Michael Porter, se analizará la operación del programa a fin de verificar la congruencia de su objetivo con el cumplimiento del objetivo nacional de contribuir al incremento de los bienes de capital de la población rural; para elaborar propuestas de Estrategias Competitivas, que sitúen a los productores nacionales en ventaja competitiva frente a los competidores externos.

La selección del tema y del estudio de caso del PAAP tiene su origen en la importancia de éste para las Relaciones Internacionales. Como tema estratégico para la vida nacional, nace una política exterior que sugiere aprovechar los beneficios de la globalización en la actualidad, para poder ofrecer al mundo globalizado una mayor productividad y competitividad<sup>1</sup>, es decir, una gama de productos agropecuarios que beneficien a la productividad nacional y sus relaciones económicas con el exterior.

En este contexto, es de gran importancia situar a los productores agropecuarios nacionales en ventaja competitiva respecto de los competidores extranjeros, los cuales juegan el papel de rivales en su mayor parte; como lo son las grandes transnacionales, ya que cuentan con una estrategia competitiva que los hace presentes en todo el mundo, y de esta manera tienen la capacidad para abastecer al mercado que lo demande.

---

<sup>1</sup> Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2007-2012, en [www.sre.gob.mx/prosec/progsectsre.pdf](http://www.sre.gob.mx/prosec/progsectsre.pdf)

---

---

Una estrategia que coloque a los productores agropecuarios nacionales en ventaja, deberá contribuir a obtener la capacidad para producir y abastecer al mercado interno, de esta manera, se podrán disminuir las importaciones de productos agropecuarios.

A fin de utilizar el marco teórico de Michael Porter, se requirió un análisis de la industria en que se desenvuelve el PAAP, principalmente se consideraron cuatro puntos como importantes, los cuales serán los hilos conductores que nos permitirán conocer la situación en que se encuentra actualmente el programa en relación con sus competidores, los cuales serán utilizados para la elaboración de las Estrategias Competitivas, y son los siguientes:

- Verificar la congruencia de los objetivos del programa con las prioridades nacionales y sectoriales de mediano y corto plazos, así como lo establecido en la legislación y normativa aplicables.
- Verificar el cumplimiento del objetivo del Programa de contribuir al incremento del valor de los activos de capital de la población rural y pesquera.
- Analizar la oportuna y adecuada entrega de subsidios a la población rural y pesquera del Programa para la Adquisición de Activos Productivos en su componente de Desarrollo Rural.
- Analizar la cobertura de las unidades económicas rurales y pesqueras beneficiadas por el Programa para la Adquisición de Activos Productivos en su Componente de Desarrollo rural.

El presente análisis se basa en la teorías mencionadas, las cuales van a contribuir a la mejora del programa; utilizando una visión empresarial para los pequeños y medianos productores agropecuarios nacionales que coadyuve a tener mayor participación en el mercado nacional e internacional, a fin de producir con una ventaja competitiva que asegure estabilidad y diferenciación, aportando elementos como los que nos proporciona la bibliografía de Michael Porter.

La estructura del presente análisis, se elaboró de acuerdo con los objetivos establecidos en la política pública; asimismo, se formularon hipótesis, las cuales van a desarrollarse a lo largo del estudio de caso, y son las siguientes:

En general, los subsidios del PAAP cumplen el objetivo de contribuir al incremento de los bienes de capital de la población rural y pesquera; no obstante, la SAGARPA no cuenta con información suficiente para verificar el adecuado uso y aplicación de los recursos del Programa; con mecanismos de especialización de los productos, de los apoyos otorgados que contribuyan en la elaboración de estrategias que lo diferencien de los demás competidores, ni tampoco con mecanismos para situar al

sector agropecuario nacional en ventaja competitiva respecto de sus demás competidores, sobre todo de los externos. Por lo anterior, se elaboraron las siguientes hipótesis específicas:

- Los objetivos del PAAP son congruentes con las prioridades nacionales y sectoriales de mediano y corto plazo, así como lo establecido en la legislación y normativa aplicables.
- Los subsidios entregados por medio del PAAP en su componente de Desarrollo Rural no cumplen el objetivo de contribuir al incremento de valor de los bienes de capital de la población rural y pesquera.
- El programa no cuenta con mecanismos que permitan verificar la oportuna y adecuada entrega de los subsidios de la población rural y pesquera.
- El programa no cuenta con mecanismos para evaluar la cobertura de las unidades económicas rurales y pesqueras beneficiadas.

Para identificar la congruencia entre los objetivos del PAAP y las hipótesis planteadas, así como el resultado del análisis de la información recabada en relación al cumplimiento de éstas, se presenta el siguiente esquema:

<b>Objetivos</b>	<b>Hipótesis</b>	<b>Respuesta</b>
Verificar la congruencia de los objetivos del programa con las prioridades nacionales y sectoriales de mediano y corto plazos, así como lo establecido en la legislación y normativa aplicables.	Los objetivos del PAAP son congruentes con las prioridades nacionales y sectoriales de mediano y corto plazo, así como lo establecido en la legislación y normativa aplicable.	Hipótesis acertada
Verificar el cumplimiento del objetivo del Programa de contribuir al incremento del valor de los activos de capital de la población rural y pesquera.	Los subsidios entregados por medio del PAAP en su componente de Desarrollo Rural no cumplen el objetivo de contribuir al incremento de valor de los bienes de capital de la población rural y pesquera.	Hipótesis acertada
Analizar la oportuna y adecuada entrega de subsidios a la población rural y pesquera del Programa para la Adquisición de activos Productivos en su componente de Desarrollo Rural.	El programa no cuenta con mecanismos que permitan verificar la oportuna y adecuada entrega de los subsidios de la población rural y pesquera.	Hipótesis acertada
Analizar la cobertura de las unidades económicas rurales y pesqueras beneficiadas por el Programa para la Adquisición de Activos Productivos en su Componente de Desarrollo rural.	El programa no cuenta con mecanismos para evaluar la cobertura de las unidades económicas rurales y pesqueras beneficiadas por el Programa.	Hipótesis acertada

---

El cuadro muestra que aún con la congruencia entre los objetivos del presente análisis y las hipótesis planteadas, éstas fueron comprobadas, la explicación se va desarrollando en el presente estudio, pues fueron resultado del procesamiento de la información obtenida y demuestra que los supuestos fueron acertados.

Después de haber realizado el presente análisis se decidió incluir a continuación la tercera columna, la cual corresponde al fundamento de la respuesta a las hipótesis planteadas, ilustra el por qué se comprobó la hipótesis planteada:

<b>Fundamento a la respuesta de las Hipótesis</b>	
a)	Hipótesis acertada, aun con la alineación de los objetivos del programa tanto en su normativa, como lo establecido en la legislación aplicable, el programa tiene un núcleo duro excesivamente rígido que no le permite el cumplimiento de su objetivo.
b)	Hipótesis acertada, el programa no va poder cumplir con su objetivo planteado mientras no se implementen medidas de adaptación a la influencia de factores externos.
c)	Hipótesis acertada, el programa no tiene la capacidad para conocer su grado de cobertura, lo cual lo coloca automáticamente en desventaja competitiva, porque no conoce su verdadero alcance.
d)	Hipótesis acertada, el programa no cuenta con mecanismos que le permitan conocer la cobertura real, lo cual significa que no conoce las necesidades de la población que lo demanda.

Las cuatro hipótesis específicas fueron acertadas debido a que el PAAP tiene diversas carencias, entre las principales se encuentra el incumplimiento de su objetivo como política pública, no conoce su cobertura, lo cual lo hace vulnerable ante los grandes productores internacionales que, en su mayoría ya se sitúan en ventaja competitiva. A lo largo de los cuatro capítulos que integran este trabajo se explica cómo es que el PAAP se situó en la presente situación y cómo es que puede situarse en Ventaja Competitiva.

La investigación comprende cuatro capítulos desarrollados conforme a la materia de estudio; en el primer capítulo titulado “Marco Teórico de referencia Ventaja Competitiva, el modelo de las cinco fuerzas o diamante de Michael Porter”, se analiza en forma general el método de análisis con visión empresarial sobre el comportamiento de las industrias, con base en una serie de características se examina al programa a fin de identificar sus fortalezas y debilidades, para posteriormente elaborar un análisis de la estrategia que implementó la SAGARPA en la operación del PAAP durante 2009.

El segundo capítulo “Entorno de las Actividades Agrícolas en México” se contextualiza al sector agropecuario nacional frente a los mercados internacionales, se describe el entorno en el cual se

---

---

desarrolla la agricultura del país y se analiza la política de desarrollo agrícola nacional impulsada durante los últimos años; en este capítulo se estudian los factores condicionantes del desarrollo agropecuario del país que constituyen tanto restricciones como incentivos, utilizando como base la teoría de Michael Porter para la identificación de dichos factores, así como la aplicación de las principales políticas públicas implementadas en el sector por el gobierno mexicano.

En el tercer capítulo se analiza el Programa de Atención a Problemas Estructurales analizando la congruencia de las prioridades nacionales con el objetivo del programa, y el marco jurídico aplicable. También, se analizan cuatro puntos considerados como las acciones más importantes del Programa que son: 1) la congruencia del objetivo del programa con las prioridades nacionales; 2) el cumplimiento del objetivo del programa de contribuir al incremento en el valor de los activos productivos de la población rural y pesquera; 3) los mecanismos de oportuna y adecuada entrega de los subsidios; y 4) el nivel de cobertura de las unidades económicas y pesqueras beneficiadas por el Programa.

Asimismo, se analiza la estructura actual y tendencias principales de la producción agrícola nacional de acuerdo con las influencias del exterior.

Finalmente en el cuarto y último capítulo se presentan las conclusiones y se anexa el glosario que contiene información de los términos utilizados a lo largo del presente análisis.

---

---

## Capítulo 1

### Marco Teórico de referencia de Michael Porter “Ventaja Competitiva”, El modelo de las cinco Fuerzas o Diamante

Durante los años setenta y ochenta, Michael Eugene Porter elaboró la teoría de la Gerencia Estratégica, que estudia cómo una empresa o una región pueden construir una ventaja competitiva y sobre ella desarrollar una Estrategia Competitiva.

Porter escribió la teoría de la Ventaja Competitiva y Estrategia Competitiva, donde desarrolló un análisis sobre un modelo llamado “las Cinco Fuerzas o Diamante” que consiste en estudiar a cualquier industria en términos de rentabilidad, y establece que la rivalidad con los competidores en una industria viene dada por cuatro elementos o fuerzas que, combinadas, crean una quinta fuerza: la rivalidad entre los competidores.

Para el presente estudio se utilizaron los postulados fundamentales de la Ventaja Competitiva y la Estrategia Competitiva, propuesta en 1982\*, donde menciona dos aspectos básicos que se deben considerar para la selección de una estrategia competitiva adecuada dentro de una empresa. En primer lugar se menciona con qué recursos cuenta una industria y cuál es su rentabilidad, es decir: ¿la infraestructura con que cuenta dicha industria es rentable?, y la segunda cuál es la posición competitiva que ocupa dentro de un sector industrial; es decir: ¿qué lugar estratégico ocupa dentro de su ambiente industrial?

Con base en los aspectos anteriores, Porter elaboró un modelo que propone primero entender las industrias y la competencia para formular una estrategia global. La estrategia competitiva es el punto de partida de la teoría donde se formulan cinco aspectos importantes que contribuyen a evaluar el valor y la proyección futura de empresas o unidades de negocio que operan en dicho sector. La segunda teoría que se utilizará para el presente estudio es “La Ventaja Competitiva”, ya que es considerada como el punto de partida entre la estrategia y su instrumentación.

La Ventaja Competitiva establece la conveniencia de las actividades que pueden favorecer su desempeño como innovaciones, o instrumentos que ayuden a implementar una cultura que haga recordar el producto final a la población a fin de establecer un vínculo entre recordarlo y convertirlo en necesidad. Porter afirma que la ventaja competitiva no es un tema nuevo, ya que es fruto de la combinación de varias

---

\* La Teoría de la Estrategia Competitiva tiene su origen en 1975, no obstante el libro se imprimió en 1982, la Teoría de la Ventaja competitiva fue el fruto de 10 años de trabajo por parte de su autor, para finalmente imprimir el libro en 1987, ambas tuvieron un auge en los años 70's y 80's.

---

---

disciplinas que directa o indirectamente influyen en el mercado, la producción, el control, las finanzas y muchas otras actividades de investigación. Sin embargo, ésta no puede entenderse si no se combinan todas estas perspectivas en una empresa entera. Una empresa puede tener multitud de puntos fuertes y débiles frente a sus rivales, hay dos tipos de ventaja competitiva a su alcance para mantenerla sustentable “costos bajos y la diferenciación”<sup>1</sup>: Ambas provienen a su vez de la estructura de la industria, la importancia del punto débil o fuerte depende del impacto que se tenga en el costo relativo o en la diferenciación.

Para facilitar la comprensión del tema resulta necesario explicar en primer lugar qué son las cinco fuerzas o diamante que propone Porter, posteriormente se definirán con detenimiento las teorías que propuso Porter respecto de la Ventaja Competitiva y la Estrategia Competitiva, las cuales se desarrollan a continuación.

### **1.1 Teoría de las cinco fuerzas de Porter**

El modelo de las Cinco Fuerzas de Porter propone analizar un sector industrial para determinar su rentabilidad, con el fin de posicionar una empresa en ventaja competitiva dentro de una industria. Las cinco fuerzas que Michael Porter propuso, son:

1.- Poder de negociación de los clientes. Se refiere a la capacidad que existe en el sector para negociar con los clientes, cuando la capacidad de los clientes es tal que influye en los precios finales de los productos, o logra integrar un cambio en el producto que lo hace mejor o contiene más o menos servicios en el mismo producto, también el comportamiento de los clientes influye en lo que pueda ofrecer la industria, entonces, es el poder de negociación de los clientes es la vertiente que los industriales deben estudiar para hacer que este sector se adecúe a lo que se ofrece y no suceda lo contrario.

2.- Poder de negociación de los proveedores. La capacidad de negociar con los proveedores, se considera generalmente alta, ya que la imposición de los precios altos por parte de estos es generalmente alta, no obstante, no tienen mucha oportunidad de hacerlo por riesgo de nuevos entrantes o sustitutos, sin embargo si son capaces de influir en los precios finales. Algunos factores influyentes en la segunda fuerza son:

- Facilidades o costos para el cambio de proveedor.
- Grado de diferenciación de los productos del proveedor.
- Presencia de productos sustitutos.
- Costo de los productos del proveedor en relación con el costo del producto final.

---

<sup>1</sup> Sin una ventaja competitiva sustentable, el desempeño por arriba del promedio suele ser una señal de cosecha. En Michael Porter. **Estrategia Competitiva**, Patria, 2009. P.5.

---

---

3.- Amenaza de nuevos entrantes. La entrada de nuevos participantes en una industria provoca que la competencia se vea mucho mas reflejada y se observa en los precios cambiantes, nuevos productos, nuevas tecnologías, etc. Cuando existe una amenaza rival se distingue porque son capaces de participar en elevar el nivel requerido de los productos que se ofrecen, bajar sus precios, querer revolucionar su producto en el mercado. Es aquí donde las industrias que ya compiten dentro de un sector deben implementar flexibilidad ante la presencia de nuevos entrantes que amenazan con arrebatar el mercado, algunos factores que definen ésta fuerza y que ayudan a crear barreras contra los rivales son:

- *Existencia de barreras de entrada.*
- *Diferencias de producto en propiedad.*
- *Valor de la marca.*
- *Costos de cambio.*
- *Acceso a la distribución.*
- *Ventajas absolutas en coste.*
- *Represalias esperadas.*
- *Mejoras en la tecnología* <sup>2</sup>

4.- Amenaza de productos sustitutos. Los sustitutos son siempre los limitantes de los precios en una industria, Porter los denomina como el “techo financiero” que tiene una industria para ofrecer su producto en relación a los mercados globales. Es decir, son considerados como el margen máximo de precio en que puede influir su producto, pero además menciona dentro de sus libros que una herramienta para abatir los productos sustitutos es la *diferenciación*. Como no lo han logrado implementar las empresas farmacéuticas que surgieron con los productos sustitutos y no han logrado ofrecer la calidad del producto original.

5.- Rivalidad entre los competidores. Más que una fuerza, la rivalidad entre los competidores viene a ser el resultado de las cuatro anteriores. “La rivalidad entre los competidores define la rentabilidad de un sector: cuanto menos competido se encuentre un sector normalmente será más rentable y viceversa<sup>3</sup>”. Las fuerzas de la industria van a determinar la capacidad de competencia de cada participante, se denomina rivalidad porque es un estado latente en el que nunca se encuentra estará inerte, pues constantemente surgen nuevos productos que van a revolucionar la industria, y es así como la competencia se rige, en la medida en que se cuenta con la capacidad de adaptación en relación al ambiente de trabajo de los mercados globales.

El esquema de dichas fuerzas se muestra a continuación en la figura número 1:

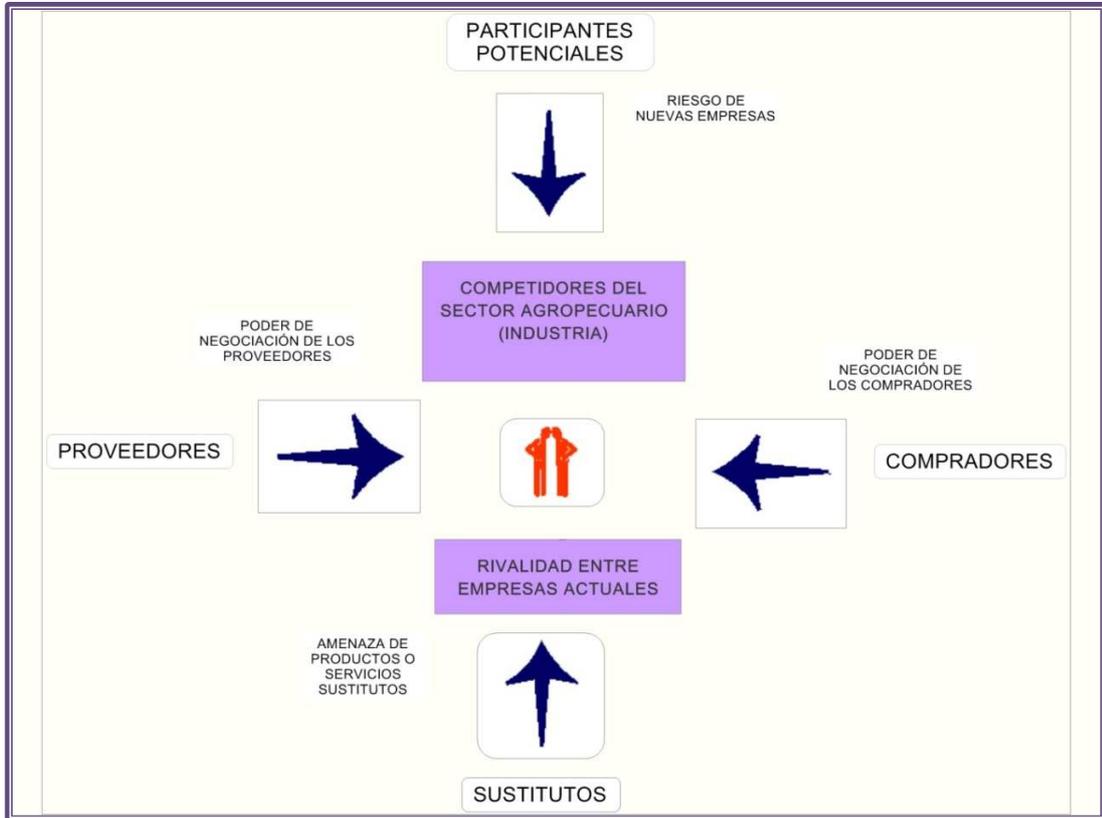
---

<sup>2</sup> Michael Porter, *op.Cit.*, pp. 23-31.

<sup>3</sup> Michael Porter, *op.Cit.*, pp. 13-28.

Figura 1:

## FUERZAS QUE IMPULSAN LA COMPETENCIA EN LA INDUSTRIA



Fuente: Elaboración propia con base en el libro de Michael Porter. **Estrategia Competitiva**, Patria, 2009, p. 20.

### 1.2 La Ventaja Competitiva de Michael Porter

La Ventaja Competitiva se basa en la búsqueda de una posición favorable dentro de una industria. Su finalidad es establecer una posición rentable y sustentable frente a las fuerzas que rigen la competencia en la industria. Determina la competencia, el éxito o fracaso de una empresa; establece la conveniencia de las actividades que pueden favorecer su desempeño como las innovaciones o la tecnología.

Toda industria sin importar si es nacional o internacional, o si se produce un bien o un servicio, se encuentra expuesta a las cinco fuerzas de la competencia: la entrada de los competidores, la amenaza de los sustitutos, el poder negociador de los compradores, el poder negociador de los proveedores y la

---

---

rivalidad entre los competidores.<sup>4</sup> El fin principal de la teoría es hallar la estrategia para enfrentar esas reglas y modificarlas a su favor.

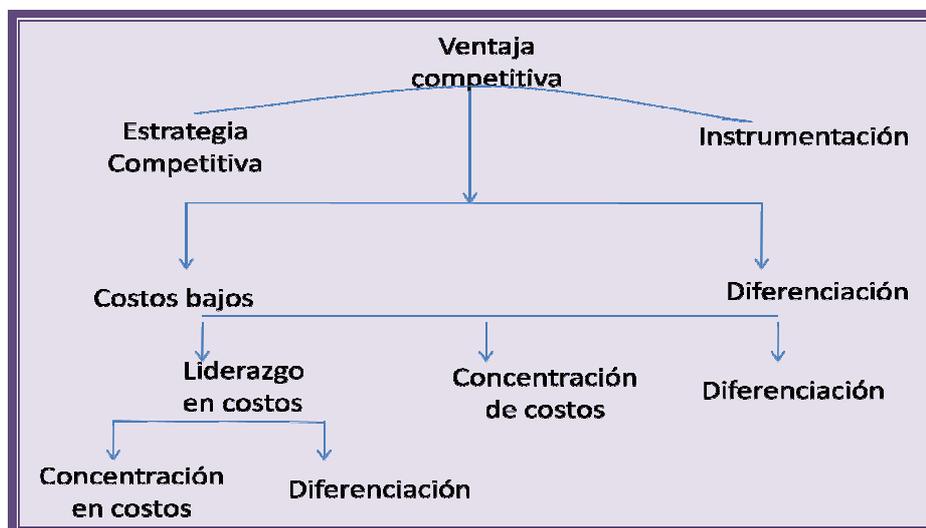
Los cinco factores de la competencia determinan la rentabilidad de una industria que depende de la estructura de ésta y no del producto, ni de si ofrece poca o mucha tecnología. Por otro lado los compradores inciden en los precios, lo mismo sucede con la amenaza de sustitución. También influyen los costos y en la inversión porque los clientes más poderosos exigen un servicio de mayor calidad.

