

Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.



Problemas de diseño e implementación en los programas de subsidio al campo. Un estudio sobre la estrategia de capitalización del sector agropecuario.

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

Josué González Hernández

Directora de la tesina

Mtra. Claudia Maldonado Trujillo

México, D. F. agosto de 2011

## Índice

Introducción	4
Estructura del estudio	9
Capítulo 1. Marco Analítico	11
1.1 Introducción	11
1.2 El Nuevo Institucionalismo Económico	12
1.2.3 Teoría de la agencia	14
1.3 El núcleo duro y la construcción de problemas	19
1.4 Metodología del estudio de caso	22
Capítulo 2. Sector agropecuario y problemas de diseño en programas de subsidio al campo	25
2.1 Introducción	25
2.2 Condiciones del actual sector agropecuario	25

2.3 Problemas de diseño en los programas de subsidio al campo	31
Capítulo 3. El caso del Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura	37
3.1 Introducción	37
3.2 Descripción del programa	37
3.3 Problemas de diseño e implementación	42
3.4 Barreras de entrada y amplia discrecionalidad	60
3.5 Concentración de recursos	65
3.6 Hallazgos y consideraciones generales	69
Conclusiones y recomendaciones	73
Bibliografía	76
Anexos	83

## Introducción

El sector agropecuario es un motor del desarrollo en México. Se trata de un sector que puede generar crecimiento y desarrollo económico en su conjunto.<sup>1</sup> Sin embargo, en los últimos años, su contribución ha venido decayendo. Incluso, los problemas que se han intentado solucionar a través de él, y dentro del mismo, como la pobreza y desigualdad, en la práctica, se han agravado. Ante esta situación, el sector rural es el que más afectado se ha visto. Como señala la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, por sus siglas en inglés), “[...] las regiones rurales enfrentan dificultades de declive económico, con problemas de migración, envejecimiento poblacional, insuficientes capacidades y una baja productividad laboral [...]”.<sup>2</sup>

De acuerdo con el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008, “la agricultura contribuye al desarrollo [*de los países*] en su calidad de actividad económica, como medio de subsistencia y como proveedora de servicios ambientales, todo lo cual convierte al sector en una herramienta singular para el desarrollo”.<sup>3</sup> Para el caso de México, y de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el sector agropecuario es estratégico y prioritario pues ofrece los alimentos que consumen las familias mexicanas y provee de materia prima a las industrias manufactureras y de la transformación.<sup>4</sup> Sin embargo, evidencia derivada de diferentes estudios al respecto, y que se presenta en esta

---

<sup>1</sup> Me refiero a una distinción en términos de medición entre el crecimiento y desarrollo económicos. El primero entendido en términos cuantitativos, como el Producto Interno Bruto (PIB), y el segundo en términos cualitativos, como el nivel y calidad de vida.

<sup>2</sup> Informe de “Política Agropecuaria y Pesquera en México: Logros recientes, continuación de las reformas”, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), México, 2006, p.5.

<sup>3</sup> Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2008. Agricultura para el desarrollo, panorama general*, (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2008), p.3

<sup>4</sup> Reglas de Operación del Programa Para la Adquisición de Activos Productivos para el ejercicio 2010, p. 1. <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/economia-competitiva-y-generadora-de-empleos/promocion-de-la-productividad-y-competitividad.html> Consultado el 19 de febrero de 2011.

investigación, sugiere que la ineficacia de los instrumentos de política pública, particularmente los de subsidios al campo, ha derivado en un sector agrícola con bajo crecimiento y alta desigualdad.

En este contexto, estudios de la OCDE han recomendado y señalado la importancia de una mejor focalización de los recursos públicos en el sector, de evitar su regresividad y la necesidad de definir mejor los objetivos e incrementar los mecanismos de transparencia.<sup>5</sup> Se trata de aspectos que pueden ser cubiertos en el diseño e implementación de los programas pero que, sin embargo, se han tratado poco.

