



Organización de las Naciones Unidas
para la Alimentación y la Agricultura

La articulación entre programas de desarrollo agropecuario y protección social

Estudio de caso en México

La articulación entre programas de desarrollo agropecuario y protección social

Estudio de caso en México

Gustavo Gordillo, Obed Méndez, Santiago Ruy Sánchez

El programa De la Protección a la Producción (PtoP), de manera conjunta con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), explora los vínculos y el fortalecimiento de la coordinación entre la protección social, la agricultura y el desarrollo rural. El programa PtoP es financiado principalmente por el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Unión Europea.

El programa forma parte de un esfuerzo mayor, el Proyecto de Transferencias, junto con UNICEF, Save the Children y la Universidad de Carolina del Norte, el cual apoya la implementación de las evaluaciones de impacto de los programas de transferencias monetarias en África subsahariana.

Para información adicional visite el sitio web de PtoP: www.fao.org/economic/ptop

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

© FAO, 2016

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, descargar e imprimir el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO aprueba los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a www.fao.org/contact-us/licence-request o a copyright@fao.org.

Los productos de información de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización (www.fao.org/publications) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico a publications-sales@fao.org.

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Contents

Acónimos y siglas.....	iv
Resumen Ejecutivo	vi
1. ¿Por qué es importante para las políticas públicas y para diversos objetivos de desarrollo la coherencia entre agricultura y protección social?.....	1
2. Panorámica del campo, la agricultura y el desarrollo rural en México, 1991-2014.....	3
3. Coherencia entre agricultura y protección social: ¿en qué estamos?	10
3.1 Contexto en el cual evolucionan el marco legal y los espacios de política pública desde la alternancia política en México, 2000-2015.....	10
3.2 En busca de la convergencia entre programas y políticas.....	13
4. La economía política en el combate a la pobreza rural en México	19
4.1 Procesos de elaboración e implementación de políticas públicas en el ámbito de la protección social, 2000-2014	19
4.2 Procesos de elaboración e implementación de políticas públicas en el ámbito de fomento productivo rural, 2000-2014.....	23
4.3 Ley de Desarrollo Rural Sustentable y Programa Especial Concurrente: sus propósitos, sus limitaciones.....	25
4.4 Análisis de los principales programas de fomento productivo y protección social	27
5. Principales lecciones y hallazgos	37
Referencias.....	40
Anexos	49

Acrónimos y siglas

ADP	Administración Pública Federal
AMUCSS	Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social
Aserca	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
Banxico	Banco de México
BM	Banco Mundial
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CNCH	Cruzada Nacional contra el Hambre
CMDRS	Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable
Conago	Conferencia Nacional de Gobernadores
Conapo	Consejo Nacional de Población
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación
Coplamar	Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
DOF	Diario Oficial de la Federación
ENIGH	Encuesta Nacional Ingreso Gasto de los Hogares
FAO	Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FinRural	Financiera Rural
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
LACP	Ley de Ahorro y Crédito Popular
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
LGDS	Ley General de Desarrollo Social
PAN	Partido Acción Nacional
PEC	Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable
Pider	Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRD	Partido de la Revolución Democrática
ProCampo	Programa de Apoyos Directos al Campo
Progresá	Programa de Educación, Salud y Alimentación
Pronasol	Programa Nacional de Solidaridad
PTP	Programa Territorios Productivos
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SAM	Sistema Alimentario Mexicano
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrarios, Territorial y Urbano
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SIAP	Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera

Sin Hambre	Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre
SMB-Rural	Sistema de Microbancos Rurales
SNIIM	Sistema Nacional de Información e Integración de Mercados
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UP	Unidad de Producción

Resumen Ejecutivo

Desde fines de la década de 1960, la teoría del cambio en el ámbito rural que ha orientado la política pública sostiene una idea central: la modernización del país entendida básicamente como industrialización más urbanización. El supuesto central de esta teoría consistía en que el crecimiento económico en su conjunto generaría el número de empleos necesarios para absorber la mano de obra desplazada del campo. De ahí se delineó una política agroalimentaria sustentada en dos pilares. Por un lado, la concentración del fomento productivo de insumos, asistencia técnica y –sobre todo– subsidios y crédito en los agricultores de zonas de riego –infraestructura hidráulica dotada por el Estado a estos agricultores– con el propósito de que produjeran *commodities* y atrajeran divisas: por otro, la incorporación ampliada de los pequeños productores mayoritariamente de zonas temporales (de secano) dotados de insumos y apoyos por el Estado y sus agencias, con el propósito de generar alimentos baratos para el mercado interno. En particular, el ejido –construcción institucional pilar de la Reforma Agraria que evolucionó desde la Constitución de 1917 como órgano de representación de los campesinos y aparato de control político– desempeñó la función clave de reserva de mano de obra barata para apoyar el proceso de industrialización urbana.

En síntesis, la teoría del cambio suponía que la agricultura desempeñaría la función clásica del proceso de desarrollo: proveer divisas, materias primas, alimentos y mano de obra barata. Fue exitosa durante 30 años (1940-1970), pero después el esquema comenzó a fallar desde dos ámbitos: en primer lugar, el crecimiento cada vez más lento de la economía en su conjunto y, en consecuencia, de la oferta de los empleos necesarios para absorber la mano de obra excedentaria rural; y, en segundo, las dificultades crecientes del sector de pequeños productores para generar un desarrollo endógeno. Las migraciones internas aumentaron y la pobreza rural se trasladó a las ciudades en forma de cinturones de miseria. En la década de 1970 la teoría del cambio para el ámbito rural se debilitó y poco a poco comenzó un nuevo ciclo de políticas y programas orientados al medio rural. Aunque no fue evidente al principio, un aspecto crucial de este nuevo ciclo fue que las políticas públicas dirigidas al medio rural dependieron del funcionamiento de los mercados laborales.

Con la lenta y prolongada crisis de la teoría del cambio que animó desde los años 1940 las políticas y programas rurales como telón de fondo es posible adelantar la manera como el gobierno intentó enfrentarla. Con base en entrevistas directas¹ así como en la bibliografía especializada² se pueden establecer tres periodos en la evolución de las políticas de fomento productivo y de protección social en el campo: *a*) de 1970 a 1982, a partir de la represión al movimiento estudiantil y las vastas movilizaciones campesinas en toda la década hasta la crisis de pagos y el fin del modelo de sustitución de importaciones y economía cerrada; *b*) de 1982 a 2000, cuando se combinaron crisis económicas recurrentes y dos reformas electorales que pavimentaron el camino hacia una alternancia en la Presidencia de la República por primera vez en más de 70 años; y *c*) de 2000 a 2015, cuando se dieron dos gobiernos (12 años) dirigidos por un partido de oposición de derecha y el regreso en una segunda alternancia del PRI, partido que había detentado el poder hasta el año 2000.

¹ En particular, Jaime de la Mora (15 de junio de 2015) y Mario Luis Fuentes (11 de mayo de 2015), entrevistas para “Coherencia, Protección Social y Agricultura”.

² Por ejemplo, Levy (2007), Yaschine (2012) y Maldonado (2013).

Aunque la mayor parte de este estudio se concentra en el tercer periodo, fue imposible omitir los dos periodos previos, justamente para entender las razones por las cuales las políticas de fomento productivo y de protección social carecieron de cohesión y articulación. Del primer periodo es necesario rescatar la presencia de tres programas claves, todos ellos vinculados al ámbito rural pero con asientos institucionales en la Presidencia de la República y en la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto.

La Comisión del Plan Nacional para Atención de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) tenían un tema en común pero énfasis diferentes.³ El tema en común era la vinculación del fomento productivo y de la protección social en un solo programa. Las diferencias en énfasis eran que la Coplamar atendía zonas y grupos marginados sobre todo en regiones indígenas, el Pider se orientaba a la infraestructura rural –camino, puentes, electricidad–⁴, y el SAM, a partir de las necesidades nutricionales de la población, buscó incidir en todo el ciclo productivo, del lado de la oferta y del lado de la demanda.⁵ Empero, la visión de un ámbito rural con menos población, mayor tamaño de predios agrícolas, mayor tecnificación de las actividades productivas y altas tasas de crecimiento económico para absorber mano de obra siguió prevaleciendo entre las elites políticas y económicas, y entre la administración pública.⁶

El inicio del segundo periodo –marcado por las crisis económicas recurrentes– es también el inicio de las mayores transformaciones económicas y políticas en el México contemporáneo.⁷ El énfasis en el mercado como ordenador de la vida económica generó transformaciones importantes en el ámbito rural y, muy particularmente, en el ámbito de las políticas públicas. Con los presidentes Salinas y Zedillo se re-definieron los derechos de propiedad; se redujeron las intervenciones en los ámbitos de los insumos, de la asistencia técnica y de la comercialización de productos agropecuarios; y se abandonaron las intervenciones directas en la producción y comercialización de los mercados de granos (Conasupo y Boruconsa), semillas y fertilizantes (Pronase, Fertimex) y varios cultivos específicos (Conafrut, Inmecafé, Tabamex, Albamex, etc.). Más importante aún, para efectos de este estudio, en ambos espacios de políticas, así como mediante programas específicos y sus propósitos, se estableció una clara diferenciación entre protección social para atender la pobreza –en principio pobreza rural– y un fomento productivo orientado prioritariamente hacia lo que se denominó sin mayores precisiones “agricultores viables”. Incluso los asientos institucionales se diferenciaron: la recién creada en 1991 Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), para coordinar y encabezar los esfuerzos del gobierno federal en materia de protección social junto a otras secretarías (de Salud y Educación, fundamentalmente), y la ya muy antigua aunque con diferentes nombres Secretaría de Agricultura –establecida desde 1917 como Secretaría de Fomento y Agricultura–⁸, para coordinar con otras instancias gubernamentales, los programas de fomento productivo.

³ John Scott (12 de mayo de 2015), Mario Luis Fuentes (11 de mayo de 2015) y Héctor Robles (11 de mayo de 2015), entrevistas para “Coherencia, Protección social y Agricultura”.

⁴ Jaime de la Mora, entrevista para “Coherencia, Protección Social y Agricultura”, 15 de junio de 2015.

⁵ Cassio Luiselli, entrevista para “Coherencia, Protección Social y Agricultura”, 4 de junio de 2015.

⁶ Véase el punto 3.1 para contrastar las diferentes posiciones al respecto de varios de los entrevistados para este estudio.

⁷ Hay una gran variedad de bibliografía que trata algunos o ambos temas, por lo demás comunes a casi todos los países de América Latina.

⁸ No deja de ser curioso pero muy sintomático de la visión prevaleciente en la época dorada del crecimiento agrícola que en el campo se mantuvieron tres agencias gubernamentales: la Secretaría de Agricultura y Ganadería (1946-1976) para atender a los agricultores y ganaderos de las mayoritarias zonas del secano mexicano, la Secretaría de Recursos Hidráulicos (1946-1976) para atender la agricultura empresarial de las zonas de riego, y el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (DAAC)

Los dos programas insignia de esta época –que se mantienen hasta la actualidad aunque con modificaciones significativas, como señala este texto– Progresá y ProCampo hacen efectiva esa disociación; más importante aún, por sus consecuencias posteriores inauguran una etapa todavía vigente en que se margina de las acciones tanto de fomento productivo como de protección social rurales a entidades sociales colectivas, como la comunidad.⁹

Los dos sexenios encabezados por presidentes emanados del Partido Acción Nacional (PAN) –hasta entonces de oposición– mostraron una sorprendente continuidad con los regímenes del periodo anterior (1982-2000), en particular en tres aspectos: mantuvieron los mismos programas de transferencias líquidas (Progresá, pero ahora con el nombre de Oportunidades, y ProCampo),¹⁰ y la separación de los aspectos de protección social y de fomento productivo rural en tres secretarías (SEDESOL, SAGARPA y SRA); y, en el fondo, conservaron la misma teoría del campo cuya base se remonta a la década de 1940¹¹ en cuanto al vínculo entre crecimiento económico, mano de obra rural desplazada y apoyos productivos para “agricultores viables”. Con todo, en los dos primeros sexenios del siglo XXI se realizó una importante tarea legislativa y jurídica en temas relacionados con la rendición de cuentas y la articulación de programas productivos rurales. Quizás el punto culminante fue la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en 2006 –aprobada por unanimidad en el Congreso–, que además creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval).¹²

Estos cambios de políticas, programas y arreglos institucionales no se dieron empero en el vacío,¹³ pero sí con un retraso en cuanto a asimilar las alteraciones del medio rural.

Incluso cabe identificar cuatro conjuntos de cambios en el medio rural que debieron guiar modificaciones en la dirección de las políticas públicas para el desarrollo en ese ámbito. En primer lugar, los cambios sociodemográficos en el campo mexicano se resumen en cuatro áreas importantes: envejecimiento de la población adulta, migración de los jóvenes rurales, una mayor feminización de las actividades productivas rurales y el papel de las ciudades pequeñas y poblados de menos de 500 habitantes.¹⁴

Los cambios productivos se pueden sintetizar en cuatro aspectos. El sector agrícola – agricultura, ganadería, recursos forestales y pesca– en general se ha mantenido estancado en términos de tasas de crecimiento y productividad. El sector claramente ganador es el de frutas y legumbres, pero también avanza el subsector ganadero, ambos en el ámbito de las exportaciones. En granos se mantiene más o menos la misma estructura de cultivos que prevalece en México desde al menos hace 40 años: maíz y frijol para consumo humano, y

(1934-1970) luego Secretaría de Reforma Agraria (1970-2012) para administrar el acceso a la tierra por parte de los pobladores rurales y sobre todo para garantizar al gobierno control político sobre los campesinos.

⁹ El último programa social que tomó a las comunidades como base de sus actividades fue el Programa Nacional de Solidaridad, y el último programa de fomento productivo que hizo lo mismo fue el Programa de Convenio de Concertación Social, ambos vigentes de 1988 a 1994.

¹⁰ Véase el anexo, Figura 2: “Evolución de los programas Progresá/Oportunidades/Prospera y ProCampo/ProAgro”.

¹¹ La diferencia sustantiva de esa teoría del cambio es desde luego que hasta 1982 el actor central fue el Estado y después de 1982 lo fue el mercado.

¹² Fernando Cortés (5 de mayo de 2015) y John Scott (12 de mayo de 2015), entrevistas para “Coherencia, Protección social y Agricultura”. Véase el anexo, Recuadro 1: “Evolución del marco legal en el proceso de políticas, 1995-2012”.

¹³ Véanse los párrafos 54 a 63, donde se analiza específicamente la estructura de incentivos y los factores históricos, técnico-administrativos y políticos que intervienen en la falta de incentivos para vincular programas agrícolas y de protección social.

¹⁴ Véase la Parte 2: “Panorámica del campo, la agricultura y el desarrollo rural en México, 1991-2014”.

sorgo. Al rezago en los subsectores forestal y pesquero se suma el agotamiento y deterioro de los recursos naturales.¹⁵

Probablemente el cambio más importante tenga que ver con las transformaciones en la estructura del ingreso de las familias rurales. Según los datos de la ENIGH de 2012, las fuentes de ingreso rural que más crecieron fueron los salarios no agrícolas y las transferencias públicas, específicamente ProCampo –ahora ProAgro– y Oportunidades –ahora Prospera–. Las remuneraciones al trabajo subordinado representan la mayor proporción del ingreso a partir de 2006, con más de 60 % y, sin embargo, se mantienen alrededor de ese valor; por otra parte, las transferencias crecieron de manera constante, de 12.5 % en 2006, 116 % en 2012. La misma encuesta informa que, en 2012 y en relación con los ingresos no monetarios, el autoconsumo representó 9.3 %; las transferencias en especie 43.3 %; las remuneraciones en especie, 5.9 %, y el alquiler de vivienda 41.5 %.¹⁶ Según los datos de la ENIGH de 2014, las fuentes de ingreso rural que más crecieron fueron los salarios no agrícolas y las transferencias públicas, específicamente, ProCampo y Oportunidades.¹⁷

Por último, el cuarto rasgo, que por desgracia no ha cambiado mucho desde 1992, es la pobreza extrema –sobre todo un fenómeno rural–: aunque en 2010 solo una cuarta parte de la población vivía en zonas rurales, cerca de las dos terceras partes de la población en pobreza extrema vivía en estas áreas (Banco Mundial, 2010). Las tasas de incidencia son entre 16 % y 25 % mayores a las correspondientes del sector urbano. Por la estructura de ingresos de los hogares rurales, el rezago en los niveles de bienestar de las zonas rurales puede explicarse por la falta de dinamismo en el sector, el estancamiento de los salarios agrícolas y la caída en los precios reales de los productos agropecuarios. En términos de productividad por sector, una persona ocupada en la construcción o en la manufactura generó una productividad –medida en ingresos monetarios– entre 3 y 7 veces mayor que la del sector agrícola.¹⁸

El mayor reto por atender en términos de bienestar y productividad radica en el sector de la pequeña producción. Con 22 % de la superficie total con actividad agropecuaria y forestal, los pequeños productores y campesinos emplean casi 85 % del trabajo contratado por la agricultura nacional, así como 88 % del trabajo familiar en el sector (INEGI, 2007). Es decir, con 5 millones de hectáreas y 7.6 millones de trabajadores, los pequeños productores y campesinos tienen un peso considerable en los resultados agregados nacionales de productividad.¹⁹

A lo anterior habría que incorporar en el análisis los efectos mismos de los cambios estructurales implantados en el campo mexicano –y también latinoamericano– en la década de 1990. Aquí es útil recurrir al juicio equilibrado y muy certero del Informe del Banco Mundial (2008), coordinado por Alain de Janvry, profesor de la Universidad de California en Berkeley. En este informe se señala: “El ajuste estructural dismanteló el elaborado sistema de organismos públicos que otorgaba a los productores rurales acceso a la tierra, al crédito, a seguros, a los insumos... Las expectativas eran que, al retirarse [las intervenciones del Estado], los mercados se liberarían y los actores privados asumirían esas funciones al tiempo que reducirían sus costos...” A menudo eso no ocurrió: “Mercados incompletos y vacíos institucionales

¹⁵ Véase en la parte 2 el apartado “Naturaleza de los vínculos entre los diversos sub-sectores: agrícola, ganadero, pesquero y forestal entre sí y en relación con políticas de protección social”.

¹⁶ Véase la Parte 2.

¹⁷ Véase la Parte 2 y sobre todo el punto 31.

¹⁸ Véase la Parte 2.

¹⁹ Véase la Parte 2.

impusieron altos costos expresados en un crecimiento que eludió a los pequeños productores y en pérdidas en bienestar, que amenazó su competitividad e incluso, en muchos casos, su sobrevivencia”.

No pueden desde luego desconocerse los diferentes esfuerzos gubernamentales tendientes a buscar cohesión y articulación entre políticas y programas de protección social y de fomento productivo en el ámbito rural.²⁰ La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), aprobada en 2001, proponía una política pública específicamente destinada a articular, con coherencia, la acción gubernamental y la participación de la sociedad con el objetivo de mejorar el desarrollo, el empleo y el bienestar de los habitantes del campo mexicano. Para ello privilegió tres mecanismos de coordinación interinstitucional: el Programa Especial Concurrente (PEC), la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable y varios sistemas o servicios especializados. Pero, como se señala en este estudio, a pesar de estas y otras relevantes innovaciones, a poco menos de 15 años de su aprobación, la LDRS no ha sido una herramienta eficaz para superar las inercias institucionales que tienden a profundizar la brecha entre la política social y la productiva. El PEC ha operado más como un conjunto de requisitos y operaciones adicionales a las actividades sectoriales que como un principio orientador, articulador o integrador de la acción pública en el medio rural. En la LDRS, no se establecen marcos de referencia comunes que integren criterios sociales, económicos y ambientales para diseñar y evaluar las políticas públicas en conjunto, sino que priva una lógica sectorial agregativa desde el ámbito nacional hasta la esfera local.²¹ Tampoco ha sido prometedor el federalismo agrícola²² –la relación entre gobiernos nacional, estatales y municipales–. La distribución de recursos sectoriales ha sido escasa –menos de 10% del presupuesto de SAGARPA– poco consistente, variable según las coyunturas políticas y sesgada hacia estados agrícolas más ricos.²³ Quizá la crítica más recurrente y atinada sea la que destaca el carácter tan regresivo de los subsidios rurales.²⁴

²⁰ Véase la sección 3.2, apartado: “Revisión de tres Planes Nacionales de Desarrollo, 2001-2018”.

²¹ Véase la sección 4.3, “La Ley de Desarrollo Rural Sustentable y el Programa Especial Concurrente: sus propósitos, sus limitaciones”.

²² Probablemente la iniciativa más decidida fue la presidida por el entonces secretario de Agricultura Francisco Labastida (1995).

²³ Véase la sección 3.2, apartado: “Revisión de tres Planes Nacionales de Desarrollo, 2001-2018”.

²⁴ Esto se ha documentado en OCDE (2007), BM (2009) y el informe *Subsidios para la desigualdad*, coordinado por Jonathan Fox y Libby Haight (2010).

Para puntualizar en qué consiste esta regresividad comparamos las características de dos programas del ámbito de fomento productivo: el menos regresivo (ProCampo) y uno de los más regresivos (Ingreso Objetivo).²⁵ Con todo lo anterior es necesario reconocer que Progresá –Oportunidades– ha cumplido una función importante de protección social pero con “goteo” al terreno productivo. Por su lado, ProCampo aun con su regresividad, ha atendido durante más de 10 años a productores antes olvidados por los programas de fomento productivo: los de menos de 1 hectárea.²⁶ De hecho, en hogares rurales en condiciones de pobreza, en los cuales las actividades agrícolas tiene algún papel en la generación de ingresos o en la producción de alimentos para autoconsumo, se dan, como sugiere Barrientos (2001:13), efectos multiplicadores que suelen ocurrir en contextos de falta de acceso a mercados crediticios.²⁷ Ello subraya aún más la gran ausencia, en un ámbito con amplias posibilidades de articulación entre protección social y fomento productivo, de financiamiento rural; a este último tema dedicamos un espacio importante en nuestro estudio.²⁸

Dejamos para el final de esta investigación la revisión de dos programas (Prospera y Territorios Productivos: proyecto piloto) y una denominada estrategia de desarrollo social (Cruzada Nacional contra el Hambre), espacios todos ellos con grandes oportunidades para contribuir a generar coherencia como la definimos a partir del documento de ODI y el trabajo de Cejudo y Michel (2014). A la concepción de coherencia como condición es necesario añadir otra acotación para distinguir dos niveles analíticos: (1) la coherencia entre protección social y agricultura como espacios de la política (*policy domains*), y, dentro y entre estos, espacios de la política; y (2) la coherencia entre instrumentos, poblaciones y objetivos.²⁹

²⁵ Véase la sección 4.4, apartado: “¿Importan las condicionalidades? El caso de Oportunidades”.

²⁶ Véase la sección 4.4, apartado: “Incidencia productiva: ¿transferencias, subsidios o proyectos?”, así como los estudios sobre efectos multiplicadores de transferencias líquidas de Todd *et al.* (2010), Getler *et al.* (2012) y Sadoulet *et al.* (2011).

²⁷ Véase la sección 4.4, apartado: “La comparación Progresá/Oportunidades/Prospera y ProCampo/ProAgro”.

²⁸ Véase la sección 4.4, apartado: “Los mecanismos de financiamiento en pequeña escala con énfasis en la población rural. Cobertura y limitaciones”.

²⁹ Véase la Parte 1: “¿Por qué es importante para las políticas públicas y para diversos objetivos de desarrollo la coherencia entre agricultura y protección social?”.

1. ¿Por qué es importante para las políticas públicas y para diversos objetivos de desarrollo la coherencia entre agricultura y protección social?

México es un caso relevante para explorar la vinculación entre políticas de protección social y agricultura por varios motivos:

- El gasto público en el sector rural en México significa un esfuerzo fiscal importante; tan es así que, entre 2003 y 2013 el presupuesto creció 170% (Robles, 2013a). A pesar de algunos cambios sustantivos en las últimas décadas, hay programas que presentan amplia continuidad y cobertura: en 2013, Prospera, con 16 años de funcionamiento, alcanzó 5.9 millones de hogares, y ProAgro, con 20 años, 2.7 millones de productores.
- La política social y de fomento productivo –en sentido amplio–³⁰ han estado bajo el escrutinio académico y procesos constantes de evaluación nacionales e internacionales.
- Ambos espacios de políticas (*policy domains*) se componen de una gama amplia de instrumentos de intervención con grados diferenciados de convergencia.
- A pesar de las limitaciones en las experiencias de coordinación intersectorial y vertical (descentralización), sí existen instrumentos de políticas para impulsar la coherencia, susceptibles de análisis y diagnóstico.

En el contexto actual de presiones fiscales crecientes y un lento crecimiento de la economía, desde 2012 la nueva administración ha mostrado apertura para reformular la aproximación a los vínculos entre política productiva y social. A pesar de que aún es pronto para evaluar los resultados generales, resulta pertinente analizar su diseño, orientación y resultados provisorios. Así, la coherencia entre las políticas sociales y agrícolas deja de ser un objetivo deseable de políticas para convertirse en un imperativo. Una sociedad rural compleja y diversa requiere una acción pública diferenciada, cuya coherencia no puede darse por sentada.

Estos elementos proveen un panorama para enriquecer el debate sobre distintas medidas para generar sinergias entre agricultura y protección social. Desde luego, las condiciones políticas y de mercado en México muestran particularidades significativas, pero se pueden extraer lecciones más amplias sobre el papel de la protección social en la agricultura y de los programas de fomento agrícola en las estrategias y decisiones productivas de los hogares.

En este trabajo adoptamos las líneas generales del marco analítico de Slater, R., Ulrichs, M., Harman, L. & Wiggins, S. (2016b) Coherence between agriculture and social protection: An analytical framework. Paper prepared for FAO. Rome, ODI. En ese sentido, se propone un análisis para estimar los niveles de coherencia existentes, así como necesarios o apropiados, con el fin de obtener mejores resultados de política. Según el marco analítico de ODI, distinguimos la coherencia en dos sentidos: primero, como situación o condición, cuando la coherencia se considera un medio independientemente de que sea o no un objetivo deliberado de la acción pública, y, segundo, la coherencia como resultado provisional de la coordinación.

Si bien analíticamente es importante abandonar una valoración *a priori* o normativa de la coherencia, en su ausencia, las políticas se estorban, traslapan –generando ineficiencia en el

³⁰ Cuando nos referimos a política de fomento productivo incluimos las actividades primarias – agricultura, ganadería, pesca y actividades forestales–, manufactura, incluso el procesamiento de productos agrícolas, y ciertos servicios, como reconocimiento de la condición multifuncional y pluriactiva de la inmensa mayoría de los hogares rurales (Scott, 2010).

gasto público— o, peor aún, pueden dejar de lado objetivos importantes o poblaciones sin atender. A pesar de esta acotación, el propósito es —como se señala en el marco de ODI— abonar a conocer *cómo* los pequeños cambios en el diseño y operación contribuyen a generar sinergias entre programas de protección social y de agricultura, o, al menos, evitar que las acciones de unos obstaculicen las de otros.

En el caso mexicano, la coherencia —como condición— se ejemplifica en el ámbito de los hogares por los efectos documentados sobre la liquidez y los efectos multiplicadores de las transferencias gubernamentales de Prospera para el desarrollo de actividades agrícolas y no agrícolas (Todd *et al.*, 2010). Sin embargo, la complementariedad entre protección social y agricultura en este caso se presenta con un *instrumento* determinado y en *poblaciones* cuyas características deben especificarse. Además, como sugiere Barrientos (2001:13), estos efectos multiplicadores suelen ocurrir en contextos de falta de acceso a mercados crediticios. También, sin políticas y programas productivos complementarios, las decisiones de inversión permanecen en cultivos de bajo riesgo y bajo valor agregado, lo que limita las potencialidades de la intervención (Winters y Davis, 2009: 629-633). A la concepción de coherencia como condición, en el caso mexicano, es necesario añadir otra acotación para distinguir dos niveles analíticos: (1) coherencia entre protección social y agricultura como espacios de la política (*policy domains*), y, dentro y entre estos, otros espacios de la política, y (2) coherencia entre *instrumentos*, *poblaciones* y *objetivos* (Cejudo y Michel, 2014).