Asimismo, si la estructura de la industria se mantiene estable, ésta puede cambiar a medida de que evoluciona el sector industrial, dicho cambio en la estructura puede resultar positivo o negativo.

La ventaja competitiva es el puente entre la estrategia y su instrumentación. La cuestión básica para un mejor desempeño más que dedicarse a procurar a largo plazo es la Ventaja Competitiva Sustentable; aunque una empresa puede tener multitud de puntos fuertes y débiles frente a sus rivales hay dos tipos de ventajas competitivas a su alcance: “costos bajos y diferenciación”<sup>5</sup>. Estos a su vez dan origen a estrategias genéricas que coadyuvan a lograr un desempeño superior al promedio de la industria como se ilustra en la figura número 2:

Figura 2:

LA VENTAJA COMPETITIVA COMO EL PUENTE ENTRE LA ESTRATEGIA Y SU INSTRUMENTACIÓN



Fuente: Elaboración propia con base en el libro de Michael Porter. **Ventaja Competitiva**, Patria, México, 2009, pp. 34-120.

---

<sup>4</sup> **Ibid.** Pp. 25 - 30.

<sup>5</sup> Michael Porter. **Ventaja Competitiva**. Patria, México, 2009, p. 3.

---

---

### 1.3 Análisis estructural de las industrias

Cualquier empresa de cualquier tipo tiene ya una estrategia, que no necesariamente es competitiva, ya sea explícita o implícitamente pudo haberla desarrollado, en su proceso de planeación o actividades cotidianas.

Con la planeación estratégica se obtienen importantes beneficios, pues en efecto, con ella se garantiza que por lo menos las políticas sean coordinadas y canalizadas hacia un conjunto de metas, y se van direccionando en departamentos o sectores que se encargan cada uno de ellos a un tema en específico.

Porter menciona que para poder desarrollar una estrategia competitiva óptima, es necesario anticipar un análisis de la estructura de la industria y de los competidores. El análisis estructural es el marco de referencia para entender las cinco fuerzas fundamentales de la competencia en un sector industrial. Para el presente análisis se entenderá como definición de *industria* al “grupo de empresas fabricantes de productos semejantes entre sí”<sup>6</sup>, tal y como lo señala el autor, ya que a lo largo del presente trabajo se cita a la palabra industria haciendo referencia al sector agropecuario en su conjunto.

El análisis de la estructura de la industria, o “análisis estructural”, busca ante todo identificar las características esenciales de un sector industrial basadas en la economía y en la tecnología y la influencia que tienen el ambiente donde habrá que establecer la estrategia competitiva.

Los nuevos participantes en una industria aportan más capacidad, el deseo de conquistar participación en el mercado y, a menudo, grandes recursos. “Ello puede hacer que se reduzcan los precios o que se inflen los costos de las compañías establecidas”<sup>7</sup>. Como se mencionó en el punto anterior donde se habla de las cinco fuerzas, una de ellas es precisamente la amenaza de nuevos competidores que llegan a imponer nuevos precios, aquí se va analizar cómo es que éstos llegan incluso a imponer nuevas tendencias y nuevas tecnologías.

#### 1.3.1 Barreras contra la entrada

Las principales fuentes de las barreras contra la entrada son seis:

1. *Economías de escala.*
2. *Diferencia de productos.*
3. *Necesidades de capital.*
4. *Costos cambiantes.*
5. *Acceso a los canales de distribución.*

---

<sup>6</sup> Michael Porter, *op. Cit.*, p. 5.

<sup>7</sup> *Ibid.* Pp. 7-9.

---

---

6. *Desventajas de costos independientes de las economías de escala.*<sup>8</sup>

Cuando una compañía que produce un bien A y que también tiene la capacidad para producir un bien B, se conoce como economías a escala y en general ocurre cuando se aprovecha la infraestructura de la industria para producir otro bien, por ejemplo: en el sector agrícola cuando se cosecha maíz, el de baja calidad se utiliza para forraje y de la misma manera continúa siendo un negocio aunque en menor escala pero no se desperdicia y se obtiene una ganancia extra.

Un producto “diferente” se logra establecer cuando una empresa ha logrado imponer tanto su marca como su servicio o su identificación, su personalidad, es entonces cuando la gente comienza a identificarlo por la marca e independientemente del producto que se trate se asocia a la marca comercial.

La diferenciación sirve para levantar una barrera natural contra nuevos integrantes a los cuales les tomará más tiempo entrar al mercado cuando ya existen productos en la industria que se adueñan del concepto que se ofrece y más aún que ya cuentan con la lealtad de sus consumidores.

Las necesidades de capital, son todas aquellas necesidades de invertir para reforzar la infraestructura, así como hacer toda clase de publicidad o investigación que sea capaz de atraer nuevos clientes, toda actividad relacionada a la inversión de activos que creen una barrera contra la entrada.

Cuando un comprador no sufre los costos cambiantes derivados del cambio de un proveedor a otro genera una barrera contra la entrada de nuevos competidores. El grado de flexibilidad de una empresa para absorber los costos cambiantes de los proveedores es básico si se desea crear barreras naturales contra la entrada de nuevos competidores.

En la manera en que se pueda acceder a un producto por su facilidad de adquisición se considera que el producto cuenta con un “*acceso a los canales de distribución*”, esta vertiente sugiere que se forje una barrera contra el ingreso de nuevos competidores de manera que una empresa facilite el acceso de su productos para que, cuando la nueva empresa necesite garantizar la distribución de su producto, le resulte más difícil. Un ejemplo de canales de distribución son los supermercados, en ellos se pueden encontrar diversos productos para el hogar, el auto, las mascotas, etc., un supermercado representa una fácil manera de hacer llegar el producto a la población objetivo.

Algunas empresas que ya se encuentran establecidas en un mercado, con el tiempo y la experiencia pueden obtener ventajas en costos, las cuales no están al alcance de las pequeñas empresas, aún con los esfuerzos que hagan difícilmente lo alcanzaran, esto representa para las segundas “*desventajas de costos independientes de las economías de escala*”, Porter menciona en su libro *Estrategia Competitiva*, que las ventajas más importantes son las siguientes:

---

<sup>8</sup> *Ibid.* Pp. 23-26.

- 
- *Tecnología de productos patentados.*
  - *Acceso preferencial a materias primas.*
  - *Ubicación favorable.*
  - *Curva de aprendizaje o de experiencia.* <sup>9</sup>

La experiencia de la empresa es el punto de arranque que va contribuir a la adquisición de materias primas con reducidos costos y la experiencia va hacer también utilizar una de las fuerzas que se mencionó en el apartado de las fuerzas competitivas “el poder de negociación de los proveedores”, la cual es punto clave para conseguir costos bajos.

“Si los costos disminuyen con la experiencia en una industria y si las compañías establecidas logran patentar su experiencia, este efecto culmina en una barrera contra la entrada” <sup>10</sup>. Otro punto muy importante en las industrias va de la mano con el poder de adquisición de materias primas al menor costo y de mayor calidad, es la implementación de la tecnología de última generación en la que los trabajadores realizan tareas muy complejas y la empresa va adquiriendo valor y calidad agregada.

#### Represalia esperada

La represalia esperada es el método que propone Michael Porter para evitar o frenar la entrada de más competidores en una industria, para ello propone, entre otros, los siguientes aspectos:

- *Antecedentes de rigurosas represalias contra las nuevas empresas;*
- *Capacidad para sobreproducir, reducir los costos y deprimir otras ventas; y*
- *Capacidad para acceso a créditos y obtener mayores canales de distribución.* <sup>11</sup>

El nuevo competidor tal vez termine por desistir una vez que se ve forzado a competir doblemente con el oponente, ya que si bien con la experiencia una empresa puede adquirir la capacidad para obtener menores precios de insumos; el nuevo rival, tal vez no pueda conseguir esa ventaja, de la misma forma si el oponente sobreproduce y reduce sus costos y el nuevo rival no cuenta con la capacidad para hacerle frente, éste tal vez termine por desviar su producto o presentarlo como un producto de segunda calidad. El rival no podrá ser competente en la medida en que el oponente imponga sus barreras.

#### El precio disuador de la entrada

El precio de un producto es la primera pregunta que se hace el nuevo rival. La situación de entrada en una industria se define por el precio, cuando el precio de ciertos productos se fija por lo más alto, éste se encuentra en riesgo de que un oponente le gane el mercado.

---

<sup>9</sup> **Ibid.** Pp. 27-28.

<sup>10</sup> **Ibid.** Pp. 26-28.

<sup>11</sup> **Ibid.** P. 9.

---

---

Si se tiene la capacidad para ofrecer al mercado el producto al mínimo precio es una gran ventaja, aunado a que con el tiempo y la experiencia se pueden adquirir mejores precios de insumos, independientemente de si se tiene conocimiento o no de la intención de la entrada de nuevos rivales en una industria, por el contrario, sucederá la entrada de un nuevo competidor, a no ser que se desee convivir con él.

### **1.3.2 Análisis estructural y Estratégica Competitiva**

El análisis estructural de la industria se usa básicamente para conocer el actuar de los competidores y emprender así acciones ofensivas y defensivas con el fin de lograr una posición defendible contra las cinco fuerzas competitivas. En términos generales, existen diversas formas para identificar una estrategia competitiva, entre ellas menciona Michael Porter las siguientes:

- *Posicionar a la compañía de modo que sus capacidades ofrezcan la mejor defensa posible en contra de las actuales fuerzas competitivas.*
- *Influir en el equilibrio de fuerzas tácticas estratégicas.*
- *Previniendo los cambios de los factores en que se basan las fuerzas y tomando las medidas pertinentes.<sup>12</sup>*

De esta forma una empresa dentro de una industria puede contar con los elementos básicos para elaborar una estrategia competitiva que servirá como método para mantenerla en el tiempo, o lo denomina Michael Porter como en "Ventaja Competitiva".

Así, el presente análisis se centrará en estudiar a la industria agropecuaria nacional por medio del Programa para la Adquisición de Activos Productivos en su Componente de Desarrollo Rural durante 2009, a fin de definir posibles Estrategias Competitivas que impongan barreras contra la entrada de competidores a manera de que se priorice la comercialización de productos agropecuarios nacionales.

Pero, ¿Cómo se elabora una Estrategia Competitiva?, anteriormente se habló de los cinco factores que propuso Michael Porter para la identificar ciertos elementos que denominó fuerzas, los cuales sirven como método de análisis de una empresa frente a una industria. En el punto referente a la Ventaja Competitiva se adoptó como definición de que "es el puente entre la estrategia y su implementación"; ahora se definirá el tema de la Estrategia Competitiva, qué es, cómo se identifica y cómo se conjuntan todos los elementos para colocar a una empresa en Ventaja Competitiva.

Estas definiciones que aportó Michael Porter servirán como base para analizar cómo funciona el Programa para la Adquisición de Activos Productivos en su componente de Desarrollo Rural e identificar

---

<sup>12</sup> *Ibid.* P. 46.

---

---

posibles ventajas para favorecer a los productores agrícolas nacionales y que se coloquen en mejor posición frente a sus competidores.

#### **1.4 Estrategia Competitiva de Michael Porter**

La definición de Estrategia Competitiva según Michael Porter, es “la combinación de fines (metas) que busca la compañía y de medios (políticas) con que trata de alcanzarlos<sup>13</sup>”. Las empresas elaboran un conjunto de conceptos que tratan de demostrar los objetivos a alcanzar, algunas empresas deciden emplear términos como misión, visión, objetivo, o metas, pero es en realidad al conjunto de éstos como se agrupa al concepto de la Estrategia, ya anteriormente se hablo de las cinco fuerzas o diamante que Porter asignó a cinco aspectos que denomina esenciales para analizar a la empresa.

Es en este punto donde se analizaran los medios que deben tomar las empresas para llegar al objetivo, Porter hace hincapié en que los fines y los medios son la base para llegar a cumplir los objetivos y la capacidad para mantener dichos objetivos en el tiempo a pesar de las inclemencias es la capacidad de colocarse en Ventaja Competitiva.

En lo esencial, el diseñar una Estrategia Competitiva consiste en crear una formula general de cómo una empresa va competir, cuáles serían sus metas, y qué políticas se requerirán para alcanzarlas.

##### **1.4.1 ¿Cómo formular una Estrategia Competitiva?**

Para la elaboración de una estrategia competitiva es necesario definir antes que nada el ambiente en que se sitúa la empresa ya que éstos reflejan las diferencias fundamentales en la concentración de la industria, en la madurez, y en la vulnerabilidad a la competencia internacional. El ambiente que rodea una industria es indispensable para determinar la estrategia de dónde desea competir una empresa, o donde ya compite.

El análisis del ambiente de la industria ayuda a identificar cuáles son las opciones de estrategias disponibles y los errores estratégicos comunes. La siguiente figura número 3 se denomina “Rueda de la estrategia competitiva”, es un instrumento que implementó Michael Porter para integrar los aspectos esenciales de la estrategia competitiva en una sola imagen. El centro de la rueda se sitúan las metas de la compañía, que son de la definición de cómo se desea competir y de sus objetivos específicos. Los espacios de la rueda son cada una de las políticas, medios o fines mediante los cuales se va tratar de cumplir.

---

<sup>13</sup> **Ibid.** P.12.

Figura 3:

RUEDA DE LA ESTRATEGIA COMPETITIVA



Fuente: Elaboración propia con base en el libro de Michael Porter. **Ventaja Competitiva**, Patria, México, 2009.

P. 14.

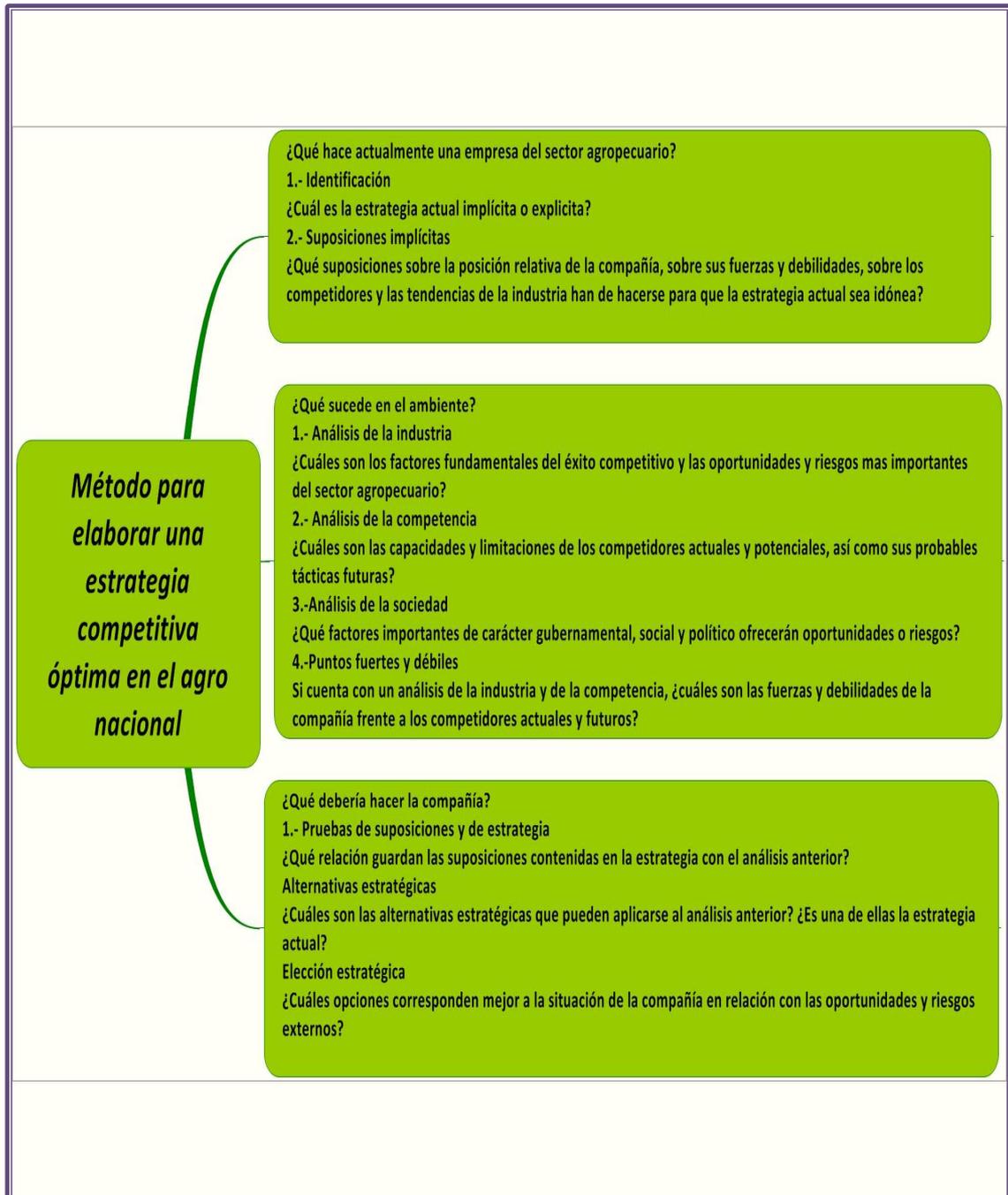
Lo que suceda en cada espacio de la rueda va influir en las metas propuestas, es básico conocer cuáles son las deficiencias de cada una para poder modificar ciertos aspectos que influyan en sí mismos y poder expresar un resultado positivo que se reflejará en el centro.

En la siguiente figura número 4, se observa el contexto dentro del cual se formula la Estrategia Competitiva, incluye todas las vertientes que influyen en el ambiente de una empresa ya sean intrínsecas o extrínsecas, las oportunidades y riesgos de ésta, los factores internos de la compañía que son tanto las habilidades de los empleados como las fuerzas y debilidades de la empresa. Expresa el perfil de la compañía y se su contexto.



Figura 5:

MÉTODO QUE SIRVE PARA ELABORAR UNA ESTRATEGIA COMPETITIVA ÓPTIMA



Fuente: Elaboración propia con base en el libro de Michael Porter. **Ventaja Competitiva**, Patria, México, 2009. P. 15.

---

---

El proceso que puede parecer claro desde el punto de vista intuitivo; pero al contestar estas preguntas se requiere un análisis más penetrante. Para el presente estudio de caso se utilizó la formulación de una estrategia competitiva que consiste esencialmente en relacionar una empresa con su ambiente. Aunque el ambiente relevante es muy amplio abarca fuerzas sociales económicas, su aspecto fundamental es la industria o industrias donde ella compete.

Las fuerzas externas en una industria son importantes sobre todo en un sentido relativo: dado que suelen afectar a todas las compañías del sector industrial, las distintas capacidades de ellas son las que decidirán el éxito o fracaso.

La intensidad de la competencia en la industria depende de las cinco fuerzas competitivas anteriormente referidas. La meta de la estrategia competitiva de un grupo de empresas consiste en encontrar una posición en el sector industrial donde pueda defenderse mejor en contra de esas fuerzas o influir en ellas para sacarles provecho. Muchas veces los competidores comprueban amargamente la fortaleza colectiva de ellas; por eso, el análisis previo de las cinco fuerzas ayuda a conocer las causas de la competencia, y es así como se evidencian las fuerzas y debilidades principales de una empresa.

El presente estudio se basa principalmente en el inciso B, punto 3 ¿Qué sucede en el ambiente?, de la figura 5 “Métodos que sirven para diseñar de manera óptima la Estrategia Competitiva”, a fin de identificar qué oportunidades o riesgos ofrece el gobierno federal para coadyuvar al desarrollo del Programa para la Adquisición de Activos Productivos en su Componente de Desarrollo Rural, operado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

### **1.5 Tecnología**

Al igual que la estrategia, todas y cada una de las empresas ya cuentan con una tecnología implementada, que no necesariamente es la última tendencia en el mercado globalizado. La tecnología juega un papel muy importante dentro de una industria puesto que de ella dependen muchos factores, y se derivan muchas cuestiones como la competencia entre los más grandes rivales, pues todas las empresas utilizan gran cantidad de tecnologías.

En la actualidad todo lo que las empresas hagan o generen depende de la tecnología que se implemente, pues el resultado estará de acuerdo a las tecnologías implementadas, si se usan tecnologías anticuadas obtendrán resultados similares y viceversa; no obstante, existen productos a los cuales no se les puede modificar en su producción por el trabajo artesanal que significa, pero tal vez en otros departamentos funcionales dentro de la misma empresa se pueden implementar otras tecnologías avanzadas.

---

---

### **1.5.1 Tecnología y Ventaja Competitiva**

En muchos casos, la tecnología no es el resultado de la Ventaja Competitiva, si no, el resultado de otros medios implementados que la generaron. La tecnología afecta directamente a los costos y a la diferenciación del producto, también tiene la capacidad de alterar la Ventaja Competitiva positivamente o negativamente, dependiendo de la forma en que se use, ya sea aumentando los costos o disminuyéndolos para adquirir estatus o para poder colocar un producto en la popularidad.

La diferenciación del producto va de la mano con la calidad de éste, si ofrece mejor calidad por la tecnología implementada o si se aminora, ello depende de de los objetivos de la empresa. El desarrollo tecnológico puede acrecentar o disminuir las economías de escala, en su mayoría las polariza ya que por un lado están las grandes empresas que tienen el capital para poder adquirir las últimas tecnologías y por otro, las pequeñas empresas que no cuentan con el mismo potencial y se van desplazando a tal grado que si no logran establecer una buena estrategia competitiva a tiempo nunca van a poder salir de esa situación y terminaran disolviéndose, como le sucede a la mayoría de los productores agropecuarios y pesqueros nacionales.