El problema que aquí se plantea es que el diseño de los programas de subsidio al campo encuentra limitantes al momento de su gestión e implementación, situación que impiden su correcto funcionamiento y termina por ser un obstáculo en el cumplimiento de sus objetivos. Diversos estudios realizados por instituciones como el Colegio de México, Banco Mundial, etc., y efectuados al sector rural sobre este tipo de programas, han subrayado que a pesar de la existencia de fondos crecientes al sector -es decir, en cuanto a los recursos destinados para sus programas- la política de subsidios se caracteriza por un limitado impacto al resultar ser inequitativa, regresiva, de baja cobertura y brindar beneficios personales.<sup>6</sup> En este sentido, la pregunta de investigación que guía el trabajo es; ¿por qué fallan los programas de subsidio al campo?

En específico, en la presente investigación interesa analizar una serie de programas públicos cuyo diseño ha sido, históricamente, descentralizado, lo que significa la existencia de una diversificación geográfica de los diferentes actores tomadores de decisiones y la delegación de funciones o actividades. De acuerdo con Brian Palmer, este tipo de

---

<sup>5</sup> Véase informe de la OCDE, *op. cit.*

<sup>6</sup> Véase el sitio web “SUBSIDIOS al campo en México”: <http://www.subsidiosalcampo.org.mx/mexico/> Consultado el 15 de enero de 2011.

programas debieran ofrecer la ventaja de focalizar los recursos con base en las necesidades específicas de la población. Sin embargo, presentan la amenaza de ser más propensos a desviarse por influencias políticas como consecuencia de la poca capacidad administrativa y a que su gestión en los gobiernos estatales es poco transparente.<sup>7</sup> En este tenor, y refiriéndome al foco de estudio que se tratará en el presente trabajo, la definición del problema que la serie de programas ha buscado resolver, los instrumentos para atenderlo así como su diseño, son asunto de la federación. Por su parte, la operación, el ejercicio de los recursos y la toma de decisiones finales, son tareas de los gobiernos de los estados en conjunto con las delegaciones estatales de la secretaría correspondiente.

La hipótesis central del trabajo es exploratoria y refiere a que “el diseño de los programas descentralizados de subsidio al campo crea una estructura que produce las condiciones y oportunidades [incentivos] para que sus productos se concentren e incrementen la probabilidad de que sean capturados por un determinado grupo de productores al momento de la implementación.” En este tenor, en esta investigación se pretende demostrar que la ausencia de reglas, objetivos y población objetivo bien definidos, en conjunto con una amplia discrecionalidad por parte de los tomadores de decisiones permite que los recursos sean utilizados y aprovechados con fines distintos a los del mandato original. Esta situación genera las oportunidades necesarias para que los productos de la política se concentren en un determinado grupo de productores, aumenten su probabilidad de ser capturados e incluso se comentan actos de corrupción. El resultado de todo esto es el bajo desempeño de los programas, la regresividad de los subsidios y su fracaso en el cumplimiento de los objetivos.

---

<sup>7</sup> Palmer, Brian, “¿Es la descentralización la solución? Enseñanzas de Alianza para el Campo”, p.167, en Fox, Jonathan, y Haight, Libby, (coords), 2010, *op. cit.*

Para poner a prueba la hipótesis en cuestión, y con el objetivo de elaborar un diagnóstico sobre los posibles determinantes del bajo desempeño de este tipo de intervenciones en el sector agrícola, en el presente documento se analizan los principales problemas de diseño e implementación del programa que, históricamente, ha intentado capitalizar a los productores del sector agropecuario y elevar con esto el desarrollo rural. A saber: el Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura (PAIEI).

Es necesario señalar que, el PAIEI nace en 1996 con el nombre de Alianza para el Campo (APC). Desde su inicio mantuvo una cobertura nacional y consistió en un grupo de programas de atención rural con un enfoque en desarrollo y productividad.<sup>8</sup> Asimismo, ha buscado apoyar a los productores a través de la adquisición de activos productivos.

Desde ese entonces, el programa ha sufrido diversos cambios. Aún cuando éstos se han aplicado tanto en su normatividad como en los componentes que lo integran, incluso en el nombre, no han sido significativos en cuanto a su diseño y gestión.<sup>9</sup> Por ejemplo, en 2008 la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) decidió elaborar un reordenamiento de los subsidios que administra al redefinir, simplificar y procurar la especialización de sus programas. Bajo esta nueva estructura surgió el Programa para la Adquisición de Activos Productivos (PAAP), que sustituyó a APC y se consideró su sucesor.<sup>10</sup> En 2011, el programa sufre nuevamente una

---

<sup>8</sup> Tapia, Francisco, “Políticas Públicas para el desarrollo rural: Estudio de los programas de Alianza para el Campo”, (Tesis), Universidad Autónoma de México.