El primer tipo de coherencia se estima —en los procesos de implementación y en los resultados— con la siguiente pregunta: ¿para alcanzar los objetivos de un espacio de política se está afectando (positiva o negativamente) el logro de los objetivos de otro espacio de política? En México, la tensión entre fomento productivo y protección social es clara. Según un estudio del Banco Mundial, el gasto en agricultura en México es tan regresivo que anula aproximadamente la mitad del efecto redistributivo del gasto en desarrollo rural (BM, 2009: 63). La diferenciación social/productivo en las intervenciones puede contribuir a profundizar desigualdades sociales y regionales; por ejemplo, a las entidades más pobres se les asignan pocos recursos de la vertiente productiva de competitividad del gasto rural, en contraparte predominan los apoyos que tienen un enfoque más asistencial.³¹

El segundo tipo nos remite a la coherencia entre *objetivos*, *instrumentos* y *poblaciones*, por lo que sugiere un análisis intra e intersectorial de la acción pública en el medio rural:

³¹ Véase el Anexo, Figura 3: “Comparativo de los presupuestos SAGARPA y SEDESOL por entidad federativa”.

2. Panorámica del campo, la agricultura y el desarrollo rural en México, 1991-2014

En el siglo pasado, el país experimentó una intensa transformación de la estructura demográfica. En 1900 había cerca de 13 millones de habitantes y, según datos del *Censo de Población y Vivienda 2010*, la cifra se elevó a los 112 millones para este último año; es decir, la población se multiplicó más o menos ocho veces y creció a una tasa anual promedio de 1.94 %. Así, a pesar de que a partir de 1990 la tasa de crecimiento se ha reducido, para ubicarse cerca de 1 %, Conapo estima que para 2050 la población será de 150 millones de personas (Conapo, 2010). De la misma manera, la estructura etaria cambió; pasamos de una población dominada por niños de 5 a 9 años, a una en la cual los jóvenes de 15 a 19 años tienen la mayor proporción. Esto indica que, actualmente, México disfruta del llamado “bono demográfico”.

Por otra parte, en 1900, 71.7 % de la población residía en poblaciones con menos de 2 500 habitantes y, en 1960, a causa de la migración del campo a la ciudad, el porcentaje de personas en poblaciones con menos de 2 500 habitantes se redujo a 49.3 %³², por lo que, en ese año se equilibró la población entre el campo y las zonas urbanizadas.³³ Así, México cambió de ser un país predominantemente rural a uno en donde la mayor proporción de la población vive en localidades urbanas (definidas en este caso como aquellas en donde hay más de 2 500 habitantes). Las entidades con mayores niveles de urbanización son la Ciudad de México, Nuevo León, Baja California y Coahuila; en contraste, en Oaxaca, Chiapas e Hidalgo, menos de la mitad de su población habita en localidades urbanas.

De esta manera, con la urbanización como contexto, es posible señalar que uno de los fenómenos sociodemográficos de mayor alcance es la migración interna, definida como “la movilidad espacial de la población que se relaciona con el cambio de residencia habitual de una entidad federativa a otra” (Conapo, 2013). Si bien es posible conocer las grandes tendencias respecto de este fenómeno, son pocas las investigaciones que lo abordan en escala territorial, lo cual ha dado como resultado que, hasta ahora, nuestro conocimiento al respecto sea muy limitado.

En general, el resultado más aceptado es que la migración apareció, en la década de 1930, como la principal vía para combatir la crisis económica y social que atravesaba el campo (Gijón y Reyes, 2007). Los principales flujos migratorios al interior del país se efectuaban hacia las ciudades más grandes del país (Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey) o bien, hacia

³² Es necesario resaltar la persistencia en el número de pequeñas localidades de menos de 2 500 habitantes, y sobre todo de menos de 500 habitantes desde 1900 hasta 2010, periodo para el cual tenemos datos, pues ronda 98% del total de las localidades en todo el territorio nacional. Véase Arturo Warman (2001), *El campo mexicano en el siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, México; Conapo (2005), *La población de México. Tendencias y perspectivas sociodemográficas hacia el siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica, México; e INEGI (2010), “Estadísticas por tema: población total según tamaño de localidad para cada entidad federativa, años 2000, 2005 y 2010”, disponible en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo13&s=est&c=17503>.

³³ Isidro Soloaga y Antonio Yúñez (2013), proponen otra clasificación que toma como referencia el concepto de “Territorio funcional” y que permite obtener seis tipos de territorios: rural aislado, rural, semiurbano, urbano, urbano (+) y metropolitano. La metodología para obtener los criterios de selección para el número de cada uno de los diferentes tipos de territorios proviene de Berdegué, *et al.* (2012). La ventaja de este tipo de análisis es que permite comprender mejor un fenómeno que se extiende a lo largo del planeta: la urbanización de las regiones rurales, pues permite comprender cómo una región se convierte, paso a paso, de un tipo de territorio a otro. Esta perspectiva permite reconocer que muchos hogares rurales se encuentran en una situación de “multiubicación”, es decir, que sus miembros viven o trabajan a lo largo de una división urbano-rural (Berdegué y Proctor, 2015). En este trabajo, simplemente por razones prácticas de comparación en el tiempo, decidimos instrumentar la metodología del INEGI y el Banco Mundial, en la cual, las poblaciones de menos de 2 500 habitantes se consideran rurales y, en contrapartida, las que sobrepasan ese rango se consideran urbanas.

Estados Unidos de América, razón por la cual se implementó un instrumento internacional llamado Programa Bracero (1942-1964), con el cual se buscaba dotar de mano de obra campesina al sector agrícola estadounidense. No obstante, esta tendencia comenzó a cambiar hacia 1995, cuando la Ciudad de México y estados como Nuevo León y Jalisco dejaron de ser los principales destinos para la migración interna. De 1995 a 2000, los estados de Baja California, Quintana Roo y Baja California Sur se convirtieron en los destinos principales. De 2005 a 2010 los estados con mayor atracción de migrantes fueron Baja California Sur, Baja California, Sonora, Chihuahua y Campeche (SEMARNAT, 2013). Inclusive, para el año 2010, Baja California Sur presentaba una tasa de cambio relativo de migración mayor a la de Nueva York. El primero se ubicaba en 83 % y el segundo en 70 %. Asimismo, según datos de Conapo, lugares como la Ciudad de México o Texas comenzaron a tener tasas negativas de migración de 2000 a 2010. En el caso del primero, cayó 20 % y para el estado del sur del país vecino, 5 % (SEMARNAT, 2013).

De esta manera, a partir de la década de 1990, los mayores flujos de atracción migrante cambiaron y se inclinaron hacia la región norte y sur del país. Aun así, debemos señalar que este fenómeno no indica que la migración ya no sea predominantemente “campo-ciudad”, en todo caso, señala que dejó de ser “campo-zona metropolitana”. Esto se comprueba, por ejemplo, con Baja California, el estado con mayor atracción de migrantes: si bien es un estado periférico, también es predominantemente urbano, es decir, más de 86 % de las personas vive en poblaciones con más de 2 500 habitantes. Lo mismo sucede en Coahuila, Chihuahua y Sonora. El Cuadro 1 ilustra los valores de urbanización de los estados que presentaron el mayor grado de atracción de migrantes de 1995 a 2010, y, si se toma como referencia, vale la pena mencionar, por tanto, el papel amortiguador de crisis sociales que han tenido las ciudades pequeñas y medianas del norte y sur del país.³⁴

Respecto de la dinámica de los ingresos y de la pobreza en las zonas rurales, es importante señalar que la *pobreza extrema* es, casi exclusivamente, un fenómeno rural: aunque para 2010 solo una parte de la población vivía en zonas rurales, cerca de las dos terceras partes de la población en pobreza extrema vivía en estas áreas (Banco Mundial, 2010). La principal diferencia entre la pobreza rural y la urbana radica en las diferencias entre los ingresos existentes. Por una parte, los habitantes en condiciones de pobreza de las zonas urbanas tienen acceso a servicios y oportunidades que en general no están al alcance de los pobres de zonas rurales. En cambio, los habitantes de las zonas rurales que se encuentran en condiciones de pobreza se benefician de “redes de seguridad”, como la agricultura para autoconsumo.

Según un estudio del Banco Mundial (2002), de 1989 a 2002, la pobreza absoluta del sector rural, se redujo poco más de 10 %, y la pobreza relativa, entre 60 y 50 %. Esto se explica, según el mismo estudio, porque la pobreza rural disminuyó con tasas superiores a la nacional y la urbana; es decir, la relación entre ingreso rural y el urbano, pasó de 41 % en 2000 a 48 % en 2002. Más adelante, según datos de Coneval,³⁵ entre 2010 y 2014, el porcentaje de pobres rurales disminuyó de 64.9 a 61.1 %, es decir, poco más de 200 000 personas, y las que se

³⁴ Warman en *El campo mexicano en el siglo XX*, señala que de 1910 a 1995 el promedio de habitantes de las localidades rurales pasó de 153.8 a 121.8, una quinta parte menos; sin embargo, también aclara que son cifras agregadas y subraya la necesidad de matizarlas según los diferentes periodos intermedios. Asimismo, destaca las posibles explicaciones que condujeron dicha dispersión en pequeños poblados, como medios naturales restrictivos, predominancia de actividades agrícolas e incluso una tradición hacia el agrupamiento en pueblos campesinos, entre otras.

³⁵ Fernando Cortés, en entrevista para este estudio, resalta que, según la métrica con que se dimensione la pobreza, esta puede alcanzar porcentajes entre 16 y 80 %, lo que de cualquier forma un fenómeno grave que impide el desarrollo pleno de la población.

encontraban en la categoría de pobreza extrema pasaron de 26.5 a 20.6 %, es decir, casi 2 000 000 de personas. No obstante, las tasas de incidencia son entre 25 y 16 % mayores a las del sector urbano, en el mismo periodo.

En general, esta reducción relativa en la pobreza se debe sobre todo a las transformaciones en la estructura del ingreso de las familias rurales. Según datos de la ENIGH para 2014, las fuentes de ingreso rural que más crecieron fueron los salarios no agrícolas y las transferencias públicas, específicamente ProCampo –ahora ProAgro– y Oportunidades –ahora Prospera–. En síntesis, esto indica que el medio rural sufrió transformaciones –desde el punto de vista de los ingresos– a partir de su acercamiento con los mercados. Algunas de las transformaciones más relevantes se dieron en la distribución del ingreso en las zonas rurales, principalmente la caída del ingreso agrícola entre 2006 y 2014.³⁶ Las remuneraciones del trabajo subordinado representan la mayor proporción del ingreso a partir de 2006, al sobrepasar 60 %, y, sin embargo, se mantienen alrededor de ese valor hasta 2014, año en que representan 55.9 %; por otra parte, las transferencias crecieron de manera constante, de 12.5 % en 2006 a 19.8 % en 2014. La misma encuesta informa que, en 2014 y en relación con los ingresos no monetarios, el autoconsumo representó 8.3 %; las transferencias en especie 37.2 %; las remuneraciones en especie 6 %, y el alquiler de vivienda, 48.5 %.

En resumen, es posible identificar dos grandes tendencias respecto de la estructura de los ingresos en el campo mexicano:

- Hay un cambio sobresaliente en la estructura del ingreso rural debido a que cada vez una mayor cantidad de personas recibe la mayor parte de su ingreso fuera de la esfera agrícola.
- A causa de lo anterior se desprende que el crecimiento de la producción agrícola tiene un gran potencial de reducción de la pobreza: ya sea por autoconsumo o por el incremento de las ventas con el consecuente aumento de los salarios o de la demanda de trabajo.

Por otra parte, ¿cómo se modificó la estructura productiva en el medio rural? Pues bien, en general, las actividades agrícolas han mostrado una tendencia ascendente, que sin embargo presenta fuertes fluctuaciones alrededor de su tendencia de largo plazo: una tasa de crecimiento medio de apenas 0.4 % de 2000 a 2013. En contraste, las actividades ganaderas muestran una clara expansión, pues en el mismo periodo crecieron con una tasa media anual de 1.9 %. Así, la producción ganadera de 2012 creció 28 % respecto de la del año 2000. Al comparar las tasas de crecimiento de los sectores agrícola y ganadero para el periodo 2000 a 2013, el ganadero presenta un crecimiento sostenido, mientras que el agrícola fluctúa alrededor de su tendencia de largo plazo.³⁷

En lo relativo al sector forestal, es posible afirmar que en varios países europeos y asiáticos³⁸ se ha visto beneficiado con fuertes inversiones en tecnología que han permitido que los precios de los productos elaborados se eleven; sin embargo, no ha sido así en el caso de México, en

³⁶ Véase el Anexo, Figura 4: “Distribución del ingreso en las zonas rurales, 2006-2014”.

³⁷ Véase el Anexo, Figura 5: “Producción agrícola, ganadera, forestal y pesquera. Tasas de crecimiento, 2000-2013”.

³⁸ El mejor ejemplo es China, que a raíz de las crisis económicas lanzó un paquete nacional de estímulos que incluyó al sector forestal, donde se aplicó una mayor inversión gubernamental en proyectos de infraestructura, apoyo al sector privado en materia de inversiones en las construcciones residenciales y comerciales, el aumento de la inversión estatal en las plantaciones forestales para la protección del medio ambiente, las mayores reducciones fiscales a la exportación de algunos productos madereros y el mejor acceso a financiamiento para los productores y las pequeñas empresas. Véase: FAO (2015), “La contribución del sector forestal a las economías mundiales, 1990-2011”, disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i4248s.pdf>.

donde el sector ha quedado rezagado de los apoyos gubernamentales y ha carecido de inversiones privadas; esto ha ocasionado principalmente bajos niveles de producción, productividad y de eficiencia.

El caso de las actividades pesqueras es particular, pues, a pesar de que presentó una tendencia ascendente de producción, también experimentó un fuerte descenso en el valor de la producción de 1998 a 2002, la cual sin embargo comenzó a recuperarse con una tasa media de crecimiento anual de 2 % de 2003 a 2009. Pese a todo, la producción pesquera tiene un peso relativo en el valor de la producción de solo 3 %; esto se debe sobre todo a que 90 % corresponde a captura, ya sea continental o marina. De lo anterior se desprende que la inversión en acuicultura es un interesante polo de inversión, pues los precios están en constante crecimiento y la escasa inversión actual permitiría rendimientos crecientes de los capitales (Escalante y Catalán, 2008; SAGARPA, 2012).

A este rezago en los subsectores forestal y pesquero se suma el agotamiento de los recursos naturales, pues se ha perdido cerca de 37 % del revestimiento forestal; poco más de 80 % de las pesquerías del país alcanzó ya su máximo aprovechamiento; cerca de 45 % del territorio nacional padecía algún tipo de degradación; de las 81 540 especies y subespecies descritas para México, 2 557 presentan algún tipo de riesgo (SEMARNAT, 2006; Carabias, *et al.*, 2012). Esta crisis general del equilibrio ecológico pone en riesgo 15 % del territorio, 68 % de la población y 71 % del PIB.³⁹ Tan solo de 2000 a 2010 se perdieron 195 000 hectáreas de bosque al año debido al cambio en el uso de suelo, tala clandestina e incendios. La sobreexplotación de recursos ha sido el paradigma dominante, 8 de las 13 regiones hidrológico-administrativas tienen una extracción de más de 40 % de la disponibilidad natural media anual, lo que coloca en grave riesgo a por lo menos 77 % de la población mexicana y a la generación de 87 % del PIB (Carabias, *et al.*, 2012; OCDE, 2013).

En general, la estructura productiva en el medio rural se explica en gran medida por el comportamiento de las actividades agrícolas que, a pesar de que han presentado crecimiento, las fuertes fluctuaciones que enfrenta han generado que, en el largo plazo, su crecimiento sea exiguo.⁴⁰ Las frutas y las hortalizas han presentado el mayor crecimiento en superficie cosechada: las frutas aumentaron 56 % en 2013 respecto de 1990. Otros cultivos, como el café, experimentaron un descenso sostenido durante todo el periodo; su caso es especial, pues la superficie cosechada se redujo casi 50 %.

El rezago en los niveles de bienestar de las zonas rurales puede explicarse por esta falta de dinamismo en el sector, el estancamiento de los salarios agrícolas y la caída en los precios reales de los productos agropecuarios. Las variables de productividad del sector agrícola muestran rezagos considerables frente a otros sectores de la economía mexicana, como construcción, minería y manufacturas. Por ejemplo, en términos de productividad por sector, una persona ocupada en la agricultura generó \$67 549 en 2012; en contraste, una en el sector de la construcción y otra en la industria manufacturera generaron \$217 516 y \$485 245, respectivamente; es decir, tienen una productividad entre 3 y 7 veces mayor que la del sector agrícola.⁴¹

³⁹ Carabias *et al.* (2012) y OCDE (2013) señalan el riesgo en el PIB debido a la evidente vulnerabilidad ante al cambio climático reflejada en la llamada crisis del equilibrio ecológico que atraviesa el país.

⁴⁰ Véase el Anexo, Figura 6: “Estructura agrícola. Índices de crecimiento, 1990-2013”.

⁴¹ Véase el Anexo, Figura 7: “México: productividad de sectores económicos seleccionados, 2012”.

Una proporción importante del rezago en el crecimiento de la productividad agrícola radica en el sector de la pequeña producción. Existen en el país 2.7 millones de unidades de producción de hasta 5 hectáreas y con actividad agropecuaria forestal, que trabajan 5.4 millones de hectáreas, cerca de 8 % del total nacional. Además, en 944 000 unidades de entre 5 y 20 hectáreas y con actividad agropecuaria y forestal se hacen producir 9.7 millones de hectáreas, 14 % del total. Esto se traduce en que, con 22 % de la superficie total de actividad agropecuaria y forestal, los pequeños productores y campesinos emplean casi 85 % del trabajo contratado por la agricultura nacional, así como 88 % del trabajo familiar en el sector (INEGI, 2007). Es decir, con 15 millones de hectáreas y 7.6 millones de trabajadores, los pequeños productores y campesinos tienen un peso considerable en los resultados agregados nacionales de productividad.

No cabe ninguna duda de que el lugar donde las personas residen define en gran medida las diferentes oportunidades a las que pueden acceder. Si bien los pobres tanto urbanos como rurales comparten algunos elementos o características de la pobreza, el grado al que las experimentan es muy diferente. En general, la carencia que experimentan en mayor medida las personas de menores recursos en las zonas rurales es la “carencia por seguridad social”, la cual inclusive aumentó de 2010 a 2014. Lo anterior nos muestra que este aspecto tiene todavía un amplio campo de acción. Por otra parte, los mejores avances en reducción de pobreza se dieron en los servicios de salud y en la calidad de la vivienda.⁴²

Otro aspecto importante es la poca atención, ya sea en el plano urbano y rural, que se da al rezago educativo, pues pasó de 33.9 % a 31.5 % y de 16.7 % a 14.8 %, respectivamente. Es importante destacar la mejora en los indicadores de acceso a la educación, salud y vivienda, pero también señalar que se dio con un ritmo demasiado lento. De igual forma cabe destacar que cerca de 80 % de la población total es pobre en alguna dimensión considerada por Coneval o es vulnerable. En términos generales, la pobreza entre 2008 y 2014 en el medio rural pasó de 16.2 a 17 millones, y la pobreza extrema, de 6.8 a 5.7 millones; sin embargo, si ampliamos el periodo de análisis de 1992 a 2012 y utilizamos el método de ingresos, el resultado difiere.

En las últimas dos décadas, aunque la tendencia general en la reducción de la pobreza rural fue medianamente positiva entre 1996 y 2014, reflejo de una recuperación de la crisis de 1995, entre 2006 y 2014 la tendencia a la baja se revirtió de nuevo al aumentar de 14 a 20.6 % la pobreza alimentaria y de 42.9 a 53.2 % la patrimonial. La pobreza general aumentó en el último bienio en 2 millones de personas y la pobreza extrema se redujo en apenas 87 000, lo que destaca la imposibilidad de mantener el mismo ritmo de reducción, y sobre todo el aumento en el número de personas que tienen un ingreso menor a la línea de bienestar respecto de 2010-2012. En el largo plazo (1992-2014), los niveles de pobreza por ingresos permanecen prácticamente iguales, lo que denota un estancamiento en la reducción de la pobreza no solo en proporción como total de la población, sino también un apuntalamiento en el número de personas; es decir, de 1992 a 2014, la proporción de la población en pobreza alimentaria pasó de 21.4 a 20.6 %, y la pobreza patrimonial, de 53.1 a 53.2 % del total de la población.

⁴² Véase el Anexo, Figura 8: “Niveles de carencia de la población según lugar de residencia (porcentaje de la población)”.

Naturaleza de los vínculos entre los subsectores: agrícola, ganadero, pesquero y forestal entre sí y en relación con políticas de protección social

Los cambios en la tendencia de la producción agrícola en el país generados a partir de la década de 1960 fueron producto del declive del modelo de sustitución de importaciones (MSI) desarrollado entre 1940 y 1970 en América Latina, cuyo objetivo era impulsar la industrialización mediante un esquema de subsidios a fin de reducir el deterioro en los términos de intercambio entre la agricultura y los otros sectores de la economía. Las crisis económica y financiera de la década de 1980, y la instauración de los lineamientos del Consenso de Washington⁴³ a partir de la segunda mitad de esta década, condujo a implementar una serie de reformas con el objetivo primordial de transitar de una economía cerrada y orientada al mercado interno a una economía abierta y más integrada al comercio internacional (Barrera, A. *et al.*, 2011).

Con la entrada del modelo agroindustrial exportador en 1989 se aceleró la serie de transformaciones iniciadas tres años atrás con la adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduanero y Comercio (GATT), para dar paso a una nueva articulación entre la agricultura y la industria. Luego de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, y de los acuerdos de la Ronda de Uruguay y del GATT en 1995, las reformas al sector se intensificaron. Los cambios incluyeron la desregulación del sector mediante la desaparición de organismos públicos y la privatización de empresas públicas de transformación y comercialización de productos agrícolas, y la restricción de los créditos y seguros agrícolas; se pretendía así usar de modo más eficiente los recursos al limitar los aumentos de precios mediante importaciones de productos más baratos y con ello incrementar el bienestar de la población. (Rubio, 2001; Lechuga, 2006; citados en Barrera, *et al.*, 2011). Sin embargo, dichas políticas privilegiaron los cultivos de mayor valor agregado en detrimento de los básicos, lo que impactó negativamente en gran parte de los ingresos de los pequeños productores, quienes destinaron parte de su producción al autoconsumo y la reproducción de la unidad doméstica campesina.

De acuerdo con el INEGI, en 2012 la superficie sembrada y cosechada alcanzó 21.9 y 20.5 millones de hectáreas, respectivamente, 2.1 y 2.5 millones más que en 1992; tal situación no refleja el incremento de los rendimientos si se considera que el valor de la producción se multiplicó en el periodo más de 10 veces. Diez cultivos cubren 80 % del área sembrada (riego y temporal): maíz, pastos, sorgo, frijol, avena, caña de azúcar, café cereza, maíz forrajero, trigo y alfalfa. El maíz sigue siendo el principal cultivo mexicano, representa un tercio de la superficie sembrada de riego y temporal. Sinaloa, Chihuahua, Guanajuato, Michoacán, Estado de México y Tamaulipas concentran más de 70 % de la producción total del riego. En valor por cultivos, el maíz ocupa el primer lugar en la producción nacional, seguido por la caña de azúcar, sorgo, pastos, aguacate, alfalfa, frijol, chiles verdes, jitomate y trigo.

La mayor producción de pastos y forrajes va de la mano con el ritmo de expansión de la actividad pecuaria. La producción de carne de bovino y porcino creció a un ritmo acelerado entre 1990 y 2012, y la carne de aves casi triplicó su producción en el mismo periodo. De igual forma, la producción de huevo de plato se duplicó en ese periodo al llegar a 2.3 millones de toneladas en 2012. En relación con la leche, la producción nacional aumentó 60 % en los últimos 20 años, para alcanzar 10 800 millones de litros en 2012. Entre los productos

⁴³ Junto con la privatización de empresas paraestatales, la liberalización comercial y la contracción del gasto público, entre otras medidas.

pesqueros, el camarón ocupa el primer lugar y los tónidos el segundo, según su valor y consumo. Más de 80 % de la captura se realiza en el Pacífico, en los estados de Sonora, Sinaloa y Baja California Sur.

En el campo mexicano predominan áreas forestales, cuyo manejo es mayoritariamente colectivo; de las 196.7 millones de hectáreas del territorio nacional, 73 % tiene cobertura forestal y 70 % es propiedad colectiva; más de 50 % de las comunidades rurales mexicanas tiene áreas con vegetación forestal, definidas como zonas de uso común. De la superficie forestal, 77 % se considera con potencial para la producción de madera y productos forestales no madereros (FAO, 2005); sin embargo, se estima que el exceso de regulación por la imposición de criterios conservacionistas e ineficiencia regulatoria ha sido una causa central de la caída en la producción forestal (Merino, 2011; citado en Gordillo, 2011).

En suma, la transición de una economía cerrada muy orientada al mercado interno a una economía abierta e integrada más al comercio internacional condujo a una nueva etapa en la articulación entre agricultura e industria. Se buscó hacer más eficiente el uso de los recursos públicos e incrementar el bienestar de las familias poniendo límites a los precios mediante importaciones más baratas; pero el resultado fue que se privilegió a los cultivos de mayor valor agregado, con un impacto negativo en los ingresos de pequeños productores, quienes destinaron parte de su producción al autoconsumo.

3. Coherencia entre agricultura y protección social: ¿en qué estamos?

3.1 Contexto en el cual evolucionan el marco legal y los espacios de política pública desde la alternancia política en México, 2000-2015

Bifurcación productiva/social

Es posible identificar tres posturas generales acerca de la evolución de la brecha entre política social y de fomento productivo:

- *Postura I:*
Según John Scott: “no es que en el pasado haya habido un vínculo fuerte y explícito entre la política social y la política de fomento productivo. Lo que sí cambió fue que el Estado redujo los apoyos productivos y generó nuevos recursos para los programas sociales; hubo un cambio radical en las funciones del Estado medido por la asignación funcional de presupuesto de las áreas económicas a las áreas sociales durante los sexenios de Salinas y Zedillo en los noventa. [...] Más que desvinculación, lo que sí hubo fue una polarización de la política en apoyos productivos, poco efectivos, dirigidos y no dirigidos; y en el caso de la política social, crecientemente bien focalizada. Lo que no hubo fueron esfuerzos para asegurar la integración de pequeños productores a los mercados”.⁴⁴
- *Postura II:*
Mario Luis Fuentes señala: “Desde los sesenta y setenta, la noción de enfrentar la marginación vincula y articula el esfuerzo del Estado. Detrás está la noción de que el crecimiento nos va alcanzar a todos, pero que había que trabajar en enfrentar la marginación a través, principalmente, de infraestructura social en comunicaciones. [...] Hay evidencia de que, a partir de los ochenta, la idea de enfrentar la marginación –que incluye una enorme construcción de empresas sociales del Estado– empieza a ser reemplazada por otra construcción discursiva: la noción de pobreza. En los ochenta inicia un proceso donde se redefine todo, desde lo social a lo productivo. [...] También surge en esa década lo que es la principal restricción hoy en día: el problema de los mercados, para poder comercializar los productos sociales, productivos. [...] El mercado no es capaz de inducir producción, ya no es un tema de proyectos, sino de la idea que el Estado debe generar condiciones positivas en donde haya ventajas competitivas. Punto”.⁴⁵
- *Postura III:*
Según Héctor Robles Berlanga: “La desarticulación inicia en el gobierno de Carlos Salinas con el programa Solidaridad y se concreta con Progresá. En 1997, los criterios [de selección de los programas] ya no tienen que ver con productores; es decir, se cambia el criterio de productores a familia, con base en las condiciones de vida, ahí se inserta el concepto de marginación”.⁴⁶

Aunque las tres posturas tienden a ubicar un mayor grado de desarticulación a partir del “ajuste” estructural y el cambio hacia un modelo económico de mercado abierto, la Postura I sostiene que nunca hubo una articulación clara entre ambos espacios de política; no obstante,

⁴⁴ John Scott, entrevista para “Coherencia, Protección social y Agricultura”, 12 de mayo de 2015.