La tecnología de una empresa a menudo está interrelacionada con la de sus clientes, de ahí que el cambio tecnológico pueda influir en la ventaja competitiva. Esto se observa cuando en las estrategias de se desea la diferenciación, el cambio tecnológico debe reducir los costos y en consecuencia, aumenta la ventaja competitiva, si se logran disminuir los costos de producción se facilita la diferenciación y así se puede crear una protección contra la imitación.

### **1.5.2 Tecnología y poder del cliente.**

El cambio tecnológico puede tener efectos positivos o negativos en el poder negociador de los clientes es una vertiente dependiente de el poder de negociación de los productores, en la medida en que los oferentes impongan cada vez más un producto que incluya mas tecnología si los clientes son capaces de adquirir ese producto, estos ganarán mercado y afectaran a los posibles rivales.

Pero si en un mercado muchos o todos los empresarios van al mismo tiempo incluyendo nuevas tecnologías el resultado será eliminar la necesidad de comprarle a un solo proveedor o al contrario, se obliga a un sector a comprarle a un solo proveedor más poderoso tecnológicamente.

### **1.5.3 Tecnología y Rivalidad**

La implementación de la tecnología va revolucionar indiscutiblemente las rivalidades con los clientes ya que, como se mencionó anteriormente tanto los clientes como los proveedores van a dictar el comportamiento en la entrada de nuevas competencias, a estos elementos hay que sumarle que existen oponentes con la misma o mayor capacidad para afrontar los cambios tecnológicos que van a adquirir con

---

---

las nuevas tecnologías mucho antes que se decida implementar una estrategia, es decir, mientras el tiempo que lleve en decidir implementar una estrategia es probable que otro lo implemente en menor tiempo y logre colocarse en ventaja competitiva antes que el que aun sigue pensando en tomar o no la decisión.

A veces la tecnología modifica radicalmente la estructura de costos y así influye en las decisiones de precio. El cambio tecnológico aumenta las fronteras para una empresa pues reduce los costos del transporte u otros costos logísticos, con lo cual amplía el ámbito geográfico del mercado.

#### **1.5.4 Cambio tecnológico y el atractivo de la industria.**

Algunas veces se piensa que con el cambio tecnológico siempre mejora la estructura de una industria, pero también indica que tiene las mismas probabilidades de perjudicarla. Una empresa siempre dependerá de lo que suceda en su industria, la cual es vulnerable al impacto en cinco factores fuerzas que anteriormente se mencionaron.

Así, como se ha venido mencionado al establecer un análisis que contextualice a una empresa en su ambiente, es necesario implementar una estrategia y un análisis adecuado para la empresa en la rama tecnológica, porque el ejercicio no resultará estratégico sin que se analice y elabore una estrategia tecnológica el contexto de la globalización actual.

#### **1.5.5 Estrategia Tecnológica**

La estrategia tecnológica es la forma en que una compañía realiza el desarrollo y emplea la tecnología a su alcance, las innovaciones son una de las tácticas principales para atacar a competidores, es así como la estrategia tecnológica no es más que uno de los elementos de la Estrategia Competitiva global, y debe ser compatible con las decisiones, e influyente en otras actividades de la empresa.

La estrategia tecnológica debe de incluir tres aspectos generales:

- *Determinar qué tecnologías desarrolla.*
- *Decidir si se busca el liderazgo en dichas tecnologías.*
- *Determinar la función de las licencias tecnológicas.*<sup>14</sup>

Los tres aspectos anteriores integran el contexto por el cual hay que decidirse por uno, la cual debe basarse en cómo la estrategia tecnológica contribuye con la ventaja competitiva a mantenerla sustentable. La tecnología de productos y procesos se muestra en la siguiente figura número 6:

---

<sup>14</sup> **Ibid.** P.177.

Figura 6:

LA TECNOLOGÍA DE PRODUCTOS, PROCESOS Y LAS ESTRATEGIAS GENÉRICAS

	Liderazgo en costos	Diferenciación	Concentración en costos	Concentración de la diferenciación
<b>Políticas tecnológicas representativas</b>				
Cambio tecnológico de los productos	Desarrollo de productos para reducir su costo disminuyendo el contenido de material, suministrando a facilidad de la manufactura, simplificando las necesidades lógicas, etc.	Desarrollo de productos para mejorar su calidad, sus características, entrega o costos cambiantes.	Desarrollo de productos para diseñar el desempeño adecuado para las necesidades del segmento meta.	Diseño de productos para atender mejor las necesidades de una segmento en particular que los competidores de amplio enfoque.
Cambio tecnológico de procesos	Mejoramiento del proceso de la curva de aprendizaje para reducir el uso de materiales o mano de obra utilizada.	Desarrollo de procesos para apoyar grandes tolerancias un mejor control de calidad, una programación más confiable, una respuesta más rápida a los pedidos y otras dimensiones que acrecientan el valor del cliente.	Desarrollo de procesos para adecuar la cadena de valor del segmento, con el propósito de reducir el costo de atenderlo.	Desarrollo de procesos para adecuar la cadena de valor a las necesidades del segmento a fin de aumentar el valor del cliente.

Fuente: Elaboración propia con base en el libro de Michael Porter. **Ventaja Competitiva**, Patria, México, 2009. P. 179.

Como se observa en la figura número 6, se conjuntan elementos como el liderazgo en costos, la diferenciación, la concentración en costos y la concentración de la diferenciación, para implementar cambios tecnológicos a favor de los procesos y sobre todo de los productos.

En párrafos anteriores se analizaron los factores tecnológicos que influyen en el mercado para posicionar al sector agrícola nacional, la posición en que se encuentra, y de qué manera se pueden aminorar los contrapesos que se tienen como consecuencia de los grandes avances tecnológicos que implementan otros países para el desarrollo dentro de la industria.

A continuación el siguiente punto se analiza el papel del gobierno en relación a su capacidad de competencia con otros rivales (países).

---

---

## 1.6 EL gobierno como fuerza en la competencia de la industria

“El gobierno en varios sectores industriales, es comprador o proveedor y puede influir en la competencia por medio de las políticas que establece. Como comprador de productos relacionados con la defensa y como proveedor de madera a través del control que ejerce sobre vastas reservas del país. Muchas veces su función de proveedor o comprador depende más bien de factores políticos que de las circunstancias económicas. Sus regulaciones fijan límites al comportamiento de las empresas en calidad de proveedoras o clientes<sup>15</sup>”. Mediante regulaciones, subsidios y otros medios el gobierno es como influye en la posición de una industria frente algunos sustitutos, por ejemplo:

Cuando México ingresó al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en 1985, hoy Organización Mundial del Comercio (OMC), fue disminuyendo las barreras arancelarias y no arancelarias, con la finalidad de permitir la libre importación de bienes del exterior, lo que sometió a los productores nacionales a una intensa competencia. Con estos ajustes, la política agrícola de México experimentó un cambio radical respecto de su anterior esquema, sustitución de importaciones, cuando el gobierno jugaba un papel proteccionista; los principios de este cambio se fundamentaron en el objetivo de hacer compatible el modelo de desarrollo agrícola con la nueva política macroeconómica implantada por los gobernadores de aquel entonces.

A manera de conceptos para el presente estudio de caso se adoptaron las definiciones de José Silvestre Méndez Morales en su libro “Problemas Económicos de México”, donde define a la agricultura como una actividad o rama económica que se encuentra en el sector agropecuario o primario de la economía de un país; y la ganadería como una actividad o rama económica del sector agropecuario que consiste en la cría de ganado para su venta o para la exportación de los productos derivados de él, como la carne, la leche y la piel, algunos tipos son el ganado bovino y el porcino, entre otros.

“El país cuenta con 196.4 millones de hectáreas, de las cuales son susceptibles de aprovechamiento agrícola tan solo 30.0 millones, que representan 15.3 de la superficie total, únicamente se cultivan entre 20.0 y 25.0 millones de hectáreas al año”<sup>16</sup>, lo que representa que el país se abastece de tan solo una cuarta parte de su territorio o menos para su alimentación, lo cual resulta insuficiente y como consecuencia el gobierno del país se ha visto en la necesidad de importar alimentos para abastecer a la población que tiene la capacidad de adquirirlos, ya que la población marginada no tiene la capacidad de adquirir alimentos importados y se encuentra en pobreza alimentaria.

---

<sup>15</sup> **Estrategia Competitiva**, *op. Cit.*, p. 44.

<sup>16</sup> Zorrilla, Santiago y Silvestre Méndez Morales, *Diccionario de economía*, México, Limusa-Noriega, 2ª edición, 1995, P.5, en José Silvestre Méndez Morales. **Problemas Económicos de México**, 6ª edición, 2008. P. 94.

Debido a tal importancia, han surgido muchos análisis de la evolución del sector agropecuario en la económica nacional, donde se muestra un panorama desalentador, ya que las cifras indican un decremento en el sector, desde el sexenio de Manuel Ávila Camacho, para un análisis más específico de la evolución del sector, a continuación se muestra un cuadro (figura número 7) con el comportamiento del sector agropecuario:

Figura 7:

COMPORTAMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO, 1940-2006

(PORCENTAJE)

SEXENIO	AÑO	CRECIMIENTO (%)	PROMEDIO DE CRECIMIENTO (%)	PARTICIPACIÓN EN EL PIB (%)	PROMEDIO DE PARTICIPACIÓN EN EL PIB (%)
MANUEL ÁVILA CÁMACHO	1941	0.1		19.3	
	1942	0.1		20.8	
	1943	-4.2		19.3	
	1944	5.4		18.8	
	1945	-1.6		17.9	
	1946	4.3	2.8	17.4	18.9
MIGUEL ALEMÁN VÁLDES	1947	3.1		17.5	
	1948	9.9		18.4	
	1949	9.8		19.2	
	1950	9.7		19.2	
	1951	5.3		18.7	
	1952	-2.8	5.8	17.5	18.4
ADOLFO RUIZ CORTINES	1953	-0.1		17.4	
	1954	17.0		18.5	
	1955	9.1		18.6	
	1956	-1.8		17.1	
	1957	7.6		17.1	
	1958	6.8	6.4	17.4	17.7
ADOLFO LÓPEZ MATEOS	1959	-3.1		16.3	
	1960	5.2		15.9	
	1961	1.8		15.4	
	1962	3.8		15.3	
	1963	5.2		14.9	

Continúa...

	1964	7.5	3.4	14.3	15.4
GUSTAVO DÍAZ ORDAZ	1965	5.4		14.2	
	1966	1.7		13.5	
	1967	2.7		13.1	
	1968	3.1		12.5	
	1969	1.1		11.8	
	1970	4.9	3.2	11.6	12.8
	LUIS ECHEVERRIA ÁLVAREZ	1971	2.0		11.5
1972		0.5		10.7	
1973		2.2		10.2	
1974		2.7		9.9	
1975		1.0		9.6	
1976		1.1	1.6	9.5	10.2
JOSÉ LÓPEZ PORTILLO	1977	5.1		9.7	
	1978	4.5		9.4	
	1979	-2.0		9.1	
	1980	7.1		9.0	
	1981	6.1		8.8	
	1982	-1.0	3.3	8.8	9.1
MIGUEL DE LA MADRID HURTADO	1983	2.9		9.6	
	1984	2.5		9.5	
	1985	2.2		9.5	
	1986	-2.0		8.6	
	1987	-1.6		8.6	
	1988	-3.2	0.1	8.2	9.0
CARLOS SALINAS DE GORTARI	1989	4.6		7.6	
	1990	3.4		7.7	
	1991	0.5		7.5	
	1992	-1.6		7.3	
	1993	2.6		7.5	
	1994	2.0	1.9	7.4	7.5
ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN	1995	1.8		6.0	
	1996	3.8		5.8	

...continuación

Continúa...

	1997	0.2		5.6	
	1998	0.5		5.2	
	1999	3.5		4.8	
	2000	3.5	2.2	4.4	5.3
VICENTE FOX QUESADA	2001	3.5		4.1	
	2002	0.1		3.9	
	2003	3.1		3.8	
	2004	3.5		4.1	
	2005	-1.5		4.0	
	2006	4.8	2.3	3.9	4.0
FELIPE CALDERON HINOJOSA	2007	3		3.9	

...continuación

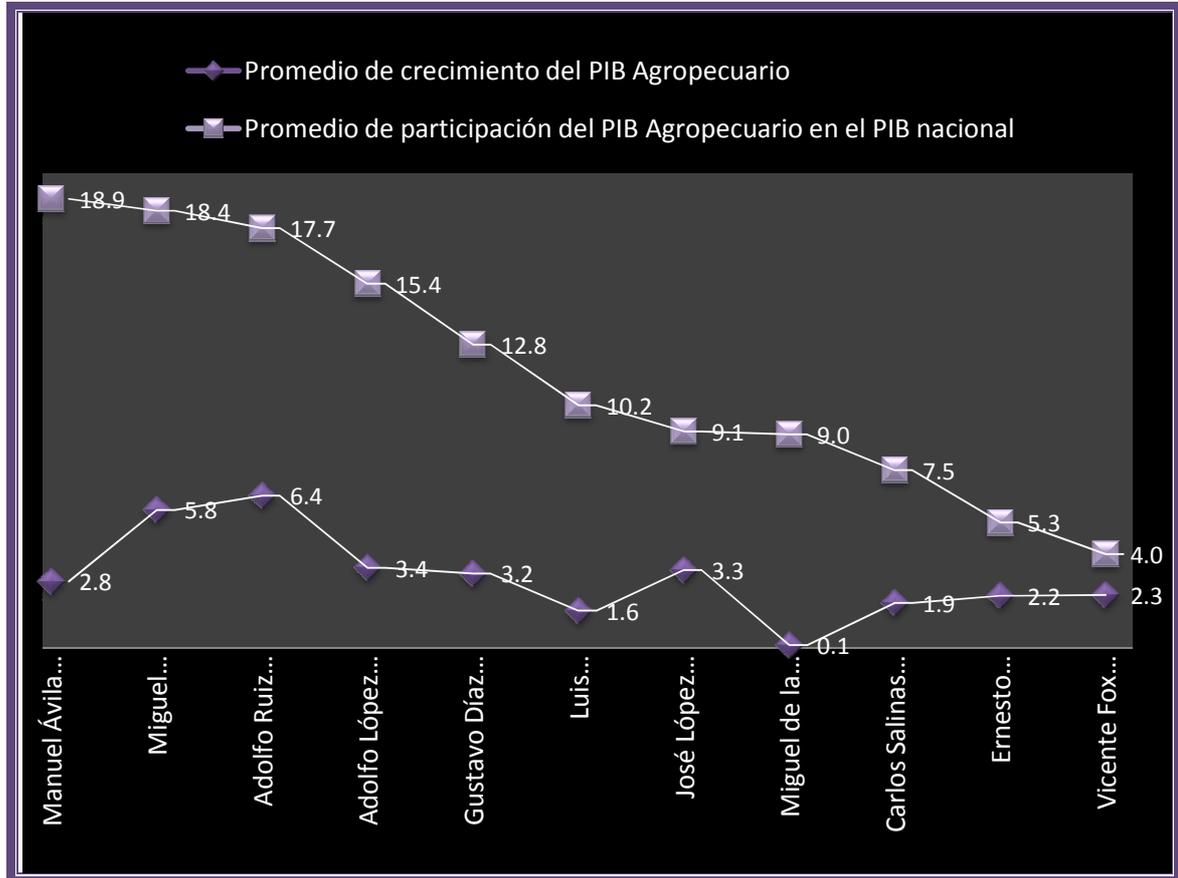
Fuente: Elaboración propia con base en datos del libro de José Silvestre Méndez Morales. **Problemas Económicos de México**, pp. 96 y 97.

El comportamiento que se presentó durante los sexenios desde Manuel Ávila Camacho hasta la actualidad ha sido decreciente, la agricultura ha ido disminuyendo su producción respecto del año anterior, lo cual fue muy grave, pues la población seguía en aumento.

El crecimiento agropecuario más alto se registró en el sexenio de Adolfo Ruiz Cortines, con un promedio de crecimiento sexenal del 6.4%, y el crecimiento más bajo se presenta con el actual sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, lo que hace considerar que existe una gran crisis en el sector agropecuario, en relación al aumento de la población. Para ilustrar esta situación se presenta la siguiente figura número 8 que resume el crecimiento promedio y el promedio de participación del PIB sectorial en el PIB nacional, durante los sexenios mencionados:

Figura 8:

CRECIMIENTO DEL PIB AGROPECUARIO Y SU PARTICIPACIÓN EN EL PIB NACIONAL, 1940-2006  
(PORCENTAJE)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del libro de José Silvestre Méndez Morales. **Problemas Económicos de México**. Pp.96 y 97.

La gráfica muestra una participación promedio sexenal del PIB agropecuario respecto del PIB nacional decreciente al participar con el 18.9% en 1946 con Ávila Camacho, 17.7%, con Adolfo Ruiz Cortines, 12.8%, con Gustavo Díaz Ordaz, 9.1%, con López Portillo, 7.7% con Carlos Salinas de Gortari, para finalizar con Vicente Fox Quesada con 4.0%.

Con el bajo crecimiento de la producción agropecuaria durante los sexenios anteriores y con la tendencia que se presenta, se puede estimar que cada vez seguirá disminuyendo la productividad en el sector, lo que se traduce en mayores importaciones de productos agropecuarios para poder satisfacer el consumo de la población nacional. De seguir así, el sector agropecuario nacional seguirá perdiendo

---

---

competitividad en el ámbito internacional, ya que no logra satisfacer las necesidades internas, lo que lo obliga a comprar en el exterior o a implementar una estrategia que lo coloque en Ventaja Competitiva en beneficio de la sociedad nacional.

Los problemas de la política implementada en el sector ilustran solo el panorama de crecimiento de la productividad y de participación en el PIB nacional, sin mencionar la pobreza extrema que se deriva de la falta de alimentos en la población rural nacional, la cual tiene que recurrir a la compra de alimentos de importación, necesidad que en muchas ocasiones no alcanza a satisfacer, ya que al disminuir la productividad del sector agropecuario también disminuye la capacidad de autoconsumo, debido a la venta o explotación de las tierras agrícolas para otros conceptos.

El autoconsumo como antes se venía practicando ha dejado de existir toda vez que, en la necesidad de abastecerse de alimentos básicos, la población rural ha tenido que vender sus tierras y no cuenta con la capacidad para tener sus propios animales o practicar siembras de traspatio, por lo que tienen que acudir a los mercados para comprar alimentos de importación.

La política anterior se enfocó hacia la inserción de México en el proceso de internacionalización de la agricultura. Con ello la nueva estrategia enfatizó principalmente la expansión del sector de frutas y hortalizas, productos de gran demanda en Estados Unidos, pero se desatendió el sector de básicos compuesto por los granos, las oleaginosas, los cárnicos y sus derivados.

Todo eso implicó un aumento a la vulnerabilidad de los productores, principalmente en los productores de zonas clasificadas como de alta y muy alta marginación y con nivel de activos bajo o nulo. Hubo una disminución drástica de los subsidios a la producción, la eliminación de los precios de garantía, el retiro del Estado de la comercialización de la producción y el abandono de su papel rector de las actividades del campo, donde se eliminaron instituciones gubernamentales que se encargaban de asegurar el ingreso objetivo y el abasto, comercialización, almacenamiento y distribución de los productos primarios de productores nacionales, tales como CONASUPO.

Con la entrada en vigor del TLCAN, los pequeños productores que representaban aproximadamente la mayor parte de los campesinos del país, no tenían la capacidad para incorporarse al marco del TLCAN, como consecuencia comenzaron a emigrar a Estados Unidos lo que provocó que se perdiera mano de obra joven en el campo mexicano.

En este contexto nace una nueva política dentro del sistema agropecuario nacional, en 1995 fue creado el Programa de Alianza para el Campo, que es un antecesor del programa en análisis, que consistía en un conjunto de programas específicos orientados a promover el desarrollo tecnológico.

---

---

Desarrollo Rural, era uno de los componentes<sup>17</sup> cuya finalidad era impulsar la capitalización e incrementar la producción y la productividad del sector, participan los Estados y los productores, y fue necesaria la organización de estos últimos para acceder a sus beneficios.

En 2008, el Programa Alianza para el Campo se sustituyó por el Programa para la Adquisición de Activos Productivos, formado por cuatro componentes: fomento agrícola, fomento pesquero, desarrollo rural y fomento ganadero; para el presente análisis se estudió el componente de desarrollo rural.

Para hallar la relación que tiene el Programa de Activos Productivos en su componente Desarrollo Rural, respecto de la teoría de Michael Porter fue necesario comprender y plasmar el contexto histórico de la política pública donde el programa denota que se encontró con circunstancias de un mundo cambiante, donde la globalización lo afectó; y solo los grandes productores y con gran poder de diferenciar su producto o capacidad para mantener los precios respecto de la apertura comercial, fueron los que subsistieron en esas circunstancias.

Posteriormente, se analizó la teoría de las cinco fuerzas donde señala un análisis sobre la existencia de cuatro fuerzas que juntas crean una quinta fuerza denominada “rivalidad entre los competidores”. Dicha teoría ayuda a posicionar una empresa, en este caso se visualiza a la política pública como una empresa, en Ventaja Competitiva respecto de las demás.

Como lo menciona Porter, la identificación de la raíz del problema es la causa de la solución. Para tal situación es necesario desglosar un análisis estructural de las industrias, e identificar factores favorecedores para beneficio de la política, y asumir el papel de liderazgo así como definir objetivos y metas, como se explica en la rueda de la estrategia competitiva.

Un aspecto, que sirve como método para crear una Estrategia Competitiva en una industria, es contextualizarlo dentro del ambiente donde se piensa formular la estrategia competitiva. Identificando, las fuerzas y debilidades, valores personales de los principales ejecutores, expectativas sociales generales, oportunidades y riesgos de política pública. Hacer este análisis combinado con las fuerzas y elaborando la propia estrategia competitiva es como se logra posicionar a una empresa en Ventaja Competitiva, lo mismo sucedería para una política pública puesto que se busca el beneficio social.

