



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA



Evaluación de Programas Públicos del Gobierno Federal en el Sector Rural

Tesis

Que para Obtener el Grado de

Licenciado en Economía

Presenta

Michel Eduardo Betancourt Gómez

Director de Tesis

Mtro. Miguel González Ibarra

Ciudad Universitaria, México, Agosto de 2012



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.

*“La constancia y el estudio hacen a los hombres grandes, y los hombres grandes
son el porvenir de México.”
Benito Juárez*

*A nuestros héroes nacionales, quienes con valor y esfuerzo demostraron que un México
mejor es posible.*

Al México que tanto quiero y que con todo fervor deseo ver prosperar.

Agradecimientos

En este apartado quisiera agradecer a todos aquellos que de una u otra manera, contribuyeron a mi formación académica y a la culminación del presente documento:

En primer lugar a mis padres, que más de una vida bastaría para agradecerles toda la ayuda, apoyo y comprensión que me han brindado. Ellos me alentaron a lograr esta meta tan importante en mi vida: Mi mamá, Irma, que me enseñó el valor de defender lo injusto, y mi papá, Alfonso, que me enseñó la importancia de tener sueños en la vida.

De igual manera agradezco a mis hermanos, por su gran compañía y cariño: Patrick, Axel, Nina, Verónica y Junior. Su alegría y buen humor, además de sacarme una sonrisa, me hicieron no claudicar en el empeño de este trabajo.

Al amor mi vida: Wendy, por estar siempre a mi lado dándome su amor, amistad y comprensión, además por enseñarme grandes cosas que ignoraba y que me han servido de gran manera para ser mejor ser humano.

Agradezco de manera especial a mi tutor, Mtro. Miguel González Ibarra, que desde inicio de la carrera lo conocí, y me di cuenta de la gran calidad de persona y profesor que es. Siempre me apoyo en cada duda y cada confusión que encontraba en la elaboración de este trabajo, su gran apoyo y enseñanzas, hicieron posible terminar esta tesis. De verdad muchas gracias por todo profesor.

A a todos mis sinodales: Lic. José Antonio Romero Sánchez, Mtro. José Jesús Sánchez Arciniega, Lic. Miguel Ángel Jiménez Vázquez y Lic. Sergio Jonathan Carrillo Romo, sus valiosas aportaciones y comentarios al presente documento hizo que fuera de gran calidad.

A mis amigos académicos de la Facultad de Economía: al profesor Mtro. Saúl Herrera Aguilar, por todo el gran apoyo que me dio: su orientación, ayuda y amistad me sirvieron de mucho, y agilizaron en gran medida el término de esta tesis; me llena de orgullo y alegría poder llamarlo *amigo*. También agradezco al Mtro. Omar Contreras Cleofas, por las enseñanzas y el apoyo que me dio para terminar este trabajo.

Por último, agradezco a mis compañeros de la Facultad de Economía quienes me brindaron su amistad, con ellos, tuve grandes experiencias a lo largo de mi etapa como estudiante de licenciatura: Arturo Olivares Pérez, Diego Onofre Pérez, Tadeo Salabarría Pedrero, Jovanna Arista Martínez, Angélica Gabriela Botello Carrasco, Alejandra García Pérez y David Quintana.

A todos les reitero mis más sinceros agradecimientos.

Michel Eduardo Betancourt Gómez

Índice de Contenido

Introducción.....	6
Capítulo I Estado y Mercado en el Desarrollo Rural.....	10
I.1 La Productividad y la Acumulación en las Teorías del Crecimiento	10
I.2 Fallos de Mercado e Intervención del Estado	17
I.3 Productividad: Determinante para el Desarrollo.....	22
Capítulo II Problemática Actual del Sector Rural en México	25
II.1 Diagnóstico del Campo Mexicano.....	25
Capítulo III Las Políticas y Programas Públicos en el Sector Rural en México: Periodo 2008-2010.....	42
III.1 Antecedentes	42
III.2 Los programas enfocados a la capitalización del sector rural	50
III.2.1 Programa para la Adquisición de Activos Productivos (PAAP)	50
III.2.2 Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMER)	61
Conclusiones.....	68
Propuestas.....	71
Bibliografía.....	73
Siglas.....	76
Anexos	77

Introducción

La importancia de realizar esta investigación se debe principalmente a que los instrumentos de política pública utilizados en el sector rural por el Gobierno Federal en México demuestran, en parte, los diversos efectos que ejercen sobre el crecimiento y sobre la productividad del sector, dichos instrumentos, específicamente los programas públicos, pueden fomentar o perjudicar el desarrollo del sector, por lo que su estudio es de gran magnitud. Para comprobar dichos argumentos se requiere evaluar los diferentes programas de desarrollo rural planteados y ejercidos por el Gobierno Federal, en un contexto actual.

Es por esto, que la razón de esta investigación va encaminada a conocer si estos instrumentos de gobierno están propiciando o no un incremento en la productividad o en el crecimiento sostenibles, o si es necesario modificarlos. Además es de poner un gran énfasis a la focalización de recursos, ya que puede que dichos programas sean buenos o la esencia sea la correcta, pero si no son suficientes los recursos o si están mal focalizados no se logrará el objetivo de los mismos. Además, hay que revisar los objetivos específicos y la población atendida de cada programa, todo esto para encontrar soluciones que puedan mejorar el sector y propiciar su óptimo desarrollo, y con ello la economía nacional en su conjunto. Por la importancia de estos factores, en esta investigación se realizó un análisis puntual de los dos programas públicos más robustos e importantes del Gobierno Federal en el sector rural.

Este análisis a los programas públicos se hizo haciendo énfasis en variables económicas como el nivel de capitalización, productividad y crecimiento económico en el del sector primario, por lo tanto, otras variables, y los aspecto social y ambiental del sector no fueron abarcados en la investigación aunque dichos apartados actualmente sean de suma importancia para el campo mexicano; pero esta investigación siguió una línea más operativa y de búsqueda de la

eficacia en la aplicación de los mencionados instrumentos de política pública y, por lo mismo, no se pudo considerar dichos apartados a pesar de su importancia.

De igual manera la evaluación de los programas se realizó a partir de los más actuales, cuya operación sólo fue en un lapso de tres años debido al cambio constante que la Dependencia encargada de ejercerlos ha realizado, por lo tanto los programas evaluados sólo abarcan del periodo 2008 en adelante, periodo en el cual la Dependencia realizó una reestructuración de todos sus programas, además que desde dicho periodo se cuenta con la información para evaluarlos a cabalidad.

En el primer capítulo de la investigación se presenta el marco teórico utilizado para sustentar las variables que más adelante se utilizan para comprobar y relacionar estas con el crecimiento del sector y con la aplicación de los programas públicos, es una revisión teórica de distintos pensadores económicos, que desde distintos enfoques justifican tres factores: el crecimiento económico, la intervención del estado en la economía y la productividad como factor determinante del crecimiento, esto para respaldar el análisis sectorial que posteriormente se realiza. La razón principal de utilizar el enfoque teórico presentado se debe a que es el más afín a la investigación, el razonamiento teórico de los autores mencionados representan, en parte, los argumentos que mas justifican la relación de las variables utilizadas de crecimiento económico, productividad y capitalización, las cuales son fundamentales para atender los problemas del sector rural.

En el capítulo segundo se hace un diagnóstico sectorial sobre la situación del campo mexicano a lo largo de la última década que corresponde al inicio de la liberalización económica hasta nuestros días. Se realizó una serie de análisis económicos para demostrar que uno de los principales factores que no deja crecer la economía rural mexicana es la falta de capitalización en el sector, esto se desprende de la justificación teórica hecha en el capítulo anterior.

Posteriormente en el capítulo tercero, después de una breve síntesis de los antecedentes más importantes de las políticas y programas públicos utilizados a lo largo de la última década hasta la actualidad en nuestro país, se continúa con una descripción detallada de la estructura operativa de los programas en el periodo abarcado 2008-2010. De la descripción de los programas públicos ejercidos en ese periodo, se delimitó la investigación a solo dos de los ocho programas con los que cuenta la Dependencia Federal (SAGARPA) en el periodo analizado. La razón principal de evaluar dichos programas se debe a que son los más robustos que ejerce la dependencia y la problemática que tratan de resolver es justamente el factor de interés en la investigación: la falta de capitalización. Mas adelante en el mismo capítulo se evalúa tanto el diseño como el desempeño de ambos programas: por un lado el *Programa para la Adquisición de Activos Productivos (PAAP)* y el *Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMER)*, ambos con interesantes resultados.

Al final de la investigación se incluyeron las conclusiones de lo encontrado en el análisis, confirmando la hipótesis de la investigación: *“Los programas públicos del Gobierno Federal para fomentar el desarrollo rural en México no han mejorado la situación en el sector actualmente, lo que se traduce en un deficiente crecimiento en el sector”*.

Para demostrar la hipótesis se siguieron los siguientes objetivos, tanto generales como particulares. El objetivo general: *“Evaluar los Programas del Gobierno Federal en el Sector Rural”*. También se siguieron tres objetivos particulares en la investigación: el primero: *“Realizar un análisis de los diferentes programas del Gobierno Federal en materia rural; tomando de base los programas actuales.”*. El segundo: *“Conocer la problemática que tiene en la actualidad el sector rural en relación a sus programas de desarrollo rural.”* El tercero: *“Hacer especial énfasis en conocer el presupuesto asignado para los programas rurales con el fin de establecer la situación y la distribución de los recursos de cada programa”*.

El seguimiento de los objetivos permitió facilitar la investigación sin perder el rumbo para comprobar exactamente la hipótesis y concluir afirmaciones solidas que llevaron posteriormente –y como último apartado– a la construcción de una propuesta que corrija los problemas encontrados en la evaluación de los programas.

Capítulo I

Estado y Mercado en el Desarrollo Rural

I.1 La Productividad y la Acumulación en las Teorías del Crecimiento

Para evaluar los programas públicos que el Gobierno Federal ha implementado en el sector rural es necesario el establecer el marco teórico de la investigación. Es por esto que para demostrar lo ineficaz de dichos programas se requiere de un respaldo teórico, y debido a eso se menciona al economista clásico David Ricardo; para este inglés el crecimiento económico consiste en un aumento constante de la capacidad de producción y de la producción misma, es por lo mismo que se puede inferir que el problema del crecimiento es el de su financiamiento, y este –dada su productividad– se reduce a la determinación del valor del trabajo, en el cual el rendimiento agrícola es el factor decisivo. Al respecto David Ricardo menciona:

“Al aumentar continuamente la facilidad de producción, disminuimos de modo constante el valor de algunas de las mercancías que antes se producían, aunque por los mismos medios no sólo adicionamos la riqueza nacional sino que aumentamos la potencia de la futura producción (...)”

“Puede decirse, entonces, que dos países que poseen precisamente la misma cantidad de todas las cosas necesarias y comodidades de la vida son igualmente ricos, pero el valor de sus riquezas respectivas dependerá de la relativa facilidad o dificultad con que fueron producidas (...)”

“De lo expuesto resulta que la riqueza de una nación puede ser incrementada de dos maneras: empleando una porción mayor del ingreso en mantener el trabajo productivo –lo que no solo aumentará la cantidad sino el valor de la masa de mercancías: o, sin emplear ninguna unidad adicional de trabajo, haciendo la misma cantidad lo cual aumentara la abundancia, pero no el valor de los bienes.”¹

¹ David Ricardo [1973], *Principios de economía política y tributación*, México, Ed. FCE. pp.205-209.

La facilidad de producción a la que se refiere Ricardo es la productividad con la que se aumenta la capacidad productiva, por lo tanto, Ricardo argumenta que para que exista crecimiento debe existir un aumento de la capacidad productiva y de la productividad, premisa de gran importancia para esta investigación.

Pero en el pensamiento de Ricardo el aspecto más importante de la economía política es la distribución del ingreso entre las clases sociales que intervienen en el proceso económico, y a razón de esto explica de manera clara que la tendencia a un estancamiento económico se explica también por un proceso de pérdida relativa de participación en el ingreso; la participación de los beneficios capitalistas en el ingreso es un factor que determina el potencial del crecimiento económico.² Con este planteamiento teórico es claro que la distribución del ingreso no solo tiene que ver con el bienestar social sino también con la perspectiva del crecimiento económico. Ricardo lo evidencia desde el principio de su obra:

“El producto de la tierra –todo lo que obtiene de su superficie mediante la aplicación aunada del trabajo, de la maquinaria y del capital– se reparte entre tres clases de la comunidad, a saber: el propietario de la tierra, el dueño del capital necesario para su cultivo, y los trabajadores por cuya actividad se cultiva.”

“Pero en distintas formas de sociedad, las proporciones del producto total de la tierra que serán imputadas a cada una de estas tres clases, bajo los nombres de renta, utilidad, y salarios, serán esencialmente diferentes, dependiendo principalmente de la fertilidad real del suelo, de la acumulación de capital y de la población, y de la habilidad, del ingenio y de los instrumentos utilizados en la agricultura (...) la determinación de las leyes que rigen esta distribución es el problema primordial de la economía política.”³

Ricardo planteaba que la solución a los rendimientos decrecientes en la agricultura se solucionaría con el comercio exterior, pero diversos economistas posteriores evidenciaron que eso no era así, era a través de un progreso tecnológico que, no solo venció dicho problema, sino que se evidenció el crecimiento económico. Uno

² Felipe Zermeño [2004], *Lecciones de Desarrollo Económico*; Edit. Plaza y Valdés.

³ David Ricardo [1776]; Op. Cit., p. 5.

de los más grandes teóricos neoclásicos que contribuyó a establecer ese precedente es Robert Solow, con su modelo del mismo nombre, el cual actualmente es una de las grandes teorías que se han dado para esclarecer la gran cuestión del crecimiento económico. Por lo tanto, su estudio es fundamental para tratar de explicar el rumbo de crecimiento de cualquier país.

Describiendo brevemente el modelo, Solow parte en general de postular la existencia de una función de producción de dos factores –capital y trabajo– con rendimientos constantes a escala y rendimientos decrecientes de cada factor; en su modelo apunta a demostrar que, en ausencia de progreso tecnológico, a largo plazo la tasa de crecimiento por habitante de una economía tenderá a cero. Es decir, Solow demuestra que para lograr un ritmo de crecimiento mayor, con el cual el producto por habitante aumente de forma sostenida, se requerirá un cambio tecnológico exógeno al sistema económico; es decir, una innovación técnica que se produce sin la intervención de los agentes económicos. Si llevamos este planteamiento a un nivel sectorial pasa lo mismo: en el sector rural si hay un incremento potencial en el apartado técnico del campo el crecimiento es inevitable en razón de Solow. En su estudio concluye de la siguiente manera:

“La conclusión básica de este análisis es que, cuando la producción ocurre bajo las usuales condiciones neoclásicas de proporciones variables y rendimientos constantes a escala, no es posible una simple oposición entre la tasa de crecimiento natural y la garantizada. Es posible que no haya –en realidad, en el caso de la función Cobb-Douglas nunca habrá– ningún fijo de navaja. El sistema puede ajustarse a cualquier tasa dada de crecimiento de la fuerza de trabajo, y tender finalmente a un estado de expansión proporcional uniforme.”⁴

El pensamiento de Solow establece la importancia que tiene el desarrollo técnico para el crecimiento sectorial, siendo específicos de la agricultura. Es en este apartado en que hay que profundizar por que otros importantes economistas de orientación neoclásica sostienen la necesidad de un aporte directo a la agricultura para el financiamiento al desarrollo. Los economistas Johnston y Jonh W. Mellor,

⁴ R.M Solow [1976], *La teoría del crecimiento*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 159.

en su artículo *“El papel de la Agricultura en el Desarrollo”* mencionan como el desarrollo agrícola debe contribuir con el crecimiento de la economía: ellos plantean que al fomentar este sector se creara, en primer lugar una oferta suficiente de alimentos para satisfacer el incremento de la demanda, esto acompaña al crecimiento, en segundo lugar habrá una captación de divisas mediante la exportación de productos agropecuarios, así como también existirá una contribución neta de capital para el crecimiento.⁵

Pero dichos economistas no son los únicos que postularon esto, en 1972 Wyn F. Owen sostiene en *“La Doble Exacción de la Agricultura”* la idea de que una exacción de la agricultura es una característica de una sociedad en desarrollo, pero enfatiza que debe de ir encaminado con un progreso tecnológico, de lo contrario podría perjudicar a todos los sectores, ya que dicha exacción –dice– adopta la forma de una ganancia intersectorial fundada en el progreso tecnológico. En este caso, el sistema económico realiza inversiones (particulares, sociales, gubernamentales) orientadas al desarrollo de la agricultura, que se traduce en mayor productividad del trabajo agrícola. Esta mayor productividad conduce a una disminución relativa de los precios agrícolas que favorece a los otros sectores de la economía con ingresos reales que sobrepasan el monto de las inversiones realizadas para el progreso tecnológico del sector agrícola. Él notó que en Estados Unidos el apoyo financiero de la agricultura hacia el resto se logró sin sacrificar el desarrollo del sector, con base en el desarrollo tecnológico de la agricultura, previamente propiciado. En cambio, en otros países se ha sacrificado a la agricultura en aras de la industria, lo cual terminó por perjudicar a todos los sectores.⁶

Pero la agricultura también es un tema crucial para los teóricos que intentan abordar la problemática contemporánea del subdesarrollo, y como nuestro país pertenece a esta categoría es importante señalar en esta investigación el

⁵Felipe, Zermeño [2004], Op. Cit.

⁶ Ídem.

pensamiento de Joan Robinson, ya que para ella “*el problema básico de los países desarrollados es que necesitan reorganizar y mejorar técnicamente su sector agrícola*”⁷. Es decir, la organización que se necesita es aquella que “*reduzca la desigualdad interna del sector agrícola y eleve su productividad*”⁸. Es evidente que para esta economista la industrialización como única vía para la superación del subdesarrollo no es posible si no hay de por medio un desarrollo agrícola. Plantea que la autosuficiencia alimentaria –consecuencia del desarrollo agrícola– es una solución a los problemas como la distribución del ingreso, problemas de empleo, de equilibrios macroeconómicos y políticamente, con la soberanía de las naciones. Este pensar, sin duda, es muy importante porque el que un país con una balanza de pagos en déficit importe alimentos es lo que ha llevado a la debacle a las economías en desarrollo por lo que Robinson propone mejorar y organizar eficientemente el sector agrícola, no solo para crecer sino para generar empleo y distribución del ingreso, en pocas palabras crecimiento con bienestar social: desarrollo económico.