⁴⁵ Mario Luis Fuentes, entrevista para “Coherencia, Protección social y Agricultura”, 11 de mayo de 2015.

⁴⁶ Héctor Robles, entrevista para “Coherencia, Protección social y Agricultura”, 11 de mayo de 2015.

ubica –al igual que la Postura III– una mayor desvinculación a partir de la década de 1990. En cambio, la Postura II sostiene que en el periodo previo a la década de 1980 sí había mayor articulación de la acción pública en las esferas productivas y social –al igual que la Postura III–, pero ubica la ruptura en los inicios del periodo de ajuste, y un incremento gradual en esa desarticulación hasta nuestros días.

¿Cómo evolucionó la estructura de incentivos y el diseño institucional?⁴⁷

Ambiente político: En México, el cambio de un régimen de partido único al pluripartidismo puede ser caracterizado como una transición prolongada o *protracted transitions* (Eisenstadt, 2000), en la cual la apertura política se da fundamentalmente en el ámbito electoral, mientras el diseño constitucional permanece poco alterado. El cambio político estuvo marcado por el ascenso gradual del pluralismo político y el fortalecimiento de los poderes estatales, judiciales y legislativos en detrimento de la figura presidencial. Estas transformaciones no trastocaron de forma homogénea las relaciones entre los ciudadanos y la autoridad. La experiencia mexicana señala que pueden coexistir en la vida cotidiana prácticas democráticas y clientelares. El resultado es un balance de poder inestable y una democratización parcial que genera altos grados de incertidumbre.

Proceso de políticas: Desde 1990, el gobierno mexicano emprendió un proceso de modernización y profesionalización de la administración pública, en gran medida como respuesta al profundo desprestigio que padeció por escándalos de corrupción durante el periodo posrevolucionario. Diferentes disposiciones crearon herramientas para racionalizar el gasto público, evaluar el desempeño y resultados de los programas y generar condiciones para mayor transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, la inexperiencia política y administrativa de la primera presidencia de la alternancia (2000-2006) y el advenimiento del pluralismo político –cuya manifestación más evidente es un Congreso federal sin mayorías desde 1997– pusieron de manifiesto el papel que desempeñó la predominancia partidista del PRI en la época posrevolucionaria (1926-1997). Entre sus muchas funciones destacan dos: por un lado, la capacidad de los gobiernos de elaborar políticas públicas con consensos amplios entre los actores políticos y, por otro, la capacidad de ejercer un control político efectivo sobre poderes locales y organizaciones gremiales (Hernández, 2004).

Política de fomento productivo rural: La evolución de las intervenciones del Estado en materia de fomento productivo rural se caracterizó por un “periodo corto” de liberalización con amplios cambios y un regreso paulatino del Estado por medio de subsidios y programas de transferencias directas a productores (Léonard *et al.*, 2007: 23). Entre 1988 y 1992, las principales medidas para redefinir el papel del sector público en la economía rural fueron la eliminación de los sistemas de administración de precios de garantía, privatización o liquidación de empresas públicas para compra, distribución y gestión comercial, y el agotamiento financiero de empresas públicas de seguros y créditos. A partir de la firma del TLCAN en 1992, es posible afirmar que la principal constante del modelo agroalimentario mexicano ha sido el diseño de estrategias para lograr una mejor inserción al mercado norteamericano y para mitigar los efectos más adversos de la integración comercial. A pesar de una legislación progresista aprobada en 2001 –la Ley de Desarrollo Rural Sustentable–, el resultado fue la proliferación de programas e iniciativas desarticulados que

⁴⁷ Los siguientes puntos presentan una síntesis en el Anexo, Recuadro 1: “Evolución del marco legal en el proceso de políticas, 1995-2012”.

reproducen patrones regresivos de distribución de recursos en favor de grandes productores maiceros o exportadores y en detrimento de los sistemas de producción en pequeña escala (Palmer-Rubin, 2010: 2-5).

Política de protección social: El surgimiento de la protección social como un espacio independiente de política se puede ubicar en los inicios de la década de 1990. En 1997, el programa Progres-Oportunidades se convertiría en el eje de la protección social en el medio rural. Desde el año 2000, este programa paradigmático ha incidido en la configuración de todo el espacio de política social como un ámbito con un relativamente legitimado y con desempeño probados en temas como focalización y evaluación. En 2005, el proceso de especialización y legitimización de los programas de protección social culmina en la aprobación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). Entre las distintas modificaciones al marco jurídico destaca la creación del Consejo Nacional de Evaluación (Coneval) en 2005, cabeza de un sistema profesional y autónomo de evaluación y medición de pobreza.

Federalismo: A lo largo de las últimas dos décadas, los gobiernos estatales adquirieron nuevas facultades, ampliaron su disponibilidad de recursos y ejercieron mayor autonomía. En contraparte, se debilitaron los equilibrios y controles que ejercía el gobierno central en la época posrevolucionaria, en especial cuando no existe una alineación entre los partidos gobernantes en los niveles federal, estatales y municipales. Así, se crearon graves desigualdades en el desempeño de los gobiernos, lo que se refleja en dificultades para la coordinación, diseño y seguimiento de las políticas públicas en los distintos ámbitos de gobierno. El núcleo más débil del federalismo mexicano ha sido el municipio, cuyos rezagos democráticos, financieros y administrativos se acumulan. Si la política social federal permaneció fuertemente centralizada, entre 1997 y 2001 se produjeron algunos esfuerzos institucionales para descentralizar la política de fomento productivo por medio de una iniciativa general llamada Alianza para el Campo. Sin embargo, con la llegada al poder presidencial del PAN en 2000 –un partido que históricamente había defendido las autonomías estatales y municipales–, este esfuerzo de devolución no avanzó.

¿Qué factores históricos, técnico-administrativos y políticos intervienen en la falta de incentivos para vincular programas agrícolas y de protección social?

En las entrevistas, los actores gubernamentales, académicos y de la sociedad civil enumeraron múltiples factores que desde su perspectiva contribuyen a generar un ambiente de falta de incentivos para vincular programas agrícolas y de protección social. A pesar de que las políticas social y de fomento productivo muchas veces actúan en las mismas regiones, la distinción puede responder a una auténtica preocupación por distinguir su papel. Según John Scott (2010: 76): “La premisa puede interpretarse como una sugerencia para que los programas ‘productivos’ se aboquen exclusivamente a corregir las fallas de mercado e impulsen el Producto Interno Bruto (PIB) hacia su máximo nivel de producto potencial (la frontera de posibilidades de producción), delegando a los instrumentos ‘sociales’ (redistributivos) la tarea de alcanzar un nivel social óptimo dentro de esta frontera de posibilidades”.

Otro elemento enmarca las limitaciones generales para la colaboración entre dependencias –la clásica distinción entre administración y política–. Omar Garfías, responsable de este elemento en la Cruzada Nacional contra el Hambre, afirma: “la disputa por la clientela entre los políticos es, en realidad un tema.” En general, estas estructuras de intereses sectoriales son reacias a la innovación: “pesa mucho el tema de ‘gestión de proyectos’, ‘demandar recursos’ y el clásico

‘bajar dinero’. La mimetización con las prácticas antiguas”.⁴⁸ Estas disputas se pueden dar entre secretarías de Estado y organismos, como entre niveles de gobierno.

Los elementos descritos nos permiten entender, por ejemplo, la ausencia de un sistema de información que identifique a la población que las distintas dependencias deben atender en forma conjunta. Sin mecanismos de acceso e información que unan a los programas, cada dependencia identifica a sus poblaciones objetivo de una manera distinta, realizan diagnósticos y no los comparten.⁴⁹

Ese mismo clima de desconfianza –en muchos casos justificada– genera un gran número de “candados” y “controles” en la operación de los programas. Algunos ex funcionarios, como Enrique Provencio, coinciden en la necesidad de incorporar instrumentos de rendición de cuentas, pero al mismo tiempo reconocen que el crecimiento exponencial en las reglas de operación implica grandes dificultades en la instrumentación de programas. “Es decir, nos fuimos del extremo de la discrecionalidad en la acción gubernamental a la autosobrerregulación. [...] En el marco actual de mayores exigencias de transparencia, control de corrupción, sí hay una gran dificultad para flexibilizar las reglas.”⁵⁰

La respuesta más recurrente a la falta de coordinación entre dependencias ha sido la instauración de órganos colegiados. Esto provocó una situación en la que estos órganos colegiados –en todos los niveles de gobierno– tienen un potencial importante para hacer más coherente la acción pública, pero requieren un gran esfuerzo institucional para su funcionamiento. “Esto no es accesorio, es sustantivo de un enorme esfuerzo social, de una enorme trabajo para generar capacidad, de hacer que los participantes de todo eso entren también una lógica integral.”⁵¹ En otros casos estos órganos colegiados sesionan como meras formalidades: “Los acuerdos de la Intersecretaral de Desarrollo Social de la administración pasada eran todos de protocolo”.⁵²

3.2 En busca de la convergencia entre programas y políticas⁵³

Revisión de tres Planes Nacionales de Desarrollo, 2001-2018

En los últimos tres sexenios, los Planes Nacionales de Desarrollo (DOF, 30 de mayo de 2001; 31 de mayo de 2007 y 20 de mayo de 2013) no presentan rupturas radicales en cuanto a las concepciones de protección social, fomento productivo rural o la vinculación entre ambas. Más bien se observa una toma en consideración gradual de la articulación en la acción pública en el medio rural como un objetivo deseable. A pesar de que el PND 2013-2018 emplea un lenguaje menos rígido acerca de la posibilidad de articular criterios de equidad y eficiencia en la asignación del gasto público e incluye una concepción más precisa y novedosa para articular protección social y fomento productivo, sería erróneo interpretar el plan como una ruptura radical frente a los otros dos.

⁴⁸ Enrique Provencio, entrevista para “Coherencia, Protección Social y Agricultura”, 15 de mayo de 2015.

⁴⁹ Omar Garfías, entrevista para “Coherencia, Protección social y Agricultura”, 7 de mayo de 2015.

⁵⁰ Enrique Provencio, entrevista para “Coherencia, Protección Social y Agricultura”, 15 de mayo de 2015.

⁵¹ Omar Garfías, *op cit.*

⁵² Omar Garfías, *op. cit.* Ante la falta de mecanismos para asegurar un funcionamiento efectivo de estos órganos colegiados, los responsables de la Cruzada Nacional contra el Hambre –junto con CONEVAL– desarrollan actualmente una metodología para evaluar y premiar la coordinación efectiva entre dependencias sectoriales y niveles de gobierno.

⁵³ Véase el Anexo, Recuadro 2: “Diagnósticos y políticas en tres Planes Nacionales de Desarrollo, 2001-2018”.

Al comparar los tres PND subyace una lógica de superposición, que Mario Luis Fuentes sintetiza de la siguiente manera: “las propuestas y programas sociales son como acumulaciones de capas geológicas de proyectos, que se van sobreponiendo unas a las otras. Simplemente llega una capa superior que abarca a las anteriores en términos de intención del gobierno en turno, pero las otras subsisten, por inercias burocráticas o por las estructuras creadas”⁵⁴.

La evolución discursiva de los PND parte de una disociación entre fomento productivo y protección social, que se atenúa a lo largo de los dos próximos sexenios siguientes. En el PND 2013-2018 se llega a un nuevo discurso acerca de la necesidad de generar oportunidades productivas a los egresados de Oportunidades, de alinear la oferta de seguimiento para generar un tercer nivel de desarrollo mediante la articulación de financiamiento público y protección social. El resultado es un tanto paradójico: por un lado, el discurso se concentra en un tema de la mayor relevancia –la articulación de la protección social con cadenas financieras y productivas, y por otro, reciben poca o nula atención algunas consideraciones sobre el diagnóstico que sí podrían poner en duda la disociación inicial –como los mecanismos de acceso y de intervención pública en mercados locales o el acento en bienes público frente a bienes privados–.

Coordinación vertical y convergencia entre políticas: federalismo y gobiernos locales

Federalismo

Para entender en qué nivel de gobierno es más probable generar coherencia entre protección social y fomento productivo rural es necesario comprender por qué hoy por hoy, y a pesar de observables esfuerzos de descentralización, los estados y los municipios no cuentan con estructuras institucionales consolidadas.⁵⁵ En estos niveles de gobierno, las herramientas en materia de gestión y fortalecimiento de capacidades institucionales no han impactado sustancialmente la orientación de las políticas públicas ni mucho menos reducido el spendio de recursos. Las facultades con que cuentan determinados estados y municipios a la hora de ejercer los recursos de programas específicos, ya sea por falta de competencia o mandato constitucional, son aún superfluas.

En la Constitución mexicana se reconoce a todas las entidades federativas un estatuto jurídico común, pero cada entidad puede diseñar, a partir de ciertos límites, un marco de actuación propio según un ordenamiento jurídico local. A pesar de que este diseño constitucional se originó desde su elaboración en 1917, hasta 1997 prevaleció un “sistema presidencial fuertemente centralizador y un sistema representativo precariamente articulado” (Carbonell, 2003; Maldonado, 2006).

Diego Valadés (2005) sugiere que el pacto federal en el México posrevolucionario funcionó más como un sistema de gestión que como un sistema de representación, toda vez que los gestores deciden en nombre de terceros según su voluntad, y no por acuerdo, como ocurre con los representantes. En este sentido, la transferencia de facultades a las entidades federativas sin una redefinición de la representación corre el riesgo de traducirse en concentraciones de poder en los ámbitos locales. Muestra de esto es el énfasis en el aumento de los recursos financieros

⁵⁴ Mario Luis Fuentes, entrevista para “Coherencia, Protección social y Agricultura”, 11 de mayo de 2015.

⁵⁵ Valadés (2005) insiste en la necesidad de contar con cuerpos profesionales para la administración local y municipal, y superar la visión de los cargos públicos como patrimonio político de los titulares del poder.

para los estados pero no en la mejora de la calidad del control político de los congresos estatales en relación con los Ejecutivos estatales.

A la pregunta de si en las últimas décadas en México se ha producido una descentralización del poder, muchos responderían que ciertamente ha dejado de concentrarse en el presidente. No obstante, el fortalecimiento de la figura de los gobernadores estatales generó una multiplicación de los puntos de concentración de poder, sobre todo por una endeble estructura de congresos y órganos jurisdiccionales locales (Valadés, 2005). Lo que parece ocurrir en las esferas estatales es una reproducción “micro” del modelo presidencial, es decir, la gran mayoría de las capitales estatales conservan atribuciones centralizadoras derivadas del sistema constitucional; en este ámbito, los gobernadores controlan el aparato local de partidos al tiempo que incrementan su influencia en el nivel federal.⁵⁶

Los esfuerzos por romper con la lógica centralista en la acción pública en el medio rural han sido extensos; entre ellos destaca “el pacto federal para elevar la producción y competitividad agropecuarias”, mejor conocido como Alianza para el Campo. Se presentó el 31 de octubre de 1995 en presencia de la mayoría de los gobernadores, los titulares de las secretarías de Estado y organismos relacionadas, así como representantes de organizaciones campesinas.

El entonces presidente de la República, Ernesto Zedillo (1994-2000), describió los objetivos principales de la Alianza como sigue:

Aumentar progresivamente el ingreso de los productores, incrementar la producción agropecuaria a una tasa superior a la del crecimiento demográfico, producir suficientes alimentos básicos para la población y fomentar las exportaciones de productos del campo (1995).

En este sentido, el titular de la SAGAR, Francisco Labastida (1995) destacó:

[...] El programa de esta Alianza es integral, porque coordina todos los instrumentos disponibles en el sector público. Se orienta por el mercado, eleva la productividad, moderniza los sistemas de comercialización, promueve un sistema financiero oportuno y competitivo, prevé terminar con el rezago agrario e incluye medidas para cuidar el medio ambiente. [...] La transferencia tecnológica será clave y recibirá un gran apoyo, procurando que llegue a la mayoría de los productores, impulsando la capitalización y la capacitación. Su *eje articulador será la federalización de la SAGAR y la creación de fundaciones estatales para la transferencia de tecnología*. [...] Las fundaciones propondrán la transferencia tecnológica que permita elevar la productividad, aprovechando mejor la vocación de tierra, clima y agua adecuada a cada microrregión.

La puesta en marcha de este modelo implicó la transferencia de los distritos de desarrollo rural y 85 % de las 126 funciones operativas de la Secretaría a los gobiernos estatales; el gobierno federal conservó la formulación de políticas, la evaluación, la supervisión, la sanidad animal y vegetal, así como la coordinación de los programas especiales (Labastida, 1995). En su discurso de presentación, Ernesto Zedillo (1995) resaltó la ineficiencia del centralismo al desconocer muchas de las realidades económicas, políticas y sociales que caracterizan a cada

⁵⁶ Diego Valadés hace referencia a que numerosos legisladores federales son postulados gracias a la influencia de los gobernadores, abrigando aspiraciones sucesorias que en la mayoría de los casos están subordinadas a la voluntad de los jefes locales del gobierno. Véase “Consideraciones preliminares” en Valadés y Serna (coords.), *Federalismo y regionalismo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2005. Derivado de ello y de la transferencia de potestades tributarias y de la capacidad de endeudamiento, se encuentra latente un escenario donde la deuda pública de los estados se tome inmanejable (Valadés, 2005).

uno de los estados y municipios del país, y por tanto, la necesidad de un nuevo federalismo y la creciente participación de los productores y sus organizaciones como base para el desarrollo rural.

Este esfuerzo de devolución se manifestaría en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (2001) en tres dimensiones: abrir espacios a la participación de organizaciones sociales y productivas a nivel local y promover la deliberación para la toma de decisiones (Art.18); comprometer al gobierno local como agente del desarrollo acompañado de la sociedad rural (Art.12); y equilibrar la oferta de los programas federales con la demanda local (Art. 7).

En aplicación de este marco normativo y para descentralizar las decisiones sobre la asignación de recursos a los estados, la SAGARPA ha instrumentado distintos programas de recursos federalizados: Alianza para el Campo-Subprograma Fomento a la Inversión y a la Capitalización (1996-2007), Adquisición de Activos Productivos (2008-2010) y Apoyo a la Inversión y Equipamiento (2011-2014). Los componentes federalizados de los programas asignan recursos que no pierden su carácter federal, pues están sujetos a la reglas de operación de la SAGARPA pero delegan a los gobiernos estatales las funciones de ejecución del gasto. El funcionamiento de estos programas está sujeto a la firma de “convenios de coordinación” entre la federación y los estados. En ellos se fijan aportaciones respectivas, en un proceso complicado de negociación que tiende a dificultar la entrega de los recursos en forma y tiempo.

Entre 2002 y 2013, estos recursos representaron en promedio 9.1 % del presupuesto de SAGARPA –desde 2012 solo representa alrededor de 5 %–. Sin embargo, los criterios de asignación así como la estructura programática y la distribución geográfica carecen de una tendencia clara y varían año con año (Robles, 2013b). El informe de Brian Palmer-Rubin señala que, por un lado, el sistema para distribuir dinero a los estados ha sido inconsistente e impredecible y la asignación de recursos es regresiva; por otro, el proceso de negociación política pesa más en la distribución de fondos que la estrategia de desarrollo, y los estados cuentan con un amplio margen de discrecionalidad (Palmer-Rubin, 2010: 2-5).

En materia de política social, las atribuciones de los estados y la federación no son claras, y la evidencia indica un fuerte grado de fragmentación y proliferación de programas. Por ejemplo, en 2012, el Coneval identificó 3 788 programas y acciones de los gobiernos estatales alineados a derechos sociales o dimensiones de bienestar económico,⁵⁷ entre los cuales 29 % se orientan a educación, 24 % a bienestar económico y 17 % a salud. Si a este número añadimos los 223 programas federales y los 1 883 programas municipales identificados en 2014, tenemos un total de 5 904 programas y acciones de desarrollo social en todo el país. Entre 2010 y 2012, se observó un incremento de 58 % respecto del número inventariado de programas estatales en 2011. En 2012, los estados con mayor número de acciones o programas fueron Chiapas (253), Veracruz (241), Ciudad de México (236) y Estado de México (232). El mayor número de acciones presenta apoyos no monetarios (60 %), seguido por los monetarios (19 %) y mixtos (12 %); de 9 % no hubo información disponible (Coneval, 2012a).

A diferencia del moderado impulso descentralizador en la SAGARPA a partir de esquemas con recursos “federalizados”, la colaboración en materia de política social se ha limitado a la provisión estatal de los componentes educativos y de salud en el programa federal Oportunidades-Prospera. El comportamiento en materia de protección social en los estados ha

⁵⁷Los criterios de contabilización es que los programas cuenten con algún documento normativo, manual de operación e información acerca de sus objetivos y criterios de asignación de recursos.

sido diseñar programas que atienden otros nichos: adultos mayores, discapacitados, uniformes y útiles escolares, y becas para niveles medio-superior y superior, entre otros. En algunos casos ha habido cierta superposición de la oferta federal y estatal, como en pensiones a adultos mayores y pisos firmes en Oaxaca o Chiapas. En otros casos, el diseño de los programas en algunas entidades federativas privilegia una visión universalista en oposición al modelo focalizado y condicionado del gobierno federal. El ejemplo paradigmático de este fenómeno es la agenda social que han impulsado los gobiernos perredistas a partir de 1997 en la Ciudad de México.

Gobiernos locales

En los últimos 30 años, los municipios en México fueron escenarios de una mayor competencia electoral y se convirtieron en punta de lanza del proceso de democratización. En paralelo, en este periodo se ampliaron significativamente sus atribuciones y fondos a niveles inimaginables a principios de la década de 1980. No obstante, los municipios aún son espacios institucionalmente frágiles con rezagos importante en términos de capacidades administrativas y rendición de cuentas: según distintos especialistas, son el “eslabón más débil del federalismo mexicano” (Cabrero *et al.*, 2011:8). Durante gran parte de la época posrevolucionaria, los gobiernos municipales fueron considerados instancias relativamente irrelevantes en comparación con los estados o la federación. A partir de 1983, en un contexto de crisis económica y de victorias electorales de la oposición en espacios locales, el presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) se inclinó por iniciar un proceso de devolución con una ambiciosa reforma al ámbito municipal.⁵⁸

El proceso de aumento paulatino de transferencias de facultades y recursos culminaría en la reforma de 1998, en la que se consolidarían fondos fijos destinados a los municipios a partir de dos categorías presupuestales: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAIS)⁵⁹ y el Fondo para el Fortalecimiento de los Municipio y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Aunque estos fondos se distribuyen con una fórmula fija a los estados, los esquemas varían en cada uno, y muchas veces se distribuyen discrecionalmente en función de la alineación de los partidos dominantes (Selee, 2011:55-65). En 1999, una nueva reforma al Artículo 115 reconoció al ámbito municipal como entidad política equiparable a los gobiernos estatales o federal en su atribución de generar políticas para los asuntos locales dentro de sus jurisdicciones.

Paradójicamente, con el ascenso del PAN a la presidencia en 2000, un partido con una agenda municipal importante donde históricamente había acumulado victorias electorales, no profundizó la reforma municipal. Esto nos lleva a la situación actual de enormes desigualdades, donde el gasto municipal aumenta, pero no la recaudación; el poder de decisión aumenta, pero

⁵⁸ En esa misma década, una segunda medida dirigida a reorganizar las funciones de los niveles de gobierno fue la conformación del sistema de planeación y programación del gasto por medio de Comités Municipales de Planeación del Desarrollo (Copladem o Coplademun), encargados de realizar planes y acciones en articulación con los otros niveles de gobierno (Selee, 2011:47-54). A pesar de que muchos comités solo se crearon en papel, como mera formalidad, estos órganos de planeación se recuperaron durante el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994) para la operación de un componente municipal del Programa Nacional de Solidaridad.

⁵⁹ El FAIS ha sido criticado por ser una partida presupuestal considerable, ejercido por estados y municipios, sin controles o evaluaciones, muchas veces en obras vistosas, sin incidencia concreta en las condiciones de vida de la población marginada. Desde 2013, la Cámara de Diputados y el gobierno federal impulsaron una serie de modificaciones para lograr una mejor canalización de recursos y mayor vinculación con las carencias medidas por Coneval: ingreso, alimentación, vivienda, servicios básicos, salud y educación. Así, se obliga a los municipios a emplear esos recursos en un catálogo predefinido de obras y se crean incentivos para inversiones focalizadas, al condicionar los recursos del año siguiente a un uso eficiente y responsable (DOF, 14 de febrero de 2014).

los fondos dependen de transferencias más o menos discrecionales de los estados y la federación; donde los municipios que desempeñaron un papel preponderante en los inicios del proceso de democratización hoy son, en muchos casos, espacios de opacidad y falta de rendición de cuentas (Selee, 2011:71-72).

Lo cierto es que el municipio dista de ser una instancia homogénea. Por el contrario, se trata de un mosaico sumamente diverso de diferencias y contrastes. Según el Censo 2010, existen en México 2 440 municipios y aún 16 delegaciones en la Ciudad de México. Si comparamos los municipios en función de la densidad poblacional, predominan los municipios rurales: en 1 391 más de 50 % de la población reside en localidades de menos de 2 500 habitantes, y en solo 383 más de la mitad de la población vive en localidades de más de 15 000 habitantes. De igual manera, los municipios viven disparidades significativas en términos de marginación. Con las estimaciones de educación, vivienda e ingresos del Consejo Nacional de Población, 35 % de los municipios presenta grado altos y muy altos de marginación y solo 27 % grados bajos o muy bajos.

A pesar de estas asimetrías y contrastes, existen registros documentados de la capacidad de innovación y de buen gobierno en la promoción de políticas municipales incluyentes y democráticas, incluso en municipios rurales o pequeños.⁶⁰ Una de las vertientes más destacadas son las iniciativas de participación ciudadana, pues es en ese nivel donde la incorporación de mecanismos de consulta con la sociedad civil tiene mayores oportunidades de influir en la conformación de agendas. Algunas de ellas – como los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable – han generado en condiciones muy adversas incipientes procesos deliberativos, de reconocimiento mutuo de los miembros y las reglas del juego, y mayor claridad y transparencia en decisiones y criterios de asignación.⁶¹

En síntesis, en el contexto actual, la agenda de políticas municipales no despega y estanca el arreglo federal en su conjunto, pues el “tratamiento que tradicionalmente se ha dado al ámbito municipal de gobierno como un espacio institucionalmente inmaduro, frágil y poco confiable ha generado justamente eso, un espacio débil y por lo general poco eficaz de gobierno” (Cabrero *et al.*, 2011:250). Quizá la lección más importante sea que las políticas públicas no pueden partir del supuesto de que existe una fortaleza institucional preexistente y que la participación no tiene costos o que los actores pueden incurrir en ellos sin comprometer sus actividades cotidianas. El Estado mexicano debe invertir en la construcción de los actores gubernamentales y sociales en el ámbito municipal mediante la descentralización de recursos, la ampliación de los ámbitos de decisión y el fortalecimiento de las capacidades de control y vigilancia de quienes ejercen y se benefician de los recursos públicos (Caire, 2009:367).