En el capítulo siguiente se analiza el entorno de las actividades agrícolas en México que sirve como base para comprender a la industria agrícola en su contexto internacional, para identificar posibles puntos débiles y fuertes, como punto de partida para la elaboración de una estrategia competitiva en la

---

<sup>17</sup> Los componentes de la Alianza fueron: 1) Fomento Agrícola; 2) Fomento Ganadero; 3) Desarrollo Rural; 4) Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria; 5) Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable; 6) Acuicultura y Pesca, 7) Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafecultura; en [www.sagarpa.gob.mx](http://www.sagarpa.gob.mx).

---

política pública implementada por SAGARPA en el Programa para la Adquisición de Activos Productivos (PAAP).

---

---

## Capítulo 2

### Entorno de las actividades agrícolas en México

El objetivo de este capítulo es presentar una identificación general del entorno en el cual se desarrolla el sistema agropecuario del país y realizar un análisis de la política de desarrollo rural impulsada durante los últimos años, su estructura actual y las tendencias principales del sector; asimismo, se da énfasis en la valoración de su evolución reciente y los instrumentos esenciales que la integran señalando los logros más importantes y los retos que deben atenderse.

#### 2.1 Tendencias del subsector agrícola

Los factores condicionantes del desarrollo agrícola del país constituyen tanto restricciones como incentivos, se ubican en el ámbito de los mercados externos y en el entorno nacional. Por ello, se hará una revisión de los aspectos más relevantes identificados en cada caso para poder explicar el actual desempeño de la agricultura nacional.

#### 2.2 Elementos del entorno internacional

##### 2.2.1 Producción y mercados agrícolas mundiales

El elevado grado de inserción del sector agropecuario mexicano en los mercados globales ha incrementado la sensibilidad de dicho sector ante los movimientos que experimenta el entorno agrícola internacional<sup>1</sup>. Esta situación conlleva a que una parte sustantiva del comportamiento de las actividades productivas en el medio rural esté condicionada por eventos que ocurren en los mercados externos, lo cual hace indispensable tener presente su evolución al momento de explicar los cambios coyunturales y estructurales que tienen lugar en el sistema agroalimentario nacional, y sobre todo al analizar el diseño e implementación de las políticas públicas orientadas a fomentar la actividad agrícola. Un elemento que caracteriza al entorno mundial lo constituye la tendencia decreciente registrada durante los últimos cuatro decenios en el precio internacional de los principales productos agrícolas. Entre los productos cuyo precio ha tenido un drástico cambio se encuentran el maíz, café, azúcar y sorgo, mismos que poseen una gran importancia económica y social para el país.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el descenso que han mostrado los precios internacionales de bienes agrícolas se explica principalmente por un problema de carácter estructural en los mercados, es decir proviene de los

---

<sup>1</sup> La integración comercial de México hacia el exterior, tuvo como punto de partida la apertura iniciada en 1986 con su incorporación al GATT, y más tarde fue profundizada mediante la firma del TLCAN en 1994.

---

---

suministros mundiales que han crecido más rápidamente que la demanda. A su vez, la fuerte expansión de la oferta mundial se explica por los siguientes fenómenos:

- a) *El uso de mejores tecnologías que ha posibilitado incrementos en la productividad y reducción de costos unitarios, y*
- b) *La aparición de nuevos e importantes productores ha hecho más intensa la competencia global.*<sup>2</sup>

El exceso de oferta en muchos productos es consecuencia de políticas públicas de los países desarrollados lo cual ha distorsionado los mercados que se manifiesta por medio de imposición de nuevos aranceles a las importaciones agrícolas, aunado a la gran cantidad de subsidios que otorgan a sus agricultores.

Por su parte, la FAO hace hincapié en que la demanda mundial ha mostrado una desaceleración debido a que el aumento de la población en el mundo que ha pasado a una fase de tasas de crecimiento decrecientes en las últimas décadas y debido a la lenta respuesta en la demanda, también esta determinada por cambios en el comercio mundial, en donde la demanda final por productos agrícolas primarios ha sido parcialmente desplazada por productos elaborados de mayor valor agregado. No obstante, en el caso de México sucede lo contrario mientras que en otros países reduce la demanda de los productos agropecuarios, en el país va en aumento porque las tasas de natalidad no son las mismas en México que en Holanda por ejemplo.

Los elementos característicos del nuevo entorno internacional por dar preferencia a los alimentos transformados según la FAO son los siguientes:

- a) Mayor ingreso disponible, principalmente en la población de los países en desarrollo;
- b) Avance en los procesos de urbanización;
- c) Incorporación creciente de la mujer a la fuerza de trabajo;
- d) Diversificación de dietas en los estratos de mayores ingresos; y,
- e) Mayor preocupación por la calidad e inocuidad de los alimentos.

En este contexto, la composición del comercio mundial está cambiando hacia una nueva clasificación en donde los productos tradicionales como los cereales pierden peso relativo, en tanto que aumentan las compras de alimentos de mayor valor como los aceites comestibles, frutas, hortalizas y productos pecuarios.

---

<sup>2</sup> FAO, Roma, Italia. **El estado de los mercados de productos básicos agrícolas**. Mayo de 2005. En [www.fao.org](http://www.fao.org).

---

---

*Durante los últimos 20 años las exportaciones de productos agrícolas procesados crecieron a una tasa anual del 6.0%, mientras que las de productos primarios aumentaron sólo 3.3%. Como resultado de ello, los productos elaborados en el total del comercio agrícola mundial pasó del 60.0% en el periodo 1981-1990 al 66.0% en el periodo 1991-2000, siendo los países desarrollados los que más se han beneficiado de este cambio en el patrón de comercio, debido a que las naciones de menor desarrollo y de desarrollo medio, como es el caso de México, aún siguen exportando preponderantemente productos primarios. Adicionalmente, un rasgo que también define la situación actual de los mercados agrícolas es la creciente concentración del poder de mercado en un número reducido de compañías transnacionales y el acaparamiento de las ventas en todo el mundo por algunas cadenas de supermercados<sup>3</sup>.*

*Cada vez más, estas grandes empresas dominan los procesos de elaboración y distribución en los mercados agrícolas mundiales determinando en forma directa y creciente qué es lo que se produce y cómo se produce. La actuación de estas empresas transnacionales ha traído algunos resultados positivos para ciertos productores agrícolas que han logrado integrarse en el mercado mundial y se han beneficiado de los procesos de transferencia de tecnologías modernas. Sin embargo, también han limitado el poder de mercado de muchos pequeños agricultores y de varios países exportadores<sup>4</sup>.*

Esta tendencia que se impone cada vez y con mayor fuerza en el mercado, consiste en el hecho de implementar competencias bajo las cuales los pequeños empresarios no tengan la capacidad para competir en su mercado, en los mercados mundiales se conocen como monopolios.<sup>5</sup>

Este inmenso control sobre los mercados obligadamente se ve reflejado en el mercado nacional e internacional, ya que directamente se tiene un control sobre los precios y las tecnologías aplicadas para la producción de los mismos.

A continuación se analizan los rasgos más relevantes de la política agrícola en los países desarrollados.

---

<sup>3</sup> Según estimaciones de FAO, en 1985 casi el 70% de la población de los países en desarrollo vivía en zonas rurales, pero para el año 2020, más del 50% de esa población vivirá en ciudades, en <http://www.fao.org/docrep/007/y5419s/y5419s05.htm>.

<sup>4</sup> Evaluación de Alianza para el Campo 2005, Informe de Evaluación Nacional Programa de Fomento Agrícola, Hugo Gámez Flores y Leonardo Pérez Sosa, FAO. P. 10, en [www.fao.org](http://www.fao.org).

<sup>5</sup> Monopolio.- Concesión otorgada por la autoridad competente a una empresa para que esta aproveche con carácter exclusivo alguna industria o comercio.

---

---

## 2.2.2 La política agrícola en países desarrollados y su incidencia en el sector agropecuario nacional

Las políticas impulsadas por los gobiernos de países desarrollados en especial los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>6</sup> constituyen un referente fundamental en la evaluación y diseño de las políticas públicas encaminadas a impulsar el desarrollo del campo en un país como México, que se caracteriza por ser tomador de precios en los mercados globales y por poseer un sector agrícola con apertura casi total hacia el exterior.

Existe la evidencia sobre la manera en que las políticas agrícolas de los países desarrollados dictan los mercados internacionales, generan ineficiencias en su funcionamiento y limitan el acceso de los países menos desarrollados. En general, se reconocen dos tipos principales de intervención:

- a) Políticas de protección arancelaria.
- b) Políticas de subsidios a la agricultura.

En relación con la política arancelaria, si bien los aranceles muestran una tendencia decreciente, los actuales niveles de protección a la agricultura en los países desarrollados aún permanecen muy elevados. De acuerdo con la FAO, en un estudio que realizó en 2005, en los países que forman la OCDE el arancel consolidado medio de los productos agrícolas es de 60%, en comparación con un promedio del 5% en el caso de los productos industriales.

En 2002-2004 los subsidios al productor, medidos a través del *Producer Support Estimate (PSE)*<sup>7</sup>, representaron el 30% de los ingresos de los agricultores en los países de la OCDE. Los elevados niveles de subsidios con que se apoyan a los agricultores de países primermundistas generan distorsiones en los mercados internacionales, la cuales provocan indudablemente que los precios se vean afectados, sobre todo para los pequeños productores que no cuentan con la misma tecnología y capacidad de producción como para emparejar sus precios.

Respecto de la entrega de subsidios, existen notables contrastes en los niveles de subsidio según el país y el producto agrícola en cuestión. En Australia y Nueva Zelanda los apoyos al productor son mínimos (menos del 5% de sus ingresos), mientras que en la Unión Europea son superiores a los que reciben los agricultores mexicanos, y en Japón, Corea, Suiza, Noruega e Islandia es donde los productores reciben los subsidios más altos (60% o más). Según la OECD (2005), en México los subsidios

---

<sup>6</sup> Miembros de la OCDE: Australia, Bélgica, Chile, Dinamarca, Francia, Grecia, Islandia, Italia, Corea, México, Nueva Zelanda, Polonia, República Eslovaca, España, Suiza, Reino Unido, Austria, Canadá, República Checa, Finlandia, Alemania, Hungría, Irlanda, Japón, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Portugal, Eslovenia, Suecia, Turquía y Estados Unidos.

<sup>7</sup> El PSE es un indicador que expresa el valor monetario de las transferencias a los agricultores, como porcentaje de su ingreso bruto agrícola. En <http://www.fao.org/docrep/007/y5419s/y5419s05.htm>.

---

---

representan el 21% del ingreso de los agricultores, en tanto que los precios en el mercado doméstico son 17% superiores a los precios de frontera<sup>8</sup>, este es un claro ejemplo de las distorsiones que provoca el alto grado de apoyos en países que además de estar altamente desarrollados tecnológicamente, cuentan y con Ventaja Competitiva, pues están establecidos en el mercado internacional porque son dictadores de precios internacionales y son quienes manejan el sector agropecuario mundial.

En este contexto internacional de mercados fuertemente intervenidos, una parte importante de las exportaciones de productos agrícolas realizadas a los países de menor desarrollo llevan un componente importante de subsidio, dando lugar a ventas externas por debajo del costo de producción y en consecuencia a conductas dumping por parte de esos países, que de esta manera encuentran una salida a sus excesos de oferta y evitan que sus precios internos se depriman. Al respecto, el Institute for Agriculture and Trade Policy de EE.UU., ha calculado márgenes dumping<sup>9</sup> para el período 1997-2003 en las exportaciones de los principales cultivos, encontrando que las ventas externas de soya, maíz y arroz se realizaron a un precio que se ubicó entre un 10 y un 20% por debajo de su costo de producción, en tanto que para las exportaciones de trigo y algodón el margen dumping fue superior a 35%. Estas prácticas de comercio desleal vienen a agravar más la situación, de por sí ya difícil, que enfrentan amplios sectores de productores mexicano que se dedican al cultivo de granos básicos con serios problemas de productividad y competitividad.

En la figura número 9, se muestra la comparación de la población ocupada en el sector agropecuario para el año 2004.

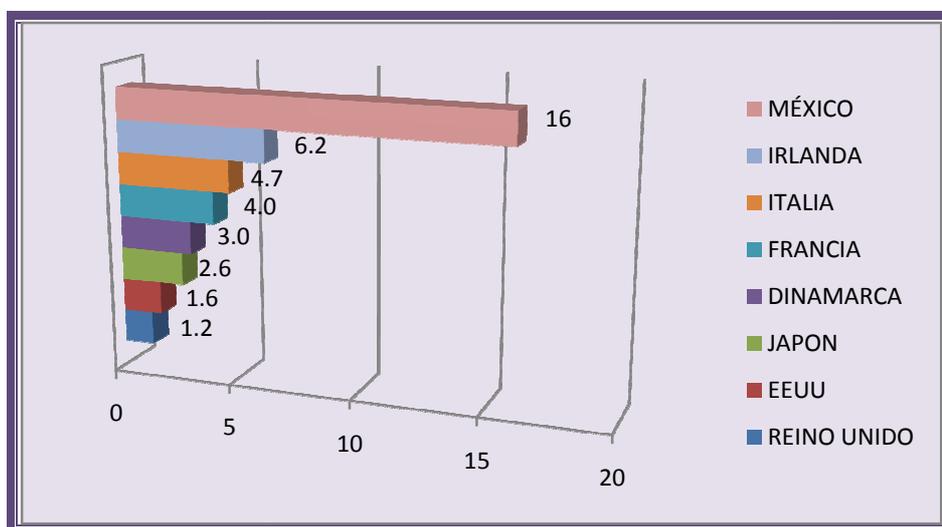
---

<sup>8</sup> Informe de Evaluación Nacional Programa de Fomento Agrícola, **Evaluación de Alianza para el Campo 2005**. FAO. P. 9. En [www.fao.org](http://www.fao.org).

<sup>9</sup> El margen dumping se calcula como la diferencia entre el costo de producción del cultivo correspondiente (estimado por el United States Department of Agricultura) y su precio de mercado. Evaluación de Alianza para el Campo 2005, Informe de Evaluación Nacional Programa de Fomento Agrícola, Hugo Gámez Flores y Leonardo Pérez Sosa. FAO. P. 14.

Figura 9:

POBLACIÓN OCUPADA EN EL SECTOR AGROPECUARIO EN 2004  
(PORCENTAJE)



Fuente: Elaboración propia con base en datos presentados en el documento Un Nuevo Modelo de Desarrollo para el Campo, septiembre de 2008. Centro de Estudios Económicos del sector Privado, A.C. P. 2.

En México, el porcentaje de la población ocupada en el sector agropecuario para el año 2004 estaba por arriba de siete países considerados como potenciales, el grado de comparación es grande puesto que la diferencia entre México y Reino Unido es de 14.8 puntos porcentuales, lo que significa que existe una sobre población en el sector rural nacional.

Ello demuestra que en el sector agropecuario laboran un número de personas muy elevado, lo que repercute en el nivel salarial de las mismas, se refleja en bajos salarios, que tienen como consecuencia un alto grado de tendencia a migrar hacia los EEUU, derivado del grado de precariedad en que laboran los trabajadores y sus familias.

Este problema, se incrementó con la apertura comercial derivada de la entrada en vigor del TLCAN, como resultado fue la pérdida de mano de obra joven en su mayoría, y por la parte de los productores se reflejó en la quiebra de muchas asociaciones que producían o comercializaban, pues como se menciona a lo largo del documento, solo los productores con alto grado de estabilidad económica y de infraestructura fueron los que sobrevivieron a tal apertura comercial.

En el ámbito tecnológico, también se percibieron afectaciones en las unidades económicas nacionales, pues un alto grado de ventaja ganaron los países de desarrollo, derivado del poder de adquisición por parte de las empresas productoras internacionales respecto de las nacionales. A manera de ilustrar la situación, a continuación se muestra la figura número 10, que muestra una gráfica de

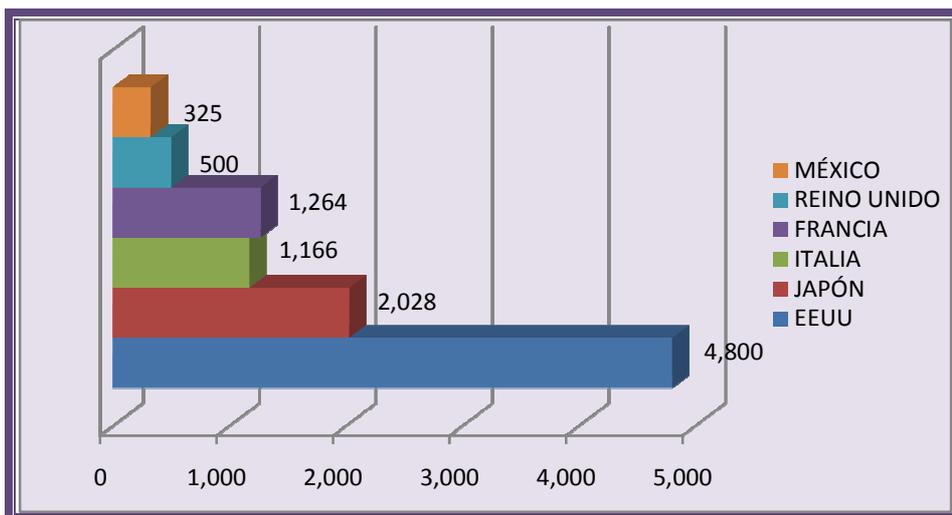
---

---

comparación del número de tractores utilizados en el sector agropecuario durante el año 2002 a nivel internacional.

Figura 10:

TRACTORES UTILIZADOS EN ACTIVIDADES AGROPECUARIAS, 2002  
(MILES DE TRACTOTRES)



Fuente: Elaboración propia con base en datos presentados en el documento Un Nuevo Modelo de Desarrollo para el Campo, septiembre de 2008, Centro de Estudios Económicos del sector Privado, A.C. P. 2.

La gráfica muestra que durante 2002 México utilizó 325 miles tractores, mientras que Estados Unidos utilizó 4,800 miles de tractores, una diferencia radical de 14 veces más la infraestructura utilizada por los EEUU que por México. Estas diferencias repercuten sin lugar a dudas en los ingresos de los productores, pues se encuentran en desventaja total respecto de sus rivales. Sin tomar en cuenta que dicho rival es además del país vecino, el socio más grande de México.

### 2.3 Elementos del entorno nacional

En este apartado se analiza el papel de la importancia de la agricultura en el marco del sistema agroalimentario nacional, la política de desarrollo agrícola implementada por el gobierno mexicano, el contexto de las principales políticas públicas implementadas en el sector, así como los principales resultados obtenidos.

#### 2.3.1 Papel e importancia de la agricultura en el sistema agroalimentario

La situación actual del agro mexicano es resultado de un proceso que incluye urbanización, industrialización, globalización, en donde el contexto del sector agropecuario nacional se ha visto afectado por el comportamiento de los sistemas internacionales los cuales como lo hemos venido estudiando son

---

---

los que dictan el comportamiento de la industria en la que se desarrolla el sistema actual, esta industria viene acompañada de políticas públicas que los gobiernos imponen para poder destacar en el mercado internacional, las cuales se pueden reflejar en subsidios o en barreras contra la entrada de productos agropecuarios ya sea por medio de aranceles o por medio de protección a ciertos productos denominándolos “sensibles”.

Diversos estudios han mencionado la problemática del sector agropecuario nacional, sin destacar alguno, se puede mencionar que entre los problemas identificados en el sector, uno es el alto grado de natalidad, elemento que incrementa la problemática, pues en el contexto en el que se presenta la problemática del agro nacional corresponde a un país que es calificado como tercermundista debido a los bajos grados de educación, cultura, productividad, salud y alimentación, entre otros. Entonces, la sobrepoblación siendo uno de los problemas más graves en el sector agroalimentario provoca que un alto grado de personas se dedique a la actividad primaria, lo que representa que con el bajo grado de preparación de las personas que se dedican a la actividad dependan de ello, traduciéndose en deficiencias en los ingresos y refleja el bajo grado de nutrición que tienen las personas que se dedican a la actividad pues en muchos casos no tienen acceso a servicios porque se encuentran en comunidades muy retiradas.

En 2010, el Censo Nacional de Población y Vivienda del INEGI reportó una población total nacional de 112.0 millones de mexicanos<sup>10</sup> que viven en el territorio nacional, de los cuales el 25.0% aproximadamente corresponde a población rural, que significa una sobrepoblación en términos de trabajador por superficie sembrada.

### **2.3.2 La Política de Desarrollo Agrícola en México**

La intervención del gobierno en la política de desarrollo agropecuario en un país es resultado de diversas razones entre ellas es la de compensar a los productores nacionales respecto de los productores externos, otra es porque el sector agropecuario o primario es considerado como estratégico debido a que es el que abastece de alimentos a la población nacional.

No obstante existen factores que se imponen dentro de los propósitos, en los cuales un gobierno decide intervenir en un sector, como los son:

*a) Presencia de estructuras oligopólicas<sup>11</sup> en algunos mercados, principalmente por el lado de la demanda de los productos agrícolas y en la oferta de varios insumos vitales para la producción (semillas, maquinaria, crédito, seguro agrícola, entre otros).*

---

<sup>10</sup> Censo de Población y Vivienda 2010, en <http://www.censo2010.org.mx/>

<sup>11</sup> Generalmente, esta falla consiste en la presencia de estructuras de mercado no competitivas en las cuales existen barreras a la entrada, el oligopolio es un caso particular de ella; en Michael Porter, **op.Cit.** P. 103.

---

b) *Insuficiencia de bienes públicos para atender temas estratégicos, tales como la sanidad agropecuaria y la inocuidad alimentaria, así como el desarrollo y transferencia de nuevas tecnologías.*

c) *Existencia de externalidades negativas, provocadas por el uso irracional de los recursos naturales como agua, suelo y bosques.*

d) *Problemas de asimetrías de información entre los agentes económicos.*<sup>12</sup>

Todas estas fallas conducen a ineficiencias en la asignación de recursos, por lo que políticas públicas bien diseñadas y correctamente operadas, que cuenten con los instrumentos pertinentes para atender de manera focalizada estos problemas, pueden ayudar a resolverlos y a mejorar el funcionamiento de los mercados agrícolas.