A pesar de la carencia en el avance que tiene actualmente la economía neo-institucionalista y llevado de la mano con los planteamientos teóricos de Robinson, existen diversos exponentes de dicha teoría que también consideran viable la organización o en otros términos el desarrollo institucional para dar una explicación más consistente sobre el crecimiento económico. El apartado institucional es importante para el desarrollo según M. Olson, N. Sarna y A. Swamy, ya que en su estudio “*Governance and Growth: a Simple Hypothesis Explaining Cross-Country Differences in Productivity Growth*” advierten que los modelos de crecimiento neoclásicos y endógenos no han tenido en cuenta la calidad del gobierno –y por lo tanto de las instituciones– cuando se trata de explicar las diferencias del crecimiento entre países desarrollados y subdesarrollados⁹. Para estos investigadores, la calidad gubernamental influye de forma determinante en el desempeño económico, en este sentido, el ingreso de un

⁷ Joan Robinson [1981], *Aspectos del desarrollo y subdesarrollo*, México, FCE.

⁸ Ídem.

⁹ José Ayala Espino [2003], *Instituciones para mejorar el desarrollo*, México, Ed. FCE.

país (PIB) es menor cuando se carece de un buen gobierno y de buenas y eficientes instituciones. Para este relativamente reciente estudio (1998), dichos autores utilizaron las medidas de calidad gubernamental del *International Country Risk Guide (ICGR)* para demostrar que a mejor calidad de gobierno siguen altas tasas de crecimiento. Además, realizaron un análisis en su mismo estudio para demostrar una correlación entre calidad de gobierno e instituciones con la productividad, en dicho análisis concluyen que la estructura de incentivos dada por la instituciones y los regímenes de política económica –y por ende de gobernabilidad– de un país son los mayores determinantes del crecimiento en la productividad y el desempeño económico.

Posteriormente en el año 2000 también se publicó el estudio de R. Caballero y M. Hammour: *“Institutions, Restructuring, and Macroeconomic Performance”*, en el mencionado estudio revisan la intervención de los arreglos institucionales para facilitar las transacciones y exploran las consecuencias macroeconómicas de tener instituciones débiles. Dicho factor institucional puede tener efectos en la obsolescencia y en la baja productividad cuando dicho factor es menor, como la productividad es básica para el crecimiento de una economía, lo que altera el desarrollo según estos autores es la pobreza institucional como ellos la llaman. Aunque evidentemente en dichos estudios de R. Caballero y M. Hammour se reflejan ciertas limitaciones por ser contemporáneos, lo vertido en estos puede ser fundamental para justificar la misma evaluación de los programas en México.

Este apartado de análisis institucional es muy importante hoy en día, las teorías planteadas para fomentar el crecimiento y desarrollo de las naciones deben de ir de la mano de un ajuste y lineamientos institucionales, es decir, de organización y de gobernabilidad, los autores antes mencionados establecen que no solo con los factores de crecimiento dados en las teorías clásicas y neoclásicas intervienen en el crecimiento si no que el gobierno y la robustez de la institución de un país influye también, ya sea en la inversión, en la productividad, trabajo, etc. No se puede decir entonces que el aumento de la capacidad productiva, de la

productividad y el desarrollo tecnológico son básicos para fomentar el crecimiento en México, si no se observan los factores que intervienen en estos aspectos: las instituciones encargadas de fomentar el crecimiento de sectores o la organización interna de cada sector, ya que en la medida en que estos factores se robustecen, evolucionan y se vuelven más eficientes, en esa medida también contribuyen al crecimiento, he ahí el porqué estos argumentos neoinstitucionales son importantes para esta investigación.

Por todo lo anterior, se considera que en esta investigación lo que se demostrará está justificado por los planteamientos teóricos aquí vertidos: en primer lugar los argumentos de Ricardo nos hacen considerar que es necesario el aumento de la capacidad productiva y de la productividad para que exista crecimiento, como más adelante se manifiesta, se parte en esta investigación de demostrar que efectivamente la capitalización en el campo es escasa y para fomentar crecimiento debe aumentar dicho factor; de igual manera se toma el modelo de Solow para exponer que un aumento en la capacidad tecnológica del sector rural aumenta la productividad y con ello el crecimiento, por lo que el planteamiento de Solow es base para justificar lo que más adelante se comprobará: la falta de productividad y desarrollo tecnológico en el campo propicia que el sector no crezca. Pero no solo estos planteamientos justifican teóricamente la investigación, la economía neoinstitucionalista también explica que la calidad de estas y de gobierno influye en el crecimiento, esta investigación cree en estos argumentos: en gran medida el crecimiento y lo eficaz de la implantación de programas en el sector rural depende de que tan capaz y que tan alta sea la calidad de un gobierno para que pueda crecer el sector, el desarrollo institucional es clave para la eficacia de los programas del gobierno.

I.2 Fallos de Mercado e Intervención del Estado

El papel que desempeña el Estado actualmente es muy importante para cualquier economía, muchos economistas exponen diversos argumentos con respecto a que tanto el Estado puede y debe intervenir en la economía para mejorar los mercados. Adam Smith defendió la idea de que el Estado debía desempeñar un papel limitado. Smith intento mostrar que la competencia y el ánimo de lucro llevaban a los individuos –en la búsqueda de sus propios intereses privados– a servir al interés público. El ánimo de lucro los inducía, compitiendo entre si, a ofrecer los bienes que deseaban los demás. Solo sobrevivían las empresas que producían lo que se deseaba y al precio más bajo posible. Smith sostenía que la economía era llevada por una *mano invisible*, a producir lo que se deseaba y de la mejor manera posible.

Pero las ideas de Adam Smith ejercieron una influencia poderosa tanto en los poderes públicos como en los economistas posteriores a su época. Muchos de los más importantes del siglo XIX, como los ingleses John Stuart Mill y Nassau Senior, promulgaron la doctrina conocida con el nombre de *laissez faire*, según la cual el Estado debía darle total libertad al sector privado y no intentar regular o controlar la empresa privada. La competencia ilimitada era la mejor manera de servir a los intereses de la sociedad según pensaban.

Pero el razonamiento de Smith, de Stuart Mill y Nassau Senior no convenció a todos los pensadores sociales del siglo XIX, a quienes preocupaban las graves desigualdades de la renta que veían a su alrededor, la miseria con la que vivían las clases trabajadoras y el paro en el que se veían sumidas frecuentemente. Para ellos el bienestar social era muy importante y la poca intervención del Estado aumentaba esa desigualdad. Es por esto que para los nuevos pensadores, el planteamiento de Smith, Mill y Senior era equivocado porque argumentaban que el Estado debe ser un complemento del mercado.

Actualmente está muy extendida la idea de que los mercados y las empresas privadas constituyen la clave del éxito de una economía, mientras que el Estado desempeña un papel importante como complemento del mercado.

La economía del Bienestar ha explicado por qué los mercados desempeñan un importante papel en nuestra economía: asume que, en condiciones ideales, garantizan que la economía sea eficiente en el sentido de Pareto (mejorar el bienestar de un individuo sin empeorar el de ningún otro) pero solo en determinadas circunstancias o condiciones. Stiglitz menciona que existen importantes condiciones en las que no son eficientes, a estos los denomina *fallos de mercado*, y estos constituyen la mayor justificación para la intervención del Estado. Otra gran justificación es que, la distribución de la renta que genera la economía de mercado puede no ser socialmente justa por lo tanto el Estado se encarga de la redistribución equitativa del ingreso.

Uno de los fallos de mercado es de suma importancia para el análisis de los programas públicos: *los mercados incompletos*, al respecto Stiglitz dice:

“Siempre que los mercados privados no suministran un bien o un servicio, aun cuando el coste de suministrarlo sea inferior a lo que los consumidores están dispuestos a pagar, existe un fallo en el mercado. Se habla en este caso de la existencia de mercados incompletos (ya que un mercado completo suministraría todos los bienes y servicios cuyo coste de suministro fuera inferior al precio que los individuos están dispuestos a pagar).”¹⁰

Que el mercado genere sectores en el que es incompleto es una razón para que intervenga el Estado, si se considera en específico el sector rural, sin duda es claro notar que existe el fallo de mercado señalado, ya que por diversas razones el mercado se encuentra incompleto, además no solo existe este tipo de fallo de mercado en la agricultura, también existen otros que es importante señalar para justificar la implementación de programas eficientes. Stiglitz dice acerca de la agricultura lo siguiente:

¹⁰ Stiglitz, Joseph [1997], *Economía del Sector Público*, Barcelona, Edit. Antoni Bosch. p. 96.

“En la agricultura hay importantes fallos del mercado. Los precios y la producción son sumamente variables. Los agricultores normalmente no pueden comprar un seguro para protegerse de las fluctuaciones de los precios o de la producción. Aunque podrían reducir algo su exposición al riesgo de las fluctuaciones de los precios negociando en los mercados de futuros y a plazo, estos mercados son muy especulativos y los agricultores temen encontrarse en clara desventaja si negocian en ellos. Por ejemplo, hay cinco grandes operadores que negocian con el trigo y que tienen acceso a más información, por lo que los agricultores consideran que no se encuentran en igualdad de condiciones negociando en los mercados de futuros con estos operadores tan informados.”¹¹

Para Stiglitz no solo la agricultura es un fallo de mercado incompleto, el señala que existen diversos fallos que afectan el sector, otro de ellos es el de la información imperfecta, ya que esta vuelve al sector agrícola ineficiente, desigual y no competitivo, lo cual no contribuye ni con el crecimiento del sector ni con el desarrollo nacional.

Pero estas razones no son las únicas justificaciones de la intervención del Estado, existe también una cierta presión de una demanda pública para proveer un bien o de un servicio, esto por lo tanto no significa que haya un fallo en el mercado. Algunas de las peticiones de que se instaure un programa público pueden deberse a una falta de comprensión del mercado así como de las posibilidades que tiene el Estado de mejorar el servicio. Es por ello que se necesita ser muy riguroso en averiguar si hay o no un fallo en el mercado, para justificar plenamente la intervención del Estado con políticas públicas eficientes y equitativas.

Una vez que se ha identificado un fallo en el mercado, existe toda una variedad de actuaciones del Estado que pueden resolver el problema. Pero Stiglitz argumenta que debe de estar muy bien definida la forma de corregir el fallo para que mejore el bienestar sin perjudicar a nadie. Más claramente expone:

“Si hay fallos importantes en el mercado —competencia imperfecta, información imperfecta, mercados incompletos, externalidades, bienes públicos y paro—, cabe suponer

¹¹ Ibíd. p. 102.

que el mercado no es eficiente en el sentido de Pareto, lo que sugiere que debe intervenir el Estado. Sin embargo, deben hacerse dos importantes observaciones.”

“En primer lugar, hay que demostrar que existe, al menos en principio, una forma de intervenir en el mercado que mejora el bienestar de alguna persona, sin empeorar el de ninguna otra, es decir, de realizar una mejora en el sentido de Pareto y, en segundo lugar, hay que demostrar que el propio proceso político real y la estructura burocrática de una sociedad democrática son capaces de corregir el fallo del mercado y de lograr una mejoría en el sentido de Pareto.”¹²

Las observaciones hechas por Stiglitz son muy claras para justificar porque es importante que el Estado actúe de manera activa para corregir los fallos de mercado; posteriormente las termina dividiendo en tres grandes categorías: la producción pública; la producción privada, con impuestos y subvenciones destinados a fomentar o desalentar ciertas actividades, y la producción privada con regulación estatal, encaminada a *garantizar* que las empresas actúen de la forma que se desea.

Es por ello que una de las maneras en las que actúa el Estado es con la implementación de programas públicos, los cuales deben servir para atenuar algún fallo de mercado, el análisis de Stiglitz es importante para esta tesis, ya que actualmente el sector rural en México se encuentra con graves fallos de mercado, motivo que fomenta la intervención del Estado en la corrección de estos para volverlo eficaz y equitativo socialmente para la economía, esto se ha tratado de hacer a través de programas que fomenten el crecimiento del sector los cuales se analizarán posteriormente.

Como argumento complementario a esta descripción teórica de la importancia de la intervención del Estado en la economía, cabe señalar que actualmente existen acuerdos internacionales con ciertas restricciones al intervencionismo estatal en las políticas públicas internas, para beneficiar el libre comercio sectorial a nivel mundial. Las instituciones internacionales, mediante acuerdos, fijan restricciones a

¹²Ibíd. p. 105.

los países para lograr un mejor comercio y minimizar la distorsión que pudiera generar la intervención del Estado.

Dichas normas que establecen las instituciones internacionales como la Organización Mundial de Comercio (OMC) toleran cierto grado de aplicación de políticas que fomenten ya sea tanto la producción como el comercio interno. Pero dichas restricciones no han sido suficientes, países como Estados Unidos, año tras año sigue con un incremento en los subsidios de su sector rural, esto debido a que las restricciones, más que frenar la intervención del Estado, lo que han logrado es que los países cambien las formas de intervención debido a lo ambiguo de la legislación de los acuerdos. En el caso específico de México, al ser un país en desarrollo goza de privilegios para establecer mayores medidas de intervención, pero no lo ha hecho, y su alcance para la utilización de políticas públicas de su sector rural es muy bajo con respecto a sus compromisos ante la OMC, esto se debe en parte a la visión ideológica de sus gobernantes y diseñadores de política económica.¹³

Para demostrar lo ambiguo de los acuerdos, si se cita el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se encuentra el siguiente artículo que hace énfasis a la limitante del intervencionismo interior del sector agropecuario:

“Las Partes reconocen que las medidas de apoyo interno pueden ser de vital importancia para sus sectores agropecuarios, pero que también pueden distorsionar el comercio y afectar la producción. Además, reconocen que pueden surgir compromisos sobre reducción de apoyos internos en las negociaciones agropecuarias multilaterales en el marco del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). De esta manera, cuando una Parte decida apoyar a sus productores agropecuarios, deberá esforzarse por avanzar hacia políticas de apoyo interno que:

(a) tengan efectos de distorsión mínimos o inexistentes sobre el comercio o la producción; o

¹³ Juan de Dios Trujillo Félix [2007], *Las políticas agrícolas de México en un contexto internacional en Agenda para el desarrollo vol. 9.: Desarrollo agropecuario, forestal y pesquero.*

(b) estén exceptuadas de cualquier compromiso de reducción de apoyos internos que pudiera ser negociado conforme al GATT.

Las Partes reconocen también que cualquiera de ellas podrá modificar a discreción sus medidas internas de apoyo, incluyendo las que puedan estar sujetas a compromisos de reducción, conforme a sus derechos y obligaciones derivados del GATT.”¹⁴

Como se nota en la cita anterior, la legislación del acuerdo en materia de intervencionismo estatal interno es tan ambigua que deja prácticamente en libertad a los países que forman el acuerdo ya que, no se establecen sanciones o normas legales más precisas para limitar la intervención del Estado, esto, en parte, como derecho de cada país a su propia soberanía nacional.

Debido a que es mínimo el alcance de las restricciones de los acuerdos internacionales por lo ambiguo de la legislación, por la soberanía de cada uno y porque específicamente en nuestro país se goza de margen muy amplio de intervención estatal, este argumento solo es complemento del apartado del capítulo, pero no constituye un aspecto fundamental de la investigación, por lo tanto solo se menciona como referencia, pero no se profundizará por las razones antes mencionadas.

I.3 Productividad: Determinante para el Desarrollo

Como se argumentó en el primer apartado del capítulo, la productividad es uno de los factores determinantes del crecimiento económico de largo plazo de los países. Básicamente es un concepto que por necesidad asocia el producto obtenido con los medios o recursos utilizados para lograrlo. Es por ello que para impulsar cualquier cambio estructural macroeconómico en nuestro país, es necesario acrecentar los apartados de eficiencia y productividad del aparato productivo de la economía.

¹⁴ TLCAN, Texto legal, Capítulo VII, Artículo 704.

Si estos factores de productividad y eficiencia crecen en una economía, permitiría en el mediano plazo aumentar los niveles de ingreso per cápita y, en un mayor horizonte prospectivo, acrecentar los niveles de bienestar de la población mediante la gradual disminución de los índices de pobreza, es decir habría desarrollo económico.¹⁵

Pero la medición de dicho factor es muy diversa actualmente, ya que, generalmente es posible cuantificar el desempeño de productividad en muy diversos niveles de agregación sectorial y factorial. En términos más sencillos, la productividad se mide a nivel de producto específico por unidad de insumo. En el caso de la medición del producto por unidad de insumos primarios, es decir, capital y trabajo, se le llama a esta medición Productividad Total de los Factores (PTF)¹⁶. Los procedimientos metodológicos para lograrlo de manera satisfactoria requieren, en la mayoría de los casos, de numerosos supuestos sobre el comportamiento de los agentes productivos, tanto en los mercados de productos como de factores, aunque aquí entraremos a esa discusión.

En 1996, Bosworth y Collins publican "*Economic Growth in East Asia: Accumulation versus Assimilation*", en dicho escrito derivan dos conceptos fundamentales en el campo de la productividad: el *efecto acumulación* el cual deriva –según su planteamiento– de la capacidad del sistema económico para acrecentar el acervo de capital fijo reproducible por obrero ocupado y, por tanto, está ligado a factores macroeconómicos relacionados con las tasas de ahorro interno y de inversión y con la entrada de capital externo entre otros factores.¹⁷

Contrario a este efecto se encuentra el *efecto asimilación*, se relaciona con el grado de eficiencia con que se utilizan los recursos productivos, lo cual está determinado por un sinnúmero de factores como el grado de utilización de la

¹⁵ Hernández Laos, Enrique [2005], *La productividad en México. Origen y distribución, 1960-2002*, Economía UNAM, No. 005.