Según Diego Valadés (2005), un verdadero federalismo requiere un esquema de relaciones entre el Estado federal y los estados federados basado en la asimetría y apoyado en un sistema eficaz, democrático y representativo; para ello hay que cuestionarse cuáles son las facultades y capacidades que se deben recentralizar, y cuáles facultades y recursos deben descentralizarse y desconcentrarse, tomando en cuenta las capacidades de gestión y operación de las entidades y municipios; lo anterior en aras de construir una lógica federalista cohesionada, desde donde se impulse el fortalecimiento municipal y estatal.

⁶⁰ El Premio Gobierno y Gestión Local otorgado por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) documenta cada año “buenas prácticas” en el ámbito municipal (Arzaluz, 2013).

⁶¹ Véase el Anexo, Recuadro 3: “Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable”.

4. La economía política en el combate a la pobreza rural en México

Según Cejudo y Michel (2014), toda política pública ocurre en un espacio que abarca distintas intervenciones del Estado para resolver problemas de interés públicos específicos pero relacionados; dichas políticas no solo coexisten, sino que interactúan con las otras, potenciando u obstaculizándose. Por ello, para que una política refuerce el desempeño de otra en un mismo espacio se requiere que ambas sean coherentes; es decir, que su relación para lograr determinados objetivos mantenga una sinergia que permita que cada una tenga una aportación clara y diferenciada a la solución del problema público. En general, las políticas mencionadas de apoyo al campo mexicano, no formaron un conjunto articulado, y aunque algunas han alcanzado resultados importantes, como Oportunidades, que ha contribuido a elevar en cierto grado los niveles de salud, educación y alimentación de las familias beneficiarias, no han resuelto en agregado, problemas públicos: se capacita a la gente pero no se vincula a proyectos productivos.

Entre las características más comunes que limitan la eficacia de la mayoría de los programas existentes destaca que no existen actualmente programas de fomento productivo enfocados a pequeños productores y con una escala y cobertura relevante al tamaño de esta población; hay concentración del gasto en estados, municipios, localidades y productores con mejores condiciones productivas y económicas; hay una desconexión de muchos programas de los objetivos actuales de la política pública; se da una disociación respecto de las políticas sociales y sus instrumentos; hay descoordinación entre programas e incluso entre componentes de un mismo programa; se padece de dispersión de servicios esenciales (desarrollo organizacional para la acción colectiva económica, asistencia técnica y capacitación para la innovación y la producción, asistencia técnica y servicios facilitadores del acceso a mercados y a la comercialización, y acceso a financiamiento, entre otros) para que las iniciativas productivas sean exitosas y sostenibles; hay baja participación de los gobiernos estatales y municipales en la gestión local de los programas; y se percibe una ausencia de evaluaciones de impacto rigurosas que permitan saber qué programas sí son efectivos (Berdegué, *et al*, 2015).

4.1 Procesos de elaboración e implementación de políticas públicas en el ámbito de la protección social, 2000-2014

En México, el proceso de redefinición del papel del Estado en la década de 1980 tuvo un efecto duradero en la configuración de la política social. Desde mediados de los años 1970 se había hecho evidente que el modelo de desarrollo y los esquemas de seguridad social de los gobiernos posrevolucionarios habían creado sistemas restringidos y segmentados de protección social. Los esfuerzos institucionales más consistentes para redistribuir el ingreso y satisfacer necesidades básicas de las poblaciones marginadas, aprovechando la bonanza petrolera, se materializaron durante la presidencia de José López Portillo (1976-1982). Durante su administración, grupos progresistas dentro del gobierno diseñaron tres iniciativas enfocadas a mejorar las condiciones de vida de los sectores excluidos, principalmente del sector campesino, considerado el más afectado por el proceso de modernización: el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider), el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos

Marginados (Coplamar) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM).⁶² Estos programas se dirigieron al fomento de la pequeña producción agrícola, la construcción de infraestructura y la expansión de los servicios públicos. Sin embargo, con la crisis económica de inicios de la década de 1980 y la sucesiva contracción del gasto público, el Pider, Coplamar y SAM fueron sometidos a un proceso gradual de desmantelamiento. En ese momento la idea articuladora de enfrentar la marginación empieza a ser reemplazada por otra construcción discursiva: la noción de pobreza.⁶³

A finales de la década de 1980, el deterioro de las condiciones de acceso a la salud, nutrición y educación de grandes segmentos de la población, aunado a las movilizaciones sociales por la democratización, confluyeron en la álgida elección presidencial de 1988, percibida por muchos como fraude del entonces partido oficial. En ese contexto de falta de legitimidad y para dar respuesta a la crisis política, el presidente Carlos Salinas (1988-1994) lanza de una ambiciosa agenda de políticas antipobreza con una estructura general llamada Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) y, en paralelo, entabló un proceso de profundización de las políticas económicas ortodoxas. A pesar de la falta de indicadores certeros sobre sus efectos, el Pronasol benefició, a partir de un modelo de participación comunitaria abierta, a muchos hogares pobres excluidos de las estructuras del partido oficial.⁶⁴ Además, Pronasol se convirtió en el eje para la conformación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), cuyo primer mandato fue precisamente coordinar ese programa.

El levantamiento armado en Chiapas y la crisis económica de 1994-1995 tuvieron un impacto profundo en el cambio de orientación de la política social. El desprestigio de Pronasol por su uso electoral (Magaloni *et al.*, 2007) y las restricciones presupuestarias incidieron en la decisión del presidente Ernesto Zedillo de promover un programa de transferencias directas, cuya unidad de acción ya no sería la comunidad sino la familia, y cuyo objetivo sería generar demanda agregada para enfrentar la crisis y el desempleo.⁶⁵ El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) nació en esa coyuntura crítica y fuera del ámbito de acción de SEDESOL, pues el diseño y los pilotos recayeron en la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Consejo Nacional de Población y la oficina de la Presidencia.⁶⁶ A pesar del paso de los años y cambios en el programa, Progresá-Oportunidades fue el puntero de la acción pública federal en materia social, su estructura operativa ha gozado de autonomía respecto de la SEDESOL y su continuidad y expansión han tenido un impacto decisivo en la configuración de la política social federal.

Progresá-Oportunidades combinó una serie de características⁶⁷ que a la postre incidieron en su permanencia y expansión: transferencias líquidas; sinergias entre intervenciones en alimentación, educación y salud; mejora técnica constante en focalización, padrones, mecanismos y reglas de operación; y énfasis en la evaluación de impacto a cargo de organismos internacionales, difundidos ampliamente por la academia internacional y con respaldo de instituciones como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (Maldonado, 2014:35-41). La alternancia en el Ejecutivo federal en el año 2000 y el fortalecimiento de un

⁶² Jaime de la Mora (15 de junio de 2015) y Cassio Luiselli (4 de junio de 2015), entrevistas para “Coherencia, Protección Social y Agricultura”.

⁶³ Mario Luis Fuentes, entrevista para “Coherencia, Protección social y Agricultura”, 11 de mayo de 2015.

⁶⁴ Alejandro Encinas, entrevista para “Coherencia, Protección social y Agricultura”, 5 de mayo de 2015.

⁶⁵ Mario Luis Fuentes, entrevista para “Coherencia, Protección social y Agricultura”, 11 de mayo de 2015.

⁶⁶ *Ídem.*

⁶⁷ Véase el anexo, Figura 2: “Evolución de los programas Progresá/Oportunidades/Prospera y Procampo/ProAgro”.

Congreso sin mayorías como instancia decisiva en las asignaciones presupuestales, en contra de las expectativas, no ocasionó un cambio en la orientación del programa. En 2002, el gobierno panista de Vicente Fox anunciaría un nuevo nombre, Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, así como su expansión a localidades urbanas de media y baja marginación. Estas medidas se acompañaron de modificaciones enfocadas a brindar mayor transparencia y controles, por ejemplo, al distribuir tarjetas de débito entre los beneficiarios, sustituir la figura de “promotor” por comités colegiados locales e incrementar el financiamiento para evaluaciones externas.

La continuidad, expansión, legitimidad y credibilidad del programa Progres-Oportunidades tuvieron un peso significativo no solo en el diseño de otros programas sectoriales como Seguro Popular (2003) y 70 y Más (2007)⁶⁸, sino en la construcción del marco normativo, la Ley General de Desarrollo Social (2004). Esta ley creó mecanismos de contacto y coordinación con los otros niveles de gobierno (Consejo Nacional de Desarrollo Social y la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social), así como una entidad autónoma encargada de la evaluación obligatoria de los programas sociales federales y la medición oficial multidimensional de la pobreza (Coneval). También se incluyeron la formulación de los contenidos de los derechos sociales constitucionales garantizados, así como candados para evitar caídas en los montos asignados a esos rubros del gasto social federal.

Un elemento a destacar de esta ley es que su aprobación fue unánime en ambas cámaras, un fenómeno relativamente excepcional para un Congreso sin mayorías desde 1997 y en un sector de política pública muy polémico en lo que concierne a la carga fiscal y la manipulación electoral (Maldonado, 2014:75-83). El espectro de visiones e ideas que intervinieron en la conformación de la LGDS se ilustra por las posturas del Partido Acción Nacional y el de la Revolución Democrática. El primero concibe al Estado como un actor subsidiario al esfuerzo individual y apela a la imagen del “beneficiario” como principal sujeto de política; en cambio, el segundo identifica al Estado como garante de derechos universales para el conjunto de la población o “ciudadanía” (Maldonado, 2013:65-71). Otro punto de discusión fue el estatus del gasto social en tanto instrumento supeditado a la disponibilidad de recursos o como prioridad. Por un lado, el resultado fue un texto equilibrado en ciertos aspectos, como las garantías de satisfactores universales mínimos, a la par del reconocimiento de la importancia de la focalización como instrumento para una política social eficiente y corresponsable. Por otro, se generó un texto con ambigüedades en la definición de los derechos y sus corolarios programáticos y presupuestales (Maldonado, 2014:64).

Según Carlos Maldonado Valera (2014:75), este consenso fue posible por la conjunción de elementos:

⁶⁸ El Seguro Popular pretende extender el acceso a servicios de salud para la atención de un grupo de padecimientos considerados prioritarios, la población objetivo son las personas no afiliadas a otro sistema de seguridad. El programa 70 y Más consiste en transferencias directas no condicionadas pero focalizadas a adultos mayores en condiciones de pobreza y marginación.

“La Ley no puso en duda el modelo anterior de política social, sino que en buena medida lo apuntaló.

Generalizó prácticas y mecanismos de rendición de cuentas de una experiencia previa relativamente exitosa y legitimada (Progres-Oportunidades).

Fue un momento entre una serie de reformas (reforma electoral de 1996, Ley de Transparencia de 2002) que puso límites a la discrecionalidad del gobierno federal en ámbitos electorales, acceso a la información, uso de recursos destinados al desarrollo social, y medición y evaluación de los programas federales.

La [decisión] del Ejecutivo de dejar a los partidos presentar y discutir proyectos de ley permitió generar un proyecto final en el que se retomaron aportes diversos de todos los partidos.”

Sin embargo, resulto claro que, al acercarse la elección presidencial de 2006, las condiciones para la aprobación unánime de la ley declinarían dentro de un proceso de polarización político-electoral. En ese contexto, es importante señalar que el entonces Gobierno del Distrito Federal había lanzado desde 2001 una política social de carácter universal, cuyo programa puntero fue una pensión alimenticia no condicionada ni focalizada para adultos mayores de 70 años.⁶⁹ La confrontación entre estos modelos de política social incidió en una institucionalización parcial del sistema contemplado en la LGDS.

De conformidad con la LGDS, los instrumentos de un programa paradigmático –Progres-Oportunidades– se generalizaron hacia el conjunto de las iniciativas sectoriales en el ámbito federal, pero estos aprendizajes no permearon homogéneamente los demás niveles de gobierno (estatal y municipal), lo que parece generar nuevas brechas en la calidad del gasto social. En este punto es importante señalar ciertas limitaciones de ese caso paradigmático, a saber, la implementación inflexible y centralizada de Progres-Oportunidades carece de visión territorial de las prioridades regionales y excluye de la toma de decisiones a actores fundamentales en la consecución de los fines del programa –entre ellos los gobiernos estatales, encargados de los componentes de salud y educación (Levy, 2007:98-99). La evidencia señala un importante deterioro en la infraestructura social que hace necesario un fortalecimiento de la oferta institucional de servicios básicos.

En el marco más general de la LGDS, las instancias de coordinación intersectorial han tenido un funcionamiento protocolario más no efectivo en la articulación de las intervenciones.⁷⁰ De igual manera, muchos indicadores de resultados se fabrican a modo y en desconexión con objetivos más ambiciosos de política en su conjunto.⁷¹ Asimismo, las relaciones entre la federación y los estados en la materia han estado marcadas por la desconfianza en temas como intercambio de padrones de beneficiarios y la firma de convenio de coordinación.⁷² Esto es indicativo de que eliminar intermediarios e introducir mecanismos de transparencia más exigentes sí limita los riesgos de manipulación político-electoral, pero no los desaparecen (PNUD, 2007).

⁶⁹ Alejandro Encinas, entrevista para “Coherencia, Protección social y Agricultura”, 5 de mayo de 2015.

⁷⁰ Omar Garfias, entrevista para “Coherencia, Protección social y Agricultura”, 7 de mayo de 2015.

⁷¹ Para ilustrar este punto: “El otro gran tema es ¿qué estamos evaluando? Ejemplo: ‘Número de niñas que terminaron la secundaria’, sí se cumplió; ‘número de niñas que continúan al nivel medio superior’, ahí tenemos un gran problema”. Entrevista con Mario Luis Fuentes, *idem*.

⁷² Entrevista con Omar Garfias, *idem*.

4.2 Procesos de elaboración e implementación de políticas públicas en el ámbito de fomento productivo rural, 2000-2014

Durante la administración salinista (1988-1994) se implementaron la reforma al Artículo 27 constitucional (1991) y su Ley Reglamentaria (1992), lo que finalizó formalmente el proceso de la reforma agraria en México. Con el objetivo de compensar a los productores nacionales por los subsidios que reciben sus competidores extranjeros, de incrementar sus márgenes de operación e insertarlos en el mercado global se crearon el Programa de Apoyos Directos al Campo (ProCampo, 1993) y el Programa de Apoyos a la Comercialización (creado en 1992 y a partir de 2003, Ingreso Objetivo), ambos a cargo de la agencia Aserca (Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria),⁷³ perteneciente a la Secretaría de Agricultura.

En el sexenio 1994-2000 se implementó el Programa Nacional de Agricultura y Desarrollo Rural, entre cuyos objetivos se encontraban aumentar los ingresos de los productores, incrementar la producción agropecuaria por encima del crecimiento de la población, disminuir el déficit comercial agropecuario, lograr la autosuficiencia en alimentos básicos, reducir las diferencias regionales en productividad, empleo e ingreso, y contribuir a la reducción de la pobreza rural, incluida la conservación de los recursos naturales y el mejor uso del suelo (Barrera, A. *et al.*, 2011). La Alianza para el Campo (1995) era un conjunto de programas específicos orientados a mejorar las habilidades de los agricultores y a promover el desarrollo tecnológico con el objetivo de aumentar la competitividad del sector agrícola; su principal componente consistió en pagos destinados a la compra de bienes de capital y al suministro de asistencia técnica por parte de fundaciones privadas (Barrera, A. *et al.*, 2011).

En 2001 se promulgó la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), con el propósito de coordinar las acciones de los distintos organismos en las zonas rurales y evitar la duplicación de esfuerzos, eliminar contradicciones y crear sinergias entre los sectores privado y público. Para ello, se desarrolló el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), el cual reúne en un solo capítulo presupuestal los recursos de ocho secretarías y el Ramo 33 ejercen en el sector rural.⁷⁴

En entrevista, el ex secretario de Agricultura Francisco Mayorga (2009-2012) destacó dos aspectos importantes: primero, la articulación entre dependencias que sirven al sector productivo o social; y segundo, la naturaleza de los incentivos o los programas.⁷⁵ En este sentido, en la Secretaría de Agricultura persiste una visión que prioriza la producción, en general, y la producción de alimentos, en específico. Sin embargo, dicho modelo no responde, en opinión de Mayorga, a la complejidad actual de las cadenas productivas, y el arreglo institucional existente no ha evolucionado de forma adecuada; la SAGARPA no ha sido capaz de dar al productor primario una visión de mercado, sino una visión de producción.

En la conexión entre ambos sentidos (agricultura-economía, producción-mercado) se encuentran indicadores difíciles de empatar; en los extremos se encuentran el precio que recibe el agricultor y el precio que paga el consumidor, pero la acción intermediaria de los acopiadores no es visible, lo que permea la claridad de los costos de transacción.⁷⁶

⁷³ Desde el 25 de abril de 2012, se establece como órgano administrativo desconcentrado a la Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios.

⁷⁴ En 2013, el PEC agrupa el gasto de 18 ramos administrativos (secretarías y dependencias de gobierno federal), en 10 vertientes de gasto y 11 programas de acción, que a su vez agrupan a subprogramas; en suma más de 150 acciones de gobierno.

⁷⁵ Francisco Mayorga, entrevista para “Coherencia, Protección social y Agricultura”, 9 de junio de 2015.

⁷⁶ *Ídem.*

Otro gran hueco es la normalización de los productos del campo. En general, los precios indican una calidad explícita o implícita para cada producto; sin embargo, la información existente es a veces muy elemental, y no permite hacer inferencias para el futuro. El límite de las funciones entre organismos (secretarías de Salud y de Agricultura) es difuso, y quien paga el costo es el productor, debido a la incapacidad y la falta de recursos para un monitoreo eficaz.⁷⁷

Existe también una gran dependencia entre el sector rural y las decisiones de gobierno, en al menos 80 %. Javier Usabiaga, secretario de Agricultura de 2000 a 2006, señala que aún se padece una falta de organizaciones económicas en el sector primario y organizaciones realmente defensoras de los intereses del gremio.⁷⁸ Durante años, las políticas públicas implementadas en el campo han hecho a un lado los incentivos productivos a los pequeños productores y campesinos, orillándoles a recibir apoyos asistencialistas, lo que provoca una baja productividad y alarmantes condiciones de pobreza para los hogares.

En sus inicios, Aserca contaba con una plataforma de sistemas muy poderosa, inicialmente para manejar ProCampo, pero se le incluyeron después subsidios al café y otros cultivos permanentes; todo esto la transformó en una distribuidora de subsidios. Se perdió su función como apoyo a la comercialización, y los agricultores comerciales organizados fueron quienes generalmente se llevaron una ganancia adicional sobre los precios o las coberturas. Actualmente, para Mayorga, debe orientarse a la capacitación, y quizá absorber elementos del Sistema Nacional de Información e Integración de Mercados (SMIIN), para darle al agricultor información de inventario, con lo que desempeñaría un papel importante en la normalización de productos agropecuarios, en el establecimiento de redes, y en llevar información al agricultor y al consumidor.⁷⁹

ProCampo parecía inducir la inversión en actividades productivas mediante la provisión de liquidez a los hogares rurales. Sin embargo, no logró cambiar los patrones de producción de granos básicos a otro tipo de cultivo. El impacto del gasto agrícola –ligado a la tenencia de la tierra y a la producción agrícola– no motivó significativamente a los productores a transitar de la producción de maíz hacia otros cultivos (Winters y Davis, 2007).

Con Ingreso Objetivo, el Estado todavía interviene en el mercado nacional de maíz, aunque ya no compra las cosechas directamente, sí representa un papel similar al precio de garantía en el mercado, si bien solo para algunos productores. A menudo se describe este programa como una estrategia opaca de proteccionismo selectivo, toda vez que protege a unos cuantos agricultores de la competencia con importaciones más baratas (Fox y Haight, 2010).

⁷⁷ *Op. cit.*

⁷⁸ Javier Usabiaga, entrevista para “Coherencia, Protección social y Agricultura”, 12 de junio de 2015.

⁷⁹ Francisco Mayorga, *idem*.

4.3 Ley de Desarrollo Rural Sustentable y Programa Especial Concurrente: sus propósitos, sus limitaciones

En 2001 se aprobó la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS). En su aspecto formal, la LDRS tiene como principal objetivo promover el desarrollo rural sustentable en el país, propiciar un medio ambiente adecuado y, además, garantizar la rectoría del Estado y su papel en la promoción de la equidad. La LDRS pretende:

“[El] mejoramiento sostenido y sustentable de las condiciones de vida de la población rural, a través del fomento de las actividades productivas y de desarrollo social que se realicen [...] procurando el uso óptimo, la conservación y el mejoramiento de los recursos naturales y orientándose [...] a elevar la productividad, la rentabilidad, la competitividad, el ingreso y el empleo de la población rural.” (Art. 4)

En el diseño institucional de la LDRS, el gobierno federal mantiene el control centralizado de la formulación y distribución de recursos, pero replantea su posición frente a las instancias de participación única y exclusivamente en la implementación.

Pese a representar una innovación importante en materia de coordinación interinstitucional, a más de 10 años de su aprobación, la LDRS no ha sido una herramienta eficaz para superar las inercias institucionales que tienden a profundizar la brecha entre la política social y la productiva. Por su parte, el PEC ha operado más como un conjunto de requisitos y operaciones adicionales a las actividades sectoriales que como un principio orientador, articulador o integrador de la acción pública en el medio rural. En la LDRS no se establecen marcos de referencia comunes que integren criterios sociales, económicos y ambientales para diseñar y evaluar las políticas públicas en conjunto; en su lugar, priva una lógica sectorial agregativa desde el ámbito nacional hasta la esfera local.

Como señala un informe de la OCDE (2007), pese a que la LDRS es una iniciativa multisectorial, el hecho de que SAGARPA tenga un papel predominante imprime una “visión agrícola” y no integral a la política de desarrollo rural. Adicionalmente, como el liderazgo recae en un sector, por ejemplo, en la Comisión Intersecretarial, se limitan las posibilidades de generar compromisos de sus pares en otros sectores. Otro elemento de esta lógica más agregativa que de confluencia es la intención de crear de nueve sistemas y seis servicios nacionales, que representan una carga adicional de trabajo en la que prevalece un carácter enunciativo sobre una reglamentación y funcionamiento efectivos.

La redacción del texto tampoco es favorable a la confluencia de la acción pública: por ejemplo, los objetivos –desglosados en desarrollo económico, capital físico, capital humano y capital social– y las atribuciones –sectoriales y de niveles de gobierno– mantienen un alto nivel de generalidad que permite, por un lado, una gran flexibilidad para la creación de metas y, por otro, operar sin modificar sustancialmente los ámbitos de acción de los organismos públicos. A estas limitaciones se suman la conformación de un texto en términos de *posibilidad* –visiblemente en los artículos 51, 53, 63, 70, 73 y 74, con la formulación en futuro del indicativo de “poder hacer”–, mas no de *obligación* ni compromiso social del Estado, lo que vuelve prácticamente imposible exigir el cumplimiento de los mecanismos de planeación y decisión contemplados en la ley.⁸⁰

⁸⁰ Héctor Robles, entrevista para “Coherencia, Protección social y Agricultura”, 11 de mayo de 2015.

De igual manera, salvo contadas excepciones, el diseño de los programas, financiamiento y reglas de operación se concentran en el nivel federal.

La LDRS sería un instrumento excelente, si en realidad se aplicara, pues, de acuerdo con Javier Usabiaga “está basada en la organización de los productores, en la construcción de mercados, pero sobre todo en formar unidades de producción, más que seguir pensando en productores”.⁸¹ En general, los derechos laborales de las comunidades agrícolas no se reconocen de manera efectiva; lo mismo sucede con los derechos de propiedad de los solares ejidales, en las propiedades agrícolas y en los asentamientos irregulares que, prácticamente, proliferan en todas las comunidades rurales. De ahí que –según Usabiaga– SAGARPA deba dedicarse únicamente a la agricultura o a la alimentación, mientras el desarrollo rural debiera ser una asignatura estatal: en Agricultura “se hacen las cosas muy bien, pero en el lugar equivocado”,⁸² se gasta dinero en donde hay un compromiso político con el producto, y no donde hay una necesidad.

De acuerdo con Francisco Mayorga, durante la discusión de la LDRS se mencionaba que estaban dedicando 24 mil millones de pesos al campo, pero debido a la suma del presupuesto de 13 dependencias.⁸³ En este sentido, aunque las cifras sonaban estratosféricas, su coordinación, su efecto, no era sinérgico sino lo contrario: se neutralizaba un presupuesto con otro. Había también una serie de valores entendidos entre el Ejecutivo y el Legislativo, por ejemplo: “el Ejecutivo manda un presupuesto al campo generalmente corto, y el Legislativo lo acaba aumentando y se cuelga las medallas... entonces un primer tema era cómo entiende el Congreso la política pública del campo: a partir de la política o a través de instrumentos que te permitan hacer lo que quieres: aliviar la pobreza, mejorar los recursos naturales, en fin... tu catálogo de objetivos”.⁸⁴

En cuanto al PEC (contenido como anexo en la LDRS), el primer formato no publicado se dio en 2003, y a partir de 2004 aparece en todos los anexos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Entre los problemas identificados por Héctor Robles fue la gran cantidad de recursos, lo que trajo como resultado mayor desarticulación entre los programas, y un nulo impacto en las condiciones socioeconómicas y productivas del sector rural, pues de 2003 a 2013 no se reportaron mejorías mayores a 4 % en las tres dimensiones de pobreza, en contraste con el incremento de cerca de 170 % del presupuesto.⁸⁵ Pese a estar integrado por más de 150 componentes, son muy pocos los que tienen cobertura en la mayoría de los municipios. En el nivel estatal no se tiene futuro debido al hecho de que el PEC se construye en la federación y no en los estados. El problema es que se crean demasiadas expectativas, sin certeza de cumplimiento.

Por otro lado, Usabiaga considera que el desarrollo rural se compone de tres partes: sociedad, territorio y actividades económicas, y debiera ser estatal, una asignatura local, porque es en ese nivel donde se puede saber mejor qué es lo que la sociedad rural requiere para una mejora continua de su territorio (Usabiaga, 2015).

Por último, la política pública de apoyo a la producción se concentra en muy pocos estados y muy pocos productores. Ejemplo de ello es que Sinaloa, Chihuahua, Tamaulipas, Sonora y

⁸¹ Javier Usabiaga, entrevista para “Coherencia Protección social y Agricultura”, 12/VI/2015

⁸² En entrevista con el exsecretario Usabiaga se refirió a esta frase que adjudica al actual senador de la República, Armando Ríos Piter.

⁸³ Francisco Mayorga, entrevista para “Coherencia Protección social y Agricultura”, 9/VI/2015

⁸⁴ *idem*

⁸⁵ Héctor Robles, *idem*.

Jalisco, entidades que poseen 9 % de las unidades productivas (UP) existentes en el país, concentran 38.9 % del presupuesto de la vertiente de Competitividad, 43.6 % del recurso operado por la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND) y 42.6 % del crédito del Fideicomiso Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA); mientras que a 16 entidades del país (la mayoría del centro y sur) donde se localizan 42.6 % de las UP, sólo les llega 26.2, 20.9 y 17.1 % de dichos apoyos, respectivamente (Robles, 2014).