Debido a tales fallas, el Estado mexicano se presenta como un proveedor de alimentos a la sociedad, que, dentro del contexto internacional muchas veces sólo cumple la tarea parcialmente, una vez que no puede solo con las Políticas Públicas implementadas resolver el problema de raíz, porque no debe ser quien se encargue de capacitar a la sociedad para competir productivamente, esta es una de las razones por las cuales el sector agropecuario nacional no ha podido sobresalir del nivel de precariedad que mantiene.

Otra de las razones por las cuales el Estado mexicano ha dedicado muchas políticas públicas al sector rural es porque además de estar considerado como sector estratégico para la vida nacional es porque aproximadamente una cuarta de la población nacional está constituida por el sector rural, la cual en su mayor parte es considerada de alta y muy alta marginación, lo que significa que este sector estratégico es pobre o muy pobre ya que no alcanza a satisfacer las necesidades básicas como la alimentación y una vivienda digna.

Dicha problemática se acompaña de la desventaja estratégica con la que opera la producción agropecuaria la cual está regida por un carácter cíclico<sup>13</sup> que obliga a los productores a sembrar y a cosechar en ciertas fechas que, por el temporal, ya están establecidas, a esto hay que agregar que la tecnología con la que se prepara la tierra, se siembra, las semillas que se siembran y la calidad con que se cosecha, es a menor escala que la producción que tiene Estados Unidos, lo cual coloca automáticamente a los productores nacionales en desventaja competitiva.

---

<sup>12</sup> En el sector rural estas asimetrías están asociadas a la existencia de instituciones económicas poco desarrolladas y reglas del juego económicas menos articuladas, en comparación con el sector urbano industrial. Ello representa una desventaja para los actores que habitan en el campo, en relación con el acceso a bienes y servicios y a sistemas de información para la toma de decisiones (intervencionistas). En Michael Porter, *op.Cit.* P. 103.

<sup>13</sup> Reciben los nombres de las estaciones del año en que se realizan las siembras (otoño-invierno y primavera-verano). Pero que, al considerar la totalidad del periodo de producción hasta que se llevan a cabo las cosechas, los ciclos se traslapan; es decir, todavía no termina un ciclo cuando se inicia el otro; esto, debido a la duración de los periodos vegetativos. En FAO, *op.Cit.* P. 50.

---

---

En los últimos años, la Política Agrícola en México ha experimentado profundos cambios en relación con sus objetivos, enfoque e instrumentos de apoyo. En este sentido, los cambios más relevantes iniciaron a mediados de los años ochenta, en el marco de una nueva estrategia general de desarrollo económico para el país, que pasó de un modelo caracterizado por una economía sobreprotegida y una fuerte intervención del gobierno en la esfera productiva, a otro cuyos rasgos distintivos son una mayor apertura e integración hacia el exterior, un rol menos protagónico del gobierno en la economía, creciente desregulación económica y mayor participación de los agentes privados en un ambiente de libre mercado.

En este marco, las reformas más trascendentes en la política agrícola, que implicaron cambios significativos en el sistema de incentivos del sector, consistieron en lo siguiente:

- a) Apertura comercial hacia el exterior mediante el establecimiento de varios acuerdos comerciales<sup>14</sup>, con lo cual se inició un proceso gradual de alineamiento de los precios agrícolas domésticos con los internacionales. Un resultado de esta medida ha sido un cambio en los precios relativos internos, que a su vez ha modificado la estructura productiva nacional, con una contracción de los sectores con problemas de competitividad (algunos granos y oleaginosas) y una expansión de las ramas que poseen ventajas comparativas (ciertas frutas, hortalizas y ornamentales).
- b) Transformación radical de los esquemas de subsidios al campo. El cambio consistió en la desaparición de los mecanismos tradicionales de subvención altamente distorsionantes, que canalizaban subsidios vía precios de los productos básicos (precios de garantía) y de los insumos agrícolas (semillas, fertilizantes, crédito, seguro agrícola, etc.), y en la instrumentación de un nuevo esquema de apoyos basado en pagos directos al productor <sup>15</sup>y en subvenciones a bienes de inversión como en el caso de Alianza.
- c) Desmantelamiento de una amplia estructura del gobierno federal vinculada al sector agrícola. Esto implicó la desaparición o privatización de un gran número de empresas paraestatales y la reestructuración de diversos organismos públicos de apoyo a la producción<sup>16</sup>. En muchos casos, las funciones que desempeñaban.

---

<sup>14</sup> Como se ha señalado antes, esta liberalización del comercio agrícola no fue un cambio exclusivo del sector, sino que formó parte de un proceso general de apertura económica.

<sup>15</sup> Algunos de estos apoyos, como los que entrega PROCAMPO, están desvinculados de la producción. Sin embargo, también surgieron esquemas de subsidios a la comercialización, cuya entrega se encuentra vinculada a la producción y tienen, por tanto, efectos distorsionantes.

<sup>16</sup> Entre las principales paraestatales que fueron liquidadas se cuentan la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), que constituía el monopolio estatal en la compra de granos básicos; Bodegas Rurales CONASUPO (BORUCONSA), que proporcionaba el servicio de almacenamiento de granos.

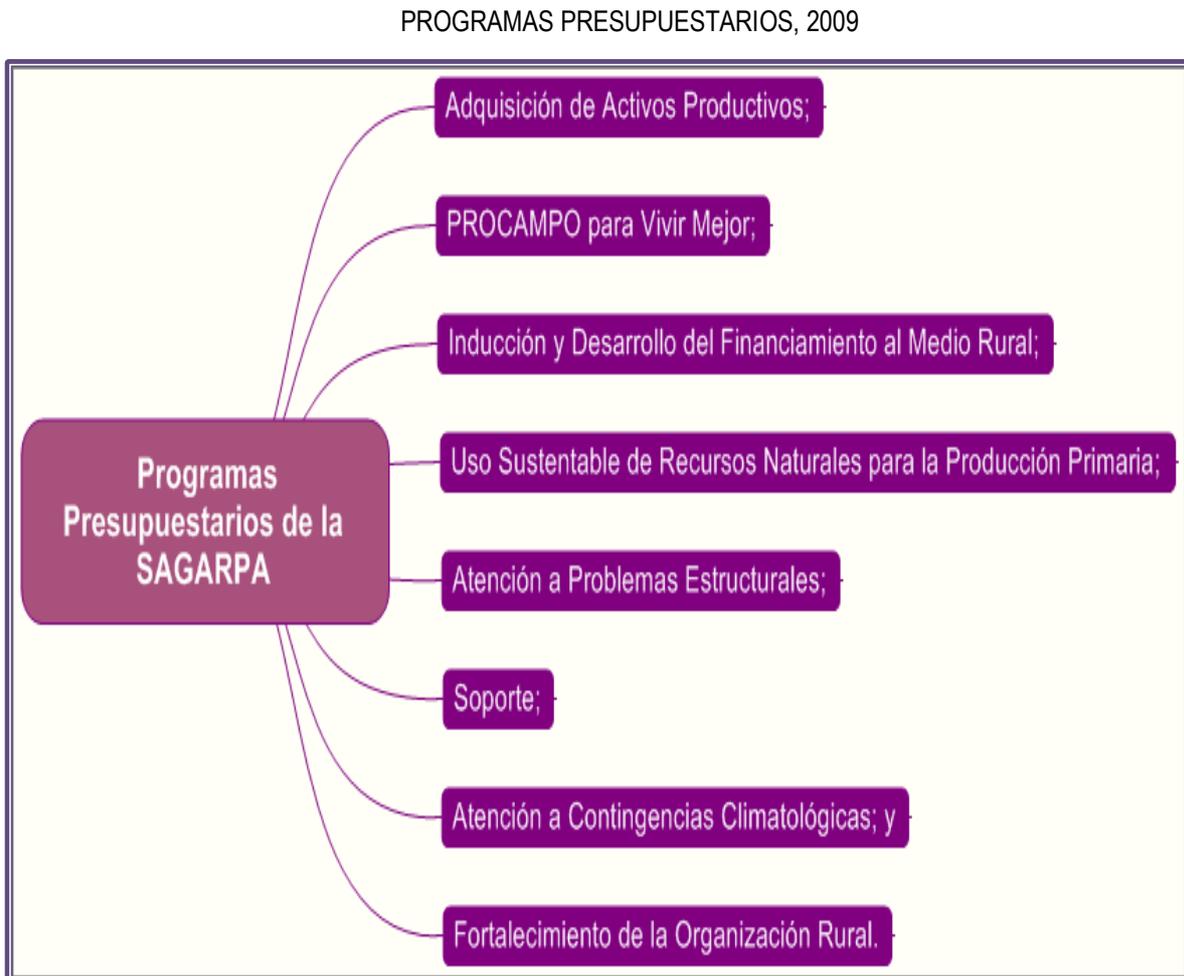
---

---

## 2.4 Contexto de los principales elementos de la política agrícola actual

En México la política pública de desarrollo agropecuario está a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); esta secretaría se encarga de operar ocho programas presupuestales encaminados principalmente a elevar el nivel de vida y desarrollo de las personas, familias, y productores de las zonas rurales, principalmente de zonas de alta marginación, los cuales se muestran a continuación en la figura número 11:

Figura 11:



Fuente: Elaboración propia con base en la página de internet de la SAGARPA [www.sagarpa.com.mx](http://www.sagarpa.com.mx)

Para el presente análisis se estudiará el Programa para la Adquisición de Activos Productivos (PAAP) en su componente de Desarrollo Rural. Con el fin de obtener un mayor contexto de la política pública orientada a mejorar el nivel de vida de las personas y familias de las zonas rurales, implementada por la SAGARPA, se analizarán brevemente los programas: 1) Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), 2) Programa para la Adquisición de activos Productivos (PAAP) en todos sus

---

---

componentes y 3) el Programa de Atención a Problemas Estructurales (PAPE); se detallará el problema que dio origen al programa, su objetivo, operación, principales resultados y se hará una síntesis en cada uno.

A continuación se presenta el análisis de dichos programas:

#### **2.4.1 Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)**

A finales de 1993 Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), diseñó e implementó el PROCAMPO, como un mecanismo de compensación a los agricultores nacionales por los subsidios que recibían sus competidores refiriéndose a los productores agrícolas de países desarrollados, su diseño corresponde al de un instrumento neutral<sup>17</sup>. debido a que solo se orientó a incrementar o compensar el ingreso de los productores agrícolas nacionales, respecto de los mercados internacionales.

El objetivo del PROCAMPO es “transferir recursos en apoyo de la economía de los productores rurales, que siembren la superficie elegible registrada en el directorio del programa, cumplan con los requisitos que establezca la normatividad y acudan a solicitar por escrito el apoyo”<sup>18</sup>, de esta manera, como instrumento de política pública se muestra congruente con el objetivo general de la SAGARPA de mejorar el nivel de vida de los habitantes de la población rural, porque otorga apoyos a favor de incrementar su ingreso.

En la actualidad, PROCAMPO opera con base en sus Reglas de Operación de 2002 y las del año en curso de acuerdo con ciertas modificaciones que se vayan acordando; entrega apoyos basándose en un padrón de beneficiarios ya establecido, lo cual se traduce en mayor estabilidad de su presupuesto, el cual se ha mantenido constante durante los últimos años. En las Reglas de Operación se establecen las siguientes etapas para la entrega de los apoyos:

- En el Diario Oficial de la Federación se publica el calendario de apertura y cierre de ventanillas para cada ciclo agrícola,
- Se reciben solicitudes de reinscripción,

---

<sup>17</sup> Técnicamente, este tipo de instrumentos pertenecen a la llamada caja verde, que se compone de subsidios. En el Acuerdo sobre la Agricultura (AsA), aprobado durante la Ronda Uruguay, los subsidios agrícolas fueron clasificados en distintas “cajas”. Desde 1994, los términos “ámbar”, “azul” y “verde” vienen siendo utilizados para describir diferentes tipos de ayudas, donde rojo es utilizado para los subsidios prohibidos, amarillo para los subsidios aceptados con limitaciones y verde para los permitidos. La “caja ámbar” incluye a las medidas vinculadas con el nivel de producción o con el precio de venta; estos pagos están limitados pero no prohibidos, y en la Ronda Uruguay se acordó un compromiso para su reducción. El AsA también creó una categoría especial de medidas de caja ámbar que están excluidas de los compromisos de reducción debido a su bajo monto: los pagos de *minimis*. La “caja azul” incluye pagos directos –similares a los de la caja ámbar– pero “en el marco de programas de limitación de la producción” y no fue sujeta a compromisos de reducción. La “caja verde” incluye medidas que “no tienen efectos de distorsión del comercio ni efectos en la producción, o, a lo sumo, tenerlos en grado mínimo”. Dado que no hay límites monetarios a los desembolsos de caja verde. “Subsidios de caja verde y la ayuda distorsiva al comercio: ¿hay un impacto acumulativo?”, Ricardo Meléndez-Ortiz, Christopher Bellmann y Jonathan Hepburn (editores), *Agricultural Subsidies in the WTO Green Box: Ensuring Coherence with Sustainable Development Goals*, Editado por el International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD). Cambridge: Cambridge University Press, en [http://sergioaguayo.org/biblioteca/Merino\\_Programas\\_campo.pdf](http://sergioaguayo.org/biblioteca/Merino_Programas_campo.pdf).

<sup>18</sup> En [http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article\\_183.asp](http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_183.asp)

- 
- Se revisan las solicitudes en el Centro de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER),
  - La SAGARPA y ASERCA generan los apoyos,
  - El jefe del CADER recibe los cheques y los listados de órdenes de pago, a fin de entregar el apoyo al beneficiario.

Entre los resultados más relevantes de su operación, se encuentra que en términos de recursos ejercidos PROCAMPO representa el principal programa dentro del sistema de subsidios al campo. Así, durante 2003-2005 ejerció cerca de un tercio del presupuesto total de la SAGARPA (32.2%). Luego de su puesta en marcha el programa ha pasado por un proceso de revisión, experimentando varios cambios importantes. Asimismo, durante el periodo 2001-2008 se registraron los siguientes avances:

- Simplificación de las normas de operación,
- Redondeo de superficies a una hectárea,
- Pago anticipado a la siembra,
- Inscripción de nuevos predios a través de un procedimiento para la actualización del directorio del PROCAMPO,
- Bancarización,
- Verificación de predios con apoyo de imágenes de satélite,
- Rendición de cuentas de la operación del PROCAMPO,
- Transparencia en la entrega de los apoyos,
- Desarrollo informático para mayor transparencia y viabilidad en el programa,
- Difusión, promoción y seguimiento de las actividades del PROCAMPO,
- Se otorgaron apoyos anticipadamente para los ciclos P-V 2009.
- Se otorgaron los apoyos para cualquier cultivo lícito.
- Se establecieron las cuotas para cada concepto por hectárea, como se muestra en la figura número 12:

Figura 12:

CUOTAS PROCAMPO, 2009

Cuota alianza	\$ 1,300.0 x ha. (para predios P-V con temporal con superficie elegible hasta de cinco hectáreas)
Cuota preferente	\$ 1,160.0 x ha. (para predios P-V con temporal mayores a cinco hectáreas)
Cuota normal	\$ 963.0 x ha. (Para el resto de los predios de los ciclos P-V, y O-l.)

Fuente: Elaboración propia con datos del Diario Oficial de la Federación de fecha 8 de abril de 2009.

Los resultados fueron publicados en el Tercer Informe Trimestral 2009, "Avance de operación del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)"<sup>19</sup>, los cuales demuestran que efectivamente el PROCAMPO ha tenido avances considerables en relación a su creación, uno de los resultados más relevantes es la entrega anticipada de los apoyos, el establecimiento de calendarios y el otorgamiento de apoyos para cualquier cultivo lícito.

Si bien el PROCAMPO es el programa para el cual la SAGARPA destina aproximadamente el 30.0% del total de los recursos que se le asigna, ha sido sujeto de muchas críticas en los medios de comunicación. Cabe destacar que dicho porcentaje de presupuesto ejercido es el resultado de que durante varios años de existencia del programa, el padrón de PROCAMPO se mantiene constante lo cual permite la operación y distribución de los apoyos a productores con predios registrados.

No obstante, aunque los apoyos que otorga el programa están destinados a incrementar el ingreso de los beneficiarios a favor de la siembra de cualquier cultivo lícito, el PROCAMPO no capacita a los beneficiarios para que, en realidad apliquen nuevas tecnologías y se logre compensar el ingreso de los productores agrícolas respecto de sus competidores, lo cual mantiene a los productores agrícolas nacionales en desventaja competitiva.

#### 2.4.2 Programa para la Adquisición de Activos Productivos (PAAP)<sup>20</sup>

El nombre del programa tiene su origen en 2008, derivado de una reestructuración en la SAGARPA, toda vez que ya venía operando bajo el nombre de Alianza para el Campo (APC) durante el periodo de 2000 a 2005, es implementado por Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), como consecuencia de la apertura comercial por inserción de México al TLCAN, bajo el

<sup>19</sup> En Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) [www.aserca.gob.mx](http://www.aserca.gob.mx)

<sup>20</sup> Anteriormente la SAGARPA lo denominó Alianza para el Campo (APC), a partir de la reestructuración de SAGARPA de 2008 se denomina Programa para la Adquisición de Activos Productivos (PAAP).

---

---

objetivo de modernizar el proceso de comercialización de los productos del campo, aumentar la producción y productividad del sector agropecuario.

Así, a partir de 2008, el objetivo del programa fue incrementar los niveles de capitalización de las unidades económicas de los productores rurales y pesqueros por medio del apoyo subsidiario a la inversión en bienes de capital estratégico, para la realización de actividades de producción primaria, sanidad e inocuidad, procesos de agregación de valor y acceso a los mercados, así como actividades productivas del sector rural en su conjunto, y cuenta con cuatro componentes: 1) Fomento Agrícola, 2) Fomento pecuario, 3) Desarrollo Rural y 4) Fomento Pesquero.

Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria y Pesquera es el órgano encargado de operarlo; asimismo, la SAGARPA publica las Reglas de Operación para todos los programas de la Secretaría, donde se especifica que el PAAP otorga subsidios que provienen de recursos federales, de los estados y municipios, y una parte correspondiente al productor indispensable para recibir el apoyo.

El programa tiene cobertura nacional, por medio del cual se entregan subsidios para inversiones de tres tipos: a) infraestructura productiva, b) maquinaria y equipo, y c) para material vegetativo, especies zootécnicas y acuícolas. Ese apoyo se entrega de forma monetaria o contra obra realizada.

En términos del presupuesto ejercido, el programa ocupa el segundo lugar después de PROCAMPO, con una participación aproximada del 16.0% del presupuesto total de la SAGARPA. Entre sus principales resultados se encuentran los siguientes:

#### Componente de Fomento Agrícola

- Se tecnificaron 123 089 hectáreas,
- Se desarrollaron 484 proyectos de poscosecha en beneficio de 4,378.0 productores y 76 proyectos de agroindustria, en beneficio de 284 productores.
- Se apoyó la compra de 4,541 tractores en beneficio de 9,591 productores agrícolas, lo que permitió mecanizar más de 270 mil hectáreas.

#### Componente de Fomento pecuario

- Se apoyaron 22,352 proyectos productivos, en beneficio de 157,766 productores pecuarios para apoyar y la adquisición de 258,920 cabezas de ganado.

#### Componente de Desarrollo Rural

- 
- Se apoyaron 36,225 proyectos, en beneficio del mismo número de beneficiarios, donde se dio prioridad a la atención de proyectos productivos no agropecuarios, en localidades de alta y muy alta marginación.

#### Componente de Fomento Pesquero

- Se apoyaron 4 175 proyectos de infraestructura, maquinaria y equipo, así como material biológico con mejora genética, para pesca y acuicultura, beneficiando con ello a 25 398 productores.

Los resultados mencionados fueron publicados Informe de labores de la SAGARPA, y demuestran que el programa contribuye con el objetivo general de la SAGARPA de elevar el nivel de vida de las personas y familias que habitan en zonas rurales de marginación, es un programa que opera bajo un órgano desconcentrado de la secretaría, y se puede considerar ventanillero porque la población interesada en recibir el apoyo, debe acudir a una ventanilla a dejar su solicitud, lo cual se puede prestar a malos manejos en la recepción de las solicitudes o en la dictaminación de estas.

Las acciones del PAAP en su componente de Desarrollo Rural se revisaran más a detalle en el capítulo siguiente, ya que es la materia de estudio y se integra información desde su origen hasta los resultados más relevantes.

#### **2.4.3 Programa de Atención a Problemas Estructurales (PAPE)**

Al igual que el PAAP, el PAPE tiene su origen en una reestructuración de la SAGARPA, con la diferencia de que el nombre se le asignó en 2006, anteriormente se le denominaba Programa de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización, y estuvo orientado desde sus inicios a la política de comercialización implementada por la SAGARPA a través de ASERCA, cuyos subprogramas fueron cuatro: a) Apoyos al ingreso objetivo; b) Apoyos para la adquisición de coberturas de precios agropecuarios; c) Apoyos a la pignoración; y d) Apoyos para la conversión de cultivos.

El objetivo del PAPE es compensar las deficiencias estructurales de los procesos productivos y de comercialización en el sector agropecuario y pesquero a través de: facilitar el acceso de los productores agropecuarios y pesqueros a los energéticos a precios competitivos; dar certidumbre a los productores de granos y oleaginosas elegibles comercializados a precios de mercado, garantizando un ingreso objetivo mínimo y ordenar el mercado de granos y oleaginosas elegibles con transacciones comerciales oportunas que den certidumbre a los productores y compradores en los mejores términos de mercado<sup>21</sup>. El objetivo del programa se relaciona con el objetivo general de la SAGARPA de elevar el nivel de vida de los habitantes de las zonas rurales marginadas, con la modalidad de que este programa está orientado a

---

<sup>21</sup> Artículo 18, fracción I. Objetivo Específico, de las Reglas de Operación de los programas de la SAGARPA, para el ejercicio 2008.

---

---

compensar a los productores agropecuarios nacionales respecto de sus competidores externos por la diferencia cambiara que se presenta en la adquisición de insumos como los combustibles; además, cuenta con una modalidad única para los grandes productores nacionales, que es la compra de precios de garantía en la bolsa de valores de Chicago a fin de garantizar un ingreso objetivo por sus cosechas.