¹⁶ Ídem.

¹⁷ Ídem.

capacidad instalada, la eficiencia media con que labora la fuerza de trabajo, la eficiencia con que la economía asigna los recursos entre sectores y actividades, la eficiencia con la que operan los mercados de factores y la capacidad de generación y absorción de conocimientos tecnológicos entre otros.

Economistas neo institucionales como R. Hall y C. Jones tienen una perspectiva más amplia y actualizada (1998) de los factores determinantes de la PTF, ellos mencionan en *“The Productivity of Nations”* que en el largo plazo se incorporan como factores relevantes las limitantes institucionales de los países, en muchos casos derivadas de profundas raíces históricas, geográficas y sociales. Es decir, su limitado desarrollo institucional.

Capítulo II

Problemática Actual del Sector Rural en México

II.1 Diagnóstico del Campo Mexicano

En las últimas décadas, la economía mexicana ha sido escenario de profundos cambios en materia de liberación comercial y orientación de política económica. Esta serie de cambios estructurales también ha afectado en gran manera al sector primario. Dicho sector agropecuario mexicano ha experimentado un proceso de cambio y ajuste motivado en gran medida por las tendencias internacionales de la época, es decir, por nuevas condiciones del entorno nacional e internacional. Durante el gobierno de Miguel de la Madrid las políticas estatales transitaron de una fuerte perspectiva de intervención a la liberalización comercial. Ya con el presidente Salinas estas medidas de política se profundizaron extendiéndose al sector agropecuario. Es a partir de los años noventa que la liberalización ha sido el marco dentro del cual se aplican las políticas públicas al agro mexicano.

Desde dicho periodo de la liberalización económica en México el crecimiento del PIB agropecuario ha sufrido fluctuaciones insuficientes y no ha pasado de los seis puntos porcentuales a lo largo de la década; lo cual ha generado que en este último periodo que va de 1994 al 2011, el PIB solo haya crecido a una *Tasa Media de Crecimiento Anual* (TMCA) de 1.85%, esta variable mide el promedio anual del ritmo de crecimiento de la producción, en el caso del PIB agropecuario, crecimiento por demás austero que sólo evidencia el profundo problema del agro mexicano durante la última década. En la gráfica 1 se observa la variación porcentual que ha experimentado el crecimiento del PIB agropecuario.

Los datos atípicos de la gráfica, que muestran las severas caídas de los años 2005 y 2009 fueron causadas por circunstancias específicas y extraordinarias que padeció la economía mexicana sectorialmente, en el caso de 2005, y de manera general para el año 2009.

De manera específica, para el año de 2005 el PIB del sector Agropecuario, se redujo 2.6 por ciento, lo que constituyó una tasa negativa muy grande. La actividad agrícola se vio afectada ese año por condiciones climáticas adversas, tales como un retraso en las lluvias que estacionalmente se presentan de manera importante a partir del mes de junio, lo que propició una fuerte sequía en las zonas centro y norte del país y los cultivos con mayores niveles de superficie siniestrada fueron los más importantes para el campo mexicano. Asimismo, en ese año el sector se vio impactado por los efectos de los huracanes “Stan” y “Wilma”, que afectaron principalmente cultivos.¹⁸

La subsecuente caída de más de tres puntos porcentuales (-3.2%) del año 2009 fue provocada debido a distintos problemas de carácter internacional, es decir, a una fuerte contracción económica mundial debido a la recesión de economías desarrolladas. Dicha caída en el PIB provocada por factores internacionales se vio exacerbada por algunos eventos que tuvieron efectos adversos, si bien temporales, sobre la actividad productiva agropecuaria y en general del país. Esto a raíz del brote del virus de influenza A(H1N1) a finales de abril de ese año, lo que tuvo como consecuencia que los niveles de producción de diversas actividades mostraran una caída adicional, esto provocó que la producción agropecuaria tuviera una caída importante.

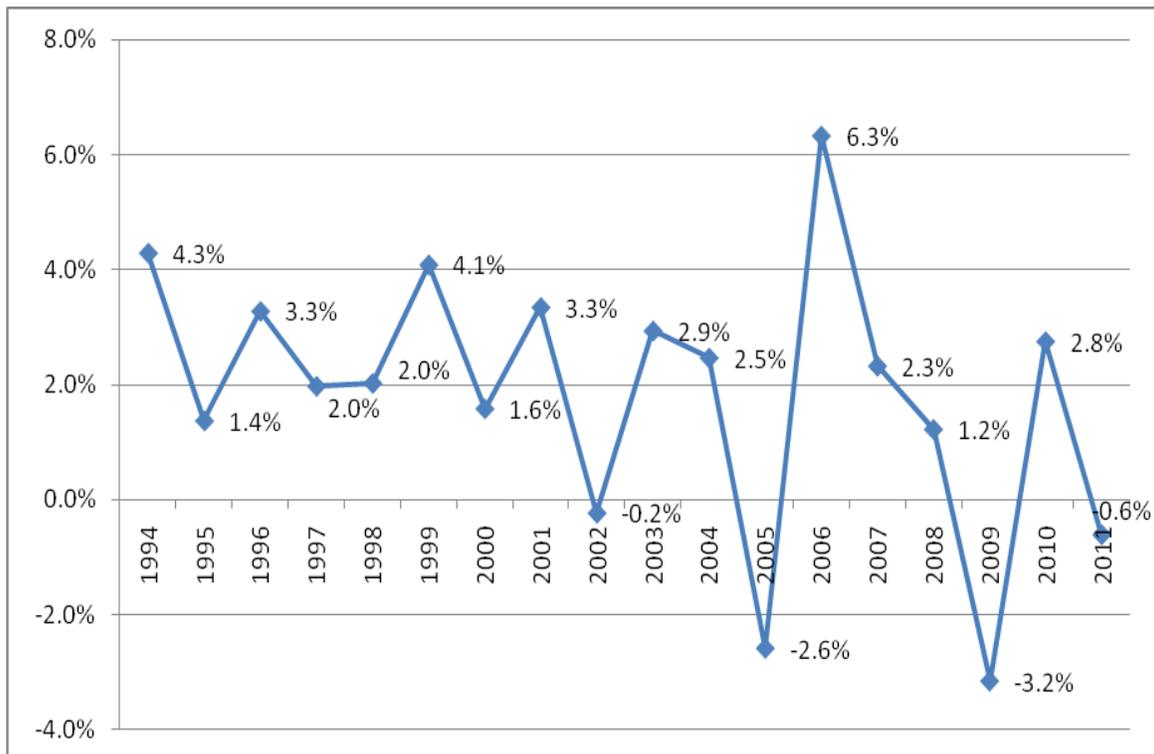
Respecto al incremento de 6.3% para el año 2006, que constituyó de igual forma una variación atípica del PIB agropecuario y que es la tasa más alta de todo el periodo analizado, la explicación de ese incremento radica en que la agricultura se vio favorecida por condiciones climáticas que permitieron un incremento anual de 10.4% en la superficie cosechada del año agrícola, sobresaliendo en particular la parte correspondiente al ciclo primavera-verano con un aumento de 14.1%. Ello propició un mayor volumen de producción de los cultivos más importantes como el frijol, maíz, algodón, ajonjolí, arroz palay, avena, etc. De igual manera, la ganadería presentó un crecimiento considerable presentando un incremento por la

¹⁸ Banco de México, Informe Anual 2005

producción de carne de bovino, porcino y aves, así como la de leche fresca, esto, también incrementó la producción para ese año. Según lo menciona Banxico¹⁹ el gran incremento de la producción en 2006, además de lo anteriormente descrito, se debió a una mayor disponibilidad de financiamiento; de la mejoría del crecimiento en términos reales de las remuneraciones en el sector agropecuario y del aumento del producto por trabajador agropecuario. Es decir que el motivo del gran crecimiento en la producción fue por el aumento del financiamiento del sector, por el incremento del PIB Per Cápita, y por el incremento del PIB por trabajador, más adelante se analizan mas estos apartados, pero se puede argumentar que para que el sector crezca se debe de repetir la fórmula de ese año: mayor financiamiento, mayor ingreso y mayor productividad.

Gráfica 1

Crecimiento del PIB Agropecuario 1994-2011



Fuente: Elaboración propia con datos de Inegi, sistema de cuentas nacionales.

¹⁹ Banco de México, Informe Anual 2006

Una vez justificados los datos atípicos de la gráfica 1, se puede argumentar que el crecimiento del sector ha sido bajo y ha descendido a lo largo de la última década, por ejemplo, en 1994 el crecimiento agropecuario fue de 4.3% y en 2010 el crecimiento fue de 2.8%, crecimiento mucho menor que el de 1994. Como se observa en la gráfica 1 la variación del PIB agropecuario presenta una tendencia clara: hay incrementos y descensos de la producción en cada año, pero nunca se logra un crecimiento sostenido.

El bajo crecimiento en el sector solo deja a pregunta expresa la gran gama de problemas que ha padecido el sector rural: uno muy importante y que abarca gran parte de la investigación es la falta de capitalización en el campo, ya que datos de la FAO señalan lo lento que ha sido el ritmo de capitalización en el sector rural de la economía mexicana; esto a través de la medición de una recopilación de datos actualizados sobre la reserva del capital agrícola, correspondiente al período comprendido entre 1994 y 2007²⁰, a dólares constantes de 2005. Dichos datos resultan importantes para el análisis de varias cuestiones relacionadas con la política de crecimiento sostenible de la agricultura y el logro de la seguridad alimentaria.

La FAO define reserva de capital bruto agrícola como: “Es el valor en un momento dado de los activos de que dispone el agricultor, valorándose cada activo como si fuera nuevo, es decir, al precio al que se cotizan los activos nuevos del mismo tipo, con independencia de la edad y estado efectivo de los activos. La serie de datos de la reserva bruta de capital fijo corresponde a la suma de los activos físicos individuales (mejora del aprovechamiento de la tierra + ganado (activo fijo e inventario) + maquinaria y equipos + estructuras para el ganado).”²¹

Los activos físicos que incluye la FAO abarcan lo que considera activos utilizados en los procesos de producción que incluyen el aprovechamiento de la tierra, que señala el grado de productividad con la que la capitalización de este activo pueda

²⁰ Hasta 2012, 2007 es el año más actualizado de la FAO.

²¹ FAOstat, 2011.

mejorarse, incluye aspectos como operaciones de mejora de las tierras realizadas por los agricultores sobre el terreno (entre otros, trabajos enfocados a la tecnificación, construcción de canales de riego, etc.), otras actividades que abarcan son las obras de riego o para la conservación del suelo, estructuras para el control de inundaciones etc. Los otros activos que incluye son los trabajos de riego, las estructuras, la maquinaria y el ganado.

Con este indicador se puede establecer el grado de capitalización que ha tenido el campo en México durante el momento de la liberalización económica hasta nuestros días, observando particularmente que para últimos años ha tenido un alza poco significativa (gráfica 2), ya que por ejemplo, para 2007 presentó un crecimiento de apenas 1.02%. Un caso atípico que se observa en la gráfica 2 es el año de 1997, el alza en el nivel de reserva de capital se debió al inicio en la aplicación de los programas públicos que se enfocaron a fomentar el sector para competir de manera internacional. Pero en general, las variaciones de la reserva de capital bruta solo refleja que el ritmo para capitalizarse en este sector ha sido lento e inequitativo durante los últimos años y desde la implementación de la liberalización económica como política de Estado.

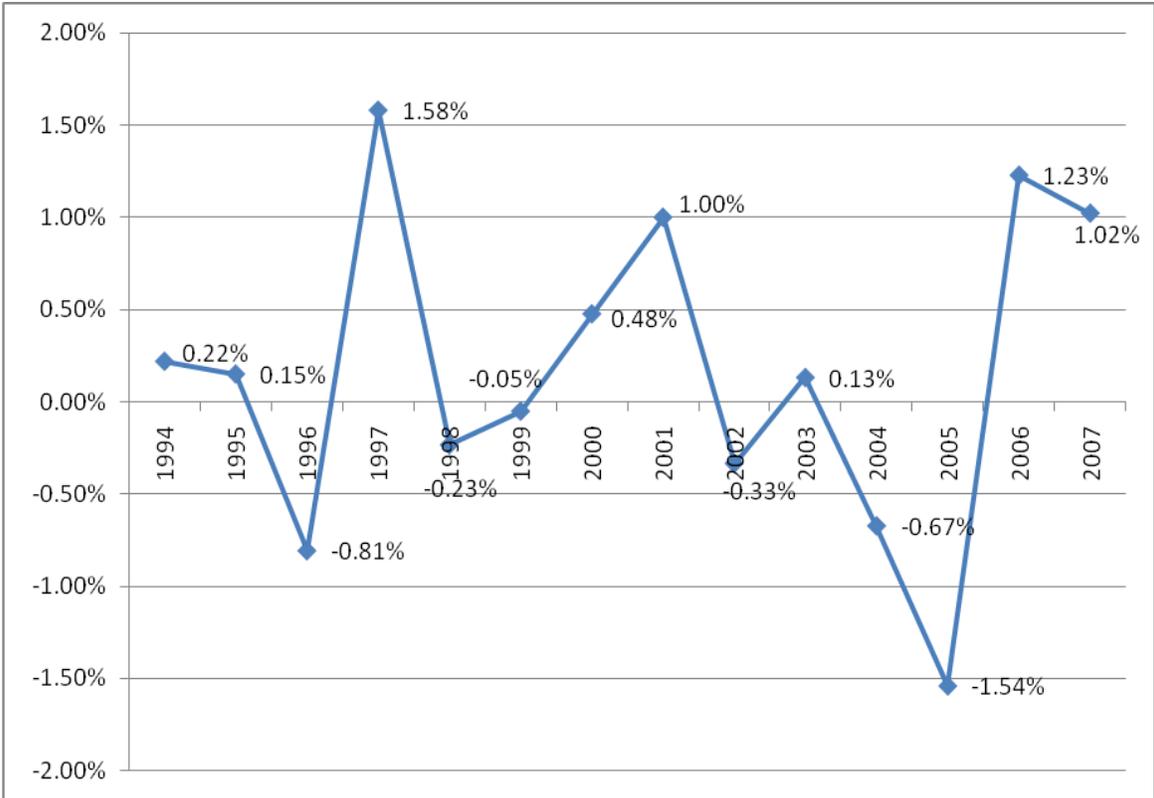
Debido a que uno de los principales problemas del sector primario es el bajo nivel de producción y de productividad, es importante mencionar que este problema se puede inferir tomando en cuenta el nivel de capitalización, ya que por un lado explica con qué velocidad se está dando en el sector la adquisición de insumos y la tecnificación de las estructuras que componen la actividad rural y por otra queda al descubierto que si el ritmo para capitalizarse es lento pueda ser motivo de una falta para realizarlo, es decir, una falta de financiamiento que los productores padecen para acelerar su productividad.

Es importante analizar que a lo largo del último periodo de 1994-2007 se han presentado diversas variaciones con respecto al crecimiento porcentual de la capitalización, teniendo durante este periodo alzas apenas de 1.6% (1997) y

caídas en la misma proporción (2005), alcanzando solo un crecimiento promedio para este periodo menor incluso a 0.5%. Esto refleja lo poco que ha aumentado la capitalización del campo mexicano, ya que su crecimiento porcentual es muy bajo e incluso tiende a ser negativo en varios años, exactamente en los mismo en los que cayó la producción nacional por las razones antes mencionadas, por lo tanto, se puede argumentar que la capitalización perjudica el crecimiento del sector debido a que el PIB agropecuario (que representa el crecimiento de la producción agropecuaria) y la Reserva de Capital Bruta (que representa el nivel de capitalización agropecuaria) se encuentran con cierto grado de correlación, es decir, una explica en cierta medida el crecimiento de la otra. En la gráfica 2 se expresa visualmente la variación porcentual de la Reserva de Capital Bruta, que como se comento representa el nivel de capitalización del sector rural en nuestro país.

Gráfica 2

Reserva de capital bruta (Crecimiento Anual)



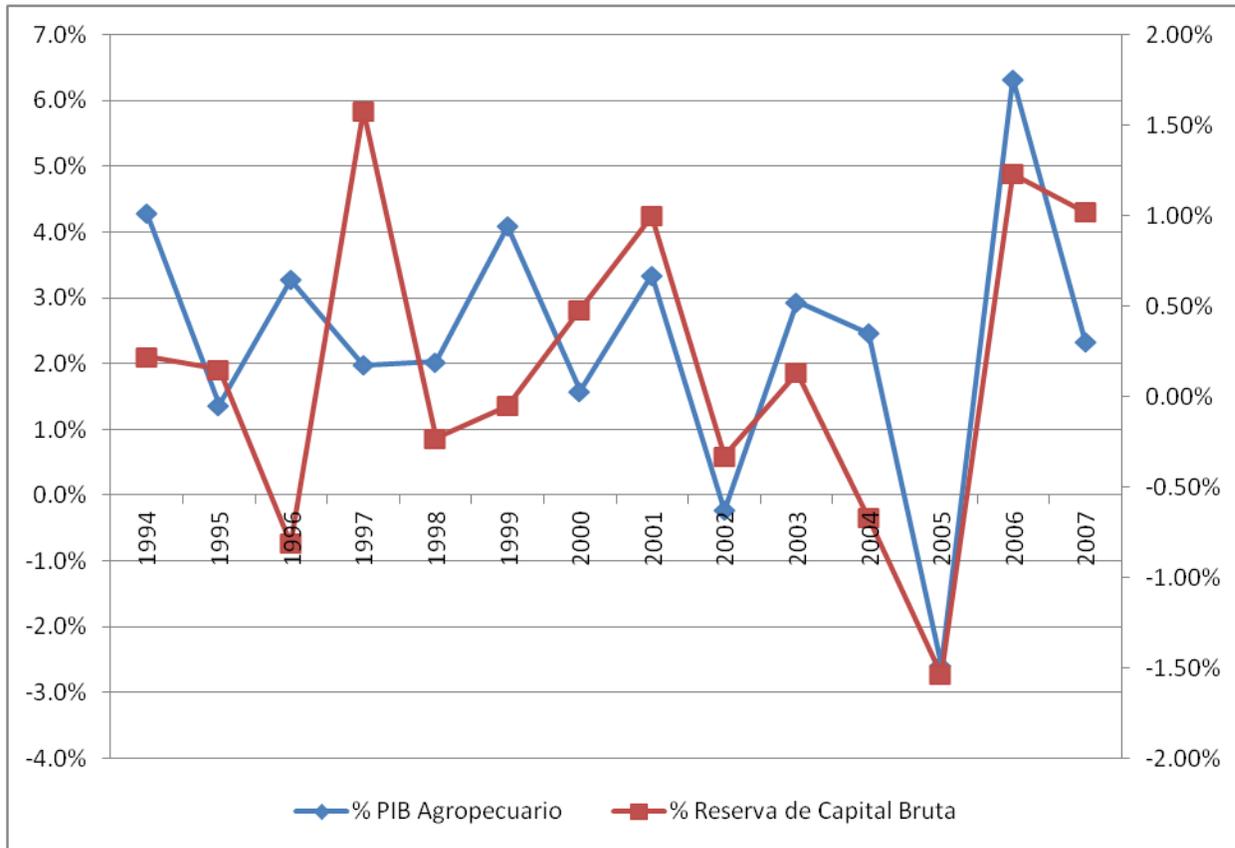
Fuente: Elaboración propia con datos de FAOstat (Anexo 1).