<sup>9</sup> En una entrevista con un funcionario de la SAGARPA se comentó que, a pesar de que el programa ha cambiado de nombre y ha sufrido cambios en las normatividades, en esencia se trata del mismo programa. Aunado a esto, a pesar de que el programa ha cambiado de nombre, en la misma página de la Secretaría se sigue mencionando el programa bajo un mismo nombre (Alianza para el Campo). Al parecer, esto se hace con la finalidad de evitar confusiones debido a que así es como se conoce por muchos productores.

<sup>10</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *Documento de posición institucional. Evaluación específica de desempeño 2008. Programa de Adquisición de Activos Productivos*, México, 2009.

reestructuración y se convierte en el Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura (PAIEI).

Lo anterior significa que, bajo esta última denominación (PAIEI), al día de hoy, el programa apenas ha comenzado su operación, por lo que sólo se puede realizar una evaluación de su diseño. Sin embargo, para aproximarme a su implementación, se realiza un análisis de sus antecesores (APC y PAAP) cuyo diseño es muy similar. De esta manera es posible identificar los problemas de implementación que históricamente ha presentado el programa y, por lo tanto, el sector.

Una vez aclarado lo anterior, y debido a las modificaciones que ha sufrido el programa como el cambiar de nombre desde 2008, en sentido estricto, en la presente investigación se efectúa un análisis de la sucesión de programas de subsidio al campo de la Administración Pública Federal cuyo objetivo ha sido el mismo: capitalizar el campo.



## I. Estructura del estudio

En las siguientes páginas se presenta, primero, el marco analítico de la investigación fundamentado por el papel de los incentivos del diseño e implementación de políticas públicas, y que deriva del nuevo institucionalismo económico. En esta sección me centraré en los problemas agente-principal inherentes a la implementación de un programa federal descentralizado, y el riesgo potencial de la captura. En un segundo capítulo se ofrece una breve discusión sobre los orígenes de la situación actual del sector agrario mexicano y algunos problemas de diseño en sus programas. En el tercer apartado se presenta el análisis del diseño del PAIEI y se ilustran las posibles fallas de implementación con datos de los programas antecesores, quienes comparten el mismo diseño. Con base en las tres secciones señaladas, en la última parte se presentan recomendaciones de diseño derivadas de la implementación de los programas antecesores de subsidio al campo, con el fin de identificar los objetivos e incentivos que deberán alinearse para la mejor consecución de los objetivos explícitos del nuevo programa.

La relevancia del trabajo radica en que el programa en estudio es el que atiende el problema de desarrollo rural de mayor envergadura en el país.<sup>11</sup> Su principal objetivo es capitalizar a los productores del sector para aumentar la competitividad. Se trata del segundo programa de subsidio al campo al que más recursos se destinan, con la peculiaridad de ser descentralizado y responder así de manera diferenciada y focalizada a las necesidades locales. La investigación se basó fundamentalmente en una revisión exhaustiva de los documentos públicos disponibles sobre el programa. Las limitaciones

---

<sup>11</sup> Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010, Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL).

vienen dadas por la poca disponibilidad de información referente al programa y la ausencia de evaluaciones que hagan referencia al impacto que ha tenido.

Por último, se espera que con la siguiente investigación se pueda contribuir al conocimiento de los problemas de diseño e implementación en los programas de subsidio al campo. En específico, se busca dar una posición crítica con respecto a los instrumentos de política pública utilizados en el campo y, en consecuencia, valorar su pertinencia.

## Capítulo 1. Marco Analítico

### 1.1 Introducción

Como se mencionó en la introducción, el objetivo de esta investigación es demostrar que el diseño y la implementación de los programas descentralizados de subsidio al campo crean una estructura que genera incentivos y oportunidades para que sus productos se concentren y sean capturados.

Esta investigación toma al Nuevo Institucionalismo Económico (NIE) como punto de partida. Particularmente, retomo las premisas básicas del modelo agente-principal y la teoría de la captura, porque son idóneas para el análisis de un programa distributivo con gestión descentralizada. Del NIE adopté el enfoque agente-principal. Con estos lentes conceptuales se identifican los incentivos que pueden influir en el comportamiento de los individuos involucrados en la implementación del programa y que explican, en parte, el fracaso de este tipo de intervenciones en el campo mexicano.