En términos de los recursos ejercidos por SAGARPA para apoyar la comercialización a través de este programa han representado aproximadamente el 13.5% de su presupuesto total. Este programa opera en aquellas regiones con excedentes y/o problemas de comercialización y su función es garantizar un ingreso mínimo al productor. Al igual que el PAAP es un programa donde los interesados deben acudir a las ventanillas de ASERCA y solicitar el apoyo.

El apoyo entra en operación siempre que los productores pacten su cosecha con los comercializadores en un precio, de suceder cambios en el mercado internacional de precios de los granos, ASERCA entrega la diferencia a través del apoyo complementario al ingreso. Los productos elegibles para estos subsidios son maíz, trigo, sorgo, cártamo, canola, algodón, arroz, soya, triticale y trigo forrajero.

Los principales resultados del Programa para la Atención a Problemas Estructurales por Excedentes de Comercialización, son los siguientes:

- Durante el ejercicio fiscal 2009, se apoyaron 28 estados de la República Mexicana y la Región Lagunera, teniendo especial énfasis en aquellos que presentaron mayor problema en la comercialización de sus cosechas, entre los que destacan Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Chihuahua, Jalisco y Guanajuato.
- Se apoyaron 24.4 millones de toneladas comercializables de productos agropecuarios.
- Se benefició a 374,563 productores (personas físicas) y a 2,919 compradores y/o asociaciones de productores (personas morales).
- Por medio del componente de Ingreso Objetivo se beneficiaron 2 mil productores en apoyo a la comercialización de 96 miles de toneladas de algodón.
- A través del componente de Coberturas de Precios de Productos Agropecuarios, se ejercieron 6,765.9 millones de pesos, logrando la cobertura de 12,844.1 miles de toneladas comercializables (197,996 contratos) de maíz, sorgo y trigo principalmente.
- Con el esquema de Agricultura por Contrato se fomento la celebración de contratos de compra venta entre productores y compradores de granos y oleaginosas, con lo cual se logra vincular la siembra de un producto con la demanda del mismo y garantizar al productor la comercialización de la cosecha bajo condiciones establecidas.

---

---

Dichos resultados se reportaron en el informe de labores de la SAGARPA en 2009. Este programa es el único en su modalidad que además de ser congruente con los objetivos generales de la SAGARPA de elevar el nivel de vida de los habitantes de las zonas rurales marginadas que apoya también a los grandes productores y comercializadores, a diferencia de PROCAMPO y el PAAP, el PAPE está dirigido a elevar la capitalización y comercialización de los productores que así lo requieran. Es importante señalar, que estos subsidios pueden estar ocasionando efectos distorsionantes en los mercados agrícolas nacionales, ya que provoca que los grandes productores ya no operen sin la compra de garantías y que los pequeños productores que aún no se organizan no puedan competir en este sentido, generando polarización de los productores nacionales.

Por lo expuesto, se observa en relación a su normativa, que si bien existe congruencia por parte de los programas citados con los objetivos nacionales, es necesario señalar que no cumplen con el objetivo fundamental de reducir la pobreza al no capacitar a los beneficiados correctamente en el uso adecuado de los recursos que se les entrega; pues, este hecho puede provocar que con el paso de los años se genere una polarización en los productores nacionales por no recibir capacitación sobre el manejo adecuado de los apoyos, estos no se usen correctamente y los productores terminen por desistir.

El PROCAMPO es el único programa de la SAGARPA que se ha mantenido estable durante los últimos años, esto se debe a que inicialmente se integró por un padrón de beneficiarios que sólo se ha ido actualizando, y esto contribuye a que su presupuesto a lo largo de los años también se haya mantenido estable. Sin embargo, en cuestión de competitividad el programa no contribuye a eliminar el problema de raíz, ya que como se indicó en el capítulo anterior, para colocarse en ventaja competitiva se requiere un análisis de las principales habilidades y debilidades a fin de conocer la raíz del problema, trabajar sobre eso y erradicarlo desde su origen. Lo que sucede con el PROCAMPO es que se ignora el problema de raíz, y solo se trabaja por compensar a los productores sin impulsarlos a ser competentes.

El PAAP es un programa que puede servir como detonante en el sector para impulsar la competitividad porque contribuye con el objetivo de la SAGARPA, está integrado por cuatro componentes el fomento pesquero, ganadero, impulsa el desarrollo rural para la compra de maquinaria que muchas veces el productor no puede adquirir por sí mismo, ya que, además de no tener la capacidad para la compra de activos, éste tiene que volverse competente en la producción agropecuaria, o de lo contrario, se vuelve marginado y queda fuera del mercado. El componente de Desarrollo Rural, es uno de los componentes con la capacidad para impulsar la competitividad agropecuaria porque además de entregar apoyos para la adquisición de activos, incluye capacitación y asistencia técnica. Entonces, resulta de suma importancia darle el peso que merece y tratar a toda costa de evitar que este programa se vuelva electorero, o que exista corrupción, malos manejos u opacidad en su operación.

---

---

El tercer programa además de ser el único en su modalidad, es congruente con los objetivos generales de la SAGARPA de elevar el nivel de vida de los habitantes de las zonas rurales marginadas, ya que está dirigido principalmente a impulsar la comercialización de los productos agrícolas, en este programa ASERCA hace el papel de mediador en la negociación entre el productor y el comercializador para que pacten precios de garantía y se firmen contratos, también hace el papel de colocador de las garantías en la bolsa de valores, de asesor y capacitador en la compra de éstas.

Los tres programas mencionados forman parte del contexto en el cual se integra el PAAP en su componente de Desarrollo Rural, el cual es el objeto de análisis. En el capítulo siguiente se estudia y se analiza el grado de cumplimiento del programa respecto del cumplimiento de su objetivo estratégico en relación al origen de la política pública. Finalmente, se analiza la ventaja competitiva que se implementa y cómo generar una estrategia competitiva.

---

### Capítulo 3

#### **Programa para la Adquisición de Activos Productivos en su Componente de Desarrollo Rural, 2009**

El Programa para la Adquisición de Activos Productivos en su componente de Desarrollo Rural es un programa a cargo de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, el cual tiene como objetivo principal incrementar los niveles de capitalización de las unidades económicas de los productores rurales y pesqueros por medio del apoyo subsidiario a la inversión en bienes de capital estratégico, para la realización de actividades de producción primaria, sanidad e inocuidad, procesos de agregación de valor y acceso a los mercados, así como actividades productivas del sector rural en su conjunto.

El Programa fue diseñado para incrementar los niveles de capitalización de las unidades económicas de los productores rurales y pesqueros por medio del apoyo subsidiario a la inversión productiva del sector rural en su conjunto.

El Componente de Desarrollo Rural se orienta a la generación de oportunidades de empleo e ingreso para los habitantes del medio rural, en especial los que viven en condiciones de pobreza, impulsando el desarrollo de capacidades y la organización de los productores, promoviendo la capitalización de las unidades de producción y su incorporación a procesos de transformación que generan mayor valor agregado; como también se dirigen a fomentar el manejo sustentable de los recursos naturales, como lo muestra a continuación la figura número 13:

Figura 13:

### ESTRUCTURA DEL PROGRAMA PARA LA ADQUISICIÓN DE ACTIVOS PRODUCTIVOS



Fuente: elaboración propia con base en las Reglas de Operación de la SAGARPA para el ejercicio fiscal 2009.

Por medio del PAAP en su Componente Desarrollo Rural, la SAGARPA otorga subsidios a las personas y grupos que realicen actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, agroindustriales y del sector rural en su conjunto, a fin de incrementar el ingreso e incrementar los niveles de capitalización de sus unidades económicas rurales.

Para el estudio del presente análisis del Componente de Desarrollo Rural, fue necesario revisar su proceso en que se desarrolla, el cual se encuentra en el punto 3.3.2 ¿Cómo funciona el programa?, del presente documento.

### 3.1 Contexto de la Política Pública

#### 3.1.1 Marco jurídico normativo

Los principales ordenamientos jurídico-normativos que regulan la operación del Programa para Adquisición de Activos Productivos en su componente de Desarrollo Rural son los siguientes:

- 
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM),
  - Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF),
  - Reglamento Interior de la SAGARPA (RISAGARPA),
  - Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS),
  - Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009 (DPEF), y
  - Reglas de Operación de la SAGARPA (ROP SAGARPA).

### **3.2. Disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo (PND), Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012 (PSDA) y del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), 2009**

En el diagnóstico del Sector Agropecuario y Pesquero que se presenta en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se establece que en el campo mexicano habita la cuarta parte de los mexicanos, y a pesar de los avances en la reducción de la pobreza alimentaria durante los años recientes en este sector, persiste aún esta condición en un segmento relevante de la población rural.

La pobreza rural, así como la cantidad de familias que continúan ligadas a la producción primaria, hace necesario continuar con apoyos al sector para que mejore su productividad y promueva su sustentabilidad.

Los objetivos y estrategias de la planeación de mediano plazo que se vinculan con el programa sectorial se muestran en la figura número 14:

Figura 14:

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012	Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012
<b>Objetivos</b>	
Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras.	Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras.
Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, vinculándolos con los procesos de agregación de valor y vinculándolo con la producción de bioenergéticos.	Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, vinculándolos con los procesos de agregación de valor y vinculándolo con la producción de bioenergéticos.
<b>Estrategias</b>	
Integrar a las zonas rurales de alta y muy alta marginación a la dinámica del desarrollo nacional.	Integración de las zonas rurales de alta y muy alta marginación a la dinámica del desarrollo nacional.
Promover la diversificación de las actividades económicas en el medio rural.	Promover la diversificación de las actividades económicas en el medio rural.
Incrementar acciones que den certidumbre a las actividades agropecuarias y la generación de valor agregado.	Generar certidumbre y agregación de valor en las actividades agroalimentarias.

Fuente: Elaboración propia con base en el **Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012** y el **Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012**.

En el Eje rector 2 Economía competitiva y generadora de empleos, se fijaron los objetivos de: elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras; y mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, vinculándolos con los procesos de agregación de valor y vinculándolo con la producción de bioenergéticos.

Para el cumplimiento de los objetivos se diseñaron las estrategias para promover la diversificación de las actividades económicas en el medio rural; integrar las zonas rurales de alta y muy alta marginación a la dinámica del desarrollo nacional; e impulsar la generación de empresas rentables en el sector rural social.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 se propuso el objetivo de elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en zonas rurales y costeras, el cual es congruente con los objetivos planteados en el PND y en el PSDA 2007-2012, como ilustra la figura número 15:

Figura 15:

Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012	Presupuesto de Egresos de la Federación 2009
<b>Objetivos</b>	
Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras.	Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en zonas rurales y costeras.
Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, vinculándolos con los procesos de agregación de valor y vinculándolo con la producción de bioenergéticos.	Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales
<b>Estrategias</b>	
Integración de las zonas rurales de alta y muy alta marginación a la dinámica del desarrollo nacional.	Integrar a las zonas de alta y muy alta marginación a la dinámica del desarrollo nacional.
Promover la diversificación de las actividades económicas en el medio rural.	Promover la diversificación de las actividades económicas en el medio rural.
Generar certidumbre y agregación de valor en las actividades agroalimentarias.	Mejorar los ingresos de los productores incrementando nuestra presencia en los mercados globales, vinculándolos con los procesos de agregación de valor y con la producción de bioenergéticos.

Fuente: Elaboración propia con base en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012, y en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2009.

### 3.3 Reglas de operación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

El programa para la Adquisición de Activos Productivos está sujeto a Reglas de Operación de acuerdo con el anexo 18 del Decreto de PEF para el ejercicio fiscal 2009, las cuales se publicaron el día 31 de diciembre de 2008, donde se establece en el artículo 13 la normativa aplicable para el programa, cuyo objetivo se describe en el punto siguiente.

#### 3.3.1 Objetivo del programa

El objetivo del programa es “incrementar los niveles de capitalización de las unidades económicas de los productores rurales y pesqueros a través del apoyo subsidiario a la inversión en bienes de capital estratégico, para la realización de actividades de producción primaria, sanidad e inocuidad, procesos de

---

agregación de valor y acceso a los mercados, así como actividades productivas del sector rural en su conjunto”<sup>1</sup>. El programa tiene como prioridad la capitalización de las unidades económicas de los productores rurales y pesqueros, por medio del otorgamiento de subsidios que apoyen a la compra de activos en una unidad económica de producción; posteriormente se desagregan las formas de los apoyos como el apoyo en la inversión de capital, que incluye la compra de infraestructura, adquisición de vientres bovinos, porcinos, etc.

Asimismo, tiene como objetivo promover las actividades productivas en el sector rural, mismas que son congruentes con el componente de desarrollo rural el cual otorgó subsidios en 2009 para la puesta en marcha de proyectos agropecuarios y no agropecuarios, dando prioridad a los no agropecuarios.

La descripción de la congruencia de las Reglas de Operación de la SAGARPA con los objetivos nacionales se encontrará más adelante en este mismo capítulo.

### **3.3.2 ¿Cómo funciona el programa?**

El proceso de operación del Programa para la Adquisición de Activos Productivos en su Componente de Desarrollo Rural, se describe a continuación:

- 1) Determinación y apertura de ventanillas,
- 2) Promoción y difusión del programa,
- 3) Recepción y registro de solicitudes,
- 4) Dictaminación de solicitudes,
- 5) Publicación de resultados,
- 6) Entrega de los apoyos y, en su caso, reasignación de apoyos no ejercidos, y
- 7) Publicación del segundo bloque de beneficiarios<sup>2</sup>.

### **3.4 Análisis de las principales acciones del Programa**

En 2009, el Programa para la Adquisición de Activos Productivos en su Componente de Desarrollo Rural ejerció recursos federales por 1,825.3 millones de pesos, se apoyaron 38,225 proyectos de inversión, impulsó la diversificación de las actividades en el medio rural al apoyar proyectos entre los que

---

<sup>1</sup> Programa para la Adquisición de Activos Productivos. Artículo 13, fracción I, Objetivo Específico. **Reglas de Operación de la SAGARPA 2009**, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el miércoles 31 de diciembre de 2008.

<sup>2</sup> **Ibidem.**

---

destacan los talleres mecánicos, de herrería y carpintería, las cocinas económicas, los cafés Internet y los servicios ecoturísticos.

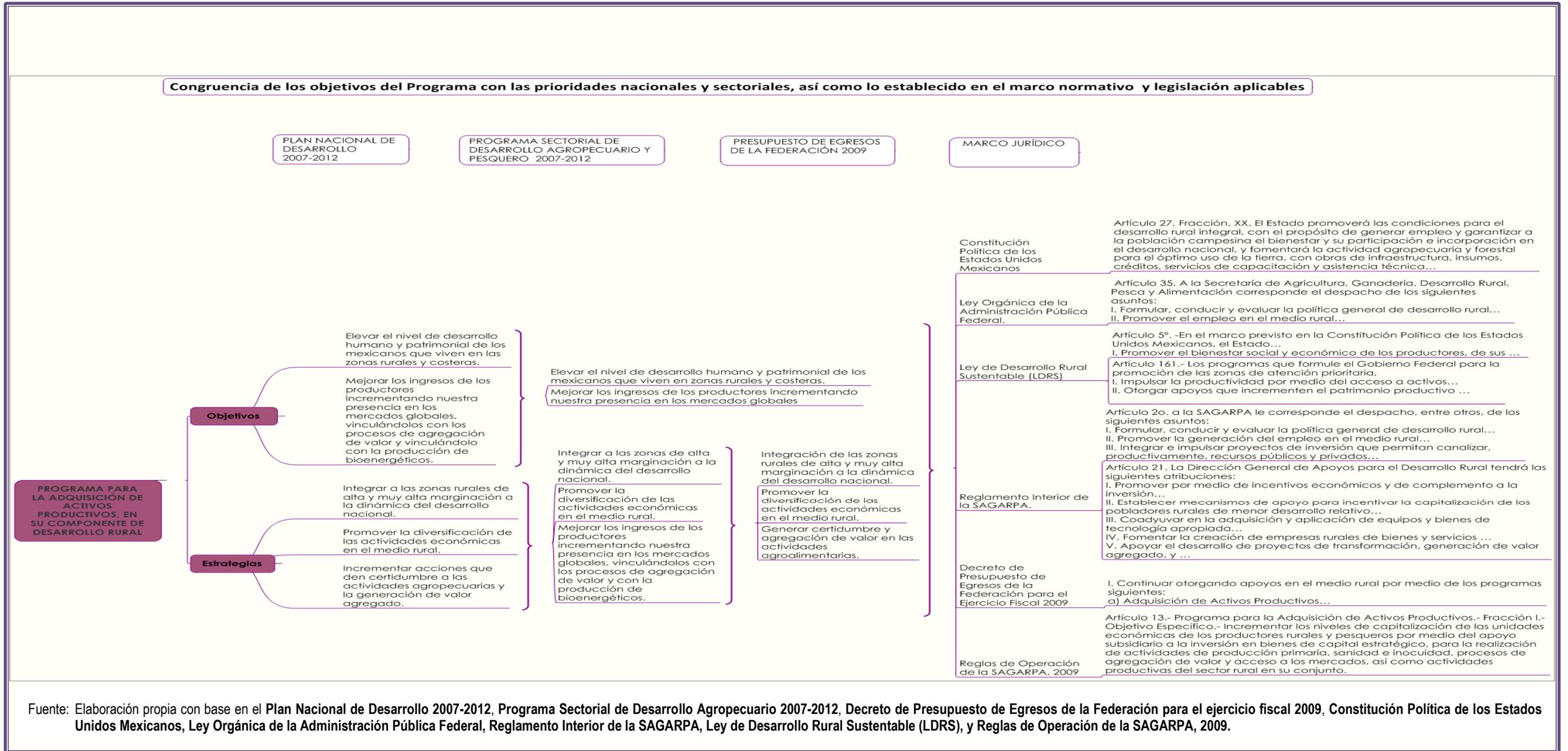
En este componente, el PAAP se orientó a apuntalar la inversión en bienes de capital en el medio rural por medio de subsidios para el desarrollo de proyectos de producción primaria, agregación de valor y acceso a los mercados, servicios y actividades del sector en general.

Las acciones realizadas y los recursos proporcionados por el PAAP demostraron ser congruentes con el instrumento de planeación y su marco jurídico aplicable, permitieron contribuir a la capitalización de un número de unidades económicas agropecuarias y pesqueras; pero no se pudo verificar en qué grado se incremento. Los resultados más importantes del estudio del programa se muestran a continuación:

**a) Congruencia de los objetivos del Programa con las prioridades nacionales y sectoriales, así como lo establecido en el marco normativo y legislación aplicables.**

De acuerdo con el análisis que realizado se presenta la siguiente figura número 16, titulada matriz de congruencia lógica del diseño de la política pública, así como el marco jurídico aplicable:

Figura 16:



Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario 2007-2012, Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2009, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Reglamento Interior de la SAGARPA, Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), y Reglas de Operación de la SAGARPA, 2009.

---

Como se observa en el cuadro, existe congruencia lógica entre el diseño de la política pública y el marco jurídico aplicable, ya que los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se alinean con el artículo 27, fracción XX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se establece que el Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal...

Asimismo, los objetivos del Programa Sectorial son congruentes con los del PND, y el mandato del Decreto de PEF de continuar otorgando apoyos en el medio rural por medio de los programas presupuestarios incluyendo el de Adquisición de Activos Productivos; el cual se ve reflejado en el artículo 13 de las Reglas de Operación de la SAGARPA.

Por lo anterior, se concluye que el programa actúa bajo el esquema del Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial, el Decreto del PEF y su marco jurídico aplicable está basado en dichos documentos.

**b) Cumplimiento del objetivo del programa relativo a incrementar el valor de los activos en las unidades económicas rurales y pesqueras**

A fin de verificar el incremento del valor de los activos en las unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas por el programa, se verificó su marco normativo aplicable donde se observó que en el artículo 13, fracción I, de las Reglas de Operación del Programa, se indica que el objetivo del Programa es incrementar los niveles de capitalización de las unidades económicas de la población rural y pesquera.

Se revisó el indicador "Porcentaje de incremento en el valor de los activos en las unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas por el programa" y la base de datos publicada en la página de internet de la SAGARPA con los registros de unidades económicas beneficiadas, los apoyos otorgados y las aportaciones financieras de los gobiernos estatales y municipales del programa para verificar el grado de incremento en el valor de los activos.

Asimismo, se localizó una base de datos por cada entidad federativa donde se observó que en algunos casos se estratificó a la población por nivel de activos bajo, medio y alto; y por nivel de marginación alta, media y baja o nula, de los apoyos otorgados por unidad económica.

También se identificó el concepto de activos productivos, que son las construcciones y bienes materiales utilizados en cualquier actividad productiva y que en el curso natural de los negocios no están

destinados a la venta, representan la inversión de capital o patrimonio de una empresa o unidad de producción (excluye terrenos y predios).

Con la revisión de las Reglas de Operación del Programa se precisó que la unidad económica rural son las personas físicas o morales, ligadas o no a un predio, que desarrollan actividades agropecuarias, de pesca, acuícolas y otras actividades productivas, industriales, comerciales y de servicios en el medio rural.

En cuanto a la información que se utilizó para analizar el indicador de evaluar el objetivo del programa de incrementar los niveles de capitalización de las unidades económicas de la población rural y pesquera se detalla la figura 17:

Figura 17:

Indicador diseñado por la SAGARPA para el programa, 2009

Productores del medio rural y pesquero que incrementaron los niveles de capitalización de sus unidades económicas.	Nombre del Indicador:	Porcentaje de incremento en el valor de los activos en las unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas por el programa
	Método de Cálculo:	$[(\text{Valor de los activos en las unidades económicas apoyadas en el año } t_{0+i} / \text{Valor de los activos de las unidades económicas apoyadas en el año } t_0) - 1] * 100$
	Unidad de Medida:	Porcentaje
Valor de la meta programada: n.a.		Valor de la meta alcanzada: n.a.
Numerador: Sin información		Denominador: Sin información
Método de recopilación: Encuesta, sin información		

Fuente: Indicadores reportados por la **SAGARPA** en el **PEF** para el ejercicio fiscal 2009.

n.a. No aplica.