Es válido afirmar que ambas variables, tanto la reserva de capital como el PIB agropecuario están estrechamente relacionadas. Esta afirmación es válida si se obtiene el coeficiente de correlación entre el grado de capitalización agropecuaria (en este caso la Reserva de Capital Bruto del sector) y el nivel de la producción nacional del sector primario (PIB Agropecuario), si se analizan ambas variables por el periodo mencionado (1994-2007) y se toman sus tasas de crecimiento se obtiene un coeficiente de 0.543²² lo que significa que tienen una relación proporcional positiva, aunque el coeficiente indica que es relativamente bajo el grado de correlación (por solo .04), esto, al establecer que las variaciones del PIB agropecuario explican sólo en un 30% aproximadamente las variaciones de la reserva de capital en el sector primario (R^2). Si observamos las variaciones tanto del PIB agropecuario como las de la Reserva de Capital Bruta se visualizará la correlación entra ambas variables. La gráfica 3 expresa lo anterior.

²² Ver Anexo 2.

Gráfica 3

PIB Agropecuario vs Reserva de Capital Bruta (Crecimiento Anual)



Fuente: Elaboración propia con datos de Inegi y FAOstat (Anexo 2).

Cabe señalar que en la gráfica 3, en ciertos años ambas variables actúan de forma distinta, por ejemplo en el año de 1997 la reserva de capital subió debido al comienzo de la aplicación de los programas públicos de fomento al sector, pero en ese año el PIB agropecuario descendió, el motivo de la ambigüedad de ambas variables es debido a factores de diversa índole. Durante los años que van de 1994 a 1997 la economía mexicana presentó complicaciones debidas a los ajustes macroeconómicos y de política monetaria que se ejercieron durante esos años, eso explica lo atípico de los años. Además, hay que decir que el sector agropecuario crece de forma distinta a los otros sectores porque, principalmente actúan factores como el clima, es decir, puede haber tanto huracanes como sequías que pueden distorsionar la producción no importando el incremento de

otros factores como el nivel de capitalización. Este argumento es esencial para probar el cierto grado de correlación que tienen ambas variables.

Aunque el argumento anterior pudiera establecer la poca relación entre el crecimiento de la producción y el crecimiento de la capitalización agropecuaria, para justificarlo de manera más precisa y que se compruebe la correlación existente entre ambas hay que señalar que si se obtiene el coeficiente a partir del 1997 en adelante (1997-2007), quitando los datos atípicos del reajuste económico provocado por la crisis de los años 1994-1995 y también debido a la profundización y consolidación de la liberalización económica en nuestro país, el coeficiente de correlación cambia de 0.543 a 0.647²³ volviéndolo más significativo y así evidentemente se demuestra que si hay una relación positiva entre ambas variables.

Los instrumentos de política pública utilizados en materia agropecuaria explican la posterior relación de la producción con el nivel de capitalización, la cual se acentúa con la aplicación de programas públicos posterior al 95, gran parte de ellos enfocados precisamente a elevar la capitalización del productor mexicano, así las variaciones del PIB agropecuario explican en 42% de las que corresponden al nivel de capitalización en el sector, comprobando la correlación de ambas variables. En resumen, estas estimaciones hacen notar que existe una relación entre la producción y la capitalización, por lo que al aumentar la reserva de capital bruto aumenta el nivel de producción nacional. Para elevar la producción nacional es indispensable, en parte, elevar el nivel de la reserva de capital, al elevar ese nivel, contribuiría a elevar la eficiencia y la productividad en el sector. Por lo mismo es indispensable analizar la capitalización (reserva de capital bruta) más ampliamente para conocer cómo influye y como participa en el producto nacional del sector primario.

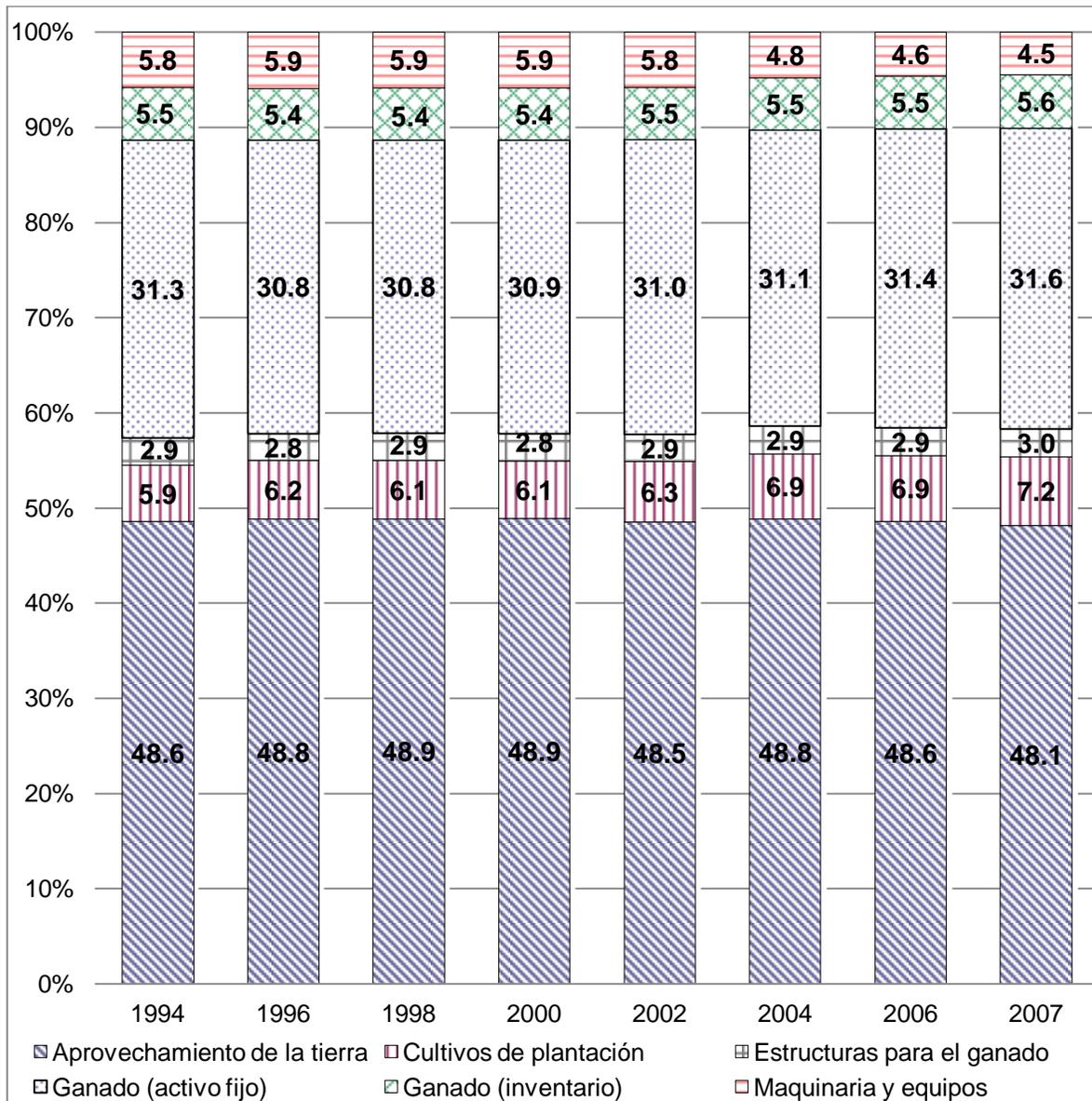
²³ Ver Anexo 3.

Si se desglosa la reserva de capital bruto en sus diversos apartados se podrá notar como los recursos invertidos para capitalizarse en el país están polarizados y no son homogéneos, si bien es debido a que unas actividades rurales están más diversificadas y son más extensas en México que otras, se puede argumentar que nuestro país pone más énfasis en capitalizar e invertir en el aprovechamiento de la tierra, es decir para tecnificarla y volverla más productiva, que en invertir en maquinaria y equipo por ejemplo, que abarca desde la tractores, cosechadores hasta ordeñadoras y por lo mismo es igual de importante para mejorar la situación del campo. Este último apartado (maquinaria y equipo) es uno de los que menos se considera, -y se ha considerado- en los últimos diez años para su profunda capitalización, y que incluso ha venido bajando en términos porcentuales 1.3% durante el periodo 1994-2007, siendo este rubro de maquinaria y equipo, el que más ha bajado de todos, ya que paso de 5.8% en 1994 a 4.5% en 2007 del total de la reserva de capital.

En la gráfica 4 se puede notar que casi la mitad de la reserva de capital bruto pertenece a las acciones de aprovechamiento de la tierra, y para el periodo evaluado 1994-2007 se ha mantenido relativamente constante en 48.6% aunque en los últimos años marginalmente ha descendido hasta 48.1% debido al aumento en otros rubros como por ejemplo los cultivos de plantación, que su eventual crecimiento puede ser motivo de una tecnificación para elevar la productividad en dichos cultivos.

Gráfica 4

Estructura porcentual de la reserva de capital bruto



Fuente: Elaboración propia con datos de FAOstat.

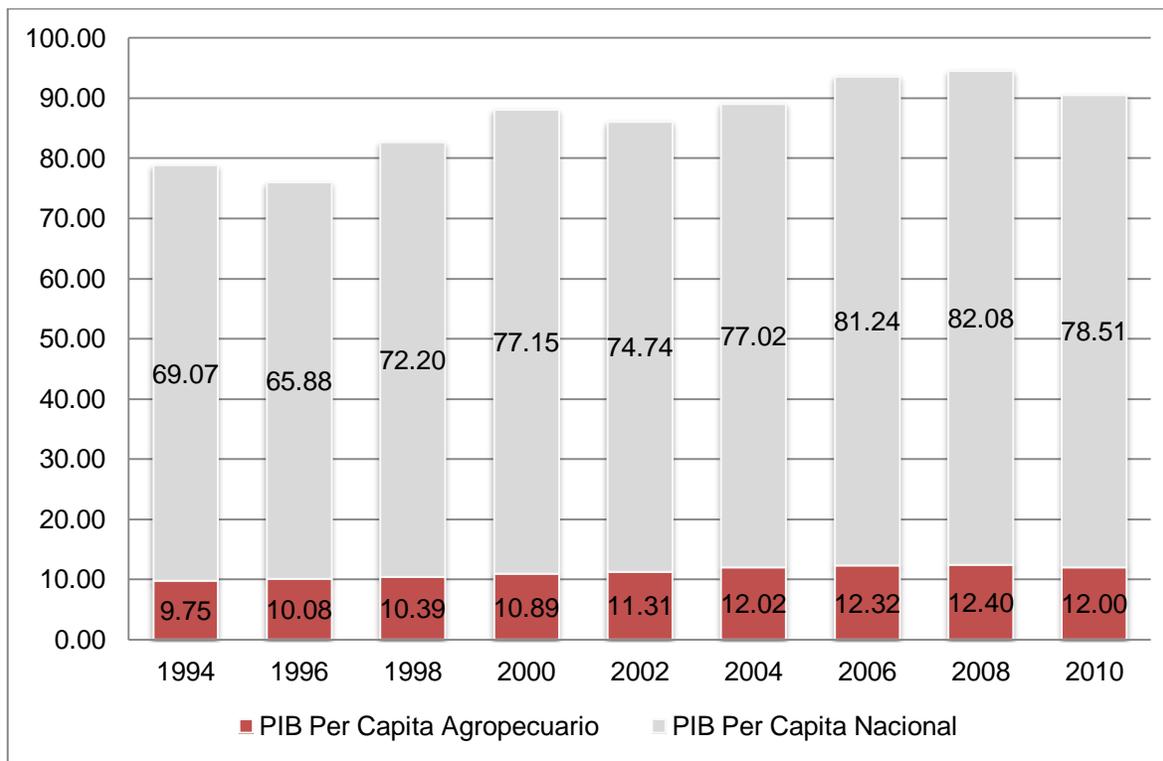
El grado de ingresos en el sector rural también se relaciona con la capitalización del sector, ya que, el productor rural necesita de ingresos para capitalizarse y ser más productivo adquiriendo activos de mayor tecnología, lo que acrecentaría su producción. Si se analiza el ingreso de la población rural a través de los últimos quince años se afirma que esta población paso en 1994 de 23.9 millones de personas a 24.3 millones en el 2010, es decir el aumento poblacional fue mínimo,

si lo comparamos con el PIB agropecuario podemos notar que el PIB per cápita ha pasado de 9.7 miles de pesos en el 94 a cerca de 11.9 miles de pesos en el 2010, a lo largo de los últimos 15 años ha experimentado diversas fluctuaciones pero en promedio a estado en 11.2 miles de pesos, lo que comparado con un mínimo aumento poblacional significa un magro avance en el aumento del ingreso de la población rural, mas aun si lo relacionamos con el ingreso de la población total, el ingreso per cápita nacional se encuentra muy por encima del agropecuario, ya que este ultimo solo representa menos del 15% del PIB per cápita nacional durante el periodo 1994-2010, los sectores faltantes corresponde a la mayor parte del total, esto pone en evidencia lo poco que representa el ingreso agropecuario si lo comparamos con los demás sectores.

En la gráfica 5 se observa que si la población rural creció menos de 2 puntos porcentuales y el PIB per cápita aumentó casi lo mismo que la población, es notorio y correcto decir que para aumentar el producto por habitante es necesario elevar la productividad en el sector, esto a través de diversas maneras como la adquisición de activos como maquinaria o mediante la capacitación especializada para las labores de producción, con la inserción de los programas públicos, se intenta elevar esta productividad, es decir, el gobierno está consciente que para elevar el producto por habitante, y con ello la producción nacional, en buena medida se requiere aumentar la productividad.

Gráfica 5

PIB Per Cápita Nacional y PIB Per Cápita Agropecuario (miles de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de Inegi (Anexos 4 y 5).

El mismo indicador del PIB per cápita puede reflejar el bajo nivel de capitalización que puede tener el sector, por lo que un aumento en el ingreso, puede traducirse en un aumento del capital invertido, esto traería mayor grado de tecnificación en el sector y por lo mismo representaría mayor crecimiento en la producción nacional. Es indispensable vislumbrar que para aumentar la capitalización del sector, debe aumentarse el ingreso per cápita, entre otras cosas hacerlo más productivo y mayor generador de ingreso y productividad.

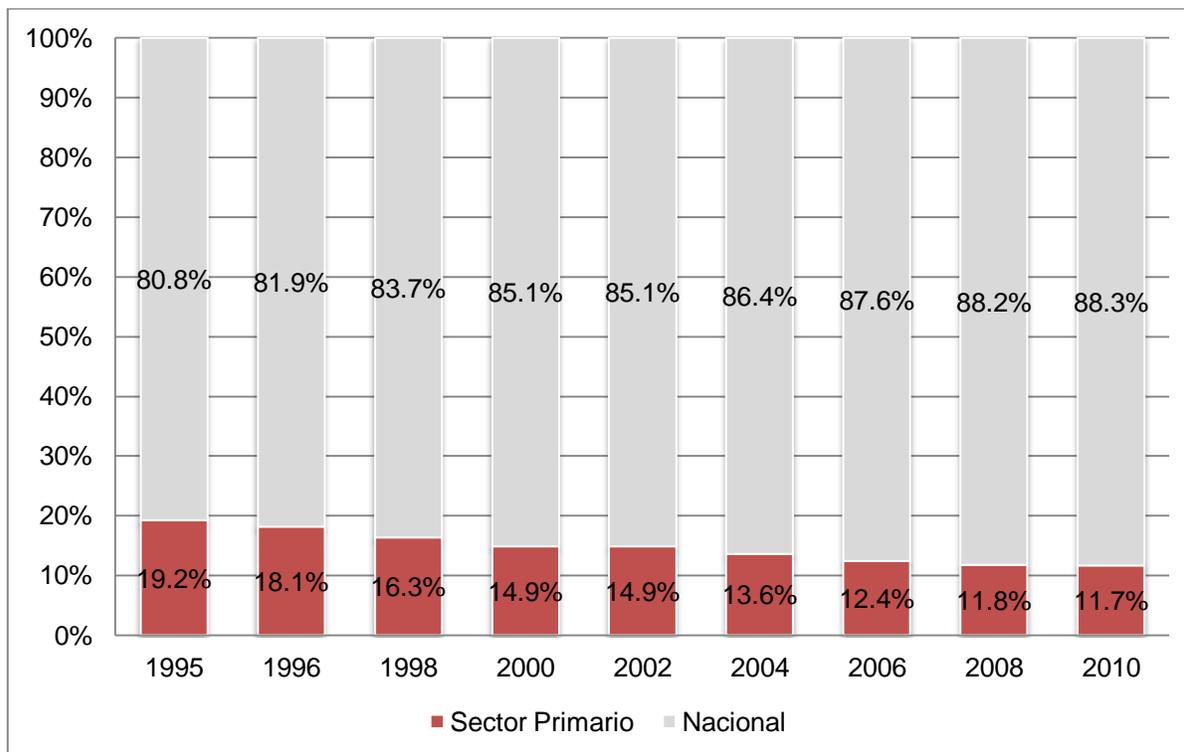
La información de la gráfica 5 ejemplifica claramente el bajo grado de ingreso de la población rural con respecto al ingreso total, pero para conocer más a detalle el grado de productividad con la que se cuenta es indispensable conocer el panorama laboral en el sector estudiado. Durante el periodo de 1995 al 2010, en el sector se emplearon en promedio 6.6 millones de personas lo que representa el

17.02% de la población ocupada total. De la gráfica 6 se observa una disminución de su importancia relativa pasando de cerca del 20% en 1995 al 11% en el año 2010. Cabe señalar que la población ocupada del resto de los sectores representa aproximadamente el 88% del total. Esto hace notar como en los últimos años la población ocupada en el sector ha venido disminuyendo pero si eso lo comparamos con el PIB se puede establecer como el producto por trabajador agropecuario ha aumentado, siguiendo la misma tendencia del producto por trabajador a nivel nacional (gráfica 7 y 8).