Seguido de esto se realiza un análisis del programa desde el punto de vista del análisis de políticas públicas propuesto por Giandomenico Majone, que pone énfasis en la importancia del vínculo causal-conceptual entre la definición de un problema público susceptible de atención gubernamental y la solución diseñada para atenderlo o gestionarlo.

## 1.2 El Nuevo Institucionalismo Económico (NIE)

De acuerdo con David Arellano *et. al.*, el Nuevo Institucionalismo Económico (NIE) postula que “los actores sociales son básicamente actores racionales, capaces de calcular en los general, en un mundo de racionalidad limitada, los costos y beneficios de su comportamiento.”<sup>12</sup> Arturo del Castillo, por su parte, sostiene que se trata de una corriente que, al suscribir a los principios del individualismo, postula la posibilidad de alinear el oportunismo y el comportamiento racional de los individuos con los objetivos de las organizaciones a través del uso de incentivos.<sup>13</sup>

En el NIE se pone sobre relieve la importancia de las reglas del juego – instituciones- en la determinación del comportamiento individual y colectivo. Toma en consideración la composición de la burocracia y a los políticos como actores con intereses, además de dar un peso importante a las estructuras, jerarquías y normas que integran a una organización.<sup>14</sup> Bajo este enfoque la ineficiencia gubernamental se puede considerar como el producto de una mala alineación entre intereses, el oportunismo de los actores involucrados y la estructura de incentivos.<sup>15</sup>

El NIE sostiene que los individuos son actores que hacen uso estratégico y oportunista de la información y que viven e interactúan en un mundo de reglas e incentivos.

---

<sup>12</sup> Arellano, David, *et. al.*, *¿Reforma organizacional de gobierno por diseño genérico? El Nuevo Institucionalismo Económico en acción: el caso del Modelo de Integral de Desempeño Operativo en México*. Documento de Trabajo, División de Administración Pública; 183 (México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2006), p.2.

<sup>13</sup> Del Castillo, Arturo, *El Nuevo Institucionalismo Económico en el análisis organizacional: conceptos y enunciados explicativos*. Documento de Trabajo, División de Administración Pública; 44 (México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1996), p.9.

<sup>14</sup> Moe (1995) y Ayala (1999) citado en David Arellano, *¿Reforma organizacional de gobierno por diseño genérico? El Nuevo Institucionalismo Económico en acción: el caso del Modelo de Integral de Desempeño Operativo en México* (México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2006), p. 5.

<sup>15</sup> Moe (1995) citado en David Arellano, *¿Reforma organizacional de gobierno por diseño genérico? El Nuevo Institucionalismo Económico en acción: el caso del Modelo de Integral de Desempeño Operativo en México* (México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2006). p.5

De aquí que subraye la importancia de las reglas del juego, o instituciones, pues a través de éstas es que los individuos calculan su comportamiento y representan los ante estímulos ante los que se reacciona.<sup>16</sup>

De acuerdo con Douglass North, “las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”.<sup>17</sup> De acuerdo con el autor, las instituciones estructuran los incentivos de los individuos que determinan su comportamiento. Se trata de las reglas que definen la forma en que se llevan a cabo las interacciones entre actores y pueden ser formales (escritas) e informales (códigos de conducta no escritos).<sup>18</sup>

En este sentido, si las instituciones son quienes generan certidumbre al ser las normas que hacen posible la convivencia, las organizaciones son entonces grupos de individuos con objetivos comunes. Bajo este enfoque se les define como grupos de interés que interactúan en lo público y que persiguen fines particulares.<sup>19</sup> Por lo tanto, las organizaciones interactúan en un marco de reglas formales e informales, con la peculiaridad de tener la capacidad para modificarlas. Siendo así, existe la probabilidad de que sus reglas y lógica se antepongan a las instituciones, quienes regulan el comportamiento en general. Al respecto, Mauricio Merinos señala que las organizaciones políticas pueden llegar a tener mayor peso que las instituciones, lo que significaría que las reglas del juego se establecieron con base en los intereses de las organizaciones y no necesariamente con aquellas que responden al mandato original.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> Arellano, David (2006) *et al, op. cit.* p.2-6.