4.4 Análisis de los principales programas de fomento productivo y protección social

Comparación Progres/Oportunidades/Prospera y ProCampo/ProAgro

Como se observa en el Cuadro 2 del Anexo, las principales modificaciones que ha sufrido Prospera –antes Progres y Oportunidades–, han sido en su metodología, para ampliar su cobertura. Al principio Progres atendía zonas rurales con altos índices de marginación, que validaba con información socioeconómica por hogar y después sometía a consulta en asamblea comunitaria. Con Oportunidades se extendió a zonas urbanas, introduciendo un mecanismo de atención por módulo y por autoselección, lo que en teoría permitiría reducir las exclusiones generadas por la anterior estrategia de ampliación. Finalmente, con Prospera se introduce un módulo de información estadística disponible de las localidades, área geo estadística básica (AGEB), colonias o manzanas generada por INEGI, SEDESOL u otras instituciones, así como una alta demanda ciudadana. Estos cambios dieron por resultado la incorporación de un número considerable de familias al programa, pasando de una población inicial de 150 000 familias en su primer año de implementación a cerca de 6.1 millones de familias a lo largo del país en 2014 (FAO, 2005; DOF, 05 de septiembre de 2014 y 30 de diciembre de 2014; Prospera, s/a).

Otra modificación sustancial ocurrió en el tipo de apoyos. Si bien Oportunidades y Prospera conservaron los tres componentes básicos de Progres –educación, salud y alimentación–, también introdujeron Jóvenes con Oportunidades y Apoyo a Adultos Mayores; en el caso de Prospera⁸⁶ incorporaron cuatro líneas de inclusión: productiva; inclusión laboral, inclusión financiera, e inclusión social.⁸⁷

Por su parte, ProCampo pasó de transferir recursos en apoyo de ingreso de los productores rurales para compensarlos por los subsidios que reciben sus competidores extranjeros y coadyuvar en el combate a la pobreza, contribuyendo al ingreso de las familias pobres rurales, al incremento de la producción y a la productividad de las Unidades Económicas Rurales, incentivando la integración de cadenas productivas, el desarrollo de agrupaciones agrícolas, la inversión en capital físico, humano y tecnológico, la reconversión productiva, los agroinsumos, el manejo poscosecha, el uso eficiente de la energía y el uso sustentable de los recursos naturales con ProAgro (Barrera, A. *et al.*, 2011; FAO, 2011).

Otro punto interesante es que, si bien su cobertura se ha mantenido estable –alrededor de los 2.7 millones de beneficiarios directos–, los apoyos máximos otorgados se han modificado. Con ProCampo, un productor recibía el equivalente en hectáreas de hasta 100 mil pesos por unidad de producción y ciclo agrícola; mientras que con ProAgro, el máximo incentivo por unidad de

⁸⁶ De acuerdo con las reglas de operación (ROP) de Prospera, el apoyo a jóvenes funcionaba como un incentivo para que los jóvenes terminaran sus estudios de educación media superior; el programa de adultos mayores fue un apoyo mensual de 250 pesos por familia beneficiaria donde residiera un adulto mayor de 60 años.

⁸⁷ Entre los objetivos específicos de Prospera se encuentran articular y coordinar la oferta institucional de programas y acciones de política social, inclusive las relacionadas con el fomento productivo, generación de ingresos, bienestar económico, inclusión financiera y laboral, educación, alimentación y salud.

producción y ciclo agrícola será el correspondiente a 80 hectáreas, ya sea como persona física o como integrante de una persona moral (DOF, 2013 y 2014).

Diversos estudios y evaluaciones⁸⁸ a ProCampo y Oportunidades señalan la mejora en los niveles de bienestar de los hogares beneficiarios en términos de consumo, ingreso, diversidad de dieta e ingesta calórica; por ejemplo, se le atribuye hasta un tercio de la reducción de la pobreza por ingresos en zonas rurales y alrededor de 12 % menos casos de anemia en niños menores de dos años (BM, 2010 y 2014). Además, Oportunidades también ha tenido un impacto sobre la inversión en capital humano en términos de matriculación escolar: se incrementó 33 % la probabilidad de cursar educación secundaria y 200 % la tasa de inscripción en educación media superior; además, se registran mejoras en el estado de salud de los beneficiarios: se incrementó 35 % la asistencia a servicios de salud y, en consecuencia, los niños de 0 a 5 años de zonas rurales pasan 20 % menos días enfermos (BM, 2010 y 2014). A estos efectos perseguidos explícitamente por el programa se añaden otros plasmados en una bibliografía incipiente que demuestra, en oposición a los supuestos acerca de los efectos perversos de los programas de transferencias monetarias sobre los esfuerzos productivos, el uso de esos recursos para inversiones remuneradoras. Esta bibliografía busca estimar las dimensiones y condiciones de este fenómeno, pues aunque los efectos de estos programas son heterogéneos, cabe inferir algunos patrones en las decisiones de consumo y productivas a partir de los datos estadísticos de los múltiples ejercicios de muestreo aleatorio y cuasiexperimentales aplicados en la evaluación del programa.

Todd *et al.* (2010), por ejemplo, exploran la relación entre Oportunidades y la producción agropecuaria.⁸⁹ En términos generales, el programa incrementó la probabilidad de consumo de alimentos de alto valor nutritivo producidos por los miembros del hogar, así como la probabilidad de inversión en insumos agrícola y adquisición de animales de cría. Aunque estos resultados varían en función del acceso de los hogares a tierras cultivables en el momento previo al ingreso al programa, el mayor efecto en el aumento del autoconsumo, así como en la expansión de tierras cultivadas y de animales de cría, se produce en hogares que cuentan con superficies menores a tres hectáreas. De esta manera, el acceso a Prospera ayuda a los hogares vulnerables a la inseguridad alimentaria a enfrentar crisis externas, de precios de alimentos, por ejemplo, no solamente mediante las transferencias, sino al fomentar la producción de autoconsumo.

Getler *et al.* (2012) aportan elementos para comprender la lógica de las decisiones de los hogares en condiciones de pobreza de emplear las transferencias monetarias para invertir. En primer lugar, en contexto de las mencionadas limitaciones de liquidez y de acceso a crédito, esos recursos permiten cubrir costos iniciales asociados a emprendimientos de diferente tipo. En segundo lugar, y quizá más importante, es que la entrega de recursos se realiza de forma periódica y genera una fuente constante y confiable de ingresos; entonces, incluso los hogares con mayor aversión al riesgo estarán dispuestos a invertir en actividades más beneficiosas. Los autores argumentan que por cada peso recibido por Oportunidades, los hogares destinan en

⁸⁸ Incluye estudios de Hoddinott y Skoufias (2004), FAO (2005), GEA (2006), Yúnez *et al.* (2007), Winters y Davis (2007), Banco Mundial (2010; 2012), SEDESOL y UACH (2012) y SAGARPA (2012), principalmente.

⁸⁹ Todd *et al.* (2010) desarrollan un estudio en condiciones semiexperimentales a partir del contraste entre grupos de control y grupos que ingresaron al programa entre marzo de 1998 y noviembre 1999. Su propósito fue explorar el impacto de programa en la producción en un lapso de 18 meses de forma indirecta –al establecer el impacto del programa sobre el consumo de alimentos de autoproducción– y directa –al observar los cambios en el uso del suelo, en la posesión de animales de cría y en la producción agrícola–. La lógica de ambos fenómenos es estacional: el consumo de fruta de autoproducción y la inversión en insumos agrícolas tendió a aumentar en otoño, y el consumo de vegetales y la adquisición de animales, en primavera.

promedio 74 centavos al consumo directo y el resto lo invierten en activos productivos, a partir de los cuales –después de 18 meses de participar de los beneficios del programa– el ingreso de esas actividades se incrementa casi 10 %. El estudio de Getler *et al.* (2012), además de contemplar cultivos y cría de animales, considera microemprendimiento no agrícolas, como carpinterías, actividades de albañilería, artesanías y tiendas de abarrotes.⁹⁰

Estos hallazgos son consistentes con el argumento más amplio acerca de la capacidad de los programas de transferencias monetarias para contribuir a enfrentar situaciones de falta de liquidez, permitir inversiones productivas y generar beneficios indirectos adicionales. El aumento en el ingreso implica mayor demanda que a su vez promueve la producción local. El primer estudio en México en probar los efectos multiplicadores de los programas de transferencias alude al ProCampo. Sadoulet *et al.* (2011) demostraron, a partir de datos de panel levantados en 1994 y 1997 en el sector de propietarios ejidales, que los efectos multiplicadores indirectos tras tres años de funcionamiento del programa oscilaron entre 1.5 y 2.6, como reflejo de la capacidad de las transferencias para sortear limitaciones de liquidez y para aprovecharse en opciones de ingreso marginal antes no capturadas.

En el estudio de Sadoulet *et al.* (2011), de nuevo, los efectos multiplicadores son heterogéneos: los menores coeficientes se produjeron, por un lado, entre los hogares con menores problemas de liquidez –por mayor percepción de remesas o mayores niveles educativos– y, por otro, entre los hogares con acceso restringido a tierras de cultivo o indígenas, por el menor rango de oportunidades de inversión. Sin embargo, los autores hacen notar que las iniciativas complementarias son importantes para aumentar las oportunidades de inversión, pues los multiplicadores documentados no son medios efectivos para reducir la pobreza, en tanto tienden a beneficiar a los segmentos de mayores ingresos. Oportunidades y ProCampo otorgan transferencias monetarias directas, pero ambos operan de manera distinta –focalización, condicionalidades y pagos– y sus objetivos son potencialmente contradictorios, pues mientras el primero se vincula con inversiones en consumo y capital humano de los niños y jóvenes, el segundo promueve las actividades productivas agrícolas.

Según algunas estimaciones, alrededor de 20 % de los hogares beneficiarios de Oportunidades reciben ProCampo; sin embargo, el efecto de ambos programas muestra resultados mixtos. Por un lado, Todd *et al.* (2010) sostienen que ambos programas son intercambiables en relación con algunos resultados (producción de cereales y uso de la tierra, por ejemplo). También existen complementariedades, pues los hogares receptores de ProCampo tienden a invertir recursos de Oportunidades para diversificar cultivos y actividades primarias (producción de frutas, cría de animales e insumos agrícolas). Por otro lado, la operación de los programas puede generar tensiones en el cumplimiento de condicionalidades: según Handa *et al.* (2010), entre los hogares que se benefician de Oportunidades, los que también participan en ProCampo tienden a presentar niveles más altos de ausentismo en las consultas médicas obligatorias, sobre todo durante las épocas de labores agrícolas y entre los hogares con mayores tierras cultivables. Así, los objetivos de ambos programas entran en conflicto y el programa agrícola se impone sobre el de capital humano.

¿Importan las condicionalidades? El caso de Oportunidades

⁹⁰ Según las observaciones en la base de datos de Getler *et al.* (2012), un panel con datos de 506 comunidades encuestadas semestralmente entre 1998 y 2003, el efecto agregado de estas inversiones después de cinco años y medio aumentó el consumo de los hogares beneficiarios en un grado tal que si se proyecta a nueve –tiempo estimado de participación mínima en el programa– existen pocas probabilidades de revertir el nivel de pobreza del hogar a las condiciones previas al ingreso al programa.

Se argumenta en teoría que las características de los beneficiarios de los programas sociales influyen en la significancia y magnitud de los resultados, y que las condicionalidades funcionan como un mecanismo para inducir una respuesta en su comportamiento; es decir, los criterios de elección y la condicionalidad importan, ya sea positiva o negativamente. ¿Qué muestra la evidencia empírica respecto de dicha concepción en el programa Oportunidades?

Desde sus inicios, Oportunidades (Progresá) establecía que para el logro de sus objetivos era fundamental la corresponsabilidad: “la convicción plena de parte de los padres de familia sobre el beneficio que traen consigo las acciones del Programa y de que su activa participación es primordial para que sean efectivamente de provecho” (DOF, 2000). La retórica del programa apuntaba a medidas preventivas para no sustituir ni aminorar sus esfuerzos para lograr la superación de sus hijos. En el programa Oportunidades, en un marco de “elección informada”: “...los apoyos representan una inversión temporal en las familias [...] para fortalecer las capacidades de las personas, evitando que dependan permanentemente de los beneficios otorgados” (DOF, 2000).

Por tal motivo, el programa establecía una serie de condicionalidades a los beneficiarios bajo pena de interrupción (de los apoyos) en caso de incumplimiento:

“Al incorporarse al programa, las familias se comprometen: inscribir a los menores de 18 años, que no hayan concluido la educación básica, en las escuelas de educación primaria o secundaria y apoyarlos para que asistan en forma regular a clases y mejoren su aprovechamiento; registrarse en la unidad de salud que les corresponda y cumplir con las citas periódicas que les indique el personal de salud para seguir las acciones del Paquete Básico de Servicios de Salud; asistir a las pláticas mensuales de educación para la salud, convocadas por la unidad de salud; y, destinar los apoyos monetarios para el mejoramiento del bienestar familiar, en especial la alimentación de los hijos y para su aprovechamiento escolar. El incumplimiento de los compromisos de asistencia a los servicios de educación y salud lleva a la suspensión de los apoyos” (DOF, 2000).

Las evaluaciones de impacto revelan que el programa provocó cambios positivos considerables en el consumo de alimentos, en especial aquellos altamente nutritivos como frutas, vegetales y proteínas de origen animal (Hoddinott *et al.*, 2000, citado en Todd, Winters, y Hertz, 2010). Más aún, Oportunidades también tuvo un impacto sobre la inversión en capital humano en términos de matriculación escolar y mejoras en el estado de salud de los beneficiarios (Winters y Davis, 2007). Se pensó que en Oportunidades las condicionalidades actuarían como mecanismo para inducir que los beneficiarios en mejor situación se autoeligieran para salir del programa al crear un costo para la participación en el mismo. Además, Hoddinott y Skoufias (2004) incluyen un hallazgo que llamaron “efecto pláticas”, y lo describen como un cambio en el comportamiento inducido por la participación de los beneficiarios en las pláticas de salud y nutrición que están obligados a atender (citado en Handa y Davis, 2006).

La crítica más recurrente a los programas de transferencias condicionadas como Oportunidades (ahora Prospera) va en el sentido de que para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza se invierte en los menores de edad, en lugar de mejorar la productividad de los adultos. Por un lado, la acumulación de capital humano en los niños puede tardar años, incluso una generación, para ver resultados concretos; por otro, como se demanda gran cantidad del tiempo de los adultos vía condicionalidad (responsabilidades con el programa), se crean conflictos potenciales con la disponibilidad de mano de obra, y por tanto, la posible generación de ingresos para el hogar.

En otras palabras, este tipo de programas tiende a ignorar la construcción de capital humano o capital productivo en adultos que ya han pasado la edad escolar, y para quienes la acumulación de capital productivo “aquí y ahora” es la tierra o los activos no agrícolas, con lo cual se tendrían impactos en los plazos corto y largo sobre el combate a la pobreza, toda vez que la inversión productiva de las transferencias permitiría a las familias sostener el impacto de los apoyos que no pueden continuar indefinidamente (Handa y Davis, 2006; Winters y Davis, 2007; Todd, Winters y Hertz, 2010).

También se menciona el peso administrativo de monitorear dichas condicionalidades. En particular en países con estructuras institucionales frágiles –como México–, el cuestionamiento es en el sentido de si estos mecanismos son adecuados, y si acaso lo son, cuál es, entonces, el mecanismo de monitoreo más adecuado dados los costos, las estructuras institucionales y su capacidad (Handa y Davis, 2006). Al respecto, Caldes *et al.* (2004) al revisar la estructura de los costos relacionadas con la ejecución del programa Oportunidades, detectaron que tan solo por revisar las condicionalidades se usaba 18 % de los costos totales del programa –transferencias netas– (citado en Handa y Davis, 2006).

Como se aprecia, el alivio de la pobreza en el corto plazo y el desarrollo de capital humano a largo plazo encabezan las discusiones de política respecto de la pertinencia de las condicionalidades. Si bien estas han “asegurado”, en cierto sentido, el piso mínimo social deseado por el programa, no han garantizado una salida “efectiva” de la pobreza. Esta deficiencia reconoce las necesidades de la generación actual de adultos pobres, exponiendo una brecha clara en las políticas de desarrollo rural en México.

De acuerdo con Handa y Davis (2006), un programa diseñado para aliviar la pobreza en el corto plazo retiraría a los beneficiarios en cuanto abandonaran el umbral de pobreza delimitado por el propio programa, o mediante la implementación de límites de tiempo estrictos para recibir apoyos, con la intención de reducir el riesgo de crearles una dependencia. En el largo plazo, un programa mejoraría el capital humano entre los sectores pobres si los apoyos se otorgaran por “ciclos de capital humano completado”; es decir, el apoyo se daría mediante los estudios, –primaria o secundaria–, y se graduarían automáticamente coincidiendo con el ciclo de estudios completados por las niñas y niños.

Incidencia productiva: ¿transferencias, subsidios o proyectos?

Para hablar de ProCampo e Ingreso Objetivo⁹¹ es necesario considerar que en 1989 el gobierno dejó de ofrecer los precios de garantía y comenzó la apertura del comercio internacional, lo que dejó un vacío que el sector privado no estaba preparado para llenar. En 1991 se creó el órgano administrativo desconcentrado Apoyo y Servicios a la Comercialización (Aserca)⁹² para ayudar a los productores comerciales con dificultades para comercializar sus cosechas y para distribuir pagos compensatorios a productores de granos en general, incluso a productores campesinos de subsistencia (Fox y Haight, 2010).

Las metas de ProCampo eran aumentar la competitividad, elevar los ingresos rurales, modernizar los sistemas de comercialización, incentivar cambios hacia cultivos de valor más alto, fomentar la certeza económica, entregar subsidios a los productores campesinos antes excluidos por los precios de garantía y fomentar la conservación de suelos, agua y bosques. Era el programa más conocido de la dependencia (Fox y Haight, 2010). Desde luego, una debilidad de este programa fue establecer más objetivos de los que realmente podía cumplir. Aserca también contaba con un paquete complejo de programas de subsidios a la comercialización conocido como Ingreso Objetivo. Este programa otorgaba como compensación la diferencia entre el precio al inicio del proceso productivo y el precio del mercado. Si durante el periodo 1991-2000 fue pertinente pues cubría diferentes estados y cultivos de un año a otro, después una porción del programa se orientó a pagar la diferencia entre precios nacionales y de importación directamente a grandes productores (Fox y Haight, 2010).

En contraste con los propósitos pensados en dichos programas, Merino (2010) señala que las evaluaciones realizadas tanto de Ingreso Objetivo como de ProCampo no permiten analizar el impacto total en la variación de los ingresos y la capitalización de las unidades de producción de los beneficiarios, toda vez que se basan en la percepción de los productores apoyados⁹³ y no se encuentran desagregadas por estados y municipios.

Aunque ProCampo parece inducir a la inversión en actividades productivas mediante la provisión de liquidez a los hogares rurales, Cerón Monroy (2008)⁹⁴ indica que los productores no han cambiado sus patrones de producción de granos básicos a otro tipo de cultivo: de 1995 a 2005, únicamente 14 % de los beneficiarios cambió el uso de su tierra. Dicho porcentaje equivale a productores que tienen más de 5 has de riego. De igual forma, Winters y Davis (2007) mencionan que el impacto del gasto agrícola –ligado a la tenencia de la tierra y a la producción agrícola– no parece haber motivado significativamente a los productores a transitar de la producción de maíz hacia otros cultivos. Esto puede explicarse por una preocupación en la duración de los proyectos o en el deseo de mantener el apoyo del programa y ser elegible en futuros programas.

⁹¹ Véase el Anexo, Recuadro 6: “Comparativo ProCampo e Ingreso Objetivo”.

⁹² A partir de abril de 2012, Aserca cambia de nombre a Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios.

⁹³ Jonathan Fox (2010), indica que cuando las evaluaciones oficiales levantan encuestas para precisar la satisfacción de los beneficiarios de ProCampo o Ingreso Objetivo, únicamente preguntan a los que reciben dinero y no encuestan a los miembros de la población objetivo, quedaron fuera. Véase Jonathan Fox, 2010, “Siete mitos sobre subsidios agrícolas mexicanos”, ponencia presentada en: Transparencia y Rendición de Cuentas en los Subsidios Agrícolas: Políticas Públicas y Modelos de Desarrollo Rural”, Facultad de Economía, UNAM, México.

⁹⁴ Cerón Monroy, Hazael (2008), “El programa de Apoyos Directos al Campo (ProCampo) y la reconversión de cultivos básicos en México. Un modelo de sobrevivencia”, El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos, tesis de Maestría, México, citado en Merino (2010).

El mayor número de beneficiarios tanto de ProCampo como de Ingreso Objetivo se ubican en el sur de México; sin embargo, los montos de los subsidios se concentran en el norte del país.⁹⁵ Merino (2010) argumenta que dicho fenómeno debió incrementar la competitividad, producción y productividad de los estados del norte-occidente; y que los del sur-centro, debieron reducir sus índices de pobreza sustancialmente. No obstante, ninguna de las dos cosas ocurrió.

Entre 2000 y 2009, cuatro estados del norte (Chihuahua, Sonora, Tamaulipas y Sinaloa) concentraron 72.6 % de los pagos totales de Ingreso Objetivo. Si bien los principales beneficiaron de ProCampo son productores minifundistas (86 % de ellos tenía menos de 5 hectáreas), también es cierto que continúa excluyendo a los “más pobres entre los pobres”. Según el análisis de John Scott de los resultados de una encuesta de hogares que efectuó Oportunidades en localidades de bajos ingresos en 2004, ProCampo solo llega a 7 % de los que tienen menos de una hectárea, y a 19 % de quienes tienen entre una y dos hectáreas.

Al respecto, Robles (2014) menciona incluso que los montos per cápita que se destinan a los municipios más pobres, tienden a ser demasiado bajos como para permitir la capitalización de las unidades de producción. Por ejemplo, los beneficiarios que habitan municipios sin población indígena reciben 8 323 pesos, y los que viven en municipios de muy alta marginación y en municipios indígenas,⁹⁶ 3 581 y 3 747 pesos, respectivamente. Los apoyos de corte asistencialista predominan entre la población indígena (68.3 %), y pierden importancia los destinados al fomento productivo (apenas 23.8 %). El problema no es menor debido a que 25.2 % de las UP se concentran en dichos municipios.

Finalmente, aun cuando ProCampo es el programa de subsidios más progresivo, no ha conseguido de manera estable ni permanente el logro de sus objetivos. Es decir, pese a ProCampo no han mejorado sustancialmente los niveles de vida de sus beneficiarios ni se ha reducido la desigualdad de condiciones entre productores; tampoco Ingreso Objetivo ha logrado incrementar sustancialmente la competitividad ni el rendimiento económico en el campo mexicano.

Es más, con Ingreso Objetivo, el Estado aún interviene en el mercado nacional de maíz, pues aunque ya no compra las cosechas directamente, sí desempeña un papel similar al precio de garantía en el mercado, si bien solo para algunos productores. Fox y Haight (2010) describen Ingreso Objetivo como una estrategia opaca de proteccionismo selectivo, toda vez que protege a unos cuantos agricultores de tener que competir con importaciones más baratas. En general, son los productores medianos y grandes quienes aprovechan estos programas por distintas razones, entre las que destacan las siguientes: escaso acceso a la información sobre procedimientos y requisitos con que cuentan los pequeños productores para acceder a ellos; la idea generalizada entre los funcionarios que operan esos programas de que los pequeños productores no tienen potencial productivo suficiente; y el diseño de los programas, que favorece implícitamente a unidades productivas más grandes.

⁹⁵ Ingreso Objetivo concentra 90 % de sus apoyos en el decil más rico de los productores, mientras que ProCampo lo hace 33 %, de acuerdo con John Scott.

⁹⁶ La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) define como municipio indígena aquellos con 40 % y más de población indígena.

Mecanismos de financiamiento en pequeña escala: cobertura rural y limitaciones

En la década de 1980, la pérdida de rentabilidad de las actividades agropecuarias, la inflación, las altas tasas nominales de interés (1983-1989), y el cúmulo de malos manejos administrativos y actos de corrupción ocasionaron elevados índices de morosidad y cartera vencida. Esta situación se agravó con la crisis general del sistema financiero en 1994-1995, lo que ocasionó una oleada de quiebras en las organizaciones económicas del sector agropecuario y pesquero, así como una sucesiva contracción del flujo de financiamiento. Hoy por hoy, los sistemas de financiamiento rural dependen en gran medida de recursos públicos,⁹⁷ la multiplicidad de normatividades y figuras legales no han permitido una operación más sencilla o simplificada del sistema y, en general, la oferta de servicios financieros presenta sesgos en detrimento de los pequeños productores. Los cambios en el modelo de financiamiento rural a partir de 1990 han implicado una importante reducción de la cobertura; según los censos agropecuarios, mientras en 1991 19 % de las unidades de producción agrícola o forestal (UP) tenía acceso a crédito, seguro o ambos; en 2007, solo 4 % de las UP tuvieron acceso a ellos (INEGI, 1991 y 2007). La contracción del crédito en el medio rural se relaciona con un problema más amplio de escasa oferta de servicios financieros formales, que ha fortalecido las redes informales de prestamistas o usureros que proveen recursos a un alto costo.

A partir de 1990, según Coneval: “los gobiernos [...] se han enfocado más en promover y facilitar el desarrollo del sector de forma indirecta: en vez de ofrecer servicios financieros directamente al público, han brindado apoyo a instituciones financieras privadas para incentivar y permitir que éstas le otorguen sus servicios financieros a la población, es decir, han actuado como banca de segundo piso.” (Coneval, 2012: 21) Dos instituciones públicas dominan la oferta formal de servicios financieros en el medio rural: Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA) –como banca de segundo piso– y Financiera Rural (FinRural), organismo de primer y segundo piso creado en 2003, tras el desmantelamiento del Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural). Estos cambios, cuyo énfasis ha sido el saneamiento de las finanzas del sector, no han estado exentos de sesgos políticos y cierta opacidad en la distribución de recursos.⁹⁸ Un estudio del periodo 2005-2010 señala que si bien el monto global del financiamiento de ambas instituciones aumentó en términos reales 44 %; de cada 100 pesos colocados, 84 correspondieron a FIRA y 16 a FinRural (Meza, 2013).

En la última década, FIRA fue la institución más importante en términos de expansión de recursos y de prestatarios. De 2004 a 2011 experimentó un crecimiento medio anual de 13.35 % en el número de productores atendidos y de 7.5 % en el volumen de préstamos (Meza, 2013). FIRA ofrece recursos crediticios de segundo piso y garantías crediticias con el fin de “ampliar los flujos de fondeo a través de intermediarios financieros privados rurales, y fortalecer la estructuración y el acompañamiento de proyectos de inversión de los pequeños productores con servicios de capacitación y asistencia técnica” (Coneval, 2012:42). Al ser una banca de

⁹⁷ La banca comercial ha mostrado poca inclinación a desarrollar financiamiento a actividades primarias con recursos propios y pocas cuentan con áreas administrativas especializadas en este segmento, por lo que sus servicios se restringen a fungir como intermediarias de los organismos financieros públicos del sector agropecuario o rural. Esta tendencia se confirma al observar que en 2015, las actividades agropecuarias, acuícolas y pesqueras representan solo 1.9 % de la cartera vigente de sector bancario privado (Banxico, 2015).

⁹⁸ En consonancia con la apertura del mercado y la liberalización, el modelo de financiamiento rural en México ha transitado del crédito dirigido con criterios político-electoral, y tasas de interés controladas y subsidiadas a una banca estatal con cuatro rasgos distintivos: 1) operación más autónoma pero sin criterios de inclusión social 2) mecanismos de administración con carteras de riesgos mínimos, 3) imperativo de rentabilidad y 4) supervisión de autoridades monetarias (de la Vega *et al.*, 2013).

“segundo piso”, opera por medio de intermediarios financieros, cuya infraestructura y conocimiento regional permite mayor penetración. Sin embargo, la orientación de FIRA a financiar cadenas de valor –producción, comercialización y actividades complementarias– implica una concentración en la regiones occidente, noroeste y norte de país, donde se encuentran los sistemas de producción intensiva (Esquivel, 2008).