La razón de lo anterior es debido a un mínimo aumento de la productividad que ha permitido mantener la producción agrícola a una TMCA de 1.85%, es decir, aunque la población ocupada del sector ha disminuido, el producto por trabajador ha aumentado, de manera mínima y con fluctuaciones importantes como se resalta en la gráfica 7, pero ese aumento es lo que ha permitido que el sector crezca en la última década a 1.85%. Pero la causa principal de ese deficiente crecimiento se debe a la falta de un mayor aumento de la productividad, para superar ese horizonte de 1.85% se requiere aumentar la productividad, para lograr esto se necesita, en parte, aumentar la capitalización y la capacitación técnica, esto se traduciría en un aumento de la producción nacional, derivado de un cambio que marcaría una eficiencia en la utilización de los insumos para el desarrollo del sector.

Gráfica 6

Población Ocupada Total y del Sector primario (%)



Fuente: Elaboración propia con datos de Inegi (Anexos 6 y 7).

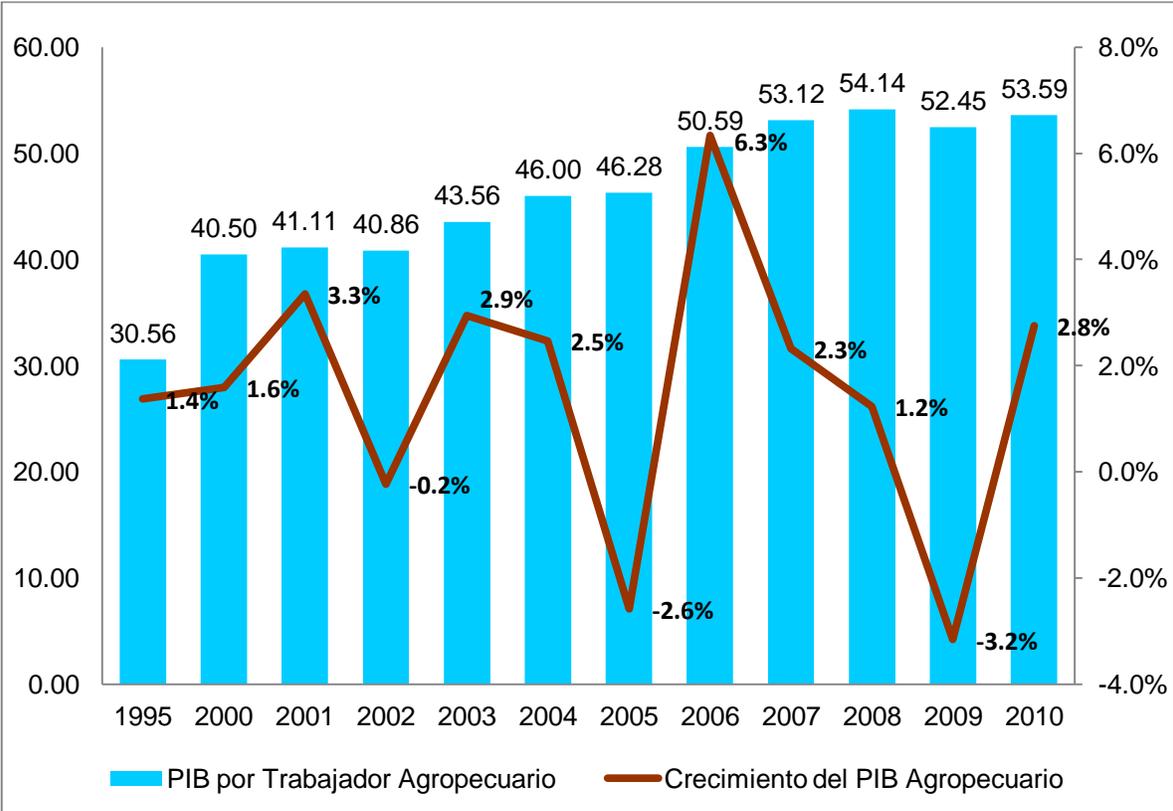
Como se comentó en el párrafo anterior, de las gráficas 6 y 7 se concluye que a pesar de la disminución en la población ocupada del sector, el PIB agropecuario generado por trabajador se ha incrementado, pasando de aproximadamente 30 mil pesos en 1995 a poco más de 53 mil pesos en el 2010, lo que ha permitido que en los últimos 15 años el PIB agropecuario, –como ya se comentó– haya crecido a una TMCA de 1.85%, este factor se ha mantenido relativamente constante aunque siguiendo la misma tendencia del crecimiento de la producción agropecuaria, mostrando la relación existente entre el producto por trabajador y la variación anual que ha tenido la producción nacional (gráficas 7 y 8).

Para aumentar la producción nacional del sector, se requiere de una cierta eficiencia en el trabajo, es lo que evidencia el producto por trabajador: que al no ser tan eficiente el trabajador, el producto obtenido por este es menor y no satisfactorio. Pero si se eleva las técnicas de capacitación o se eleva la utilización

de insumos con mayor tecnología, en otras palabras se pone mayor énfasis en la capitalización del sector, aumentaría más el producto que generaría cada trabajador y por lo tanto crecería en mayor proporción la producción nacional del sector primario.

Gráfica 7

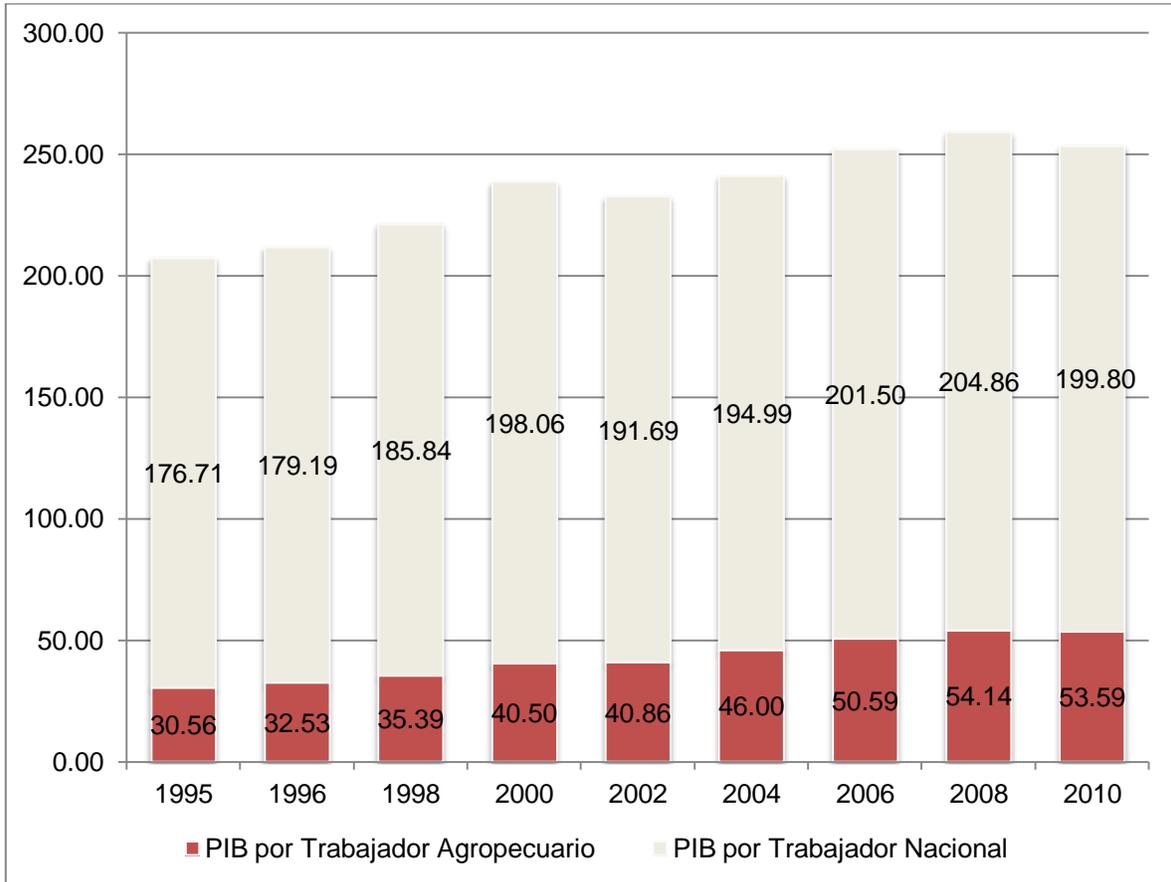
PIB por trabajador Agropecuario (Miles de Pesos) vs Crecimiento del PIB Agropecuario (%)



Fuente: Elaboración propia con datos de Inegi (Anexo 7).

Gráfica 8

PIB por trabajador agropecuario y PIB por trabajador Nacional (miles de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de Inegi (Anexos 6 y 7).

Resumiendo, el crecimiento en el sector agropecuario está estrechamente relacionado con el nivel que tenga este para capitalizarse y para elevar su eficiencia en el trabajo. Dicho grado de capitalización hace referencia entre otras cosas al nivel de adquisición de activos, como adquisición de maquinaria, la tecnificación de la tierra y de los cultivos, etc.

Capítulo III

Las Políticas y Programas Públicos en el Sector Rural en México: Periodo 2008-2010

III.1 Antecedentes

Durante los años ochenta en México se hicieron una serie de reformas económicas, estas incluyeron al sector rural debido a que el Estado redujo sus intervenciones después de un largo periodo de fuertes y crecientes cambios en su componente agropecuario. Como en otros sectores de la economía mexicana, con las reformas económicas se esperaba un uso más eficiente de los recursos del campo y la transformación de la producción agropecuaria, promovida por aumentos en la inversión y el crédito de la banca privada.²⁴

El comienzo de la aplicación de medidas de liberalización económica al agro mexicano partió de la crisis macroeconómica que el país experimentó a principios de los ochenta y de un ambiente nacional e internacional favorable al cambio en el modelo de desarrollo seguido por gran cantidad de países latinoamericanos. A partir del gobierno del presidente Miguel de la Madrid (1983-1988) las políticas gubernamentales fueron transitando de un marcado intervencionismo estatal a la liberalización económica. En 1986 México se incorpora al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio, GATT, en el que se comprometió a eliminar los precios oficiales de referencia, a continuar la sustitución de los controles directos por aranceles y a homogeneizarlos en general. Posteriormente, el gobierno del presidente Salinas de Gortari (1989-1994) profundizó el proceso del llamado *cambio estructural* después de la entrada al GATT, consolidando dicho cambio al sector agropecuario y negociando con los gobiernos de Canadá y Estados Unidos el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en el cual culminó el proceso de reformas al campo. La liberalización ha seguido siendo,

²⁴ Gordillo, Gustavo; Wagner, Rodrigo, *Las reformas titubeantes. El campo mexicano, 1975-2000*, Economía UNAM, No. 005, mayo 2005.

hasta la fecha, el marco dentro del cual se aplican las políticas públicas al agro mexicano.

De manera específica, durante dicho periodo en el caso del sector agropecuario los cambios se concretaron a la reorganización administrativa de la empresa paraestatal Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) en un contexto de crisis que llevaron a fuertes restricciones al gasto público. En materia comercial, pese a la entrada de México al GATT, en el que nuestro país se comprometió a reducir sus aranceles y otras barreras en pro del comercio internacional, el gobierno mantuvo los permisos previos a la importación de productos agropecuarios.

El presidente Carlos Salinas profundizó las medidas de liberalización en el sector rural y llevó a cabo un cambio de las políticas públicas que afectaban al agro del país, que incluyó la negociación del TLCAN a partir de 1991; su puesta en marcha en enero de 1994 y la reforma ejidal de 1992. En dicho periodo las medidas de liberalización agropecuaria han abarcado la mayor parte de los componentes del sector, destacando: la definitiva extinción de la Conasupo y, con ella, la desaparición o venta de sus almacenes y bodegas, y de sus empresas públicas relacionadas con la alimentación; la eliminación de los precios de garantía a productores de los cultivos básicos y el desmantelamiento de los subsidios a los insumos agrícolas y a los alimentos, incluyendo el de la tortilla de maíz. Asimismo, se redujo el crédito oficial al agro.

A finales de los ochenta y en paralelo a las reformas, las administraciones de los presidentes Salinas y Zedillo (1988-2000) crearon instituciones y programas agrícolas que los gobiernos posteriores han mantenido con algunas modificaciones. Estas acciones tuvieron dos propósitos originales: sentar las bases para la apertura comercial y mitigar sus efectos adversos durante el proceso que conduciría a una completa liberalización. En 1991 el gobierno creó Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca) y sus diversos

programas. Aserca surgió por el desmantelamiento de Conasupo y, ante ello, por la necesidad de fortalecer la comercialización de cultivos básicos de las regiones que producen excedentes. Aserca ha operado mediante subsidios a productores y compradores, principalmente para el mercadeo de cultivos básicos. Otro gran programa creado durante el sexenio de Carlos Salinas es Procampo, que forma parte de Aserca y que comenzó en la temporada agrícola de invierno de 1993-1994. Con el Procampo el Estado otorga transferencias monetarias directas por hectárea en aprovechamiento de la superficie registrada por los propietarios antes del inicio del apoyo y que se hubieran destinado al cultivo de básicos. El Procampo puede considerarse, pues, independiente o desvinculado de los niveles de producción. A partir de 1995 se permitió la siembra de cualquier cultivo lícito y, más adelante, los beneficiarios pudieron destinar la tierra inscrita a la actividad pecuaria, forestal o a un proyecto ecológico.²⁵

En 1995, el gobierno de Ernesto Zedillo creó el programa Alianza para el Campo (Alianza Contigo, durante el de Vicente Fox). Entre otros, Alianza ha tenido como propósito básico aumentar la competitividad y productividad agropecuarias y de otras actividades rurales, y capitalizar al campo con base en fondos para proyectos de inversión y sanitarios. Mediante este programa se esperaba, en última instancia, vincular a los productores agropecuarios con la cadena alimenticia. Alianza tomó su nombre del principio de corresponsabilidad entre el Gobierno Federal, los estatales y municipales y los productores, basada en la operación federalizada de recursos provenientes de estas tres partes. El diseño de Alianza incluye una política diferenciada para los productores comerciales y los de “menor desarrollo o tradicionales” (contenida en su Programa de Desarrollo Rural).

En resumen, Aserca y Alianza fueron creados para transformar la estructura de la oferta del sector de manera que los productores agropecuarios pudieran enfrentar y prepararse para la competencia internacional. Tales acciones gubernamentales

²⁵ Antonio Yunez (coordinador), *Los grandes problemas de México*, Vol. XI *Economía Rural*, El Colegio de México, 2010.

han estado acompañadas por los distintos programas de combate a la pobreza rural de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) —creada en 1991—, de la misma forma con fomento y relativo acceso al crédito por parte de la banca de desarrollo.

Para finales de 2001 se hizo pública una nueva estrategia de desarrollo para el sector rural mexicano a través de la promulgación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS). Esta ley surge con la intención de replantear, bajo un nuevo esquema de desarrollo, los programas gubernamentales con incidencia en el medio rural. Un primer elemento que la caracteriza es su concepción del medio rural y de los factores que detonan su desarrollo. La LDRS reconoce que los medios de vida rurales trascienden el ámbito agropecuario, de tal forma que plantea elevar la calidad de vida de la población rural por medio de la convergencia de factores físicos, humanos y sociales en los procesos económicos; todo ello, bajo un enfoque de sustentabilidad. El segundo elemento de la LDRS es su enfoque de territorialidad para planear el desarrollo. Esto significa que se reconoce la diversidad de condiciones —y por tanto de necesidades— económicas, sociales y ambientales que configura a cada espacio físico del medio rural. Bajo este enfoque territorial subyace la idea de aplicar políticas públicas diferenciadas para regiones específicas.²⁶

Finalmente, el tercer elemento que caracteriza a la LDRS es una ambiciosa estrategia de implementación, basada en los principios del nuevo federalismo, donde se plantea la concurrencia de todos los ámbitos de gobierno, así como de la sociedad rural, en procesos de planeación y ejecución de los programas gubernamentales con incidencia en el sector rural. A partir de ese año se presentó, en la implementación de programas públicos, un cambio radical de visión de desarrollo, el surgimiento de la LDRS, representó un reto importante para probar la capacidad de las estructuras gubernamentales del orden federal, estatal

²⁶ Ídem.

y municipal en la planeación y ejecución de la política sectorial desde una perspectiva común.