<sup>17</sup> North, Douglass, (1990) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p.13.

<sup>18</sup> North, Douglass, *op. cit.*, p.13-16.

<sup>19</sup> Merino, Mauricio, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p.185-188.

<sup>20</sup> Merino, Mauricio, *op. cit.* p.185.

Para el caso particular de esta investigación, si se desea cumplir con las metas establecidas de una política pública es necesario que los comportamientos de los actores involucrados se dirijan a la ejecución de los medios adecuados para alcanzarlas y las reglas de las instituciones correspondientes sean las que predominen. Como trataré de mostrar en este trabajo, el diseño e implementación de los programas en estudio ha generado, y genera, una serie de oportunidades e incentivos –comportamientos- que no necesariamente se corresponden con el objetivo último del programa.

### 1.2.3 Teoría de la Agencia

La gestión del programa en estudio es descentralizada, lo que implica que la toma de decisiones se realice en el ámbito estatal. De aquí la necesidad de revisar los conceptos principales del enfoque agente-principal y la teoría de la captura.

De acuerdo con Kathleen Eisenhardt, la teoría de la agencia estudia el problema del riesgo en que se incurre cuando se delegan funciones a actores que suponen deben cooperar a través de un contrato. Bajo este enfoque existen tres elementos: (a) el principal; (b) el agente; y (c) un contrato que los une. El principal es quien delega trabajo o actividades a través de un contrato al agente. La tarea de éste último es cumplirlas. Sin embargo, los problemas aparecen cuando los objetivos y metas del principal difieren a los del mandato

original, o principal. De aquí la necesidad de un control ex ante para intentar prevenir distorsiones de dicho mandato. Es decir, la existencia de un contrato de por medio.<sup>21</sup>

Eisenhardt sostiene que el enfoque de la agencia se concentra en resolver dos tipos de problemas: (1) el de la agencia (2) y el de compartir riesgo cuando se delegan actividades. Del mismo modo, sostiene que dos son las vertientes bajo este enfoque para resolverlos: (I) la positivista de la agencia y (II) la del agente-principal.<sup>22</sup>

La primera hace alusión a los mecanismos de gobernanza para controlar y alinear el comportamiento del agente cuando sus objetivos son diferentes a los del principal<sup>23</sup>. En esta vertiente, dos proposiciones engloban dichos mecanismos: (a) los contratos basados en resultados, y que resultan efectivos frenando el oportunismo del agente al alinear sus intereses con los del principal y; (b) el uso de sistemas de información para, de igual forma, alinear intereses. Los casos comunes para esta vertiente se encuentran en estudios que intentan identificar el comportamiento cuando los intereses entre accionistas y los encargados de administrar las finanzas se contraponen, para demostrarse que a través de un sistema de información, o sistema de incentivos basado en productos, puede resolverse el problema de la agencia.<sup>24</sup>

Por su parte, el foco de análisis para la segunda vertiente, la del agente-principal, se encuentra en determinar el contrato óptimo en el balance por decidir entre establecer

---

<sup>21</sup> Eisenhardt, Kathleen, "Agency Theory: An Assessment and Review", en *Academy of Management Review*, Vol. 14, No.1, Stanford University, pp.58.

<sup>22</sup> De acuerdo con la autora, el problema de la agencia surge cuando ambas partes participantes sostienen diferentes deseos y objetivos, así como de lo costoso y problemático que representa para el principal verificar que el comportamiento del agente sea el apropiado para el cumplimiento de sus objetivos. El problema del riesgo, por su parte, surge cuando ambas partes poseen diferente aversión al riesgo, propiciando que la toma de acciones y decisiones no correspondan con las pactadas, sino que con base en preferencias personales. Sea cual sea el problema, tipo a o tipo b, en ambos casos la unidad de análisis se encuentra en el contrato que gobierna la relación agente-principal y en determinar cuál es el más eficiente. Véase Eisenhardt, Kathleen, *op. cit.*

<sup>23</sup> Eisenhardt, Kathleen, *op. cit.*, p.58.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p.68.

mecanismos de control sobre los productos derivados de la actividad del agente, o sobre su comportamiento. De hecho, debido a que el principal no puede conocer con exactitud lo que el agente está haciendo, por ejemplo si está evadiendo responsabilidades, engañando al principal, o para verificar que simplemente esté ejecutando sus actividades de manera apropiada, el núcleo del agente-principal se encuentra en el dilema de decidir entre el costo de vigilar el comportamiento del agente y el costo de medir los productos y transferirle riesgo.<sup>25</sup>