Como se observa en el cuadro, en 2009 no se fijaron metas ni se presentó información del valor de los activos de las unidades de producción existentes en el país en 2008, que es el año base del programa, que permitieran medir el incremento en el nivel de activos con los apoyos otorgados.

---

De acuerdo con la base de datos las entidades federativas que recibieron mayor monto de apoyos federales por unidad económica fueron Baja California Sur con 50.8, México con 31.2 y Jalisco con 28.3 miles de pesos por unidad. En Michoacán, Chiapas, Guerrero, San Luis Potosí, Puebla, Sinaloa y Tlaxcala se entregaron apoyos por unidad económica menores al promedio nacional.

En conclusión, no fue posible evaluar el logro del objetivo de incrementar los niveles de capitalización de las unidades económicas de la población rural y pesquera, ya que la SAGARPA no estableció metas para 2009 ni presentó información en la página de internet sobre el valor de los activos de las unidades de producción existentes en el país en 2008 que permitan contar con un referente para evaluar los resultados; tampoco reportó resultados en materia de capitalización para medir el incremento en el nivel de activos con los apoyos otorgados en 2009. Esta situación denota que la dependencia se muestra deficiente en su planeación estratégica.

### **c) Mecanismos para la oportuna y adecuada entrega de los apoyo**

A fin de conocer la oportuna y adecuada atención de la población objetivo del programa, se analizó el artículo 13, fracción II.1, de las Reglas de Operación del Programa, se señala que la población objetivo del Programa para la Adquisición de Activos Productivos serán las personas físicas, o morales y grupos, preferentemente ejidos, comunidades indígenas y colonias agropecuarias, que, de manera individual u organizada, se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, agroindustriales y del sector rural en su conjunto, conforme a la estratificación de productores y la regionalización que se establece en el artículo 8 de las Reglas de Operación del Programa.

En el artículo 8, párrafo tercero, del mismo ordenamiento se refiere que la estratificación de productores será en tres estratos o grupos conforme a su nivel de capitalización derivada de su posesión actual de activos productivos, a saber 1) bajo o nulo, 2) medio y 3) alto; en tanto que la regionalización deberá considerar el nivel de desarrollo de las diferentes regiones y localidades de cada estado, por lo que igualmente se deberán definir tres estratos o grupos a) localidades de Alta y muy Alta marginación, b) Localidades de Marginación Media y c) Localidades de Baja y Muy Baja Marginación, para este propósito se deberá considerar la clasificación de pobreza o índice de marginación de cada una de las localidades de la entidad.

Asimismo el artículo 23, fracción II, párrafo 3, de las Reglas de Operación del Programa, la SAGARPA tiene normados los plazos desde la apertura de ventanillas, que será a más tardar el 15 de febrero y deberán permanecer abiertas durante los dos meses siguientes; hasta el dictamen, a más tardar

---

el mes siguiente concluido el periodo de recepción de solicitudes, así como el plazo para completar información para las solicitudes incompletas que será de 10 días hábiles.

Sobre la información y documentación referente al número de personas que conforman la población objetivo del programa, específicamente del Componente de Desarrollo Rural y el número de personas que se beneficiaron con la entrega de los apoyos, la dependencia no informa en sus Reglas de Operación ni en su página de Internet sobre la cuantificación de dicha población.

Por tal motivo, se revisaron las estadísticas de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), publicadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEGI).

La ENOE es desarrollada y aplicada por el INEGI en coordinación con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con el objetivo de garantizar que el país cuente con una base de información sobre la población que se ha incorporado en los mercados de trabajo y bajo qué condiciones lo ha hecho (población ocupada); la población que intentó incorporarse y no lo consiguió (población desocupada), así como la población que se mantiene al margen de los mercados de trabajo (población que no se encuentra económicamente activa). En esa encuesta se presentan los resultados de los indicadores estratégicos de ocupación y empleo.

Conforme a estos indicadores, la población total del país fue de 107,443.5 miles de personas, de las cuales 78,718.3 miles (73.3%) tuvieron 14 años o más y el resto 28,725.2 miles de personas (26.7%) fueron menores de 14 años de edad.

De las 78,718.3 miles de personas, 45,709.3 miles (58.1%) constituyen la Población Económicamente Activa (PEA), que es el grupo de personas que tuvieron o realizaron una actividad económica. De las personas pertenecientes a la PEA, el 13.0% se ubica en la actividad primaria (agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca).

Como resultado del procesamiento y análisis de esa base de datos que la SAGARPA publicó en su portal de internet, se precisó que la población atendida con el programa ascendió a 136.9 miles de personas, que relacionadas con las personas ocupadas en el sector primario, según la ENOE, representan una cobertura del programa de 2.4%.

Asimismo, con el análisis y procesamiento de la base de datos, se identificó y clasificó a la población beneficiada por su nivel de capitalización de acuerdo con sus activos productivos. Los resultados se detallan en la figura 18:

Figura 18:

Estratificación de la población beneficiada por el programa, 2009

(Miles de personas)

Regionalización de la población	Nivel de activos			Total	Part. %
	Bajo o nulo	Medio	Alto		
Alta y muy alta marginación	73.4	6.0	0.9	80.3	58.7
Marginación media	27.4	3.0	0.3	30.7	22.4
Baja y muy baja marginación	22.0	3.4	0.5	25.9	18.9
<b>Total</b>	<b>122.8</b>	<b>12.4</b>	<b>1.7</b>	<b>136.9</b>	<b>100.0</b>
<b>Part. %</b>	<b>89.7</b>	<b>9.1</b>	<b>1.2</b>	<b>100.0</b>	

Fuente: Elaboración propia con base en información publicada por la SAGARPA en su portal de internet [www.sagarpa.gob.mx](http://www.sagarpa.gob.mx), 2008.

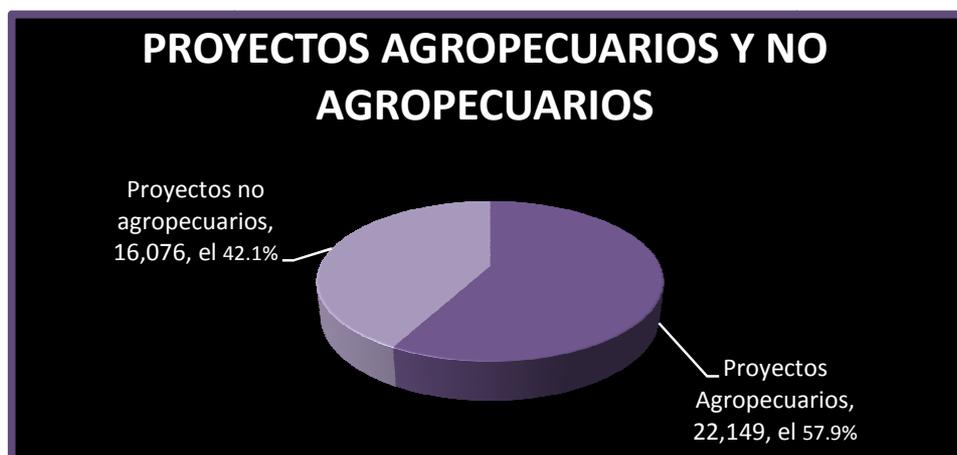
Como se observa en el cuadro, el 58.7% de la población apoyada correspondió a la localizada en zonas de alta y muy alta marginación, y el 41.3% restante a la localizada en zonas de media, y baja y muy baja marginación. En cuanto a la estratificación por nivel de activos, el 89.7% de los apoyados se ubicó en el nivel bajo o nulo de activos y el 10.3% restante en los niveles de activos de medio y alto, sin que fuera posible determinar el impacto de la adquisición de activos productivos en la población por la falta de cuantificación de la población objetivo.

Con la revisión y análisis de la base de datos que se encuentra en la página de internet de la Secretaría y de cada uno de los estados, se recopiló y se unificó para fines de su análisis, se observó que para 2009, en las 22 entidades federativas disponibles, de los 38,225 proyectos apoyados, los cuales fueron clasificados por proyectos agropecuarios y no agropecuarios conforme a su denominación, a fin de conocer el porcentaje de apoyo para cada rango. En el artículo 2, fracción I, de las Reglas de Operación, se definen las actividades agropecuarias como los procesos productivos agrícolas y ganaderos primarios basados en el uso de recursos naturales renovables; y en la fracción IV, del mismo artículo, se describen las actividades no agropecuarias como actividades productivas, industriales, comerciales y de servicios que se desarrollan en el medio rural.

---

Los resultados alcanzados de la clasificación realizada se presentan en la figura número 19:

Figura 19:



Fuente: Información procesada de la base de datos publicada por la SAGARPA en su portal de internet, 2008.

En 2009 la SAGARPA apoyó 38,225 proyectos productivos en 22 de las 32 entidades federativas que mantuvieron disponibles el Sistema de Información electrónico de la Secretaría<sup>3</sup>. De esos proyectos, 22,149 fueron agropecuarios, que representaron el 57.9% del total apoyado; y 16,076 no agropecuarios, el 42.1% del total apoyado.

Al no contar con información que permitiera validar los datos de los proyectos agropecuarios y no agropecuarios, se determinó que la cifra de 16,076 proyectos no agropecuarios que se reportaron como apoyados por el programa resulta incongruente, ya que con el análisis de la base de datos de 22 de las 32 entidades federativas en que operó el programa se observó que ese tipo de clasificación de proyectos apoyados no están publicados como tales; por lo cual no fue posible concluir si cumplió con el objetivo de apoyar a la producción de alto valor e intensiva en pequeñas superficies agropecuarias con actividad agropecuaria o de servicios.

Sobre la adecuada entrega de los subsidios se constató que la SAGARPA otorgó subsidios preferentemente a las zonas de alta y muy alta marginación, de acuerdo con el análisis, tal y como lo señala su normativa.

---

<sup>3</sup> Las 22 entidades federativas que sí cargaron la información fueron: Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

---

Respecto de la oportunidad en la entrega de los subsidios la SAGARPA no publicó en la página de internet los expedientes de las personas beneficiarias, lo cual impidió el análisis en cuestión. Sin embargo, si tiene normado los plazos desde la entrega recepción de las solicitudes hasta su dictamen.

**d) Cobertura de las unidades económicas rurales beneficiadas por el Programa**

En el artículo 13, Fracción I, de las Reglas de Operación del Programa, se indica que el objetivo del programa es incrementar los niveles de capitalización de las unidades económicas de la población rural y pesquera.

A fin de analizar la cobertura de unidades económicas rurales con activos incrementados con los apoyos otorgados, se revisó la página de internet de la SAGARPA para obtener información sobre las unidades económicas rurales existentes en el país, las unidades económicas rurales susceptibles de apoyarse por el programa, las unidades económicas rurales previstas a apoyar en 2009 y las unidades económicas rurales apoyadas.

Con la revisión de las Reglas de Operación, se precisó que una unidad económica rural corresponde a una persona física o moral, ligada o no a un predio que desarrolla actividades agropecuarias, de pesca, acuícolas y otras actividades productivas, industriales, comerciales y de servicios en el medio rural. Asimismo, se identificó que los activos productivos son las construcciones y bienes materiales utilizados en cualquier actividad productiva y que en el curso natural de los negocios no están destinados a la venta, representan la inversión de capital o patrimonio de una empresa o unidad de producción (excluye terrenos y predios).

La SAGARPA diseñó el indicador “Porcentaje de unidades económicas rurales con activos incrementados” y a continuación se presenta la Ficha Técnica del indicador en la figura número 20:

Figura 20:

INFORMACIÓN DEL INDICADOR PORCENTAJE DE UNIDADES ECONÓMICAS RURALES CON  
ACTIVOS INCREMENTADOS DEL PROGRAMA, 2009

Productores del medio rural y pesquero incrementan los niveles de capitalización de sus unidades económicas.	Nombre del Indicador:	Porcentaje de unidades económicas rurales con activos incrementados
	Método de Cálculo:	(Unidades económicas rurales con activos incrementados / Unidades económicas rurales totales) * 100
	Unidad de Medida:	Porcentaje
Valor de la meta programada: 10.0%		Valor de la meta alcanzada: 12.0%
Numerador: 665.9 miles de unidades		Denominador: 5,548.8 miles de unidades
Método de recopilación: Explotación de registros administrativos		

FUENTE: Información de la Ficha técnica del indicador, Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2009.

Con la revisión de la Ficha Técnica registrada en el PEF, se precisó que la SAGARPA identificó 5,548.8 miles de unidades económicas rurales existentes en el país. De ese conjunto, en 2009 se propuso atender a 554.9 miles de unidades, el 10.0% de las existentes.

Respecto de los resultados del programa, en la Ficha Técnica se reportó que se apoyó al 12.0% de las unidades económicas rurales existentes en el país para incrementar sus activos, lo cual es equivalente a 665.9 miles de unidades económicas.

A fin de verificar el dato de la meta alcanzada, con el procesamiento y análisis de la base de datos, se verificó que de las 22 entidades federativas que se publicó información en internet se apoyaron 136.9 miles de unidades económicas rurales, que al relacionarlas con las 5,548.8 miles de unidades existentes en el país, representan una cobertura de 2.5%.

A continuación se muestra la figura número 21, donde se identifican de las unidades económicas apoyadas en por el programa durante 2009.

Figura 21:

Cobertura de unidades apoyadas por el programa, 2009  
(Miles de unidades)

Número	Entidad Federativa	Apoyadas
1	Puebla	17.7
2	México	4.3
3	Chiapas	12.3
4	Guerrero	15.2
5	Michoacán	8.7
6	Jalisco	1.8
7	Guanajuato	4.8
8	San Luis Potosí	6.8
9	Zacatecas	3.7
10	Sinaloa	11
11	Tabasco	2
12	Durango	4.4
13	Tlaxcala	29.5
14	Yucatán	1.6
15	Tamaulipas	1.2
16	Querétaro	2.9
17	Nuevo León	1.3
18	Coahuila	1.4
19	Campeche	4
20	Sonora	1.4
21	Colima	0.6
22	Baja California Sur	0.3
23	Veracruz	n.d
24	Oaxaca	n.d
25	Hidalgo	n.d
26	Chihuahua	n.d
27	Nayarit	n.d
28	Morelos	n.d
28	Quintana Roo	n.d
30	Aguascalientes	n.d

Continúa...

31	Distrito Federal	n.d
32	Baja California	n.d
	<b>Total Nacional</b>	<b>136.9</b>

...continuación

Fuente: Elaborado con base en la información del INEGI, Censo Agropecuario y Pesquero 2007; información del indicador establecido por la secretaría y relación de beneficiarios publicada por la SAGARPA en su portal de internet.

Como se observa en el cuadro, en 2009 en 22 entidades federativas que sí reportaron la información se apoyaron 136.9 miles de unidades de producción, que representaron el 2.4% del resultado que se registró en la Ficha Técnica del Indicador. La dependencia no contó con la información de las acciones realizadas en diez entidades federativas: Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Distrito Federal, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo y Veracruz.

Por lo anterior no fue posible verificar los resultados del indicador “Porcentaje de unidades económicas rurales con activos incrementados”, relativas a que se apoyaron 665.9 miles de unidades, el 12.0% de las existentes, debido a que la SAGARPA sólo contó con los avances obtenidos sobre unidades económicas apoyadas de 22 de las 32 entidades federativas en que operó el programa.

Si bien el programa se ocupa de otorgar subsidios a personas y grupos que realicen actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, agroindustriales y del sector rural en su conjunto, a fin de incrementar el ingreso e incrementar los niveles de capitalización de sus unidades económicas rurales; para el presente estudio fue necesario analizar todas las etapas de operación del programa donde se localizaron sus procesos. Asimismo, se identificó su marco normativo para ubicar la política pública desde el programa de mediano y corto plazo, a fin de conocer el contexto del sector.

Con base en el planeación nacional y el objetivo fundamental del programa se elaboró una serie de objetivos e hipótesis que se requieren descartar a fin de conocer los resultados del programa, y de acuerdo con estos, para el primer objeto de análisis se concluye que el programa actúa bajo el esquema del Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Sectorial, el Decreto del PEF y su marco jurídico aplicable está basado en dichos documentos; para el segundo punto se revisó el cumplimiento del objetivo de incrementar del valor de los activos en las unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas por el programa, para lo cual se analizó el indicador “Porcentaje de incremento en el valor de los activos en las unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas por el programa”; donde no fue posible evaluar el logro del objetivo de incrementar los niveles de capitalización de las unidades económicas de la población rural y pesquera, ya que la SAGARPA no estableció metas ni presentó información del valor de los

---

activos de las unidades de producción existentes en el país ni reportó resultados en materia de capitalización para medir el incremento en el nivel de activos con los apoyos otorgados en 2009.

El tercer punto de análisis, se revisó la oportuna y adecuada entrega de subsidios del Programa, donde se encontró que la SAGARPA no publicó en la página de internet los expedientes de las personas beneficiarias, lo cual impidió el análisis en cuestión. Sin embargo, si tiene normado los plazos desde la entrega recepción de las solicitudes hasta su dictamen.

En el último resultado se analizó la cobertura de unidades económicas rurales con activos incrementados con los apoyos otorgados donde la SAGARPA diseñó el indicador “Porcentaje de unidades económicas rurales con activos incrementados”, para lo cual se verificó en las 22 entidades federativas que publicaron información en internet se apoyaron 136.9 miles de unidades económicas rurales, que al relacionarlas con las 5,548.8 miles de unidades existentes en el país, representan una cobertura de 2.5%. Sin embargo, esta cifra no fue posible constatar ya que la SAGARPA no publicó en su portal de internet una clasificación de los proyectos agropecuarios y los no agropecuarios.

Si se habla del grado de cumplimiento de los resultados en análisis se puede constatar que el programa cumple parcialmente con las disposiciones establecidas en su normativa derivada de las prioridades nacionales y sectoriales.

Sin embargo, como lo menciona Mauricio Merino en su análisis sobre las políticas, lo que puede suceder cuando el núcleo duro de una política no está claramente definido y, en su lugar, se impone un cinturón de protección excesivamente rígido, sin capacidad de adaptación a circunstancias nuevas y sin mecanismos de evaluación que sean suficientes y oportunos para advertir que la política ha dejado de cumplir sus objetivos.<sup>4</sup>

El núcleo duro en el caso del PAAP viene del origen de la política pública que es el objetivo nacional y sectorial de “Eleva el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras”, donde la prioridad es elevar el nivel de vida, pero ¿Cómo es que el programa contribuye a elevar el nivel de vida de los mexicanos?

El programa otorga subsidios previos a la presentación de un proyecto que ayude a capitalizar las unidades de producciones rurales o pesqueras. Sin embargo, ¿contribuye a erradicar el bajo nivel de vida que tienen los mexicanos que habitan en zonas marginadas rurales y costeras?

---

<sup>4</sup> Los programas de subsidios al campo: Las razones y las sinrazones de una política mal diseñada, Mauricio Merino, en [http://sergioaguayo.org/biblioteca/Merino\\_Programas\\_campo.pdf](http://sergioaguayo.org/biblioteca/Merino_Programas_campo.pdf)

---

La respuesta es NO. El programa otorga apoyos para contribuir al impulso de algún negocio familiar o al impulso de la creación de un proyecto productivo de personas que no laboran en el sector formal, es decir, al autoempleo. Pero no enseña a las personas a manejar su propio negocio.

Como se observa en el proceso del programa, el otorgamiento de subsidios se da una vez que se cumpla con la elegibilidad, dentro del proceso se incluye la supervisión del proyecto en marcha, pero en la realidad aun con la existencia de supervisión de los apoyos otorgados no se lleva a cabo una capacitación como tal para mantener esos negocios en marcha.

Sucede lo mismo que menciona Porter, como no se cuenta con una estrategia competitiva, no se sabe cómo actuar ante la aparición de nuevos rivales en una industria.

Lo que hace el Programa al otorgar subsidios es otorgar dinero sin tener certeza de que se vaya erradicar la pobreza o elevar el nivel de vida de la población rural. Porque cumple con las disposiciones legales para hacerse valido. Los resultados son negativos desde el punto de vista que se crea un cinturón de protección bastante rígido al no contar con la capacidad para adaptarse a las nuevas corrientes cambiantes del mundo actual como lo son la aparición de nuevos competidores nacionales, sin mencionar la globalización que conlleva la nueva aparición de competidores externos.

Por esas deficiencias se concluye que la política pública encaminada a elevar el nivel de vida de los mexicanos que habitan en zonas rurales y costeras con nivel de marginación alta, perdió el cumplimiento de su objetivo al no cerciorarse de que estos apoyos estén encaminados a erradicar la pobreza, si no, que al cumplir sexenio con sexenio con la normativa que se requiere para cumplir con los objetivos nacionales establecidos en el PND éstas se dan por cumplidas.

Asimismo, este es el origen del problema de la política pública de no contribuir a la capitalización de las unidades económicas rurales y pesqueras, puesto que el programa no otorga asesoramiento de negocios a las personas interesadas en incursionar en un esquema de apoyo, desarrollo rural incluyó apoyos para el establecimiento de cocinas económicas, restaurantes, cafés internet, y pocos, solo el 49% de los apoyos fueron destinados a proyectos agropecuarios, lo que significa que dio prioridad a los proyectos no agropecuarios, donde también denota que se perdió el cumplimiento del objetivo de atender al desarrollo rural.

---

---

## Conclusiones

Los elementos que propuso Michael Porter en sus teorías de la Ventaja Competitiva y la Estrategia Competitiva, fueron la base para el presente estudio de caso del Programa para la Adquisición de Activos Productivos en su Componente de Desarrollo Rural, a cargo de la SAGARPA, como marco teórico nos aportó elementos básicos para el análisis de las actuales estrategias implementadas por el gobierno federal en las políticas públicas de desarrollo agropecuario.

Uno de los elementos que resalta de estas teorías es la búsqueda constante del origen de un problema, como lo menciona Michael Porter, es indispensable conocer los elementos que benefician el desarrollo de una empresa y los elementos que lo obstaculizan; el detectar y analizar estos factores contribuye a conocer el nivel de estrategia que se implementa y el lugar que se desea ocupar dentro una industria, ésta denominada como el conjunto de empresas que se desarrollan en un sector.