Para cumplir con sus fines, la LDRS promueve la concurrencia de políticas y programas del sector rural, a partir de la creación de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS) y del Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) como instancia consultiva del Gobierno Federal, con carácter incluyente y representativo de los intereses de los productores y agentes de la sociedad rural. La CIDRS está integrada por nueve secretarías de Estado y otras dependencias y entidades del Ejecutivo.²⁷

El principal instrumento de la LDRS es el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), el cual es “resultado del esfuerzo inédito de la Administración Pública Federal para armonizar las tareas en el sector rural y es de observancia obligatoria para todas las dependencias y entidades del sector público federal”. El PEC “recoge los objetivos, estrategias, líneas de acción y metas de diversas dependencias federales y comprende [todas] las políticas públicas destinadas al sector rural”²⁸.

A partir de 2008, la SAGARPA reconoció que los programas diseñados e implementados con anterioridad presentaban duplicidad en los tipos de apoyo que otorgaban y en la población a atender, lo que generaba ineficiencias en el gasto y confusión por parte de los productores, se estableció una nueva estructura programática que buscaría la especialización de los programas y un esquema de operación que permitiría conjuntar diversos componentes para la atención de problemas y proyectos específicos.

De esta forma, los 66 instrumentos de política con que contaba la SAGARPA hasta el año 2007 se reagruparon en 8 nuevos programas. Esta reestructuración

²⁷ Ídem.

²⁸ Diario Oficial de la Federación, 2002; SAGARPA, 2009.

programática se realizó bajo la visión de la Gestión por Resultados (GpR), mecanismo que permitió a la SAGARPA diseñar sus programas en torno a fines y propósitos claros (vinculados a los objetivos nacionales y sectoriales de desarrollo) y a la determinación de componentes (tipos de apoyos) únicos e irrepetibles, evitando con ello la duplicidad de acciones y de esfuerzos en relación con el desarrollo de los productores del sector rural. Asimismo, se establecieron parámetros para la valoración del desempeño de los programas mediante indicadores estratégicos y de gestión. Finalmente, la operación de estos programas se estableció sobre la base de Reglas de Operación.²⁹ Además, a partir de 2008 la administración pública federal ha impulsado el proyecto estratégico llamado Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA) creado por el presidente Fox. Más que verlo como un programa, el PESA es una estrategia de acompañamiento metodológico a la Sagarpa liderado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés). Sus recursos provienen de esa secretaría, hasta 2007 como parte de Alianza para el Campo.

Estos ocho nuevos programas que surgieron a partir del 2008 como parte de la reestructuración programática, y que están contenidos en las *Reglas de Operación* fueron:

- 1) *Programa para la Adquisición de Activos Productivos (PAAP)*: el objetivo específico de este 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.

²⁹ Reglas de operación de los programas de la SAGARPA 2009.

- 2) *Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario PROCAMPO Para Vivir Mejor* el cual tiene por objetivo: (...) apoyar el ingreso de los productores agropecuarios, acuícolas y pesqueros a través de apoyos directos; así como apoyos complementarios para la modernización de maquinaria y equipo y adquisición de insumos energéticos.
- 3) *Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMER)*, su objetivo: (...) Ampliar y profundizar el acceso a los servicios financieros en el medio rural.
- 4) *Programa de uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria*. El objetivo del programa: (...) contribuir a que los productores rurales y pesqueros eleven su calidad de vida e incrementen su nivel de ingreso, fortaleciendo su participación en los mercados a través del aprovechamiento sustentable de los recursos naturales e impulsando su participación creciente y autogestiva.
- 5) *Programa de Soporte al Sector Agropecuario y Pesquero*. Su objetivo es apoyar la gestión técnica, económica y sanitaria de los productores agropecuarios, acuícolas, pesqueros y rurales, que les permita la inserción sostenible de sus productos en los mercados.
- 6) *Programa de Atención a Problemas Estructurales (PAPE)*. El fin del programa: (...) contribuir a estabilizar e incrementar los ingresos de los productores agropecuarios y pesqueros, fortaleciendo su participación en los mercados mediante el incremento de sus márgenes de operación.
- 7) *Programa de Atención a Contingencias Climatológicas (PACC)*. El objetivo del programa es contribuir a mantener el patrimonio de la población del medio rural ante la ocurrencia de contingencias climatológicas extremas

mediante la reincorporación de los productores de bajos ingresos a sus actividades productivas.

- 8) Programa de Apoyo a la Participación de Actores para el Desarrollo Rural (Fomento a la Organización Rural). El Fin definido por el Programa es: *“Contribuir a generar un ambiente armónico de consulta y atención con los Actores vinculados al sector”*. El objetivo del Programa a nivel de Propósito es: *“Organizaciones que participan de manera representativa en los órganos consultivos”*. Los bienes y servicios se entregan a los beneficiarios son apoyos para profesionalización, equipamiento, difusión y gastos operativos.

Recientemente, estos programas se han modificado de manera tenue, aunque en general tratan de establecer los mismos mecanismos que los anteriormente mencionados, un ejemplo radica en el Programa para la Adquisición de los Activos Productivos, el cual actualmente se llama *Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura* que de acuerdo al artículo 8 de las *Reglas de Operación de los Programas de la SAGARPA 2011* claramente demuestra que su objetivo es el mismo del PAAP ya que menciona:

“El objetivo es incrementar los niveles de capitalización de las unidades económicas agropecuarias, acuícolas y pesqueras a través de apoyos complementarios para la inversión en equipamiento e infraestructura en actividades de producción primaria, procesos de agregación de valor, acceso a los mercados y para apoyar la construcción y rehabilitación de infraestructura pública productiva para beneficio común.”

Si bien la redacción y algunas partes de los objetivos de ambos programas difieren, se puede notar que solo es un cambio tenue –aunque confuso e inconsistente– ya que ambos están enfocados a incrementar el nivel de capitalización de las unidades económicas del sector primario. Lo mismo pasa con los demás programas, aunque se tiene que resaltar que hubo una reducción de los

ocho programas que fungieron a partir de 2008 por solo seis que actualmente existen.

Dado que estos seis programas empezaron a operar a partir de principios de 2011, es difícil saber su evolución debido al corto periodo que llevan de ejercidos, por lo mismo y por la tendencia hacia un tenue pero confuso cambio en los objetivos y en la reglamentación de estos con los programas establecidos en 2008, esta investigación se basará exclusivamente en analizar estos últimos, ya que fueron el principio del establecimiento de un nuevo marco en la eficiencia de la aplicación del gasto en relación a los programas (*Gestión por Resultados*).

De los ocho programas iniciados en 2008, y debido a que es fundamental analizar el aspecto de la capitalización en el sector, solo se analizarán aquellos programas orientados a capitalizar las unidades económicas rurales. Por lo anterior, es importante señalar que solo se evaluarán los principales programas que se enfocan a incrementar estos niveles de capitalización, y son: el *Programa para la Adquisición de Activos Productivos (PAAP)* y el *Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMER)*.

III. 2 Los programas enfocados a la capitalización del sector rural

III.2.1 Programa para la Adquisición de Activos Productivos (PAAP)

Los programas de fomento a la capitalización del sector rural que el Gobierno Federal establece, tienen su origen en el *segundo eje* de política pública del Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012 (PND), denominado “*Economía competitiva y generadora de empleos*”, en este, se desprende el apartado del sector rural, y específicamente en el objetivo estratégico 9.5 se menciona lo siguiente:

“Promover el financiamiento y la capitalización en el medio rural. Se requiere diseñar esquemas de financiamiento diferenciados, tomando en consideración el nivel de desarrollo y capitalización de los productores con plazos, tasas y tipos de garantía preferenciales y flexibles.”

Este objetivo del PND evidencia la atención del Gobierno Federal por incrementar tanto el financiamiento en el sector rural como el aumento en la capitalización, pero sectorialmente, de acuerdo a este objetivo, la SAGARPA, ha implementado programas para lograr esta meta del Plan Nacional, uno de ellos, como se mencionó con anterioridad es el *Programa para la Adquisición de Activos Productivos* o PAAP (hoy lleva el nombre de *Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura*).

El PAAP es el principal instrumento de política pública utilizado por el ejecutivo federal para incrementar los niveles de capitalización de las unidades económicas en el sector, por lo tanto su análisis es de gran magnitud para establecer si su ejecución ha sido la correcta y sobre todo, si ha generado un incremento en la productividad agropecuaria.

Este programa surgió a raíz de la nueva estructura programática impulsada por la SAGARPA a partir del año 2008. Al interior de la Secretaría, la conducción del Programa se encuentra bajo la responsabilidad directa de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, contando también con la participación de las áreas técnicas de la Subsecretaría de Agricultura, la Coordinación General de Ganadería y la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca.

Acerca de la estructura del PAAP, este tiene una cobertura nacional y en su ejecución participan de manera directa los gobiernos estatales, la propia SAGARPA a través de sus Delegaciones en los estados y, en algunos casos, también se cuenta con la participación de los gobiernos municipales; asimismo, para la operación de ciertos proyectos de prioridad nacional, la Secretaría se apoya en Agentes Técnicos³⁰. Este programa tiene dos diferentes tipos de modalidades de ejecución, ambas permiten que el programa aborde prioridades nacionales, pero también atiende demandas de carácter más específico, estas modalidades son:

³⁰ SAGARPA, 2009

La Modalidad 1 (coejercicio), corresponde a un mecanismo a través del cual la operación del Programa se lleva a cabo de manera conjunta entre las entidades federativas y las Delegaciones Estatales de la Secretaría, en el marco de un Convenio de coordinación de acciones que se establece entre los dos ámbitos de Gobierno, el cual es complementado con un Anexo Técnico que define los montos de recursos y las metas a alcanzar. Bajo esta modalidad, el apoyo otorgado se compone de una mezcla de recursos aportados por las entidades federativas y la SAGARPA en una proporción de 35% y 65%, respectivamente. En esta modalidad se contempla la participación de los Municipios rurales y semi-rurales en la operación, con un monto de hasta el 30% del total de los recursos convenidos en cada estado.

La Modalidad 2 (ejecución directa), corresponde a un mecanismo mediante el cual se atienden proyectos de inversión de prioridad nacional, impacto regional o nacional. Bajo esta modalidad los apoyos subsidiarios entregados corresponden sólo a recursos federales y las decisiones relativas a su asignación son tomadas por el Comité Técnico Nacional, instancia presidida por el titular del Ramo. La operación se realiza a través de Agentes Técnicos y/o las Delegaciones Estatales de la SAGARPA.

Estas modalidades están establecidas en las *“Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación 2009”* que funge como la normatividad principal del programa, en ellas se establece la población objetivo, en el artículo 13 se define como: *“Las personas físicas o morales que, de manera individual o colectiva, se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícola, agroindustriales y del sector rural en su conjunto”*.

Si se analiza la definición vertida en el párrafo anterior, se puede notar que no se expresan en forma concreta las características específicas que deben tener los miembros que integran a la población que el Programa ha definido como su

“población objetivo”. Por el contrario, se observa que dicha población se encuentra definida en términos muy amplios, en donde la única condición que se requiere para formar parte de ella es que los individuos se dediquen a las actividades productivas que se desarrollan en el medio rural, relacionadas con la agricultura, ganadería, acuicultura, pesca y otras actividades económicas que no corresponden al ámbito agropecuario.

En este sentido, en la definición de la población objetivo no se hace referencia a otras variables que bien pueden caracterizar de una manera más precisa a los integrantes de dicha población, variables como el valor de los activos que poseen los productores, su nivel de ingreso, su escala de producción, etc. Por lo tanto, la población objetivo del PAAP destaca por ser uno de los principales problemas del programa ya que, al no contar con criterios técnicos específicos de la población que se pretende atender, la cual es aquella del medio rural que presenta el problema central de baja capitalización de los productores rurales, tiene como consecuencia no tener una cuantificación específica de esa población, lo que equivale a afirmar que se desconoce de qué magnitud es el problema de desarrollo que se pretende resolver.

El análisis anterior conduce a afirmar no solo que es incorrecta la definición de la población objetivo si no que es un problema muy fuerte del PAAP ya que esta población no corresponde a aquellos productores rurales y pesqueros que enfrentan el problema de desarrollo identificado y cuya atención se considera prioritaria. De hecho, en esa definición se incluye como población elegible a unidades económicas rurales con un nivel alto de activos, aspecto que contradice la condición de que la población presenta el problema que atiende el Programa. Por lo tanto existe un gran error en el PAAP debido a la pertinencia de entregar subsidios a los productores que poseen un alto nivel de capitalización, quienes disponen de recursos propios suficientes y tienen posibilidades de acceder a fuentes de crédito formal, por lo que en esos casos, los recursos del Programa sólo sustituyen inversión privada sin incidir realmente en la capitalización de las

unidades de producción. De igual manera, existe otro problema que radica en los impactos que puede lograr los subsidios para bienes de capital cuando éstos se canaliza hacia el segmento de los productores más vulnerables, donde es probable que existan agudas restricciones en materia de desarrollo de capacidades para gestionar negocios que rentabilicen la inversión, lo cual redundaría en que el aprovechamiento de los apoyos esté lejos de ser el óptimo y por lo tanto sea ineficiente la ejecución del programa.

El PAAP tuvo diversos resultados³¹ tanto en la población beneficiada como en los recursos con los que contó. Para el caso de los beneficiarios se obtuvo que para el primer año de ejecución del programa la *Población Atendida* fue de 636,166 personas en 2008, en el año siguiente la población subió cerca de 8.3% a 693,032 personas, pero lo que llama la atención es que para el último año de ejecución del programa, o sea 2010 la población atendida bajó 16.7% al atender a solo 576,852 personas, si bien esto pudiera explicarse porque el programa atiende tanto personas físicas como proyectos, es de considerar que dicha disminución pudiera deberse a cambios en el presupuesto ejercido por el programa. Si analizamos la población atendida por estado, nos lleva a una reflexión importante: es mayor la Población atendida en estados con mayor porcentaje de áreas marginales. Sin embargo, hay importancias en el número de población atendida entre dichos estados: mientras que en Chiapas se atendieron 195,807 personas, en Oaxaca y Veracruz solo fueron 32,270 y 31,440 respectivamente, lo que cuestiona la poco clara asignación de recursos con los que dispone el Programa.

En el tema de los recursos del PAAP, la totalidad de los mismos se canalizan hacia las zonas rurales del país, en apoyo al desarrollo de las actividades agropecuarias, acuícolas, pesqueras y no agropecuarias. En este marco, el Programa establece una diferenciación territorial a partir de la clasificación definida por CONAPO e identificando tres categorías: localidades de Alta y muy Alta

³¹ Resultados obtenidos de Coneval en *Programa para la Adquisición de Activos Productivos: Informe de Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011*.

Marginación; localidades de Media Marginación, y localidades de Baja y muy Baja Marginación.

Para la focalización de los recursos se utilizan dos tipos de criterios combinados, ya sea por un lado el problema de la distribución del ingreso y por otro lado el de la carencia de capital, es decir la asignación de recursos está marcada por una diferenciación territorial basada en la clasificación de las localidades según grado de marginación, y la diferenciación de la población basada en el nivel de activos. En esta asignación de los recursos, el Programa da prioridad a la población con bajo o nulo nivel de activos que se ubica en localidades de Alta y muy Alta Marginación³².

Esto representaría un problema del programa, ya que este da prioridad a zonas marginadas que pudieran o no ser las que cuenten con un bajo nivel de activos o baja capitalización, debido a eso el PAAP puede llegar a ser ineficiente al tener objetivos duales de distribución del ingreso (atendiendo zonas marginadas) y grado de capitalización (zonas con bajo nivel de capitalización), lo que afecta la productividad del sector. Si el programa está enfocado en priorizar el aumento del nivel de capitalización del sector, los recursos tendrían que ser canalizados a aquellas zonas con bajo nivel de activos en sus unidades económicas rurales, estas pudieran ser zonas marginadas, pero el programa no se volvería ineficiente al dar por hecho que en estas zonas existe un nivel de capitalización bajo.

Lo vertido anteriormente revela un problema más del Programa: la desigual distribución de los recursos con los que cuenta. Si bien el PAAP busca atender el bajo nivel de capitalización de un número significativo de unidades económicas rurales, la asignación de los recursos por estado permite corroborar que el mayor gasto federal se concentra en los dos polos del campo mexicano: las entidades

³² Coneval, *Programa para la Adquisición de Activos Productivos: Informe de Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011*.

federativas más modernizadas como Sinaloa y Jalisco y en las más pobres como Oaxaca y Chiapas³³.

El presupuesto del programa ejercido en 2008 fue de 11,380.3 millones de pesos, para el siguiente año se incrementó en 1.0% al subir a 11,521.17 mdp, para el 2010 contrasta lo anterior debido a que el presupuesto cayó en 0.1% a 11,419.45 mdp. Con ese presupuesto en el 2010 la SAGARPA aplicó cerca del 41.1% en la modalidad 1 del PAAP, de los componentes agrícola y ganadero; y el 58.9% lo erogó en la modalidad 2 ejecución directa, en desarrollo rural y pesca, así como en los programas estratégicos.

Si se pone de ejemplo los componentes agrícola y ganadero se nota que la SAGARPA propuso en 2010 atender cerca de 321,488 unidades de producción para estos componentes, las cuales representaron el 5.8% de las 5, 548,845 unidades productivas rurales del país. Para ese año la dependencia recibió un total de 254,264 solicitudes, de las que se pagaron 41,644, lo cual significó que se apoyó el 16.4% de las solicitudes de apoyo presentadas. Debido a que la SAGARPA no definió un mecanismo para medir los niveles de capitalización que ayudaran a una mejor cuantificación de los resultados del PAAP, es difícil conocer a cabalidad los resultados de los mismos, pero se identificó el pago de solicitudes 41,622 unidades económicas rurales, estas solo representaron el 13.0% de las 321,488 unidades económicas convenidas por la dependencia para ese año lo que significó solo el 0.8% de unidades económicas rurales del país.

Estos resultados³⁴ pueden servir para ejemplificar la disparidad entre las metas de alcance hechas por la SAGARPA para el programa, con la obtención de los verdaderos resultados, por lo tanto revela que no se alcanzó ni siquiera el 20% de la meta propuesta para ese año y las solicitudes pagadas fueron muy pocas en

³³Ver *Informes Trimestrales de Evaluación Coneval 2010*.