*Grosso modo*, bajo el lente del enfoque agente-principal, para el presente trabajo se pueden identificar dos actores principales. Por un lado, se encuentra la SAGARPA a nivel federal quien plantea los objetivos, las metas y las herramientas para lograrlos. Por otro lado, se identifican las Instancias Ejecutoras (Gobiernos Estatales a través de las Delegaciones Estatales y Dependencias o Secretarías de los Estados<sup>26</sup>) responsables del ejercicio de los recursos públicos federales. Las Reglas de Operación representan la normatividad que establece la organización, delegación de funciones y responsabilidades de todos los actores y las tareas a cumplir. En este sentido, y para el presente estudio, el mandato Principal es la Directriz Federal a través de la SAGARPA, pues es a través de sus Agente[s] (instancias ejecutoras) que intentará alcanzar objetivos explícitos para el sector rural. Finalmente, la normatividad, o contrato, se encuentra establecida en la normatividad de la Secretaría y sus Reglas de Operación 2011.

Se ha dicho que el agente es a quien se le delega la tarea de ejecutar determinadas actividades y cumplir con los objetivos del principal. Sin embargo, también se ha hablado de que, bajo este enfoque, se trata de individuos oportunistas que pueden hacer uso de la

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, pp.60-68.

<sup>26</sup> Por ejemplo, en el Estado de San Luis Potosí el programa opera a través de la Delegación Estatal de la SAGAPARPA y la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Recursos Hidráulicos (SEDARH), que es una dependencia del Poder Ejecutivo Estatal.



información para fines particulares debido a la dificultad de monitoreo, y a que los incentivos pueden no estar correctamente alineados con los comportamientos deseados. Si los agentes responden a intereses y actores ajenos a los del principal entonces se trata de un caso de captura, lo que significa que la relación agente-principal se ha invertido y el principal legítimo está siendo, o ha sido sustituido.

El término captura tiene su origen en la literatura sobre regulación económica y alude a una distorsión entre regulador y regulado, donde el primero se convierte en un instrumento al servicio de los intereses del segundo. Barry Mitnick denomina a esta situación captura regulatoria, refiriéndose al comportamiento de toma de decisiones de los reguladores en función de las preferencias de la industria regulada.<sup>27</sup> También se le conoce como teoría positiva (de la regulación), la cual se interesa en estudiar las conductas que llevan a la desviación del comportamiento del regulador y en cómo los procesos políticos y de creación de leyes (normatividades) son utilizados por determinados grupos de interés privados para asegurarse de sus beneficios.<sup>28</sup> Una definición más es la que sostiene que el gobierno no es un agente benevolente con información completa, sino que realmente es una organización dirigida por individuos con intereses personales y que puede ser capturado e influenciado por grupos de interés.<sup>29</sup>

En el caso concreto de un programa público, se puede hablar de captura cuando el flujo de beneficios de una intervención pública tiende a ser monopolizado por actores distintos a la población objetivo del programa, cuando un subconjunto de beneficiarios

---

<sup>27</sup> Mintnick, Barry, *La economía política de la regulación*. Fondo de Cultura Económica, México, 1989. p.222.

<sup>28</sup> Mariscal, Judith. *Nuevo Institucionalismo y Regulación*. Documento de trabajo, División de Administración Pública; 209. (México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2008), p.7.

<sup>29</sup> Ha-Joon Chang se refiere a los burócratas y a los políticos. Los primeros buscando poder y mayores salarios; los segundos, buscando ganar capital político para reelegirse. Ver, Ha-Joon Chang, "The Evolution of Perspectives of Regulation in the Postwar Era", (1995), citado en Rivera, Eugenio, "Teorías de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas", p.322, *Gestión y Política Pública*, Volúmen XIII, No. 2, II semestre de 2004, México.

captura la totalidad de los beneficios afectando a los actores más necesitados y en el extremo, cuando la intervención pública desde su diseño hasta su implementación, responde a las demandas y necesidades de ciertos grupos de interés.