FinRural es la segunda institución más importante en el financiamiento rural. Su objetivo es “propiciar condiciones para la recuperación del nivel de vida en el medio rural mediante la oferta de financiamiento, asesoría y capacitación en beneficio de los productores rurales” (Coneval, 2012:42). Esta institución ha tenido una expansión limitada, pues sus tasas de interés así como sus costos de operación y riesgo suelen ser mayores (Meza, 2013). FinRural opera tanto en primer como segundo piso, por lo que compite con sus propios dispersores que suelen ser más pequeños. FinRural opera el mayor monto de crédito por medio de intermediarias financieras no bancarias, sin embargo, al igual que FIRA, el destino suelen ser los estados del norte como Tamaulipas, Chihuahua, Durango, Sonora, Coahuila y Sinaloa (Meza, 2013).

En FIRA y FinRural, el tipo de crédito muestra una tendencia a orientar descuentos hacia el avió (86 %) y en menor medida hacia los créditos refaccionarios (14 %). Esta tendencia puede entenderse de dos maneras: como reticencia de los productores a solicitar préstamos de largo plazo, probablemente heredada de las experiencias de endeudamiento crónico de la década de 1990, o por la competencia de subsidios a “fondo perdido” (no reembolsables) de programas públicos (de la Vega *et al.*, 2013). En general, hay evidencias para contemplar la posibilidad de complementariedades entre créditos refaccionarios y subsidios a la infraestructura y equipamiento de las unidades productivas. No obstante, la falta de diseños integrales y coordinación tienden a provocar que “los programas de transferencias no reembolsables sean de carácter transitorio y a que instituciones financieras del Estado y programas que ofrecen microcrédito compitan entre sí, inhiban la posibilidad de lograr sus metas individuales y mermen la capacidad de alcanzar un sistema financiero completo e incluyente” (Coneval, 2012:64).

Las microfinanzas en México son un fenómeno relativamente reciente en comparación con otros países de América Latina. La Iglesia católica promovió las primeras experiencias de cajas populares, con escasa participación de los gobiernos. Esta situación cambió a partir de 1991, con las modificaciones legales para incluir a las sociedades de ahorro y préstamo como intermediarios financieros regulados, con facultad exclusiva de otorgar créditos a sus miembros (Lozano *et al.*, 2014). A partir de entonces se han dado cambios constantes en las normatividades, lo que se refleja en una gran diversidad de figuras legales y constantes dificultades para una regulación efectiva del sistema.

Los principales ordenamientos del segmento son la Ley de Ahorro y Crédito Popular (2001) y la fracción reformada en 2006 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito. Ambos marcos legales han tenido un impacto profundo en direcciones contrarias: la primera se creó para proteger el ahorro popular, al establecer obligaciones de regulación y seguros de depósitos en sociedades que captan ahorro y emiten crédito. La adopción de tales medidas ha sido un proceso lento, por lo que muchas organizaciones se han inclinado por adoptar el modelo emanado de las reformas de 2006. El móvil de esta segunda reforma fue la desregulación por medio del fomento de organismos financieros que no captan recursos del público, se orientan exclusivamente al otorgamiento de crédito y, por tanto, no son regulados

(ProDesarrollo, 2013).⁹⁹ Esto ha generado problemas persistentes, por un lado, de altos costos de gestión y regulación que se transfieren a las tasas de interés de los usuarios; y por otro, desconexión entre el ahorro y colocación de crédito, situación que atañe por igual a FIRA y FinRural.

A pesar de un crecimiento sustancial de las instituciones microfinancieras y algunos casos de redes de innovación financiera que muestran la viabilidad y rentabilidad de vincular el crédito al ahorro en zonas de pobreza, el saldo es más de tareas pendiente que éxitos.¹⁰⁰ Según un especialista en el tema: “se trata de un sector disperso, heterogéneo y diseminado al que le falta orden; es decir, un marco legal de aplicación general y sencilla que ofrezca claridad y certidumbre para el desempeño del sector” (Esquivel, 2008: 187). El factor limitante decisivo es que las tasas de interés de las instituciones microfinancieras suelen ser mucho más altas que las de los bancos convencionales, sobre todo por los costos de gestión y los riesgos que implica prestarle a clientes de bajos ingresos (Esquivel, 2008; Meza, 2013). Así, la inclusión financiera aún es limitada, en especial en las áreas rurales. Según la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2012, en localidades de menos de 15 mil habitantes solo 22 % de los adultos afirma tener al menos un producto de ahorro formal, y 17 %, ser usuarios de un mecanismo de crédito formal (INEGI, 2012).

⁹⁹ La LACP (2011) provocó la migración paulatina de algunas asociaciones civiles a las figuras de Sociedad Financiera Popular (Sofipo) o Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamos Social (SCAPS), a partir de 2006, ha crecido exponencialmente el número de sociedades que adoptaron la figura de Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (Sofome), en tanto intermediarias financieras no reguladas.

¹⁰⁰ Véase el Anexo, Recuadro 7: “Modelos asociativos de financiamiento rural: el caso del Sistema de Microbancos Rurales (SMB-Rural)”.

5. Principales lecciones y hallazgos

La teoría del cambio que prevaleció en México respecto del medio rural y su papel en el desarrollo general del país (desde 1940 a 1970) fue plenamente coherente con las políticas de fomento productivo implementadas en el medio rural. Por ausencia, se podría decir que las políticas de protección social tenían un carácter reactivo y solo en la década de 1970 hubo una política social activa, pero sobre todo para poblaciones indígenas, con el término genérico de combate a la marginación social. A partir de la década de 1990 y hasta la fecha, conforme a la misma teoría del cambio, se establece con mayor claridad la disociación de las políticas de protección social y de fomento productivo. La primera tiene el propósito de administrar la pobreza, y la segunda, de buscar el desarrollo empresarial de algunas regiones y productos guiado por las demandas del mercado. Así, la primera lección es que sin cuestionar directamente la teoría del cambio que subyace en distintos momentos del desarrollo del país e incluso en el contexto de rutas de desarrollo diferentes –una orientada por intervenciones estatales a una economía cerrada; otra, por las fuerzas de mercado a una economía abierta–, el resultado en todos los casos ha sido la supeditación de unas políticas a otras, la desarticulación en sus objetivos y la fragmentación en la implantación.¹⁰¹

Justo por la prevalencia de esta teoría del cambio, se genera casi en automático una dependencia del sendero, que adquiere dos dimensiones. Por una parte, la dependencia del sendero de las instituciones derivadas de las décadas de existencia de una secretaría de agricultura con diferentes denominaciones, pero siempre marcado por un enfoque “productivista”.¹⁰² Por otro lado, la implantación de SEDESOL acontece en un momento en que se suponía que los afectados por las reformas estructurales lo serían temporalmente, hasta que las propias fuerzas del mercado los reorientaran a otras actividades y empleos. Esto no necesariamente fue incorrecto, solamente que la dinámica de los mercados también generó el inmenso espacio de las actividades informales, incluso ilegales, como el narcotráfico.

La otra dimensión de la dependencia del sendero es, en términos de la conjunción de reglas formales, normas informales y mecanismos de aplicación efectiva de las leyes.¹⁰³ Particularmente importante –y no solo por la proclividad a la corrupción, que no es privativa del ámbito rural ni de México– es el papel –pocas veces incorporado en el análisis de la incidencia de las políticas públicas– de las normas informales¹⁰⁴ en la puesta en marcha de leyes, programas, proyectos. En la falta de coherencia entre política social y política productiva en el medio rural –y en las distintas dimensiones que planteamos en este estudio–¹⁰⁵

¹⁰¹ Como lo ha señalado en diversas ocasiones Rolando Cordera, la supeditación de la protección social al fomento productivo fue expresión de una coalición desarrollista estabilizadora, mientras que lo contrario ha sido resultado de una coalición del “estancamiento estabilizador”.

¹⁰² Con este término nos referimos a una visión que distingue entre agricultores que tienen potencial productivo y los que no lo tienen. La manera de distinguirlos puede parecer objetiva o subjetiva, ideológica o aparentemente neutral: la define la “vocación agrícola de la tierra”, el mercado u otros aspectos. Las respuestas no son tan relevantes, pues lo equivocado es la pregunta misma. La pregunta no es quiénes tienen potencial y quiénes no en el campo, sino en qué condiciones –políticas, económicas, sociales, a partir de intervenciones o de regulaciones de mercado– puede aprovecharse un determinado potencial productivo en un determinado territorio.

¹⁰³ Douglass North para enfrentar la crítica a su concepto de dependencia del sendero como un concepto determinista, introduce en *Understanding the Process of Economic Change* (2005) el término “andamios humanos” –*human scaffolds*– compuesto de capital físico y capital humano ligado con las instituciones que se crean a partir de un sistema de creencias. Insistirá mucho el autor en la interacción entre el sistema de creencias y el marco institucional (2005: 48-65).

¹⁰⁴ Particularmente interesante es la visión que sobre reglas informales mantiene Elinor Ostrom (2005).

¹⁰⁵ Primer apartado de este estudio.

desempeñan un papel decisivo las “culturas burocráticas”. Estas se reproducen en las agencias gubernamentales que conducen ambos aspectos, se transmiten a través del personal de oficina y de campo que ejecuta las intervenciones, y se recrean en la interacción entre agentes públicos y agentes privados.

Los talleres de campo en los que participamos en una entidad del país –el estado de Puebla–¹⁰⁶ y en una región de extrema pobreza rural –Sierra Negra– que combina fenómenos analizados en términos generales en este estudio –migración, multiactividad en los hogares rurales, y falta de coherencia y coordinación institucionales– confirman el principal hallazgo de este trabajo. El obstáculo primordial para avanzar de manera sostenida en la perspectiva de erradicar la pobreza rural radica en la presencia de tres tipos de inercias. La *inercia institucional*, que reproduce la división de funciones entre política de protección social –administrar la pobreza– y política de fomento productivo –con cualquier retórica se trata realmente de apoyar a los agricultores y agroindustriales con mayor capacidad de captura de las instancias gubernamentales que diseñan y ejecutan programas y proyectos–. La *inercia de los agentes gubernamentales* que laboran en el marco de esas reglas de juego –desde funcionarios de alto nivel hasta promotores de campo– pero que en general asumen esa división del trabajo y en general eluden por esa propia inercia formas de articulación de programas y proyectos. Y por último la *inercia de los llamados “beneficiarios”*, que asumen esa división de tareas, y en consecuencia se presentan como recolectores en pequeña escala de rentas institucionales de programas generalmente fragmentados.

¿Desde cuándo operan estas inercias? De acuerdo con este estudio, aunque el clientelismo y la manipulación con fines electorales han sido comunes en programas gubernamentales rurales, la desagregación de demandas y la fragmentación de actores sociales ha sido la consecuencia de una batería de políticas que se diseñaron en la década de 1990. Estas políticas partían del supuesto de que toda forma de organización social devendría en un mecanismo de distorsión del funcionamiento de los mercados. El famoso *dictum* de Margaret Thatcher –la sociedad no existe, solo los individuos y las familias– se tradujo en un desprecio hacia las formas de expresión gremial o comunitaria autónomas –cuando no en una deliberada intención de debilitarlas– y en un confinamiento de las estructuras corporativas oficialistas a negociaciones marginales del gobierno con las cúpulas dirigentes. La mayor parte de las corporaciones oficialistas aceptaron esta nueva función –estrechamente gremialista– a cambio de mantener privilegios económicos y políticos para sus dirigentes.¹⁰⁷ Pero el mayor cambio en esa dirección vino con el énfasis de los programas tanto sociales como de fomento productivo en un esquema de operación sustentado en transferencias líquidas, listas individualizadas de beneficiarios –sin consideración alguna a los nexos orgánicos de estos con sus comunidades de procedencia– e impulso de organizaciones no gubernamentales para desempeñar funciones que el Estado abandonaba. En el caso de programas de fomento productivo se añadieron dos elementos que terminaron por desempeñar un papel decisivo en la fragmentación y debilitamiento del tejido social. La promoción de bufetes técnicos generalmente compuesto por antiguos empleados públicos para realizar proyectos a nombre del gobierno y, supuestamente, también de los beneficiarios. Este mecanismo y el establecimiento de un abigarrado y hasta

¹⁰⁶ Del 5 al 7 de agosto de 2015 participamos en visitas, reuniones y talleres en ocho comunidades de la Sierra Negra de Puebla, estado del centro de México.

¹⁰⁷ En otros casos optaron por independizarse del gobierno durante la primera alternancia e incluso constituir un partido político específico, el más notorio de los cuales fue el del poderoso Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

extravagante conjunto de reglas para postular y acceder a los fondos de distintos programas – las llamadas reglas de operación (ROP), han sido la clave de captura de rentas y en general de espacios de corrupción.

La fragmentación como fenómeno central en el campo mexicano y en sus interacciones conduce a la necesidad de una profunda reforma del Estado y sus instituciones, así como de la sociedad y sus distintas y plurales formas de expresión y representación. El punto de arranque sería migrar de una política de subsidios compensatorios regresivos a una política de bienes públicos. Por ello, al final de este estudio mencionamos brevemente dos programas y una estrategia que, aun con sus limitaciones y defectos, son ejemplos promisorios del esfuerzo que se requiere realizar desde el gobierno y desde la sociedad. Parecería entonces que el nombre del juego es: *articular*: articular políticas públicas, actores, regiones, agencias, conocimientos y voluntad política.

Referencias

Diario Oficial de la Federación¹⁰⁸

- DOF, 25 de julio de 1994. Decreto que regula el Programa de Apoyos Directos al Campo denominado ProCampo.
- , 15 de marzo de 2000. Acuerdo que establece las reglas de operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá). Documento en línea, consultado el 13 de junio de 2015.
- , 30 de mayo de 2001. Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.
- , 20 de febrero de 2002. Reglas de operación del Programa de Apoyos Directos al Campo (ProCampo), para los ciclos agrícolas primavera-verano 2002 y otoño-invierno 2002-2003.
- , 31 de mayo de 2007. Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.
- , 23 de abril de 2010. Acuerdo por el que se modifican, adicionan y derogan diversas disposiciones de las reglas de operación del Programa de Apoyos Directos al Campo, denominado ProCampo. Documento en línea, consultado el 6 de junio de 2015.
- , 20 de mayo de 2013. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
- , 22 de enero de 2013. Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre.
- , 18 de diciembre de 2013. Acuerdo por el que se dan a conocer las reglas de operación del Programa de Fomento a la Agricultura de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- , 12 de febrero de 2013. Acuerdo por el que se modifican, adicionan y derogan diversas disposiciones de las reglas de operación del Programa de Apoyos Directos al Campo, denominado ProCampo, Productivo.
- , 14 de febrero de 2014. Acuerdo por el que se emiten los lineamientos generales para la operación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
- , 28 de diciembre de 2014. Acuerdo por el que se dan a conocer las reglas de operación de los programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para el ejercicio fiscal 2015.
- , 30 de diciembre de 2014. Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación de Prospera, Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2015.

¹⁰⁸Disponible en: www.dof.gob.mx.

———, 05 de septiembre de 2014. Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de Prospera, Programa de Inclusión Social.

Bibliografía

- Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social. 2013. Organismos de integración financiera rural: Sociedades Financieras Comunitarias, documento de trabajo. Disponible en: http://era-mx.org/biblio/AMUCSS_SOFINCOs_2013.pdf.
- Arzaluz Solano, S. 2013. “La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos: Notas a partir del Premio Gobierno y Gestión Local”, en *Gestión y Política Pública*, 22(1): 161-202.
- Banco de México. 2015. Base de datos: Financiamiento e información financiera de intermediarios financieros. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx>.
- Banco Mundial. 2002. “La pobreza rural en México”, en *Generación de Ingreso y Protección Social para los Pobres*, World Bank, Washington, D. C. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICO/Resources/La_Pobreza_Rural_en_Mexico.pdf.
- 2009. *Análisis del Gasto Público en el Desarrollo Agrícola y Rural*, informe núm. 51902-MX.
- 2010a. *La pobreza rural en México*, World Bank, Washigton, D.C.
- 2010b. “Financiamiento adicional para el respaldo al proyecto *Oportunidades*”, documento de información sobre el proyecto (DIP), etapa de evaluación inicial, informe núm. AB5890, 18 de agosto de 2010.
- 2014a. “México. Sistema de Protección Social”, documento de evaluación inicial del proyecto, informe núm. PAD933-MX. Disponible en: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2015/03/16/000442464_20150316152949/Rendered/PDF/PAD9330PAD0SPANISH0Box385445B00OUO090.pdf.
- 2014b. “Un modelo de México para el mundo”, *Noticias*, 19 de noviembre de 2014.
- Barrera, A. 2011. “Tendencia de la producción agrícola de México, 1970-2007. Una perspectiva desde los censos agrícolas” en Palacio, V., Almaguer, G. y Muñoz, M. (coords.). 2011. *El campo mexicano: 1970-2007. Un análisis a partir de los censos agrícolas, ganaderos y ejidales*, MundiPrensa y Universidad Autónoma Chapingo, México.
- Barrientos, A. 2012. “Social Transfers and Growth: What Do We Know? What Do We Need to Find Out?” en *World Development* 40(1):11–20.
- Berdegú, J., Carriazo, F., Jara, B., Modrego, F. y Soloaga, I. 2012. *Ciudades, territorio y crecimiento inclusivo en Latinoamérica: Los casos de Chile, Colombia y México*, documento de trabajo, núm. 18, RIMISP, Santiago de Chile.
- Berdegú, J. y Proctor, F.J. 2015. *Ciudades en la transformación rural*, documento de trabajo 122, RIMISP, Santiago de Chile.

- Berdegú, J. A., Franco, G., Gordillo, G., Robles, H., Scott, J., Soloaga, I., Toledo, C. y Yúnez-Naude, A. 2015. *Territorios Productivos: un programa articulador para reducir la pobreza rural a través del incremento de la productividad, la producción y los ingresos*, RIMISP, Santiago de Chile.
- Berdegú, J., Gordillo, G y Méndez, O. 2015. “Nota de Aprendizaje No. 1: Programa Territorios Productivos”, documentos de Trabajo, Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo, RIMISP, Santiago de Chile. Disponible en http://rimisp.org/wp-content/files_mf/1435156757NOTA_DE_APRENDIZAJE1TP032015_diagramado.pdf
- Cabrero Mendoza, E. y Arellano Gault, D. 2011. *Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, CIDE, México.
- Caire Martínez, G.L. 2009. *Descentralización participativa en ausencia de recursos: Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable*, FLACSO-México, tesis de doctorado.
- Carabias, J., Provencio, E., Velarde, E., Villalobos, I., Blancarte Mireles, M., Soberón Chávez, G., Jiménez Cisneros, B., Rojo Curiel, A. y González Gaudiano, E. 2012. *México Rumbo a la Sustentabilidad: 40 Propuestas para la Administración Federal 2012-2018*.
- Carbonell, M. 2003. “El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias”, *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México.
- Cejudo, G. M. y Michel, C.L. 2014. “Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y población objetivo”, *Gestión y Política Pública*, México.
- Conapo. 2005, “La población de México. Tendencias y perspectivas sociodemográficas hacia el siglo XXI”, FCE, México.
- 2010a. “Índice de marginación por entidad federativa y municipios 2010”, documento oficial. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices_margina/mf2010/CapitulosPDF/1_4.pdf.
- 2010b. *Proyecciones de la Población 2010-2050*, México. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Consultas_Interactivas.
- 2013. *La situación demográfica de México, 2013*, México, Consejo Nacional de Población y Vivienda.
- Coneval. 2012a. *Informe de pobreza en México, 2012*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México.
- 2012b. *Presentación y Análisis del Inventario de Programas y Acciones Estatales de Desarrollo Social 2012*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México. Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPE/Paginas/historico.aspx>.
- 2013a. *Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO)*. Disponible en: https://www.prospera.gob.mx/EVALUACION/es/wersd53465sdg1/ecr/2011_2012/ecr_11_12_pdho_informe_final.pdf.

- 2013b. “Diagnóstico del diseño de la Cruzada Nacional contra el Hambre”. Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/Cruzada%20contra%20el%20Hambre/DIAGNOSTICO_DISE%C3%91O_CNCH_OCTUBRE_2013.pdf
- 2014. *Evaluación Estratégica de la política pública de Microcréditos del Gobierno Federal, 2009-2012*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México.
- 2015. *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014*, pp. 107-110.
- ConProgesa. 1998. “Progesa: Programa de Educación, Salud y Alimentación”.
- Cortés, F. (2014). *Gasto social y pobreza*, documento de trabajo 9, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM. Disponible en <http://www.pued.unam.mx/archivos/opinion/009.pdf>.
- de la Vega Mena, M., Santoyo Cortés, V.H., Muñoz Rodríguez, M. y Reyes Altamirano Cárdenas, J. 2013. “Cobertura financiera de la banca de desarrollo para el sector rural de México: FIRA y Financiera Rural”, *Estudios Sociales*, vol. XXII, 44: 226-248.
- Eisenstadt, T. 2000. “Eddies in the Third Wave: Protracted Transitions and Theories of Democratization”, *Democratization*, 7(3): 3-24.
- ENIGH. 2012. *Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares*, INEGI. México. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/regulares/enigh/>.
- Escalante, R. y Catalán, H. 2008. “Situación actual del sector agropecuario en México: perspectivas y retos”, *Economía Informa*, núm. 350, enero-febrero:7-25.
- Esquivel Martínez, H. 2008. “Situación actual del Sistema de Ahorro y Crédito Popular en México”, en *Problemas del Desarrollo: Revista Latinoamericana de Economía*, 152(39):165-191.
- FAO. 2005a. “México: Estudio de caso. Programa de educación, salud y alimentación (Progesa)”, en *Factores determinantes del éxito de los programas de alimentación y nutrición comunitarios. Examen y análisis de la experiencia*. Roma.
- 2005b. *Informe subregional. Centroamérica y México: Estudio de tendencias y perspectivas del sector forestal en América Latina*, Roma.
- 2011. “Diagnóstico del sector rural y pesquero. Identificación de la problemática que atiende ProCampo”, documento de trabajo. Disponible en: <http://2006-2012.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Lists/Otras%20Evaluaciones/Attachments/20/DiagnosticoProcampo12092011FINALFAO.PDF>.
- 2015 “La contribución del sector forestal a las economías mundiales, 1990-2011”. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i4248s.pdf>.
- , “Statistics Division”. Disponible en: <http://faostat3.fao.org/home/E>.
- Fox, J. 2010. “Siete mitos sobre subsidios agrícolas mexicanos”, ponencia presentada en: *Transparencia y Rendición de Cuentas en los Subsidios Agrícolas: Políticas Públicas y Modelos de Desarrollo Rural*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1 de

septiembre. Disponible en: http://subsidiocalcampo.org.mx/wp-includes/textos_pdf/otros/ponenciajf.pdf.

- y Libby Haight. 2010. “La política agrícola mexicana: metas múltiples e intereses en conflicto”, en Jonathan Fox y Libby Haight (coords.), *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, UC, Santa Clara, y CIDE.
- y Libby Haight (coords.). 2010. *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, UC, Santa Clara, y CIDE, pp. 76-78.
- Fuentes, M. L. 2013. “Un nuevo federalismo social”, en *Excelsior*, 19 de septiembre, México. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/mario-luis-fuentes/2013/09/16/918795>.
- Gertler, P. J., Martínez, S.W. y Rubio-Codina, M. 2012. “Investing Cash Transfers to Raise Long-Term Living Standards”, en *American Economic Journal: Applied Economics* (4)1:164-192.
- Gijón Cruz, A.S. y Reyes Morales, R.G. 2007. “Desarrollo rural, migración internacional y escasez de mercados financieros en México”, en *Trace 52*. Disponible en: <http://trace.revues.org/581>.
- Gordillo, G. 2012. “Una política alimentaria para tiempos de crisis”, en *El Trimestre Económico*, julio, FCE México.
- (coord., 2011). “El campo” en *Los retos fundamentales de México. Seminarios: Construyendo una agenda para el siglo XXI*, EAPDF, México.
- Grupo de Estudios Ambientales. 2006. “Estudio sobre la evaluación de desempeño del programa Apoyos Directos al Campo (ProCampo)”, informe final, México.
- Handa, S y Davis, B. 2006. “The experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean”, en *Development Policy Review*, 24(5):513-536.
- Handa, S., Davis, B., Stampini, M. y Winters, P. 2010. “Heterogeneous Treatment Effects in Conditional Cash Transfer Programmes: Assessing the Impact of Progresa on Agricultural Households”, en *Journal of Development Effectiveness*, (3)2:320-335.
- Hevia, F. 2009. “De Progresa a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox”, en *Revista Sociológica*, (24)70:43-81.
- Hoddinott, J. y Skoufias, E. 2004. “The impact of PROGRESA on Food Consumption”, FCND, documento de trabajo núm. 150, IFPRI, Washington, D.C.
- INAFED. 2014. “Catálogo de programas federales 2014”, Secretaría de Gobernación-Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, México.
- INEGI. 2012. *Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2012. Análisis descriptivo de los resultados*. Disponible en: www.inegi.org.mx.
- , “Censo Agrícola y Ganadero 2007”, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México.

- , “Censo Nacional de Población y Vivienda, 2010”, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México.
- “Pirámides de población, 1990, 2010”. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=17484>.
- Labastida, F. 1995. “Alianza para el campo”, discurso de presentación, Archivo general. Disponible en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/are-agro.html>.
- Levy, S. y Rodríguez, E. 2005. *Sin herencia de pobreza*, Planeta.
- 2007. *Progress Against Poverty: Sustaining Mexico's Progres-Oportunidades Program*, Brookings Institution Press, Wasghinton D.C.
- Levy, S. 2007. *Productividad, crecimiento y pobreza en México: ¿Qué sigue después de Progres-Oportunidades?*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lozano Ruela, G. y Llanos Martínez, J. 2014. “Microfinanciamiento: un mecanismo eficiente para mejorar la calidad de vida de los que menos tienen”, en *Debate Económico*, 3(1)7:25-64.
- Lustig, N. 1998. “La pobreza y el programa Progres”, presentación en Taller CIESAS-Progres.
- Magaloni, B., Diaz-Cayeros, A. y Estévez, F. 2007. “Clientelism and Portfolio Diversification: A Model of Electoral Investment with Applications to Mexico” en Kitschelt, H. y Wilkinsno, S.I. (eds.), *Patrons, Clients, and Policies*, Cambridge University Press, pp.182-205.
- Maldonado, C. F. 2006. “La agenda pendiente del federalismo mexicano”, en Borjas, A. y Bucio, M. (coords.), *Avances y pendientes para fortalecer el federalismo*; Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados / LIX Legislatura, México.
- 2013. “México: La Ley General de Desarrollo Social, 2003-2008”, documento presentado en el Seminario Internacional Pactos Sociales para una Protección Social más Inclusiva: Experiencias, Obstáculos y Posibilidades en América Latina y Europa, 21 de marzo, Santiago de Chile. Disponible en: http://dds.cepal.org/proteccionsocial/pacto-social/seminario/docs/Mexico-la%20ley%20general%20de%20desarrollo%20social_2003-2008.pdf.
- 2014. “La construcción de pactos y consensos en el sector de la política social: el caso de la Ley General de Desarrollo Social en México, 2000-2008” en Hopenhayn, M., Maldonado Valera, C., Martínez, R. Nieves Rico, M. y Sojo, A. (coords.), *Pactos sociales para una protección social más inclusiva Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa*, CEPAL y GIZ-Cooperación Alemana, Santiago de Chile, pp. 63-75. Disponible en: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2014/14361.pdf>.
- Méndez, J. L. (coord.). 2010. “Políticas Públicas”, en *Los grandes problemas de México*, vol. XIII, El Colegio de México, México.
- Merino, L. 2011. “El campo”, entrevista en Gustavo Gordillo (coord.), *Los retos fundamentales de México. Seminarios: Construyendo una agenda para el siglo XXI*, Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, México.