³⁴Resultados obtenidos de la ASF en *Auditoría al Programa para la Adquisición de Activos Productivos, Componente de Desarrollo Rural: Auditoría de Desempeño: 09-0-08100-07-0003, 2011*.

relación con las propuestas y aun menor con las que se necesitan en realidad, por lo que la falta de presupuesto para el programa, es otro de los principales problemas que padece el programa.

Para la obtención de estos apoyos y la aprobación de dichas solicitudes, en las reglas de operación se señalan estos tipos de apoyo que entrega el Programa, los cuales son apoyos para la inversión en activos productivos y proyectos estratégicos determinados a nivel nacional, estatal, regional o municipal para las actividades agrícolas, ganaderas, acuícolas, pesqueras, sanidad e inocuidad, de agregación de valor, estos se desprenden en los siguientes tipos: 1) subsidios para inversiones en infraestructura; 2) subsidios para inversiones en maquinaria y equipo; y 3) subsidios para inversiones en material vegetativo, especies zootécnicas y acuícolas. El apoyo es entregado en forma monetaria y el monto se diferencia según cada una de las categorías señaladas anteriormente, cubriendo entre un 10% y un 90% de la inversión total en cada proyecto, con un tope de \$750,000 por persona física beneficiaria. La diferencia en la inversión realizada corresponde a la aportación obligatoria del beneficiario, que en el caso de la población clasificada en el estrato de bajo o nulo nivel de activos y perteneciente a localidades de Alta y muy Alta Marginación, puede hacerse en mano de obra y materiales.

El subsidio es entregado contra obra realizada, lo cual implica que los beneficiarios deben prefinanciar las inversiones, con recursos propios o vía crédito. El Programa opera bajo un esquema de atención a la demanda, y sobre la base de un sistema de tipo *concurso*. Bajo este esquema, los productores elaboran y presentan sus proyectos, los cuales son evaluados de acuerdo a un conjunto de parámetros que permite definir una calificación a cada una de las solicitudes; con base en ello se define un orden de prelación de las solicitudes, lo que permite efectuar la selección de aquellas que obtienen el mayor puntaje y entregar apoyos hasta que los recursos disponibles se agoten.

Pero debido a que en los lineamientos para la obtención del apoyo del programa establece que debe ser *a obra realizada*, eso tiende a que, si bien puede generar eficiencia al financiar solo los programas que tuvieron éxito en su previa evaluación, pone en un severo caso de falta de financiamiento a los posibles beneficiarios del subsidio debido a que deben financiar previamente sus propias inversiones, ya sea con recursos propios o vía crédito, esto limitaría la acción de la producción ya que si se tiene límites en el financiamiento propio o en el acceso al crédito, la población objetivo podría no poner en marcha su producción debido al no contar con un financiamiento inicial, esto entorpece el objetivo central del programa ya que puede hacer que la capitalización sea mucho menor y por lo tanto, la productividad del sector no aumentaría.

Como se menciono con anterioridad, el PAAP cambio a partir del año 2011 a *Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura*, en el cual se han modificado moderadamente las reglas de operación en cuanto a la obtención de apoyos y demás apartados, pero en esencia sigue teniendo las mismas características que el anterior: para su ejecución existe una corresponsabilidad con los tres órdenes de gobierno, otorga subsidios a los productores, el monto del apoyo es el mismo (entre 10% y un 90% de la inversión total en cada proyecto o a un límite de \$750,000 por persona física beneficiaria), su prioridad siguen siendo las zonas de marcada marginación y solo se otorgaran dichos subsidios a los proyectos que sean económicamente viables de acuerdo a una evaluación previa, dejando el mismo problema del financiamiento inicial; pero entre las modificaciones más importantes se están:

El actual programa diversifica los componentes de manera más específica que el PAAP ya que divide este en siete, estos son: Agrícola, Ganadero y Pesca; Agricultura Protegida; Electrificación para Granjas Acuícolas; Infraestructura Pesquera y Acuícola; Manejo Postproducción; Modernización de la Flota Pesquera y Racionalización del Esfuerzo Pesquero y Recursos Genéticos (agrícolas, pecuarios y acuícolas). Debido a esta nueva diversificación de componentes, el

programa es más puntual al fijar el monto dependiendo el tipo de apoyo de cada componente, pero cabe señalar que aunque se expandan a un gran número dichos apartados, estos convergen con el PAAP debido a que se engloban en infraestructura, maquinaria y equipo, esto puede generar problemas para la población objetivo debido a lo complejo de la ramificación del subsidio que requieren, en ese aspecto el PAAP tenía un grado mayor de simplificación.

Con el objeto de lograr una mayor eficiencia en la producción de semillas y la reconversión productiva con nuevos cultivos necesarios para la alimentación, energía y agroindustria de especialidad, que se ve limitada por falta de semilla de calidad y precio competitivo, la SAGARPA incluyó al programa un nuevo componente, este que se agrega es el componente de los recursos genéticos, el cual, en las nuevas reglas de operación de los programas de la SAGARPA 2011, en el artículo 17 se establece el objetivo:

“(...) fomentar evaluación, validación, mejoramiento, manejo, reproducción y aprovechamiento sustentable de la riqueza genética agrícola, microbiana, pecuaria y acuícola existente en el país. En particular, aquéllas de importancia biológica o económica para la producción de alimentos, fibras y combustibles, entre otros bienes.”

Dicho componente del programa es completamente novedoso y es un apartado no establecido en los programas anteriores (Alianza para el Campo, PAAP), por lo tanto es importante mencionarlo como una de las diferencias más notorias en relación al PAAP, ya que abarca un componente destacado y no atendido del desarrollo tecnológico del sector.

Al igual que en el PAAP, la población objetivo a la que está dirigido no es muy clara: “personas físicas y morales que presenten proyectos para la evaluación, validación, manejo, reproducción y aprovechamiento sustentable de la riqueza

genética agrícola, microbiana, pecuaria y acuícola de México.”³⁵ Y los apoyos y los montos varían debido al carácter científico y tecnológico que es.

Pero en general los cambios en el programa no son muy grandes y se mantiene la misma perspectiva en cuanto a la *Gestión por Resultados* que se había aplicado en la SAGARPA a partir de 2008, por todo este desglose del nuevo cambio en el programa, se afirma que esta investigación sólo evaluó los programas ejercidos desde el 2008, debido al poco tiempo que llevan los actuales en funcionamiento y por la similitud de los actuales con los ejercidos en los tres años pasados.

Hay una observación importante para la respecto al cambio de programa: el constante cambio en el nombre y en los lineamientos generales del programa refleja un problema de consistencia en el programa, ya que este al cambiar en un periodo corto de tiempo y solo estableciendo modificaciones pequeñas y no sustanciales, confunde a la población y puede tener diversas consecuencias en la adquisición de los subsidios por parte de la población, esto llevaría a no cumplir el objetivo de capitalizar el sector, y por lo tanto no habría crecimiento de la productividad en el sector.

Resumiendo los principales problemas del programa, se tiene: la ausencia de una definición clara y específica de la población objetivo hace imposible evaluar la cobertura del programa y la racionalidad, eficiencia o equidad en la asignación de sus recursos. Tampoco es posible saber en qué medida el programa llega a los productores que necesitan los apoyos otorgados por enfrentar mayores necesidades de capitalización y menor acceso a crédito. De igual forma no se establecieron los niveles de capitalización que permitieran medir su incremento en las unidades económicas de los productores rurales; tampoco se diseñaron indicadores que permitieran evaluar puntualmente el programa, mas aun con los pocos datos obtenidos de los resultados se nota que las metas no convergen con los resultados obtenidos. Otro problema importante es que a pesar de los

³⁵ Reglas de Operación de los Programas de la SAGARPA 2011.

esfuerzos por estratificar a los beneficiarios, una proporción importante de los recursos del programa se concentra en entidades y municipios con menores niveles de pobreza rural y menores problemas de capitalización. Por último la grave inconsistencia es igual un error del programa ya que al cambiar el nombre constantemente puede generar diversas afectaciones al desempeño del programa como se dijo anteriormente.

III.2.2 Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMER)

El segundo programa que se enfoca en aumentar la capitalización del sector rural es el Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMER) ya que este, busca promover el acceso a servicios financieros para la población del medio rural. La normatividad del programa es la misma que los ocho programas que comprende la SAGARPA, es decir, las reglas de operación, en ellas se menciona el objetivo específico del programa: “Ampliar y profundizar el acceso a los servicios financieros en el medio rural”, por lo tanto este programa se orienta a financiar al sector rural, factor que limita tanto el nivel que tiene para capitalizarse, como para ser más productivo.

Para cumplir con su objetivo el programa cuenta con dos componentes en los apoyos que otorga: el Apoyo a Intermediarios Financieros (IF) y Apoyo a Inducción y Desarrollo del financiamiento. El primero abarca lo siguiente: a) Elaboración de diagnósticos, planes de negocios e implementación de los mismos; y apoyos para automatización en conceptos de adquisición de equipos informáticos, y accesorios para comunicación en red de dichos sistemas y acceso a Internet. b) aportaciones de recursos para los intermediarios financieros que amplíen sus líneas de crédito o se comprometan a abrir nuevas sucursales en zonas de escasa presencia de servicios financieros; capitalización de intermediarios financieros (aportaciones directas para constituir reservas líquidas sin derecho a retiro en el capital social de los intermediarios financieros en proceso de constitución o autorización para

operar); y recursos para monitoreo, supervisión y calificación de intermediarios financieros y organismos de integración.³⁶ El segundo componente, el Apoyo a Instrumentos de Inducción y Desarrollo del Financiamiento abarca: a) Constitución de garantías y consolidación empresarial de fideicomisos de inversión, garantía o fuente alterna de pago que sirva para respaldar una operación crediticia. Ambos componentes son operados por Financiera Rural (FINRURAL) y por los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA). La principal área de atención del programa es el financiamiento del sector rural, que abarca la agricultura, ganadería, pesca y actividades agroindustriales; su cobertura es nacional y solo se focaliza a la población del sector.

El PIDEFIMER, en las reglas de operación, define a su población objetivo como: “Intermediarios financieros constituidos prioritariamente por productores que presten servicios en el medio rural; personas físicas o morales que de manera organizada realicen actividades de contratación y dispersión de créditos en el medio rural; así como las personas físicas o morales constituidas conforme a las legislaciones en materia agrícola, ganadera, mercantil, civil, agraria, entre otras, que de manera individual o colectiva, se dediquen a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, agroindustriales y del sector rural en su conjunto, sin acceso o con dificultades para obtener financiamiento suficiente y oportuno.”³⁷

Si bien la Población Objetivo está definida, esta no está cuantificada por el programa, esto representa un problema ya que, a falta de un diagnóstico de la problemática que atiende, se limita la identificación de sus potencialidades, por lo tanto, sin un diagnóstico en el que se establezca de manera clara la definición puntual de la población utilizando variables ya sea técnicas, económicas o sociales que efectivamente permitan delimitar aquella parte de la población potencial que se considera prioritaria de ser atendida en el corto y mediano plazo, no se podrá hacer eficiente al programa para que pueda contribuir realmente a

³⁶ Reglas de Operación para los Programas de la SAGARPA 2009.

³⁷ ROP, SAGARPA 2009.

capitalizar a los productores para que eleven su productividad. En pocas palabras, el problema del programa radica en que no existe un diagnóstico que en primera defina puntualmente a la población potencial que se atenderá, y en segunda que dicho diagnóstico cuantifique específicamente a la población objetivo.

En los años que el programa operó, los resultados³⁸ respecto al total de la *Población Atendida* fue variable, durante el año 2008 la población a la que se atendió fue de 2, 529,199 beneficiados mientras que para los siguientes años la población fue de 1, 350,353, para 2009 y 1, 234,319, para 2010, es decir, hubo una reducción de 47% respecto del primer año de operación con el último. Esta situación la SAGARPA la explica por el reintegro presupuestal a la Secretaría de Hacienda del monto asignado en 2008 para dos componentes del programa que operaba en ese año. La diferencia en la Población Atendida de 2009 a 2010 parece ser resultado del incremento de proyectos estratégicos que atendieron prioridades de emergencia nacional hacia los cuales se destinaron recursos y cuya responsabilidad de ejecución fue asignada al programa, es decir, el programa tuvo cambios de improviso y su ejercicio fue distinto al planeado; lo que generó distorsiones en su ejecución, que propiciaron que la Población Atendida en el programa no fuera compatible con la Población Objetivo.

Pero el argumento específico dado por la dependencia acerca de la disminución en la Población Atendida por el Programa de 2008 a 2010, se debió principalmente a registros estadísticos imprecisos de la Financiera Rural (FR) en 2008, respecto de los beneficiarios del Componente de Apoyo a Intermediarios Financieros (IF's), ya que en ese año la FR contabilizó incorrectamente como Población Atendida Beneficiaria un sector de población que no correspondía. Ello motivó una significativa distorsión en los registros estadísticos de la Población Atendida por el Programa, lo cual motivó a que a partir del 2009, "se determinara

³⁸ Resultados obtenidos de Coneval en *Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural: Informe de Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011*.

una nueva Línea de Base para hacer consistente el comportamiento de este resultado, en los años subsiguientes.”³⁹

Estas justificaciones representan un problema del PIDEFIMER que debe considerarse: el cambio drástico e inoportuno en la operación del programa puede generar inconsistencia en el mismo, estos cambios que argumenta la dependencia en torno a los resultados de la variación de la población atendida, son el reflejo del señalamiento anterior: que cambios repentinos al programa pueden afectarlo y volverlo ineficiente, al grado tal de cometer errores en los cálculos de los resultados o bien no lograr las metas propuestas por la confusión que genera el inusual y repentino cambio del mismo, argumento válido si se analizan los señalamientos que justifican la disminución de la población atendida, y más si se compara con los recursos asignados.

Si analizamos la asignación de recursos a lo largo de los tres años en que el PIDEFIMER opero se tiene lo siguiente: de 2008 a 2009 el programa obtuvo un incremento en el presupuesto ejercido de 14.4% ya que paso de 2,571.35 millones de pesos a 2,944.04 millones en el 2009. Para 2010 se identificó un aumento mucho mayor con respecto al año anterior: en ese año el monto del presupuesto ejercido ascendió a 4,857.45 millones de pesos, lo que equivale a un aumento de 64.9%. Esto es de tomar en cuenta debido a que si este presupuesto se ha estado elevando en los tres años que lleva de su operación, no concuerda con los datos de la población atendida ya que esta ha decaído con respecto a los años anteriores, aunque esto pudiera explicarse por inconsistencias y modificaciones al programa de último momento, también pudiera ser por errores en la medición de dicha población o simplemente a una mala ejecución del mismo. De cualquier forma, esto resalta más el problema del PIDEFIMER que antes se señaló: por un lado que en plena operación del programa se hagan cambios de última hora es un error que vuelve ineficiente e inconsistente al programa, por otro lado, al existir

³⁹ *Evaluación Externa del Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural*, UNAM, 2008.

estos cambios, también existen errores que son confusos en su justificación y que pueden llegar a no satisfacer plenamente el objetivo del programa y mucho menos ayudar a elevar la productividad a través del financiamiento destinado a la capitalización del sector.

Para que el PIDEFIMER pueda contribuir eficientemente a la capitalización del sector rural, tiene que atender la problemática relativa al financiamiento de las actividades realizadas por los productores rurales; porque este es otro problema que padece dicho programa, es decir, su diseño no es adecuado para fomentar la capitalización de los productores, ni tampoco es eficiente en el otorgamiento del financiamiento; esto se debe a que algunos apoyos otorgados responden a problemas de otro orden. Por ejemplo, el PIDEFIMER no se limita a atender el acceso al financiamiento para productores rurales, sino que a través de los apoyos que otorga permite que la población completa de una comunidad rural tenga acceso a servicios financieros, por lo que el problema que busca atender es este último. Con esto, la utilización del financiamiento recibido por parte de la población rural podría o no ser ocupada para desarrollar su capitalización, y por lo tanto, elevar su productividad; esta dualidad en las funciones del programa lo hace ineficiente, lo que constituye un problema de importante.

Como se comentó con anterioridad, a partir de 2011, la estructura programática de la SAGARPA se replanteó. Tanto para el caso del PAAP como para el PIDEFIMER, surgieron nuevos programas que reemplazaron a los anteriores con mínimos cambios, en ese sentido, el PIDEFIMER se fusionó con el Programa de Atención a Problemas Estructurales (PAPE) y con el Programa de Atención a Contingencias Climatológicas (PACC) en el Programa de Prevención y Manejo de Riesgos. Esto tiene como consecuencia un problema: sin solucionar los claros errores del PIDEFIMER, la SAGARPA decidió fusionarlo con dos programas más, pero como se mencionó antes, durante el periodo de su ejecución, al programa se le agregaron más componentes de manera inesperada, por lo que, en su ejercicio el programa ya realizaba las operaciones correspondientes a los programas que

absorbió para 2011, por lo que se puede concluir que el programa solo cambio de nombre, puesto que ya realizaba las operaciones contenidas en los otros programas, que, se evidenció a partir del 2011, tenía duplicidad con los que se fusionaron, haciendo notar un terrible error del programa.

Para concluir el análisis del programa cabe reiterar sus principales problemas que lo alejan de poder aumentar la capitalización del sector: el eje principal de la mala operación del programa, es que no posee una definición de la población potencial que desea atender, y por lo tanto no se conoce una cuantificación técnica de la población objetivo, esto hace sumamente difícil tratar de conocer los resultados del programa, lo que hace complicado evaluar la eficiencia que tuvo.

El segundo problema que se considera importante es la modificación improvisada, repentina y drástica que el programa sufrió en plena operación, ya que esto generó cuantificaciones erróneas o con defectos, además que causó confusión e inconsistencia en el programa, lo que se tradujo en una disminución de la población atendida, en relación con el aumento del presupuesto ejercido, volviendo por lo tanto, ineficiente al programa. El tercer problema destacado del PIDEFIMER es la dualidad que tiene en el otorgamiento al financiamiento de la población rural, ya que, al financiar a tanto productores como población del sector en general se tiende a no otorgar los apoyos para que de verdad la población pueda incrementar su capitalización, por lo tanto el programa falla en el diseño adecuado que pudiera servir para capitalizar al sector por mayor eficiencia e incrementar su productividad.