Así, la captura puede entenderse como un caso extremo en la relación agente-principal, donde las decisiones del agente han quedado sujetas a algún actor externo durante el proceso de implementación. Por esta razón, el enfoque agente-principal resulta adecuado para realizar el análisis del diseño del programa. Es decir, en cuanto a la solución administrativa y organizacional del problema implícito en la delegación de funciones y decisiones a los gobiernos de los estados como parte de una política federal.

Del mismo modo, resulta adecuado al momento de identificar la relación contractual, el tipo de incentivos y, básicamente, los objetivos, tareas e intereses de los actores en juego en un programa descentralizado.

La ventaja que proporciona este enfoque es que resalta conceptos como la delegación de funciones, la existencia de asimetrías de información y la importancia de alinear intereses entre el principal y el agente. De aquí la importancia, una vez más, de que en los programas se diseñen los incentivos y normatividades adecuadas para que los intereses de quien delega las actividades se correspondan con aquellos de a quién se le delegan. De lo contrario, si a un diseño poco claro se suman una serie de oportunidades e incentivos contrapuestos al cumplimiento de los objetivos, se aumenta la probabilidad de que los programas sean capturados.

En mi opinión, el diseño descentralizado de la sucesión de programas en estudio ha proporcionado una amplia discrecionalidad a los actores participantes al delegarles funciones. A esto se suma una normatividad poco clara. Ambas situaciones, en conjunto, han ocasionado que las actividades y decisiones de los funcionarios no necesariamente

correspondan con los objetivos de una política a nivel federal y que, muy probablemente, se estén cometiendo actos de corrupción.

En sentido estricto, las irregularidades del diseño e implementación que se presentan más adelante se relacionan con la violación de normas en la operación del programa. Por su parte, la captura encuentra su origen en los vacíos de las reglas que permiten que uno o varios actores tomen decisiones libremente y, finalmente, la discrecionalidad surge cuando decisiones y funciones son delegadas.

### 1.3 El núcleo duro y construcción de problemas

Hasta aquí se han tratado elementos clave que corresponden a un sentido político organizacional. Sin embargo, al ser el objeto de estudio una serie de programas públicos, es necesario analizarlo a partir de la importancia de la construcción y caracterización del problema que busca atender. De aquí que a continuación se mencione la relevancia al momento de construir y definir problemas públicos, y mantener siempre un núcleo duro.

De acuerdo con Mauricio Merino y Guillermo Cejudo, “[...] las políticas públicas son, al mismo tiempo, decisiones racionales, elección de valores, estrategias discursivas, entramados legales, productos institucionales, razones políticas y un largo etcétera.”<sup>30</sup> Luis Aguilar resalta que una característica que distingue a las políticas públicas, de cualquier otra acción pública, es que llevan implícita la definición de un problema público.<sup>31</sup> En este sentido, se trata de un proceso muy delicado, pues de la definición del problema que se

---

<sup>30</sup> Merino, Mauricio, y Cejudo, Guillermo, “Introducción”, p.23, en Mauricio Merino *et al.*, *Enfoques de política pública*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2009.

<sup>31</sup> Aguilar, Luis (ed.), “Estudio introductorio”, en Aguilar, Luis, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, 3ra. Antología, 3ra. Ed., Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, p.51.

haya construido dependerá el curso del resto del proceso y los instrumentos que un Estado utilizará.<sup>32</sup> Como dicen Ma. Amparo Casar y Claudia Maldonado, “[...] el planteamiento de un problema público *es* su solución.”<sup>33</sup> Finalmente, no hay que olvidar que los gobiernos necesitan de insumos para alcanzar sus objetivos. Es decir, no operan en el vacío, sino que trabajan con recursos económicos y de información escasos.<sup>34</sup>

En este terreno, las demandas de la sociedad y los temas que se encuentran en la agenda no son perenes, sino que se encuentran en constante cambio. De acuerdo con Giandomenico Majone, lo que da estabilidad a una política es que algunos de sus valores, métodos, metas y supuestos, -es decir, el núcleo duro- se abandonen únicamente ante la amenaza de crisis internas. Por otro lado, la periferia es lo que da flexibilidad la política. Se trata del elemento que da adaptabilidad en el sentido de que distintos valores, métodos, metas y supuestos se pueden abandonar, cambiar o incluso sustituir.<sup>35</sup>

El autor subraya la importancia de estos dos elementos. Por un lado, si se logra una clara definición de los principios nucleares, o se tiene un núcleo duro explícito, éste sirve de ancla organizacional y las desviaciones de objetivos pueden evitarse, es decir, no se pierde la esencia de la política. Por otro lado, la periferia resulta de gran ayuda al momento de hacer cambios incrementales, así como adaptaciones de la política ante nuevos eventos o sociales, económicos y políticos, sin perder la esencia de la política.<sup>36</sup>

---

<sup>32</sup> Merino, Mauricio, *Los programas de subsidio al campo, op.cit.* p.1-3.