Ambas teorías, funcionan como precursores en el ámbito empresarial una vez que se retoman los análisis propuestos, de llevarlos a cabo, se logra conocer el nivel estratégico en que se encuentra o se posiciona una empresa; si cuenta con elementos, con tecnología aplicada, si se conoce cuáles son barreras posibles contra la entrada de nuevos competidores, o si se está dispuesto a innovar con tecnología de última generación lo diferencie.

Lo mismo sucede en el sector agropecuario, al retomar las teorías mencionadas y analizar el PAAP en su componente de Desarrollo Rural, se pudo conocer la posición que ocupa, tanto en el ámbito nacional, como en el contexto internacional.

Con el análisis desarrollado, se concluye que el PAAP no se posiciona en un lugar influyente en el mercado internacional de productos agropecuarios ya que, si bien es un programa de apoyo subsidiado y opera bajo la normativa establecida por la propia cabeza de sector, la SAGARPA; no logra erradicar el problema de raíz<sup>1</sup>. Pues, el objetivo fundamental del programa en 2009 fue contribuir a la capitalización de las unidades productoras agropecuarias y pesqueras, refiriéndose a éstas como las que habitan en zonas rurales de alta y muy alta marginación, por medio de proyectos productivos del sector primario; contrario a los resultados que arrojó el PAAP en su componente de Desarrollo Rural en 2009, al apoyar proyectos productivos como talleres mecánicos, de herrería, cocinas económicas, cafés internet, carpinterías, etc.

En consecuencia, el PAAP no apoyó el desarrollo rural, si no, el financiamiento de microempresas, las cuales no forman parte del objetivo fundamental del programa.

---

<sup>1</sup> Como lo menciona Michael Porter, la búsqueda del origen de un problema es el principio de la solución.

---

---

En este sentido, es de vital importancia mencionar que la manera en que esta normado el programa, hace falta especificar la normativa interna de la Secretaría como las Reglas de Operación, Manuales de Operación, etc., qué tipos de apoyos van a otorgar e incluir sanciones para quienes los incumplan, ya que, por ejemplo, en las Reglas de Operación de los programas de la Secretaria, sólo se cita que tipos y montos de apoyo van a subsidiar y no excluye a los changarros como manera de apoyo.

Lo más importante en este contexto, es identificar que el PAAP ha desviado sus acciones primordiales por las que fue creado y se ha convertido en un financiador de microempresas, las cuales no cuentan con la capacidad para operar, pues en muchos casos, los beneficiarios no saben manejar la maquinaria que les fue facilitada como parte del apoyo.

Es así como el gobierno en el ámbito de la industria puede tomar posiciones ventajosas o, por el contrario, colocar al país en desventaja; ya que cuenta con la capacidad para dar entrada al libre comercio o, tomar un papel proteccionista y frenar la entrada de productos que considere sensibles; sobre todo en sectores estratégicos. De acuerdo con la posición que tome serán las relaciones con otros países, lo cual puede derivar en dependencia o autosuficiencia.

En los últimos años, el gobierno mexicano, como lo hizo por medio del PAAP en su componente de Desarrollo Rural, ha tomado decisiones que han colocado al país en desventaja competitiva porque ha implementado políticas públicas que han contribuido al decremento del PIB agropecuario nacional; por ejemplo, durante el periodo de 1940 a 2006, decreció al pasar de 18.9% a 4.0% en promedio; lo cual indica que las políticas implementadas en el sector no han logrado cumplir las expectativas esperadas, como una autosuficiencia de los productos agropecuarios y los alimentos; aunado a este hecho, con la decisión de entrar el TLCAN en 1994, se han aminorado las posibilidades de sobresalir de ese déficit.

Una de las tendencias del sector agropecuario actual, es la existencia de una constante que marca el sentido del sector: la competencia de los productos dictada por los mercados internacionales y la utilización de mejores tecnologías. Este hecho, contribuye aún más con el déficit del PIB agropecuario nacional, pues las necesidades alimentarias son cada vez mayores, con el paso de los años la población registrada va en aumento y en consecuencia los requerimientos de alimentación. Para abastecer a la población nacional de alimentos, el gobierno nacional ha tenido que importar alimentos que antes se producían en el país, y que con el crecimiento demográfico las tierras que antes destinadas a los cultivos se tuvieron que convertir en asentamientos humanos.

Ante esta problemática, el gobierno federal impulsó políticas públicas encaminadas a compensar la situación, por medio de subsidios, como lo son los programas de apoyo agropecuario el PROCAMPO, el PAAP y el PAPE, entre otros, los cuales sólo en algunos casos se ha logrado cumplir con los objetivos para los que fueron planteados, en su mayoría apoyan a las personas que habitan en poblaciones rurales

---

---

y de alta marginación, lo que ha convertido a los programas de apoyo en programas que otorgan un subsidio sin tener la certeza de que su uso sea el adecuado. Esta situación denota que hace falta mucho por hacer en el sector; pues, la idea de entregar estos apoyos es para contribuir a sobresalir a los pobladores agropecuarios de la desventaja competitiva en la que se encuentran. Y sucede que los mantiene en el mismo estatus.

Dichos programas, tienen una población objetivo, que los distingue de otros, están normados, y reciben un presupuesto anualmente, no obstante, han sido sujetos de muchas críticas, donde los han asociados con corrupción y malos manejos, ya que su propio proceso de operación los hace vulnerables a este hecho; pues una de las características de éstos programas es que son denominados “ventanilleros”; lo cual significa que los beneficiarios tienen que hacer llegar la solicitud de apoyo por medio de una ventanilla en una oficina de la SAGARPA, ahí los reciben y si la persona cumple con los requisitos, posteriormente la solicitud se dictamina positiva o negativa. Este trámite no es confiable y hasta cierto punto parece opaco. Aunque sus características sean acordes con la propia normativa de SAGARPA.

Por lo anterior, se concluye que el PAAP en su componente de Desarrollo Rural opera bajo un sistema excesivamente rígido que no le permite adaptarse al mundo globalizado de la actualidad, esto es resultado, entre otros aspectos, del comportamiento socio-cultural, que si bien se basa en las prioridades nacionales, desconoce el nivel de estrategia con la que se está actuando, al no contar con un referente sobre el nivel de capacitación de las unidades productoras del país, ni fijar metas sin analizar previamente el estado de capitalización del sector. La SAGARPA desconoce el nivel de cobertura en relación a la población que beneficia con los apoyos, lo que se traduce en desconocimiento de su alcance.

A fin de dar una posible solución a dicha situación y coadyuvar en la colocación en Ventaja Competitiva respecto de sus competidores a los productores nacionales beneficiados, como objetivo fundamental del presente estudio de caso, a continuación se presentan a manera de propuesta, y con base en los postulados de la Ventaja y Estrategia Competitiva de Michael Porter, las Estrategias Competitivas para cada una de las vertientes revisadas en el capítulo anterior, las cuales se elaboraron después de analizar y procesar la información recabada con las fuentes citadas en cada capítulo.

Respecto del primer objetivo del presente análisis, sobre la congruencia de los objetivos del programa, en relación a las prioridades nacionales, cabe destacar la vinculación de las prioridades nacionales enmarcadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007- 2012, dichos objetivos se entrelazan al Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, así como el Presupuesto de Egresos de la Federación. Asimismo, las estrategias sectoriales, son congruentes con las estrategias del PND y el Objetivo del Programa es congruente con estas prioridades nacionales. El Programa cuenta con un mandato desde la Carta Magna, artículo 27; la Ley Orgánica de Administración Pública Federal, Ley de

---

---

Desarrollo Rural Sustentable y las Reglas de Operación de la SAGARPA. Derivado de lo anterior, se concluye que este objetivo se cumple, toda vez que el programa cuenta con el marco normativo aplicable, el cual obedece a las prioridades nacionales, por lo que para este punto no se elaboró un análisis para la implementación de una estrategia competitiva.

Para el segundo rubro del presente estudio de verificar el cumplimiento del objetivo del programa, es necesario señalar que una estrategia fundamental de la secretaría debe ser conocer el grado de incremento del valor de los activos existentes de los productores rurales y pesqueros.

Partiendo de la base del conocimiento del problema, como lo señala Michael Porter en su Teoría sobre la Ventaja Competitiva, si se conoce la razón o la raíz del problema, entonces, sabremos qué lo causa y en consecuencia sabremos de qué manera actuar. El problema estará resuelto en la medida que se conozca el problema.

Para que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación conozca su problema respecto de saber en qué grado apoya el PAAP en su componente de Desarrollo Rural, en el incremento de los bienes de capital a los productores rurales y pesqueros, es necesario que cuente con información que alimente los Indicadores para resultados metas e información del valor de la línea base del indicador en materia de incremento del valor de los activos de los productores rurales y pesqueros, que permita contar con un referente para evaluar los resultados del Programa para la Adquisición de Activos Productivos en su Componente de Desarrollo Rural.

El efecto esperado es entonces implantar y utilizar sistemas de medición para conocer tanto la línea base, como el grado de incremento. No se puede implementar un objetivo como tal, sin antes fijar metas.

Para el tercer objetivo de análisis, que la SAGARPA pueda verificar el cumplimiento de los plazos para la oportuna y adecuada entrega de los subsidios a los beneficiarios del Programa para la Adquisición de Activos Productivos en su Componente de Desarrollo Rural. Es necesario que cuente con adecuados mecanismos de entrega de los apoyos, para esto se parte de la idea de Michael Porter cuando señala la importancia de: ¿Cuáles son las opciones que corresponden a mejorar la situación de la compañía en relación a las oportunidades o riesgos respecto de los factores externos?

El concepto de contar con una adecuada y oportuna entrega de los apoyos está regulado por el artículo 23 de las Reglas de Operación del Programa, por lo que se convierte en una obligación para la SAGARPA. Asimismo, esta información se debe publicar tal y como lo señala el artículo 26 de las ROP.

No obstante, en el análisis de este objetivo no fue posible conocer si se entregó con oportunidad, ni si fue adecuada la entrega de los subsidios, porque la Secretaría no publicó en su portal de internet las

---

---

fechas de los dictámenes de las solicitudes de los beneficiarios. Aunado a que sólo se cuenta con información de 22 de las 32 entidades federativas.

Como implementación de una estrategia competitiva está en primer lugar tomar ventaja en tiempo y forma respecto de los competidores tal y como lo señala Michael Porter en su teoría sobre la elaboración de una estrategia competitiva. Así, si la SAGARPA cumple con los tiempos establecidos en su normativa, estará en ventaja competitiva un productor nacional, respecto de los productores externos, ya que la implementación del proyecto va de acuerdo a su planeación, de acuerdo a los ciclos agrícolas, y las cosechas no necesariamente estarán desfasados de los productos de importación, factor que influye en los precios finales y de esta manera los productores nacionales formen una barrera natural contra la entrada de nuevos competidores de tal forma que se pueda satisfacer adecuadamente al mercado interno.

Para el cuarto y último de los puntos en análisis sobre la cobertura de las unidades económicas rurales beneficiadas por el programa, a efecto de fortalecer los mecanismos de operación, implementar medidas que permitan obtener información confiable.

Uno de los principios de Michael Porter es conocer los puntos débiles y fuertes de la industria, en un análisis de la industria es necesario subrayar los puntos fuertes que son los que sostienen a la industria, así como conocer las oportunidades de mejora en la sociedad o a quienes está dirigida la empresa, industria o programa.

Para que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación conozca de manera puntual las oportunidades de mejora y asegure un adecuada selección y contabilidad de beneficiarios, así como la transparencia de esas informaciones, es necesario que asegure la calidad de dicha información consignada y cuente con la documentación que respalde las cifras que se reporten sobre los resultados del Programa para la Adquisición de Activos Productivos en su Componente de Desarrollo Rural, específicamente sobre la cobertura de las unidades económicas rurales beneficiadas por el Programa.

Debido a que la Secretaría no contabiliza las oportunidades de mejora, existe una falta de información en relación al indicador "Porcentaje de unidades económicas rurales con activos incrementados". Con la información que publicó la SAGARPA de solo 22 entidades federativas no fue posible verificar la cobertura de unidades económicas rurales con activos incrementados. Lo que denota una irregularidad y deficiencia en la información que procesa y publica.

Como estrategia de implementación para la SAGARPA, se agrega, que es necesario contar con información de las 32 entidades federativas que permita conocer la cobertura de unidades económicas

---

apoyadas, a fin de conocer el grado de alcance y proponer nuevas metas para los próximos años, porque el mecanismo de estipulación no es necesariamente certero.

Finalmente, es necesario señalar que si la SAGARPA realiza un análisis de seguimiento de los proyectos apoyados durante 2009, se encontrará con certeza que más del 50.0% de la microempresas que apoyó durante 2009, han quebrado, pues es una de las tendencias posibles a presentarse.

---

---

## Bibliografía

- *Auditoría Especial de Desempeño. Marco Operativo*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2010, 622 pp.
- Auditoría Superior de la Federación, Auditoría Especial de Desempeño. *Museología para fiscalizar, 2011. 32 pp.*
- Baena, Guillermina, *Instrumentos de investigación. Manual para elaborar trabajos de investigación y tesis profesionales*, Editores mexicanos unidos, México, 1980, 185 pp.
- Del Rio, Eduardo, *2010 Ni Independencia ni Revolución*, México, Editorial Planeta, 2010, pp. 192.
- *Evaluación Alianza para el Campo 2005. Informe de Evaluación Nacional, Programa de Fomento Agrícola*. México, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación /Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 2006, pp. 9-31.
- Gargarella, Roberto, *Las teorías de la justicia después de Rawls, un breve manual de filosofía política*, España, Editorial Paidós, 1999, pp. 21-40.
- Méndez Morales, José Silvestre, *Problemas Económicos de México*, México, Editorial McGraw Hill, 2008, p. 480.
- Porter, Michael Eugene, *Ventaja Competitiva*, México, Editorial Patria, 2009, 556 pp.
- -----"Estrategia Competitiva", México, Editorial Patria, 2009, 384 pp.
- *Un Nuevo Modelo de Desarrollo para el Campo*, Centro de Estudios Económicos del Sector Privado A.C, México, 2008.

## Hemerografía

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Cuenta Pública para el ejercicio fiscal 2009.
- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2009.
- Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006, Auditoría Superior de la Federación, H. Cámara de Diputados.
- -----Cuenta pública 2008.

- 
- -----Cuenta Pública 2009.
  - Ley de Desarrollo Rural Sustentable.
  - Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
  - Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.
  - Programa Sectorial Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012.
  - Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, vigente para 2009.
  - Reglas de Operación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, vigentes para los ejercicios fiscales 2002, 2006, 2008, 2009 y 2010.

### **Ciberografía**

- <http://faostat.fao.org> (consultada el 31 de Julio de 2006).
- <http://cel.gov.ar/userfiles/parte04.e.pdf>, Galperín, Carlos y Doporto, Ivana, *Subsidios de caja verde y la ayuda distorsiva al comercio: ¿hay un impacto acumulativo?*.
- <http://www.censo2010.org.mx/>
- [http://sergioaguayo.org/biblioteca/Merino\\_Programas\\_campo.pdf](http://sergioaguayo.org/biblioteca/Merino_Programas_campo.pdf), Merino, Mauricio, *Los programas de subsidios al campo. Las razones y sin razones de una política mal diseñada, México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2009, 69 pp.
- <http://www.inegi.org.mx>, Producto Interno Bruto en Sistema de cuentas nacionales de México. Cuentas de Bienes y Servicios 2005-2009, primera versión.
- [www.aserca.gob.mx](http://www.aserca.gob.mx)
- [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)
- [www.sagarpa.gob.mx](http://www.sagarpa.gob.mx)

---

---

**ANEXO 1****SIGLAS**

SIGLAS Y ACRÓNIMOS	SIGNIFICADO
ASF	Auditoría Superior de la Federación
DOF	Diario Oficial de la Federación
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
PSDAP	Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012
PSRE	Programa Sectorial de Relaciones Exteriores 2007-2012
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte

---

---

**ANEXO 2****Términos**

Concepto	Definición
Actividades Agropecuarias	Los procesos productivos primarios basados en recursos naturales renovables: agricultura, ganadería (incluye caza), silvicultura y acuicultura (incluye pesca).
Actividades Económicas de la Sociedad Rural	Las actividades agropecuarias y otras actividades productivas, industriales, comerciales y de servicios.
Actividades pesqueras	Incluye la acuicultura y se refiere a acciones de extracción, captura o recolección, por cualquier método o procedimiento, de especies biológicas o elementos biogénicos, cuyo medio de vida total, parcial o temporal, sea el agua.
Activos productivos	Construcciones y bienes materiales utilizados en cualquier actividad productiva y que en el curso natural de los negocios no están destinados a la venta, representan la inversión de capital o patrimonio de una empresa o unidad de producción (excluye terrenos y predios).
Agronegocios	Actividad que propicia una inserción de los productores agropecuarios en las cadenas productivas que permite generar empleos, agregar mayor valor a sus productos y apropiarse de una mayor proporción del precio que pagan los consumidores finales.
Atención a Grupos y Regiones Prioritarias	La orientación de los programas de impulso al desarrollo rural, a fin de atender prioritariamente a las regiones de alta y muy alta marginación, así como a los grupos prioritarios de mujeres, jóvenes, indígenas discapacitados y personas de la tercera edad
Beneficiario	Persona física integrante de un ejido o comunidad que ha sido favorecida por una resolución presidencial, con la que se adquieren la calidad de ejidatario o comunero.
Bienes de Capital	Término aplicado comúnmente al activo fijo, que abarca algunas veces partidas o elementos que contribuyen a la producción, es el capital empleado en la producción, las formas materiales de los elementos de producción, tales como las máquinas, el equipo, etc.
Cadena agroalimentaria	Conjunto de unidades de negocio de propietarios y de organizaciones que los representan, que producen, transforman y comercializan, cada una en su ámbito propio, vinculados entre si
Cambios Tecnológicos	Conjunto de adecuaciones o ajustes a corto plazo hechos a la tecnología dentro de las especies o cultivos establecidos en un área con el objeto de mejorar la productividad, competitividad y sustentabilidad.
Capitalización	El capital de cada beneficiario es la suma de sus activos en maquinaria, equipos, construcciones, instalaciones,

	animales, plantaciones (excluyendo el valor de la tierra).
Desarrollo Rural Sustentable	El mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio.
Fomento	Acción de la Administración consistente en promover, normalmente mediante incentivos económicos o fiscales, que los particulares realicen por sí mismos actividades consideradas de utilidad general.
Infraestructura	Se refiere al acervo físico y material que permite el desarrollo de la actividad económica y social, el cual está representado por las obras relacionadas con las vías de comunicación y el desarrollo urbano y rural tales como: carreteras, ferrocarriles, caminos, puentes, presas, sistemas de riego, suministro de agua potable, alcantarillado, viviendas, escuelas, hospitales, energía eléctrica, etc.
Integración de Cadenas Agroalimentarias y de Pesca	Al desarrollo del sector agroalimentario en términos económicos y financieros, integrando al productor primario a la cadena productiva que culmina con el consumidor, incrementando su participación en los beneficios económicos
Marginalidad	Es la situación que enfrentan algunos sectores sociales por el hecho de no poseer empleo estable ni suficientes ingresos, no solamente son pobres, su situación está asociada al hecho de que ellos no "participan" plenamente en la sociedad, es decir, están "al margen" o "marginados" de ella.
Paripassu	Techo financiero a nivel de Estado que considera la aportación federal y la aportación estatal en su relación vinculada.
Población objetivo	Una población objetivo puede estar conformada por una organización de productores, comercializadores, consejos, asociaciones, y organizaciones formalmente constituidas bajo alguna figura jurídica civil o mercantil dentro del marco legislativo vigente, dedicados a actividades de producción, transformación, comercialización o promoción de productos agroalimentarios y/o pesqueros, preferentemente dentro de un sistema producto y/o especie producto del sector o bien dentro de una cadena agroalimentaria.
Proceso de Producción Agrícola	Conjunto de actividades relativas al cultivo de cosecha, selección, almacenamiento y transporte de un producto agrícola
Población Rural	Se refiere a la gente que vive en localidades menores de 2 500 habitantes.
Población Pesquera	Gente que habita una población cuya principal actividad económica es el aprovechamiento de los recursos del mar.
Producción	Comprende la transformación de insumos y materias primas que incrementan la calidad de los bienes para satisfacer las

	necesidades humanas.
Producción Agrícola	Es la cantidad obtenida de productos durante el proceso de recolección o cosecha en toneladas u otras unidades de cuantificación.
Productividad	Relación entre el producto obtenido y los insumos empleados, medidos en términos reales; en un sentido, la productividad mide la frecuencia del trabajo humano en distintas circunstancias; en otro, calcula la eficiencia con que se emplea en la producción de recursos de capital y mano de obra.
Productor	En la organización del trabajo, cada una de las personas que intervienen en la producción de bienes o servicios.
Productor Agrícola	Toda persona física o moral, propietaria de los factores de la producción como tierra y capital, que habitualmente y como principal actividad realiza por cuenta propia las funciones de dirección y administración de una explotación agrícola en la que consume el trabajo asalariado.
Productos Básicos y Estratégicos	Aquellos alimentos que son parte de la dieta de la mayoría de la población en general o diferenciada por regiones, y los productos agropecuarios cuyo proceso productivo se relaciona con segmentos significativos de la población rural u objetivos estratégicos nacionales.
Propiedad Rural	Predios rústicos que se encuentran en territorio nacional, independientemente del régimen de propiedad al que pertenezcan.
Subsidiario	Apoyo o acompañamiento solidario inicial para el arranque o puesta en marcha de una iniciativa de desarrollo, que en ningún caso sustituye el papel que a la propia población rural corresponde como actora de su propio desarrollo
Subsidio	Asignaciones de recursos federales previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación a través de las dependencias y entidades, que se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general.
Tecnología adoptada	Es aquella innovación tecnológica que está adaptada a las condiciones agro-climáticas y socio-económicas de alguna región; y que ha sido utilizada por dos ciclos agrícolas consecutivos. Su impacto puede reflejarse a través de un aumento en la producción, una disminución de costos, un aumento en la calidad, o la combinación de estos factores.
Unidad de producción	Áreas de cultivo, conjunto de instalaciones y equipos aptos para producir, seleccionar, almacenar y transportar frutas y hortalizas frescas con prácticas agrícolas.