- Merino, M. 2010. “Los programas de subsidios al campo: Las razones y sin razones de una política mal diseñada” en Jonathan Fox y Libby Haight (coords.), *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, UC, Santa Clara, y CIDE.
- y Macedo, I. 2006. “La política autista: Crítica a la red de implementación municipal de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable”, en *Gestión y Política Pública*, 15(2):411-456.
- Meza, M. 2013. “Los servicios financieros en el sector rural”. Disponible en: www.subsidiosalcampo.org.mx.
- North, D. 2005. *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. 2007. *OECD Rural Policy Reviews*, OECD Publishing, París.
- Ostrom, E. 2005. *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey.
- Palacio, V. (coords.). 2011. *El campo mexicano: 1970-2007. Un análisis a partir de los censos agrícolas, ganaderos y ejidales*, Mundi-Prensa, Universidad Autónoma Chapingo, México.
- Palmer-Rubin, B. 2010. “Decentralized Agricultural Support Programs in Mexico: Resource Allocation and Obstacles to Access for Low-Income Producers”, en *Mexican Rural Development Research Reports*, Woodrow Wilson Center.
- PNUD. 2007. *Diagnóstico sobre la Vulnerabilidad Político-Electoral de los Programas Sociales Federales*, documento de trabajo. Disponible en: http://www.programassociales.org.mx/biblioteca/Informe_Diagnostico.pdf.
- ProDesarrollo, Finanzas y Microempresa. 2013. *Benchmarking de las microfinanzas en México, 2012-2013. Un informe del sector*. Disponible en: www.prodesarrollo.org.
- Prospera, s/a. c2014. “Histórico de la cobertura de municipios, localidades y familias beneficiarias. México”, documento consultado el 4 de junio de 2015. Disponible en: https://www.prospera.gob.mx/Portal/wb/Web/oportunidades_cobertura.
- Quiñonez León, E. 2010. “Los Consejos Municipales para el Desarrollo Rural Sustentable en tres municipios veracruzanos: Los procesos de participación y el desarrollo rural en un nuevo marco legal”, en Alberto Olvera Rivera (ed.), *La democratización frustrada: Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garante de derechos y de participación ciudadana en México*, CIESAS, Universidad Veracruzana, Xalapa, México, pp. 229-290.
- Ramírez, B. y Ham, R. (coords.). 2007. *Efectos económicos de los sistemas de pensiones*, El Colegio de la Frontera Norte y Plaza y Valdés, México.
- Robles, H. 2014. “Ejercicio del presupuesto 2011 del programa especial concurrente para el desarrollo rural”, 1a. edición, julio, Subsidios al Campo en México. Disponible en: http://subsidiosalcampo.org.mx/wp-includes/textos_pdf/subsidios-pdf/15PEC2011.pdf.

- 2013a. “Presupuesto del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural y su comportamiento histórico, 2003-2013”, documento de trabajo. Disponible en: www.subsidiosalcampo.org.mx.
- 2013b. “Diez razones para conocer el ejercicio de los recursos federalizados de SAGARPA”, documento de trabajo. Disponible en: www.subsidiosalcampo.org.mx.
- Rodríguez, C. 2002. “Las mujeres en el Programa Progres-Oportunidades: Una aproximación al estado del arte”, El Colegio de México, México.
- Sadoulet, E., De Janvry, A. y Davis, B. 2001. “Cash Transfer Programs with Income Multipliers: PROCAMPO in Mexico” en *World Development* (6)29:1043-1056.
- SAGARPA. 2012. “Programa de apoyo al ingreso agropecuario ProCampo para vivir mejor. Componente ProCampo: para vivir mejor”, resultados principales, informe enero-diciembre.
- SAGARPA-FAO. 2012. *Diagnóstico del sector rural y pesquero de México, 2012*, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación / Food and Agriculture Organization, México.
- Scott, J. 1999. “Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progres): México”, en *Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural: Lecciones para una reorientación de las políticas*, estudio RIMISP-FAO, México.
- 2010. “Subsidios agrícolas en México: ¿Quién gana, y cuánto?” en Jonathan Fox y Libby Haight (coords.), *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, UC, Santa Clara, y CIDE.
- SEDESOL. 2013a. “Política Social de Nueva Generación y Cruzada Nacional contra el Hambre”, versión para discusión, Secretaría de Desarrollo Social, México.
- 2013b. “Cruzada Nacional Contra el Hambre: Aspectos Conceptuales y Prácticos”, versión para discusión V.140513, Secretaría de Desarrollo Social, México.
- 2013c. “Aspectos conceptuales y Prácticos de la Cruzada Nacional contra el Hambre”, Secretaría de Desarrollo Social, México.
- Selee, A. 2011. *Decentralization, Democratization, and Informal Power in Mexico*, Pennsylvania State University Press, University Park.
- SEMARNAT. 2005. *Informe de la Situación del Medio Ambiente, 2005*, Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México.
- 2006. *La gestión ambiental en México*, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México.
- 2008. *El comportamiento del ingreso rural en México (1994-2004)*, Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México.
- 2012. *Informe de la Situación del Medio Ambiente, 2012*, Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México.

- Slater, R, Ulrichs, M., Harman, L. y Wiggins, S. 2016. *Strengthening coherence between agriculture and social protection: synthesis of seven country case studies*. PtoP report. Rome, FAO.
- Soloaga, I. y Yúñez, A. 2013. “Dinámicas del bienestar territorial en México basadas en los territorios funcionales: 2005-2010”, documento de trabajo, núm. 25, RIMISP, Santiago de Chile.
- Todd, J.E., Winters, P. y Hertz, T. 2010. “Conditional Cash Transfers and Agricultural Production: Lessons from the Oportunidades Experience in Mexico”, en *The Journal of Development Studies* 46(1):39-67.
- Universidad Autónoma de Chiapas. 2012. “Meta evaluación 2007-2012 del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Informe final”, Secretaría de Desarrollo Social, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México.
- Valadés, D. 2005. “Consideraciones preliminares”, en Diego Valadés y José Ma. Serna (coords.), *Federalismo y regionalismo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México.
- y Serna, J.M. (coords.). 2005. *Federalismo y regionalismo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México.
- Warman, A. 2001. *El campo mexicano en el siglo XX*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Winters, P. y Davis, B. 2009. “Designing a Programme to Support Smallholder Agriculture in Mexico: Lessons from PROCAMPO and Oportunidades” en *Development Policy Review* (27)5:617-642.
- Yaschine, I. 2012. *¿Oportunidades? Movilidad social intergeneracional e impacto en México*, tesis de doctorado, El Colegio de México, México.
- , Ochoa, S. y Hernández, C. 2014. “Cruzada Nacional contra el Hambre: Análisis de su diseño desde un enfoque de seguridad alimentaria”, documento de trabajo, Programa Universitario de Estudios de Desarrollo, UNAM, México.
- Yúñez Naude, A. 2010. “Las políticas públicas dirigidas al sector rural: El carácter de las reformas para el cambio estructural”, en Yúñez Naude, A. (coord.), *Los grandes problemas de México. Economía rural*, vol. XI, El Colegio de México, México, pp. 23-62.
- Zedillo, E. 1995. “Alianza para el Campo: Palabras del C. Presidente”, en Archivo General. Disponible en: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pe-10-4.html>.

Anexos

Entrevistas

Alejandro Encinas (5 de mayo de 2015)	Profesor investigador de la Universidad Agrícola Chapingo, ex secretario de Desarrollo Social en el gobierno de la Ciudad de México, ex jefe de Gobierno de la Ciudad de México, senador del PRD, pero actualmente senador independiente
Alfonso Cebberos (5 de mayo de 2015)	Director de Relaciones Gubernamentales de Grupo Maseca, el principal consorcio de maíz en el mundo
Cassio Luisseli (4 de junio de 2015)	Coordinador general del Sistema Alimentario Mexicano (1980-1982), especialista y consultor de CEPAL e IICA, diplomático
Enrique González Tiburcio (1 de julio de 2015)	Coordinador de Asesores de SEDESOL (2012)
Enrique Provencio (15 de mayo de 2015)	Especialista en temas ambientales, secretario de Desarrollo Social de la Ciudad de México (2006-2007), procurador Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México (2002-2006), presidente del Instituto Nacional de Ecología (1997-2000)
Fernando Cortés (5 de mayo de 2015)	Profesor investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM, consejero de Coneval (2006-2012)
Francisco Guerrero Anaya (10 de junio de 2015)	Maestro en política y gestión pública, especialista en estrategias de desarrollo rural, formación y organización
Francisco Mayorga (9 de junio de 2015)	Ex secretario de SAGARPA (2009-2012), empresario agroindustrial, miembro del PAN
Héctor Robles Berlanga (11 de mayo de 2015)	ONG Subsidios al Campo y profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana, ex director de Estudios de la Procuraduría Agraria
Jaime de la Mora (15 de junio de 2015)	Secretario de Economía y Financiamiento de la Confederación Nacional Campesina (CNC)
Jaime Morales (9 de junio de 2015)	Doctor en agroecología y profesor investigador del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, Jalisco
Javier Usabiaga (12 de junio de 2015)	Ex secretario de SAGARPA (2000-2006), empresario hortícola en Guanajuato, actual secretario de Agricultura del gobierno estatal, miembro del PAN
John Scott (12 de mayo de 2015)	Académico del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y consejero del Consejo Nacional de Evaluación (Coneval)
Mario Luis Fuentes (11 de mayo de 2015)	Miembro de la Junta de Gobierno de la UNAM y del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM, ex director del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Sistema DIF de Atención a la Niñez
Max Correa (14 de mayo de 2015)	Dirigente campesino de la Central Campesina Cardenista

Omar Garfias (7 de mayo de 2015)	Secretario técnico de la Comisión Intersecretarial de la Cruzada contra el Hambre
Pedro Magaña Guerrero (11 de junio de 2015)	Dirigente campesino en el estado de Guanajuato, diputado federal (1997-2000) y asesor técnico de organizaciones sociales y gubernamentales
Rodrigo Díez de Sollano (10 de junio de 2015)	Secretario de Desarrollo Rural del gobierno de Jalisco y director general del Fideicomiso de Riesgo Compartido (Firco)

Figura 1. Coherencia entre objetivos, instrumentos y poblaciones

Coherencia entre objetivos	Diferentes medidas para la solución de un mismo problema público, cuya complejidad y multidimensionalidad requiere la coexistencia de distintos espacios de política.	Ejemplo: ¿Pobreza rural frente a productividad agrícola? ¿Seguridad alimentaria frente a generación de divisas?
Coherencia entre instrumentos	Grado de complementariedad de los instrumentos orientados a atender un aspecto de un determinado problema social.	Ejemplo: Secuencialidad en las intervenciones, transferencias y subsidios, condicionalidad y mensajes, mecanismos de participación, descentralización
Coherencia entre población objetivo	Incluye focalización, pero la trasciende. Evitar traslapes para evitar que una persona participe en dos programas, pero no constituya la población objetivo de dos políticas que tienen el mismo fin.	Ejemplo: Errores de focalización. Tecnologías de “captura de rentas”. Padrón único de beneficiario: ¿deseable, útil?

Fuente: Cejudo y Michel, 2014.

Figura 2. Evolución de los programas Progres a/Oportunidades/Prospera y ProCampo/ProAgro

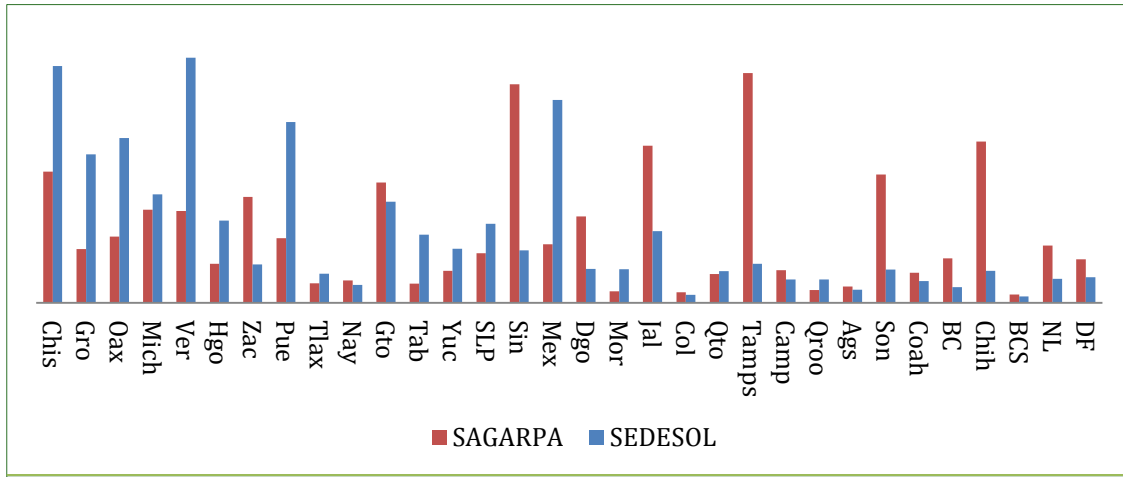
Programa	Cobertura y focalización
<p>Progres a (1997-2001)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Criterios para la selección de localidades:¹⁰⁹ (a) nivel de marginación, con prioridad a la selección y atención de localidades con los más elevados niveles de marginación, que indiquen una alta presencia de hogares en condición de pobreza extrema; y (b) conjuntamente se comparan datos geográficos y estadísticos que permiten definir zonas en las que se concentran localidades con mayor marginación, en términos tanto de número de localidades, como de densidad poblacional, con la intención de identificar agrupamientos geográficos de comunidades en las cuales se alcancen mayores beneficios. • Tres etapas de focalización: (1) geográfica: se determinan localidades con mayor marginación y verificación de acceso a servicios de educación básica y salud; (2) familias beneficiarias: a partir de las localidades seleccionadas y de información socioeconómica de cada hogar; (3) validación comunitaria: en asamblea se presenta la relación de las familias resultante para que, en su caso, emitan opiniones para su depuración o sugerencias de inclusiones. • Cobertura: inicialmente se llevaron a cabo actividades en 12 483 municipios en 14 estados, con una cobertura aproximada de 150 000 familias. En 2001 el programa trabajaba en 26.67 % de localidades del país (unas 68 282 localidades), en 2 166 municipios de los entonces 31 estados de la República. La cobertura poblacional aproximada a finales del año 2001 era de 3.2 millones de familias, es decir, cerca de 14.4 millones de personas.
<p>Oportunidades (2002-2013)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Focalización: se realizaba un mecanismo de atención por módulo y autoselección mediante el cual debían inscribirse los ciudadanos que querían ser beneficiarios. Se introdujo, también la aplicación de una cédula rápida para agilizar la captura e incorporación de las familias beneficiarias. • Ampliación de apoyos: a localidades urbanas (2002), que alcanzaron 36 % del total de las familias registradas ese año. Entre 2002 y 2005 se incorporaron más de 710 000 familias de localidades urbanas. • Componentes: se añaden dos componentes: (1) “Jóvenes con oportunidades” y (2) “Apoyo a adultos mayores”. El primero funcionaba como incentivo para que los jóvenes terminaran sus estudios de educación media superior; el segundo fue un apoyo mensual de 250 pesos por familia beneficiaria donde residiera un adulto mayor de 60 años. • Segunda etapa (2006-2013): (1) considera hogares que se encuentran por debajo de la línea de bienestar mínimo de acuerdo con los criterios de la medición multidimensional de la pobreza, y (2) hogares cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de educación, nutrición y salud. • La cobertura pasó de 4.24 millones de hogares en 2002 a 5.8 millones en 2012.
<p>Prospera (2014- actualidad)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Focalización: tienen prioridad las localidades (1) con los mayores índices de rezago social establecido por Coneval, (2) con los mayores índices de marginación establecidos por Conapo, (3) información estadística disponible de localidades, AGEB, colonias o manzanas generada por INEGI, SEDESOL u otras instituciones, y (4) una alta demanda ciudadana. Por último, una vez priorizadas dichas localidades, se usa información socioeconómica para elegir a los

¹⁰⁹ Localidades rurales de hasta 2 500 habitantes y semi-urbanas de hasta 15 000 habitantes.

	<p>beneficiarios, cuya incorporación está sujeta a la accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud y educación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cobertura: en localidades donde existan condiciones de accesibilidad y capacidad de atención de los servicios de salud y educación. En 2014 comprendió 6.1 millones de familias que habitaban en 116 025 localidades de 2 456 municipios. • Se incorporan cuatro líneas de inclusión: productiva, laboral, financiera y social.
ProCampo (1994-2014)	<ul style="list-style-type: none"> • Focalización: productores, personas físicas o morales, propietarios, titulares o en posesión derivada del predio, que se encuentren en legal explotación de superficies elegibles e inscritas en el directorio de ProCampo, que reciba subsidios. • Superficie máxima por apoyar: un productor podrá recibir el equivalente en hectáreas de hasta 100 000 pesos por unidad de producción, por persona física beneficiada y por ciclo agrícola. • Cobertura: se mantiene estable desde 1995, con un promedio de 2.7 millones de beneficiarios directos. Máxima: 3.3 millones de beneficiarios (1994). Mínima: 2.3 millones de beneficiarios (2006). • Los beneficiarios se distribuyen por el tamaño del predio para los distintos ciclos agrícolas: cerca de 78.1 % del padrón se concentraba en agricultores de menos de 5 ha, 18 % en agricultores que poseen entre 5 y 18 ha, y solo 3.9 % en los que poseen más de 50 ha. • Por modalidad de apoyo: (a) tradicional, cubre 80.8 % de los beneficiarios, (b) capitaliza, apoya a 19 % de los beneficiarios inscritos en el padrón.
ProAgro (2014-actualidad)	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura: nacional, de aplicación en las 32 entidades federativas. Se atiende prioritariamente los municipios y localidades que se contemplan en el Sistema Nacional contra el Hambre, “Sin Hambre”, así como las localidades de media, alta y muy alta marginación, conforme la clasificación de Conapo. • Focalización: todos los productores agrícolas, personas físicas o morales, con predios en explotación que se encuentren debidamente inscritos en el padrón de ProAgro Productivo que hayan recibido apoyos de ProCampo en alguno de los últimos dos ciclos homólogos anteriores y cumplan con el resto de la normatividad de este componente, con el propósito de mejorar la productividad agrícola. • Beneficiarios por estrato: autoconsumo, de temporal hasta 5 has, y de riego hasta 0.2 ha. Transición, de temporal mayor de 5 y hasta 20 ha, y de riego mayor de 0.2 y hasta 5ha. Comercial, de temporal mayor a 20 ha, y de riego mayor a 5 ha. • El máximo incentivo por unidad de producción y por ciclo agrícola será el correspondiente a 80 hectáreas, ya sea como persona física o integrante de una persona moral.

Fuente: Elaboración de Obed Méndez a partir de DOF (25 de julio de 1994, 15 de marzo de 2000, 23 de abril de 2010, 18 de diciembre de 2013, 12 de febrero de 2013, 28 y 30 de diciembre de 2014).

Figura 3. Comparativo del presupuesto SAGARPA y SEDESOL por entidad federativa y ordenado por el Índice de Desarrollo Humano



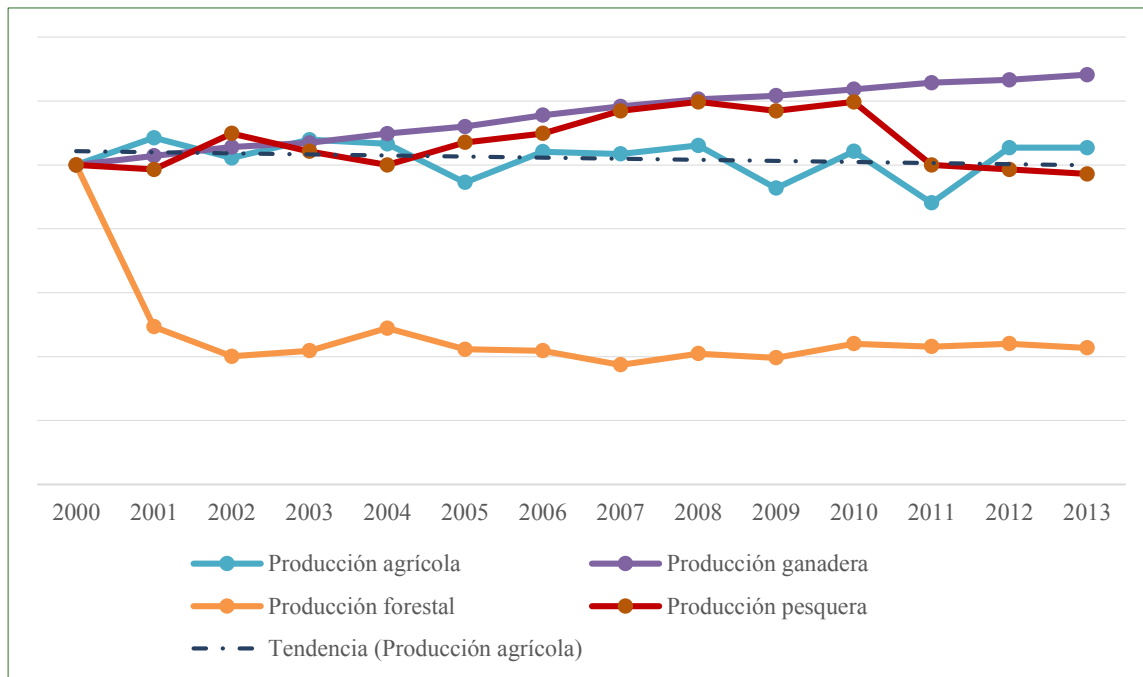
Fuente: Héctor Robles (2013a).

Figura 4. Distribución del ingreso en las zonas rurales

Tipo de ingreso	Porcentajes				
	Años				
	2006	2008	2010	2012	2014
Transferencias	12.5	12.5	14.4	16	19.8
Renta de la propiedad	11.3	6	4.5	5.2	0.9
Ingresos por trabajo independiente	11	16	11.3	12.7	18
Remuneraciones por trabajo subordinado	62.2	62.3	66.4	62.6	55.9
Otros ingresos por trabajo	3	3.2	3.4	3.5	5.1
Total porcentual	100	100	100	100	100

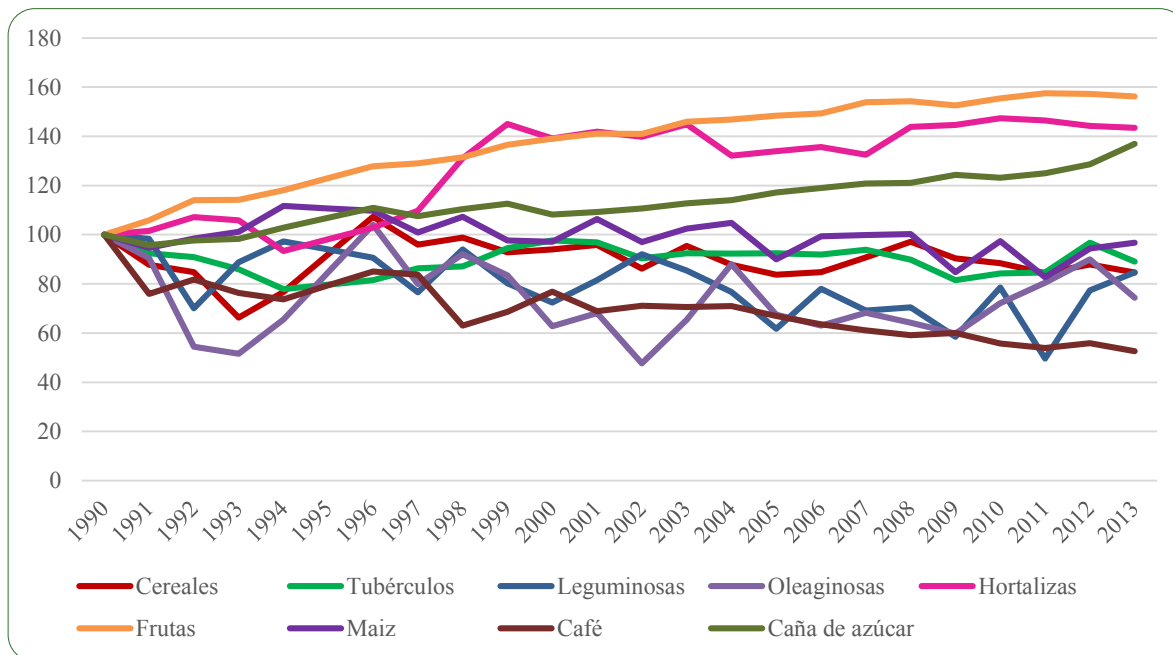
Fuente: Elaboración propia con datos de ENIGH, 2006, 2008, 2010, 2012 y 2014.

Figura 5. Producción agrícola, ganadera, forestal y pesquera. Tasas de crecimiento, 2000-2013



Fuente: Elaboración propia con base en datos de FAO-Division Statistics y SIAP.

Figura 6. Estructura agrícola: índice de crecimiento, 1990-2013



Fuente: Elaboración propia con base en datos de FAO-Division Statistics y SIAP.

Figura 7. México: productividad de sectores económicos seleccionados, 2012

Variable	Sector de actividad económica (millones de pesos)				
	Economía total	Agricultura	Minería	Construcción	Industrias manufactureras
(A) Valor agregado (MDP)	15 106 359	479 097	1 324 455	1 271 604	2 655 504
(B) Puesto de trabajo	42 196 343	7 092 498	293 910	5 846 025	5 472 497
(A/B) Productividad por persona ocupada	358 002	67 550	4 506 330	217 516	485 245
(C) Total de remuneración de asalariados	4 216 575	81 767	70 090	513 563	553 095
(C/B) Remuneración por persona ocupada	99 928	11 529	238 473	87 848	101 068

Fuente: Con base en INEGI, matriz de insumo producto, 2012.

Figura 8. Niveles de carencia de la población según lugar de residencia (porcentaje de la población)

Niveles	2010		2012		2014	
	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana
Rezago educativo	33.9	16.7	32.4	15.3	31.5	14.8
Carencia por servicios de salud	31.4	28.6	20.6	21.8	17.3	18.4
Carencia por acceso a la seguridad social	81.9	54.3	81.5	55.1	80	52.0
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	29.1	11.0	23.4	10.6	22.1	9.4
Carencia por acceso a los servicios básicos de vivienda	63.3	10.7	57.3	10.3	57.9	10.2
Carencia por acceso a la alimentación	33.6	22.2	30.9	21.0	32.1	20.7

Fuente: Elaboración propia con estimaciones de Coneval (2014).

Figura 9. Tipos de manipulación político-electoral en los programas Progreso-Oportunidades

Ciclos políticos	Maniobras para crear beneficios o coyunturas económicas favorables para el conjunto de los electores poco antes de los comicios, esperando obtener su voto.	Posible (por ejemplo, introducción de apoyos a adultos mayores, mercadotecnia política o incremento de los beneficios).
Asignación partidista	Distribuir geográficamente el gasto público para maximizar la posibilidad de mantener el apoyo electoral de una localidad o grupo, o bien “ganar” el apoyo de una localidad o grupo de oposición.	Posible, pero limitada a momentos de expansión del programa.
Clientelismo político	Relación entre gobierno o partido y electores basada en un intercambio de una recompensa a cambio del voto, a veces con posibilidad de sancionar o excluir a electores “desleales”.	Improbable desde el nivel central; posibles intentos de intermediarios/ delegados locales.

Fuente: Adaptado de PNUD (2007).