El último problema que es evidente en el programa, es el mismo que se venía mencionando para el PAAP y es la inconsistencia que tienen los programas al generar cambios tenues y de nombre que lo que único que hacen es confundir y volverlos imprácticos; específicamente con el PIDEFIMER ocurrió que, partir del 2011 se le fusionaron otros dos programas y se convirtió en uno que, según las reglas de operación, tiene la misma función que ya poseía con anterioridad, solo

que con tenues modificaciones, todo bajo un nuevo nombre confuso que volverá ineficiente al programa y no ayudará a lograr un verdadero aumento en el financiamiento al sector, esencial para capitalizarlo.

Conclusiones

En la última década en México, un factor que ha impedido el crecimiento de la producción en el sector rural es la falta de capitalización, al ser lento el ritmo de capitalización, es tenue el incremento de la producción. En otras palabras, el campo mexicano es ineficiente por su falta de crecimiento, explicado en parte por la falta de productividad dado los bajos niveles de capitalización.

Los instrumentos de política pública explican la relación de la producción con el nivel de capitalización, desde el surgimiento y la aplicación de estos mecanismos que son los programas públicos, la mayoría enfocados a capitalizar el sector, se comprueba la correlación entre el grado de adquisición de activos y el grado de producción nacional. Con ambas afirmaciones, queda demostrada la hipótesis de la investigación.

Los programas públicos enfocados a la capitalización del sector han tenido errores tanto en su diseño como en el desempeño que ejercen, por lo tanto el crecimiento en el sector primario, en los últimos años, no ha sido satisfactorio. Los principales problemas que estos programas tienen en general son: el constante cambio de nombre sin una modificación sustancial en el contenido de los objetivos, lo que solo constituye un cambio superficial y confunde al beneficiario del programa; la población no está cuantificada lo que hace casi imposible evaluar la cobertura y eficiencia de los programas; y por el ultimo, la mala focalización de los recursos de los programas, generada por la no cuantificación de la población objetivo, esto por la incongruencia de asignar recursos a población que no corresponde, lo que va en contra de los objetivos de los programas.

Lo antes mencionado corresponde a los problemas en general de los programas que se evaluaron y que son los que se enfocan en la capitalización del sector: el PAAP y el PIDEFIMER. De manera más específica con cada programa evaluado, se concluye que para el caso del PAAP la población que el programa define como

Población Objetivo es errónea en su definición, se encuentra definida en términos muy amplios y no se expresan de forma concreta las características específicas que debe tener dicha población, como consecuencia la población objetivo carece de cuantificación, lo que dificulta evaluar la cobertura y lo eficaz del programa.

El segundo error que posee el PAAP es la mala focalización de los recursos asignados al programa, se desprende de la caótica definición de la población, ya que en su amplia definición, también incluye a aquella con un alto nivel de activos, aspecto que contradice el objetivo del programa de capitalizar el sector. Por lo tanto la focalización de los recursos es inconsistente con el objetivo del programa, ya que tiene un objetivo dual al estratificar a los beneficiarios, debido a eso los recursos llegan a población con amplios niveles de capitalización o con alto grado de marginación, lo que desvirtúa y hace ineficiente al programa.

El tercer error del PAAP es el mal desempeño de la SAGARPA al evaluar la viabilidad de los proyectos a los que se dará el subsidio, al no tener mecanismos para cuantificar la eficacia del programa, la dependencia no tiene manera de evaluar correctamente el aceptar o rechazar la viabilidad de un proyecto, y resulta incongruente que solo acepte una décima parte de los proyectos. Los recursos federales para el PAAP han aumentado y la población atendida ha disminuido en un margen tan amplio que resulta virtualmente injustificable, por lo que existe una errónea operatividad del programa.

En el caso específico del segundo programa evaluado, el PIDEFIMER, se concluye que pese a que tiene una *Población Objetivo* definida ampliamente con características técnicas, esta no cuenta con una cuantificación específica para consolidar el objetivo del programa. Además, los datos de la *Población Atendida* proporcionados por la SAGARPA son erróneos, imprecisos y con ambiguas justificaciones; parte de la mala operatividad del programa se debe a estos datos defectuosos.

El segundo error del PIDEFIMER es la modificación improvisada, repentina y drástica que el programa sufrió en plena operación, lo que generó las erróneas cuantificaciones, y que causó confusión e inconsistencia en el mismo, además esto generó una disminución de la *Población Atendida* en relación con el aumento del presupuesto ejercido, volviendo ineficiente al programa.

El tercer error del PIDEFIMER es la mala asignación de recursos, el esquema para la obtención de financiamiento del programa es ineficiente para lograr la capitalización del sector; este al tener un margen muy amplio para el otorgamiento de crédito, es decir, al financiar tanto a productores como población del sector en general, se pierde eficiencia en la aplicación del programa, además de alejar el objetivo del programa con la población a la que se atiende.

Propuestas

Para lograr la eficiencia en los programas que opera la SAGARPA se requiere de la implementación de una *Red Nacional De Fomento a la Capitalización Rural*, misma que debe fungir como un mecanismo permanente de articulación de programas con el objetivo claro de fomentar la capitalización de los productores rurales, en esta red se concentrarán los diversos programas que tiene la dependencia y que fomenten la adquisición de activos productivos a través ya sea de subsidios, de financiamiento o bien un esquema dual.

Dicha red de programas tendrá la función de converger los distintos programas de la SAGARPA a la vez que da espacio para la segmentación específica de cada uno, lo que además de volver más eficaz el ejercicio de los programas, logrará no confundir al beneficiario de alguno de dichos programas como sucede actualmente con el cambio tenue y constante, a veces solo de nombre, que sufren estos. Esta red de programas se propone para que el potencial beneficiario acuda a la red, y no al programa en específico para evaluar su proyecto y sean las capacidades técnicas de la SAGARPA las que decidan si es prioritario, o que esquema/programa le conviene mejor de acuerdo a su situación.

Para lograr lo anterior se requiere que la red de programas tenga una categoría de *Población Potencial* acotada y definida técnica y específicamente para satisfacer el objetivo de la red, que como se dijo anteriormente, es la capitalización del sector; esta población debe tener el criterio técnico específico del *valor de activos* que poseen los productores, al cuantificar esta variable, se tendrá de manera específica y acotada a los beneficiarios potenciales, esto traería como beneficios la eficacia en los programas que conformarán la red, además se corregirá el problema de la focalización de recursos y ayudará a la eventual evaluación de estos programas.

El objetivo principal de cada programa debe converger con el objetivo de la red, pero cada programa debe tener un objetivo particular así como una *Población Objetivo* individual específica y cuantificada, tomando de base la *Población Potencial* de la red, esto, para que cada programa goce de una segmentación específica que logre volverlo eficiente. Al tener estas poblaciones acotadas y cuantificadas, también se tendrá, por ende, una eficiencia y equidad en la asignación de recursos, eliminando el problema que los programas evaluados tenían de la mala estratificación de los beneficiarios a los que se les otorgaba el apoyo.

De manera general, los programas que debe tener la red principalmente radica en uno específico que abarque la supervisión y apoyo para la integración consolidada de los proyectos, esto a través de la capacidad técnica de la SAGARPA, lo que logrará que se verifique que cada proyecto realmente será viable. Otro programa debe enfocarse en el otorgamiento de financiamiento-subsidio inicial ya sea de manera individual o con esquema dual dependiendo el proyecto y el criterio técnico de la dependencia.

En síntesis, esta robusta propuesta puede ayudar a volver eficaz a los programas, a lograr una mejor operatividad en los mismos, y a consolidar el objetivo claro que se demostró necesita el sector: capitalizarse para que se fomente el crecimiento.

Bibliografía

- Antonio Yunez (coordinador) [2010], *Los grandes problemas de México, Vol. XI Economía Rural*, El Colegio de México.
- ASF-SAGARPA [2011], *Auditoría al Programa para la Adquisición de Activos Productivos*, Componente de Desarrollo Rural: Auditoría de Desempeño: 09-0-08100-07-0003.
- Ayala Espino [2003], José, *Instituciones para mejorar el desarrollo*, México, Ed. FCE.
- Banco de México, Informes anuales 2005, 2006, 2009.
- Calva, José Luis (coordinador) [2007], *Agenda para el desarrollo vol. 9: Desarrollo agropecuario, forestal y pesquero*. H. Cámara de Diputados, LX Legislatura y la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cámara de Diputados [2010], Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *El papel del mercado bursátil en el crecimiento económico de México*.
- CONEVAL, *Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural: Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011*, México.
- CONEVAL, *Programa para la Adquisición de Activos Productivos: Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011*, México.
- Debraj Ray [1998], *Economía del Desarrollo*, Edit. Antoni Bosch.
- FAO-CEPAL-SAGARPA [2003], *Evaluación de Diseño del Programa para la Adquisición de Activos Productivos*, México.

- FAO-SAGARPA [2009], *Análisis específico de los instrumentos de política agropecuaria, rural y pesquera de la SAGARPA*. México. Volumen I,II y III.
- Facultad de Economía UNAM-SAGARPA [2008], *Evaluación externa del Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural*, México.
- Finanzas & Desarrollo [2011], *Semblanza de Robert Solow*, FMI.
- Gordillo Gustavo [2005]; Wagner, Rodrigo, *Las reformas titubeantes. El campo mexicano, 1975-2000*, Economía UNAM, No. 005.
- Hernández Laos, Enrique [2005], *La productividad en México. Origen y distribución, 1960-2002*, Economía UNAM, No. 005
- Mora Rivera José, et. al [2011], *Determinantes de la Inversión en la agricultura mexicana*. El Colegio de México.
- Reglas de Operación de los Programas de la SAGARPA 2009.
- Reglas de Operación de los Programas de la SAGARPA 2011.
- Ricardo David [1973], *Principios de economía política y tributación*, México, Ed. FCE.
- R.M Solow [1976], *La teoría del crecimiento*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Robinson Joan [1981], *Aspectos del desarrollo y subdesarrollo*, México, FCE.

- Romer David [2002], *Macroeconomía Avanzada*, Edit. Mc Graw Hill.
- SAGARPA [2011], *Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura, Componente de Recursos Genéticos Agrícolas*, México.
- Stiglitz Joseph [1997], *Economía del Sector Público*, Barcelona, Edit. Antoni Bosch.
- Zermeño Felipe [2004], *Lecciones de Desarrollo Económico*; Edit. Plaza y Valdés; 2004.

Siglas

ASERCA: Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria

ASF: Auditoría Superior de la Federación

CIDRS: Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable

CMDRS: Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable

CONAPO: Consejo Nacional de Población

CONASUPO: Compañía Nacional de Subsistencias Populares

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

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

FINRURAL: Financiera Rural

FIRA: Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura

GATT: Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio

GpR: Gestión por Resultados

IF's: Intermediarios Financieros

LDRS: Ley de Desarrollo Rural Sustentable

PAAP: Programa para la Adquisición de Activos Productivos

PACC: Programa de Atención a Contingencias Climatológicas

PAPE: Programa de Atención a Problemas Estructurales

PEC: Programa Especial Concurrente

PESA: Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria

PIDEFIMER: Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural

PND: Plan Nacional de Desarrollo

PROCAMPO: Programa de Apoyos Directos al Campo

PTF: Productividad Total de los Factores

ROP: Reglas de Operación

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

SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social

TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Anexos

Anexo 1

Reserva de Capital Bruto Agropecuario

México		
Años	Reserva de Capital Bruto USD Constantes 2005	Reserva de Capital Bruto Variación Porcentual (%)
1994	117,306,950	1.578
1995	117,483,550	-0.233
1996	116,536,500	-0.051
1997	118,375,270	0.476
1998	118,099,820	0.999
1999	118,039,940	-0.333
2000	118,601,660	0.131
2001	119,786,580	-0.672
2002	119,387,390	-1.538
2003	119,544,100	1.226
2004	118,741,280	1.021
2005	116,914,850	1.578
2006	118,348,480	-0.233
2007	119,556,650	-0.051

Fuente: Elaboración con datos de FAOstat.

Anexo 2

Correlación 1

México		
Tasas de Crecimiento		
Años	Reserva de Capital Bruto (%) RCB	PIB Agropecuario (%) PIB AGRO
1994	0.22	4.29
1995	0.15	1.37
1996	-0.81	3.28
1997	1.58	1.98
1998	-0.23	2.03
1999	-0.05	4.09
2000	0.48	1.58
2001	1.00	3.35
2002	-0.33	-0.23
2003	0.13	2.94
2004	-0.67	2.47
2005	-1.54	-2.58
2006	1.23	6.33
2007	1.02	2.33

Fuente: Elaboración con datos de Inegi y FAOstat.

Sample: 1994 2007

Included observations: 14

Correlations are asymptotically consistent approximations

RCB,PIBAG(-i)		RCB,PIBAG(+i)		i	lag	lead
		0	0.5433	0.5433		
		1	-0.0247	-0.2331		
		2	-0.2050	-0.0227		

Anexo 3

Correlación 2

México		
Tasas de Crecimiento Anual		
Años	Reserva de Capital Bruto RCB	PIB Agropecuario PIBAG
1997	1.578	1.98
1998	-0.233	2.03
1999	-0.051	4.09
2000	0.476	1.58
2001	0.999	3.35
2002	-0.333	-0.23
2003	0.131	2.94
2004	-0.672	2.47
2005	-1.538	-2.58
2006	1.226	6.33
2007	1.021	2.33

Fuente: Elaboración con datos de Inegi y FAOstat.

Sample: 1997 2007

Included observations: 11

Correlations are asymptotically consistent approximations

RCB,PIBAG(-i)		RCB,PIBAG(+i)		i	lag	lead
				0	0.6474	0.6474
				1	-0.1369	-0.2748
				2	-0.0418	-0.0539

Anexo 4

PIB Per Cápita Nacional

México			
Años	Población nacional	PIB Nacional (Pesos Constantes 2003)	PIB Per cápita Nacional (Miles de Pesos)
1994	89,084,312	6,153,241,549	69.07
1995	91,158,290	5,770,048,084	63.30
1996	92,389,599	6,086,988,774	65.88
1997	93,637,539	6,528,465,318	69.72
1998	94,902,336	6,852,203,627	72.20
1999	96,184,216	7,097,170,946	73.79
2000	97,483,412	7,520,404,846	77.15
2001	98,612,927	7,448,753,706	75.54
2002	99,755,530	7,455,364,867	74.74
2003	100,911,372	7,555,803,383	74.88
2004	102,080,606	7,862,071,834	77.02
2005	103,263,388	8,114,085,247	78.58
2006	105,017,410	8,531,972,959	81.24
2007	106,801,226	8,810,136,334	82.49
2008	108,615,341	8,915,030,216	82.08
2009	110,460,271	8,358,679,043	75.67
2010	112,336,538	8,820,010,357	78.51

Fuente: Elaboración con datos de Inegi.

Anexo 5

PIB Per Cápita Agropecuario

México			
Años	Población Rural	PIB Agropecuario (Precios Contantes 2003)	PIB Per cápita Agropecuario (Miles de Pesos)
1994	23,979,272.96	233,737,660.09	9.747
1995	24,154,775.00	236,946,647.84	9.810
1996	24,267,481.30	244,721,480.98	10.084
1997	24,380,713.50	249,557,338.59	10.236
1998	24,494,474.03	254,615,045.93	10.395
1999	24,608,765.37	265,025,375.52	10.770
2000	24,723,590.00	269,225,087.20	10.889
2001	24,633,344.58	278,237,349.13	11.295
2002	24,543,428.57	277,592,193.96	11.310
2003	24,453,840.76	285,751,473.00	11.685
2004	24,364,579.97	292,805,623.26	12.018
2005	24,275,645.00	285,239,601.25	11.750
2006	24,622,856.07	303,305,213.51	12.318
2007	24,975,033.24	310,360,384.13	12.427
2008	25,332,247.56	314,163,689.24	12.402
2009	25,694,571.06	304,248,308.17	11.841
2010	26,062,076.82	312,630,175.12	11.996

Fuente: Elaboración con datos de Inegi.

Anexo 6

PIB Por Trabajador Nacional

México			
Años	PIB Nacional (Pesos 2003)	Población Ocupada Total	Producto por Trabajador Nacional (Miles de Pesos)
1995	5770048084	32,652,186	176.712459
1996	6086988774	33,968,601	179.194568
1997	6528465318	35,924,799	181.725869
1998	6852203627	36,871,693	185.839138
1999	7097170946	37,279,863	190.375457
2000	7520404846	37,970,852	198.057311
2001	7448753706	38,338,019	194.291565
2002	7455364867	38,891,975	191.694172
2003	7555803383	39,472,401	191.419908
2004	7862071834	40,319,500	194.994279
2005	8114085247	41,171,112	197.082005
2006	8531972959	42,342,259	201.500186
2007	8810136334	43,057,323	204.614123
2008	8915030216	43,517,182	204.862305
2009	8358679043	43,678,103	191.37001

Fuente: Elaboración con datos de Inegi.

Anexo 7

PIB Por Trabajador Agropecuario

México			
Años	PIB Agropecuario (pesos 2003)	Población Ocupada sector primario	Producto por trabajador Agropecuario (miles de pesos)
1995	236,946,647.84	7,752,426	30.564
1996	244,721,480.98	7,523,244	32.529
1997	249,557,338.59	8,497,748	29.367
1998	254,615,045.93	7,193,754	35.394
1999	265,025,375.52	7,634,621	34.714
2000	269,225,087.20	6,647,735	40.499
2001	278,237,349.13	6,768,581	41.107
2002	277,592,193.96	6,794,054	40.858
2003	285,751,473.00	6,560,613	43.556
2004	292,805,623.26	6,365,826	45.996
2005	285,239,601.25	6,163,525	46.279
2006	303,305,213.51	5,995,001	50.593
2007	310,360,384.13	5,842,539	53.121
2008	314,163,689.24	5,802,624	54.142
2009	304,248,308.17	5,800,886	52.449
2010	312,630,175.12	5,834,040	53.587

Fuente: Elaboración con datos de Inegi.