Recuadro 1. Evolución del marco legal en el proceso de políticas, 1995-2012

	Contexto	Proceso de políticas	Fomento productivo rural	Política social	Federalismo
1995	Crisis económica	El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 promovió la descentralización y desconcentración administrativa, la profesionalización y promoción del comportamiento ético del servidor público, y la medición y evaluación de la gestión pública.	En 1993-1994 inicia Aserca con ProCampo como programa puntero y expansión sucesiva. Inicia Alianza para el Campo (1995-2007) como ramo presupuestal general de múltiples programas de apoyo a productores con un componente de operación federalizada. Los estados o municipios son responsables de la aplicación de programas de Alianza.		Desde la década de 1980, desconcentración administrativa de la educación básica; desde 1992, descentralización efectiva de las funciones operativas y administrativas. En 1995, segundo proceso de descentralización de servicios de salud para la atención a población no asegurada. En ambos sectores, las autoridades federales mantienen funciones normativas y regulatorias.
1997	El PRI pierde la mayoría en la Cámara de Diputados			Tránsito de prueba piloto a Progresa con 300 000 familias en 6 344 localidades en 20 estados.	
1998					Modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal (1998). Reglas más claras para la distribución de recursos condicionados a los gobiernos estatales y transferencia del control de programas federales a los gobiernos municipales con programas adicionales (fondos) que incrementan el monto total de transferencias a entidades federativas y municipios.
2000	Vicente Fox presidente, Congreso dividido	Agenda de Buen Gobierno: gobierno honesto y transparente, profesional, de calidad, digital, con mejora regulatoria y que cueste menos.		Cierre de Conasupo (subsídios universales a la tortilla).	
2001	Recesión		Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) (2001). El gobierno federal mantiene el control centralizado de la formulación y distribución de recursos, pero replantea su posición frente a las instancias de participación en la implementación. La LDRS subraya la importancia de la coordinación interinstitucional – mediante la confluencia de sectores y niveles de gobierno. Crea el Programa Especial Concurrentes, donde se concentran las ramas del presupuesto rural.	Cambio de nombre de Progresa a Oportunidades y alcanza a 4.2 millones de familias.	

	Contexto	Proceso de políticas	Fomento productivo rural	Política social	Federalismo
2002		Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información (2002). Limita malos manejos en la administración pública, al contemplar el derecho de obtener información relacionada con las actividades gubernamentales.			Fundación de la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago) (2002) reúne a los gobernadores de todos los partidos políticos en defensa de intervenciones federales en la esfera de sus competencia y para fortalecer la posición negociadora, con éxito considerable en el ámbito fiscal.
2003	Recuperación económica y altos precios del petróleo		Liberación de arroz, trigo, cebada, cártamo y soya en el marco del TLCAN. Movilizaciones de organizaciones rurales culminan en el Acuerdo Nacional para el Campo. Fuerte crítica al modelo de desarrollo agropecuario, por su alta regresividad.		
2005				La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) (2005) crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) encargado de elaborar mediciones de la pobreza y coordinar la evaluación de los programas sociales, bajo la dirección de un consejo de expertos.	
2006	Felipe Calderón presidente	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) (2006), para el equilibrio y programación del gasto. Incorpora herramientas de medición de la gestión pública: uso de indicadores asociados a un marco lógico y disposiciones para crear un sistema de evaluación del desempeño orientado a resultados.			
2008	Recesión mundial	Sistema de Evaluación del Desempeño a partir de 2008. Este mecanismo tiene por objeto vincular la planeación, programación, presupuesto, seguimiento, ejercicio de los recursos y la evaluación de las políticas públicas.”	En 2008 concluye la moratoria para la liberalización del maíz, frijol y leche en polvo en el marco del TLCAN, continúa ProCampo sin cambios sustantivos.		
2012	Enrique Peña Nieto presidente			Cruzada contra el Hambre en el marco de una política social de “nueva generación” basada en derechos sociales y humanos.	

Fuente: Elaboración de Santiago Ruy Sánchez a partir de Méndez (2010) y Yúnez-Naude (2010).

Recuadro 2. Diagnósticos y políticas en tres Planes Nacionales de Desarrollo, 2001-2018

	PND 2001-2006	PND 2007-2012	PND 2013-2018
Diagnóstico social	<p>Las crisis económicas recurrentes de los últimos 25 años mermaron considerablemente la capacidad adquisitiva de la gran mayoría de la población económicamente activa; el ahorro acumulado perdió una parte considerable de su valor real y fue sensible la disminución patrimonial para extensos grupos de mexicanos; se agudizó la pérdida del empleo y el cierre de empresas o negocios familiares, y el elevado costo del crédito para financiar negocios pequeños restringió la iniciativa emprendedora. En consecuencia, aumentó el número de mexicanos en condiciones de pobreza o pobreza extrema, pues las comunidades con problemas de aislamiento geográfico o mínima escolaridad que crónicamente padecían esta situación, como las indígenas, resultaron afectadas por la pobreza derivada de la contracción grave de los ingresos y pérdida patrimonial de otros grupos sociales.</p>	<p>El reducido crecimiento económico del país se reflejó en una insuficiente creación de empleos formales y en un crecimiento prácticamente nulo de los salarios reales. Lo anterior ha impedido incrementar de forma sostenida los ingresos de las familias, lo que ha repercutido de manera determinante en la persistencia e intensidad de la pobreza en México. De no incrementarse los salarios reales y el empleo en el país, que son los principales motores del ingreso de la población, la pobreza no podrá reducirse de manera sustantiva en el mediano y largo plazos.</p>	<p>El desarrollo social debe ser la prioridad de un México incluyente. Muchos mexicanos se enfrentan a una serie de factores que los mantienen en círculos viciosos de desarrollo donde las oportunidades de progreso son escasas. El 46.2 % de la población vive en condiciones de pobreza, y 10.4 % en condiciones de pobreza extrema. Los indicadores tampoco nos permiten ser complacientes respecto de la desigualdad del ingreso, la violación de los derechos humanos, la discriminación y el limitado acceso a servicios de salud y a una vivienda digna. Lo anterior no solo es inaceptable en términos de justicia social, sino que también representa una barrera importante para la productividad y el crecimiento económico del país.</p>
Política social	<p><i>La emancipación, objetivo de la política social</i> El objetivo consiste en romper el círculo vicioso de la pobreza que existe en todo el país, en particular en las comunidades indígenas geográficamente más aisladas. Para lograrlo, no solo se debe impulsar un crecimiento económico sostenido, al mismo tiempo se necesita invertir en el desarrollo social y humano. Es por ello que el segundo eje de la política de desarrollo social y humano es la equidad en los programas y la igualdad en las oportunidades. Con el fin de reducir las desigualdades que más afectan a la población, los criterios que se seguirán para la asignación de los recursos públicos estarán orientados a estimular e impulsar la superación del nivel de vida de los grupos y personas más vulnerables –los indígenas, los niños y ancianos, los discapacitados– y tomarán en cuenta las necesidades de otros sectores amplios –como las mujeres y los jóvenes–, sin perder de vista los programas de cobertura general que deberán ser atendidos.</p>	<p><i>Igualdad de oportunidades</i> Desde la perspectiva de igualdad de <i>oportunidades</i>, además de atender a la población en condiciones de pobreza, se pondrán en marcha programas y acciones que permitan que cada mexicano amplíe sus capacidades para alcanzar un desarrollo más pleno e integral. Principios rectores: Focalizar los recursos en los programas que han demostrado ser más efectivos; utilizar sistemas de evaluación y seguimiento que permitan monitorear y mejorar los programas en forma constante; promover la coordinación de acciones entre las dependencias y organismos del gobierno federal, así como los distintos órdenes de gobierno; priorizar acciones encaminadas a elevar las capacidades de las personas que permitan resolver el problema de la pobreza no solamente en el corto plazo, sino en el mediano y largo plazos, atacando las causas de esta problemática y no solo sus efectos inmediatos; vincular adecuadamente los programas para crear sinergias entre programas complementarios y evitar duplicidad de esfuerzos.</p>	<p>Un México incluyente para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos, que vaya más allá del asistencialismo y que conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, que disminuya las brechas de desigualdad y que promueva la más amplia participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía. <i>Integrar una sociedad con equidad, cohesión social e igualdad de oportunidades y garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población. La vía más efectiva para cerrar el ciclo de políticas asistencialistas y superar la pobreza es construyendo oportunidades productivas por medio de los programas públicos.</i> Por ello, el Gobierno de la República fortalecerá las acciones que permitan a los mexicanos en situación de desventaja invertir sus recursos, iniciativas, talentos y energías emprendedoras. Estos recursos en manos de la sociedad constituyen una fuente para democratizar la productividad y generar riqueza en beneficio de los mexicanos que más lo necesitan.</p>

	PND 2001-2006	PND 2007-2012	PND 2013-2018
Diagnóstico productivo rural	<p>En el campo, la falta de capital, el desconocimiento de prácticas y tecnologías adecuadas para mejorar la producción, así como el de técnicas de racionalización de los recursos, ha limitado el desarrollo rural integral. Esta situación se agrava porque, a pesar de los avances en la regularización de la tenencia de la tierra, las reformas jurídicas no han dado la seguridad que garantice la inversión necesaria para el crecimiento económico y el desarrollo social y humano en el campo.</p>	<p>El sector agropecuario y pesquero es estratégico y prioritario para el desarrollo del país porque, además de ofrecer los alimentos que consumen las familias mexicanas y proveer materias primas para las industrias manufacturera y de transformación, se ha convertido en un importante generador de divisas al mantener un gran dinamismo exportador. El sector agropecuario y pesquero, en lo general, es aún el de menor productividad, pues representa solo una cuarta parte de la del sector industrial y menos de una quinta parte de la del sector servicios. La pobreza rural, así como la cantidad de familias que continúan ligadas a la producción primaria, hace que sea necesario continuar con apoyos al sector para que mejore su productividad y promueva su sustentabilidad.</p>	<p>El campo es un sector estratégico en virtud de su potencial para reducir la pobreza e incidir sobre el desarrollo regional. De cara al siglo XXI, el sector agrícola presenta muchas oportunidades para fortalecerse. Se requiere impulsar una estrategia para construir el nuevo rostro del campo y del sector agroalimentario, con un enfoque de productividad, rentabilidad y competitividad, que también sea incluyente e incorpore el manejo sustentable de los recursos naturales.</p>
Política de fomento productivo rural	<p>El desarrollo agropecuario y pesquero es fundamental para elevar el bienestar de segmentos importantes de la población. Mejorar sustancialmente la aportación de estos sectores al desarrollo requiere integrar las actividades agropecuarias y pesqueras a cadenas de valor más amplias, que posibiliten aumentar la inversión, y elevar la creación de empleos y los salarios. Se necesita una estrategia integrada que incluya una disponibilidad adecuada de crédito por medio de un sector financiero rural sólido, ordenado y con amplia penetración en el campo mexicano, e integrar cadenas de valor que permitan aprovechar cabalmente las oportunidades de negocio, maximizando los beneficios para todos los participantes. Mediante nuevos conocimientos y tecnologías de avanzada, se buscará que los productos agropecuarios mexicanos cumplan las más estrictas normas de calidad y certificación de inocuidad internacionales.</p>	<p>Elevar el nivel de desarrollo humano y patrimonial de los mexicanos que viven en las zonas rurales y costeras. Convergencia y optimizar los programas y recursos que incrementen las oportunidades de acceso a servicios en el medio rural y reduzcan la pobreza (Programa Especial Concurrente). Los recursos gubernamentales destinados al desarrollo rural significan un esfuerzo sin precedente, por lo que es necesario incrementar su eficacia para promover el desarrollo de la sociedad rural. Para ello se deberán ordenar de manera más racional y eficiente los diferentes programas de las dependencias con incidencia en el campo, promover la diversificación de las actividades económicas en el medio rural para el mejor aprovechamiento de los recursos y promover también actividades no agropecuarias que generen empleo, mayor ingreso y un mejor nivel de vida de la población rural.</p>	<p>Evaluación y revisión de los programas existentes para que la política de fomento agroalimentario transite desde los subsidios a los incentivos hasta la productividad, sea incluyente focalizando la población objetivo y cuente con un marco normativo así como reglas de operación claras y sencillas. Debe fortalecerse la capitalización del sector. Para incrementar la productividad del campo, se debe mejorar la organización y la escala productiva de los minifundios. La oportunidad y costo del financiamiento deben mejorar. Fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico; fomentar un desarrollo regional más equilibrado. A través de un fomento económico moderno, también se buscará construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país. Esto implica impulsar al sector mediante inversión en desarrollo de capital físico y humano. Además, es necesario fomentar modelos de asociación que aprovechen economías de escala y generen valor agregado, así como otorgar certidumbre a la actividad agroalimentaria mediante mecanismos de administración de riesgos.</p>

	PND 2001-2006	PND 2007-2012	PND 2013-2018
Articulación de la acción pública	<p>Creación de comisiones intersecretariales para el desarrollo social y humano, para el crecimiento con calidad, y orden y respeto, con funciones de planeación, coordinación, colaboración, apoyo y promoción. Promover la consistencia entre las políticas y los programas de las distintas dependencias, a fin de que las acciones de las entidades de la administración pública federal sean sinérgicas y se eviten duplicidades. Definir las prioridades, visiones, metas y estrategias de las secretarías y organismos de cada comisión. La mejor forma de concentrar esfuerzos es saber con exactitud cuál es el resultado que debemos alcanzar, cuáles los instrumentos y cuál el tiempo para lograrlo.</p>	<p>Apoyar a la población más pobre a elevar sus ingresos y a mejorar su calidad de vida impulsando y apoyando la generación de proyectos productivos. Apoyar el arranque y la operación de proyectos productivos familiares y de grupos comunitarios mediante asesoría y programas de microfinanciamiento en el campo y las ciudades. Impulsar prioritariamente el desarrollo de los municipios de mayor marginación mediante una efectiva focalización de recursos y coordinación de esfuerzos entre el gobierno federal y los demás órdenes de gobierno. Para cada municipio habrá un plan articulado de acciones según sus características y necesidades particulares, fijando metas claras a tres años en todos los aspectos: infraestructura social, infraestructura económica, comunicaciones, salud, educación y capacitación, vivienda y servicios básicos, financiamiento de proyectos productivos, reconversión productiva, rescate y preservación de tradiciones y otros rasgos culturales.</p>	<p>Para que la ciudadanía goce del pleno ejercicio de sus derechos sociales es necesario resolver importantes retos vinculados a la forma en que se conceptualizan y ejercen las políticas públicas. Por ejemplo, los procesos de diseño, gestión, implementación y monitoreo se han trabajado de manera aislada, lo que ha derivado en ocasiones en la duplicidad de programas y en una falta de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno. Actualmente, existen 273 programas y acciones federales relacionados con derechos sociales, mientras que en el ámbito estatal se cuenta con 2 391 programas. Sin embargo, no existe un padrón único de beneficiarios ni se tiene un alineamiento claro y estratégico de la política social. Por tanto, se carece de una adecuada articulación interinstitucional que resulte en el cumplimiento efectivo de objetivos de desarrollo social comunes o complementarios.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de DOF (30 de mayo de 2001, 31 de mayo de 2007 y 20 de mayo de 2013).

Recuadro 3. Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable

Uno de los ejemplos mejor documentados de los avances y las limitaciones para incorporar a los gobiernos locales y la participación social en la toma de decisiones para el desarrollo rural se desprende de la operación de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) y el ejercicio municipalizado de Alianza para el Campo–Subprograma de Desarrollo Rural (1996-2007) de la SAGARPA. Los CMDRS forman parte del andamiaje institucional contemplado en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) mediante el que se pretende transformar el modelo jerárquico y vertical –característico del México posrevolucionario– por uno de gobernanza colaborativa (Caire, 2009).

A la fecha, los CMDRS únicamente han operado como instancias de implementación de un solo programa de la SAGARPA, Alianza en el cual las reglas del juego se imponen desde la federación y los consejos actúan como órganos meramente consultivos. Pero incluso para poder ejercer esas facultades limitadas “los municipios deben materializar su participación en la política de desarrollo rural sustentable a través de 19 procesos diferentes, que incluyen 30 procedimientos decisorios y 71 procedimientos rutinarios, además de seis acciones únicas que los acreditan a ser parte activa de la política diseñada” (Merino y Macedo, 2006:434). La gran complejidad normativa genera efectos perversos: la política intenta, mediante normas externas, que los gobiernos locales adecúen sus rutinas; no obstante, la mayor parte de las veces sucede lo contrario: los municipios adaptan la política a sus rutinas organizacionales. En síntesis, se produce una simplificación *in situ* de la política (Merino y Macedo, 2006:439). También es necesario insistir en que muchas veces los programas federales o estatales suelen instalar sus propios consejos o comités sectoriales, lo que refuerza la lógica de esfuerzos aislados y acciones dispersas.

Para cumplir con los requisitos contemplados en el programa, los Consejos enfrentan diferentes obstáculos: limitaciones de recursos, falta de personal técnico, infraestructura y diseños institucionales capaces de atender demandas crecientes. En municipios caracterizados por fragilidad institucional y vulnerabilidad política, los Consejos se convierten en arenas de legitimación de decisiones que favorecen los intereses de los actores más influyentes (Quiñonez, 2010). En espacios con mayor institucionalidad, como los estudiados por Leticia Caire (2009:163-168), los efectos parecen ser mixtos: aunque permanece cierta confusión acerca de lo que los Consejos *deben* y *pueden* hacer, sí han generado incipientes procesos deliberativos, de reconocimiento mutuo de los miembros, de las reglas del juego internas y externas, y mayor claridad y transparencia en decisiones y criterios de asignación.

Recuadro 4. De las transferencias a la dimensión productiva y los derechos humanos: Dos visiones

Levy (2006; 2007) sostiene que los programas de transferencias condicionadas de ingreso se basan en crear los incentivos adecuados hoy para estimular la acumulación de capital humano entre las familias pobres de manera que las nuevas generaciones tengan la oportunidad de generar ingresos propios más altos. Oportunidades, de acuerdo con Levy, “es un programa de transferencias de ingreso para la población pobre más amplio, eficaz y eficiente que el anterior conjunto de instrumentos utilizados para el mismo propósito. Su condicionalidad apunta a aumentar el capital humano de las familias beneficiarias, aprovechando para ello las complementariedades básicas entre nutrición, salud y educación, y contribuir así a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza”.

Oportunidades es un programa de carácter transitorio, en otras palabras, es un programa de “transferencias de ingreso vinculadas a la inversión en capital humano hoy para lograr ingresos propios más altos mañana”. En este sentido, “en la medida en que es solo un programa focalizado en un grupo social específico y no una estrategia, por sí mismo no reducirá la pobreza. Para ello se requiere la contribución de otras iniciativas que integren una estrategia coherente, así como un contexto de crecimiento económico sostenido” (Levy y Rodríguez, 2005, citado en Levy, 2007). Otro punto fundamental que lo define es que, si bien el programa acompaña el ciclo de vida de las familias pobres, desde el cuidado de la salud de la madre durante la gestación hasta la conclusión de la educación preparatoria de los hijos, no se ocupa de la creación de empleos productivos, sino que es un medio que posibilita mejores condiciones de inserción de los trabajadores pobres en el mercado de trabajo, posponiendo su edad de incorporación mediante becas educativas que cubren los estudios hasta finalizar la educación media superior. Esta “segunda etapa” es externa al programa y tiene que ver esencialmente con la eficacia que tengan la política económica y social para generar recursos suficientes, empleos más productivos y aumentar la competitividad del país (Levy, 2007). Oportunidades –continúa Levy– será exitoso si, una vez fortalecido el capital humano de las familias más pobres, las actividades a las que se incorporan estos trabajadores son más productivas. Poco a poco las transferencias de Oportunidades serán necesarias para un menor número de familias, hasta que idealmente ninguna las requiera (Levy, 2007). En cambio, el documento sobre “Política social de nueva generación (2013)” describe la política social como la herramienta para que los individuos tengan mejores condiciones físicas y las destrezas para insertarse productivamente en la economía. Hace énfasis en que la marcada desigualdad social no puede superarse únicamente con programas de transferencias de ingreso ni con programas sociales que acerquen bienes y servicios a los sectores en pobreza. Reconoce también que las políticas sociales han logrado disminuir la desnutrición, mejorar los niveles educativos e incrementar las capacidades productivas de las personas, pero que solo con el fortalecimiento del campo, con más y mejores empleos, con alternativas para el autoempleo y la creación de pequeñas y medianas industrias y agroindustrias es como se logrará erradicar la pobreza.

La filosofía de la “Política social de nueva generación” parte de “los derechos sociales y humanos plasmados en la Constitución [...], giran en torno al ciudadano, ubicándolo como agente de cambio, protagonista de su propia superación a través de su organización y participación activa [...]. Esta política se rige idealmente por: 1) la erradicación de la cultura clientelista y la inmovilidad burocrática, 2) la descentralización para un óptimo aprovechamiento de las potencialidades de cada región, y 3) el compromiso de la ciudadanía para participar en la gestión del Estado y en la defensa de los derechos civiles, económicos, políticos y sociales”. Al respecto, González Tiburcio –en entrevista para este estudio–, destaca tres aspectos fundamentales: el primero es recuperar el enfoque de derechos humanos, el segundo, recuperar el enfoque productivo, y el tercero es el componente territorial con un fuerte impulso a la participación social. En dicha filosofía se encuentra el rediseño del programa Oportunidades con una serie de cambios que incluyen la inclusión productiva, la garantía de audiencia y a los jóvenes y su desarrollo como eje del rediseño, entre otros.

Recuadro 5. Comparativo ProCampo e Ingreso Objetivo

ProCampo	Ingreso Objetivo
<p>-Transfiere recursos en apoyo al ingreso de los productores rurales; coadyuva en el combate a la pobreza mediante el incremento del ingreso de las familias pobres que habitan en zonas rurales.</p> <p>-Apoyos no condicionados a utilización o resultado en alguno de los factores de la producción y se otorga por hectárea o fracción a la superficie elegible registrada en el directorio del programa.</p> <p>-En 2009 se estableció que un productor podía recibir el equivalente en hectáreas de hasta 100 000 pesos por unidad de producción, por persona física beneficiada, por ciclo agrícola.</p> <p>-A partir del ciclo PV 2001, se incorporó el “redondeo” del monto del apoyo a una hectárea para los predios menores de una.</p>	<p>-Otorga apoyos directos a productores agrícolas que presenten problemas o excedentes en la comercialización de los productos elegibles.</p> <p>-Los apoyos se determinan a partir de la diferencia entre el precio objetivo de la producción y el precio del mercado.</p>
<p>-Inicialmente se apoyó a productores de maíz, frijol, trigo, sorgo, soya, algodón, cártamo y cebada forrajera.</p> <p>-En 1995-1996 se permitió la entrada a todo cultivo lícito, así como a superficies en explotación pecuaria y forestal o las destinadas a proyectos ambientales debidamente aprobados.</p>	<p>-En 2002 contemplaba la mayoría de las semillas y los granos.</p> <p>-A partir de 2014 se actualizaron los productos elegibles: trigo panificable, trigo cristalino, arroz, algodón pluma, maíz, sorgo, cártamo, canola, soya y girasol.</p>
<p>-Productores por estrato: Autoconsumo, de temporal hasta 5 ha, y de riego hasta 0.2 ha. Transición, de temporal mayor de 5 y hasta 20 ha, y de riego, mayor de 0.2 y hasta 5ha. Comercial, de temporal, mayor a 20 ha, y de riego mayor a 5 ha.</p>	<p>-Productores, personas físicas o morales, o a través de sus organizaciones que intervengan en la comercialización de los productos elegibles conforme a los criterios definidos por SAGARPA.</p>
<p>-Tradicional: cubre 80.8 % de los beneficiarios.</p> <p>-Capitaliza: estímulo a la capitalización mediante contratación de créditos cuya fuente de pago serían los propios apoyos ofrecidos por el programa. Toda solicitud debía contener un proyecto productivo (producción primaria o industrial). Se daba preferencia a mujeres y grupos indígenas. Apoyó a 19 % del padrón. Contó con el mayor grado de cobertura de los participantes totales, con un total de 67.1 % de su población objetivo.</p>	<p>-El monto de los apoyos por tonelada se otorga por igual a todos y cada uno de los productores del estado o región correspondiente, independientemente del precio de venta individual del productor.</p> <p>-En general, los diversos programas de Aserca que apoyan la comercialización, incluyendo Ingreso Objetivo, no alcanzan ni a 1 % de los productores.</p>

Fuente: Elaboración de Obed Méndez, a partir de www.aserca.gob.mx.

Recuadro 6. Modelos asociativos de financiamiento rural: El caso del Sistema de Microbancos Rurales (SMB-Rural)

A pesar de las limitaciones de acceso y cobertura de los esquemas de financiamiento, existen experiencias circunscritas pero reveladoras de las potencialidades de modelos alternos para detonar procesos de desarrollo entre hogares rurales pobres. Entre estas destaca el Sistema de Microbancos Rurales (SMB-Rural), impulsado por la Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS).

AMUCSS es una organización de la sociedad civil, sin fines de lucro, que nació a principios de la década de 1980. Desde entonces opera como red de instituciones financieras rurales especializadas en servicios de capacitación, microcrédito, ahorro, microseguros, remesas y educación financiera. La organización destaca por su capacidad de innovación y adaptación de modelos viables de ahorro, crédito y seguro en contextos de marginación y frente a mercados y normatividades cambiantes. Una de las experiencias más significativas es el SMB-Rural, en el que confluyen AMUCSS y cuatro organizaciones civiles, que agrupan tanto a personas físicas como organizaciones locales en regiones marginadas de los estados de Hidalgo (Red Zihualtme), Puebla (Red Finrural), Oaxaca (Red Fincoax) y Chiapas (Red SMB-Chiapas). El crecimiento del sistema fue posible por el proceso de experimentación encabezado por AMUCSS en la década de 1990 para demostrar la viabilidad y rentabilidad de vincular el crédito al ahorro en zonas de pobreza como la Huasteca hidalguense, Chiapas o la Sierra Norte de Puebla (AMUCSS, 2013).

En noviembre de 2012, el SMB-Rural contó con un centro de capacitación permanente de cuadros, 35 sucursales, dos federaciones de supervisión, 137 empleados, cerca de 32 000 socios, entre los cuales 60 % fueron mujeres, y un total de 23 900 cuentas de ahorro por un saldo de 67.9 millones de pesos y 11 480 créditos activos por cerca de 67 millones de pesos (AMUCSS, 2013:25). El motor de crecimiento del SMB-Rural es el ahorro local en varias modalidades de crédito retirable en todo momento y distintas opciones de inversión. A partir de este capital, los microbancos otorgan créditos solidarios, individuales o agrícolas. Además se proporcionan otros servicios: envíos de dinero, microseguros de vida o agrícolas, cambio de cheques (cheques de maestros, ProCampo u otros subsidios) y pagos de servicios (electricidad y teléfonos).

Una parte del éxito del SMB-Rural se debe al tránsito de una visión productivista centrada en la afiliación de socios-agricultores, predominante en la década de 1980, a otra con base en el desarrollo financiero regional, la inclusión ciudadana de las familias rurales y la seguridad alimentaria.¹¹⁰ El otro punto clave fue la combinación de participación local y funcionamiento profesional: por un lado, la estructura de toma de decisiones parte de una clara definición de derechos y obligaciones de socios y pequeñas organizaciones con fuerte participación local; por otro, se instrumenta una política financiera unificada y servicios de contabilidad, control interno, sistema de información gerencial, marca unificada, procedimientos de crédito, cobranza y administración de recursos humanos.

¹¹⁰ Isabel Cruz, entrevista realizada por José Valencia, Grupo de Diálogo Rural México, 2015, RIMISP, 9 de abril de 2015.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome, Italy

La FAO en colaboración con los países socios, genera evidencias sobre los impactos de las intervenciones coordinadas de protección agrícola y social, y utiliza esta información para desarrollar las políticas públicas relacionadas, el soporte de programación; y el desarrollo de la capacidad de los gobiernos y otros actores.



Unión Europea