<sup>33</sup> Ma. Amparo, Casar y Maldonado, Claudia. *Formación de agenda y procesos de toma decisiones: una aproximación desde la ciencia política.* Documento de trabajo, División de Administración Pública; 207. (Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2008), p.4.

<sup>34</sup> Aguilar, Luis, “Estudio Introductorio”, p.29, en Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 2005.

<sup>35</sup> Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de ciencias Políticas y Administración Pública, México, 2005. pp.195-196.

<sup>36</sup> Majone, Giandomenico, *op. cit.*, pp.196-197.

Al respecto, Merino señala la importancia de identificar y definir bien estos dos elementos a través de un estudio al Programa de Apoyo al Ingreso (PROCAMPO). De acuerdo con el autor, la ausencia de una clara definición del núcleo duro, así como la imposición de un cinturón de protección (periferia) sin capacidad de adaptabilidad, puede derivar en que los procedimientos formales se utilicen para desviar y capturar los recursos en favor de intereses no previstos en la política.<sup>37</sup> En otras palabras, el núcleo duro y la periferia son una condición necesaria, más no suficiente, para el cumplimiento de los objetivos explícitos. Se trata, en cierto sentido, de una garantía para evitar desviaciones en el cumplimiento de los propósitos que se persiguen.<sup>38</sup>

En conclusión, en este primer capítulo se ha hecho referencia al lente analítico utilizado en la investigación. Del enfoque agente principal se han rescatado las problemáticas que resultan al delegar funciones y decisiones, como los incentivos no alineados, la existencia de información imperfecta y la aversión al riesgo. Se trata de elementos que pueden ocasionar que los objetivos originales se desvíen por quienes tienen la tarea de llevarlos a cabo. De aquí la importancia en que las políticas públicas cuenten con un valor nodal –núcleo duro- bien definido, de tal suerte que, sin importar que funciones sean delegadas o existan agentes externos que presionen por desviar sus recursos o instrumentos, las políticas puedan sufrir adopciones y adaptaciones en aras de que se cumplan sus objetivos explícitos. Siendo así, no sólo se puede lograr una mayor probabilidad de que éstas no se desvíen del mandato original, sino que se puedan generar los incentivos adecuados para que el comportamiento de los actores participantes se alinee con los objetivos.

---

<sup>37</sup> Merino, Mauricio, *Los programas de subsidio al campo, op.cit.* p.1

<sup>38</sup> Merino, Marino “La transparencia como política pública”, p.246, en Ackerman, Jonh (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho.* Siglo xxi editores, México, 2008.

## 1.4 Metodología del estudio de caso

Para acercarme de manera práctica a comprender las herramientas y los efectos previsibles de los enfoques metodológicos que se han descrito, en esta investigación se analiza una estrategia de la Administración Pública Federal que ha intentado capitalizar el sector agropecuario a través de programas con diseño e implementación similares. En este sentido, aquí se estudian los principales problemas de diseño e implementación de la sucesión de programas que, históricamente, ha buscado resolver el mismo problema: la baja capitalización del sector.

Dado que el objetivo de la investigación es tener un diagnóstico sobre los posibles determinantes del bajo desempeño de las intervenciones en este sector, la estrategia aquí estudiada parte del análisis del diseño del Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura (PAIEI), el cuál sirve como guía en el desarrollo de la investigación. Ya se señaló que la normatividad y nombre del PAIEI han cambiado a través del tiempo, y que bajo éste último apenas ha comenzado su gestión. Por lo tanto, bajo esta denominación, sólo se puede realizar un análisis de su diseño.

Sin embargo, para aproximarme a su implementación, sus antecesores (Alianza para el Campo y Programa para la Adquisición de Activos Productivos) son utilizados debido a que su diseño ha sufrido cambios marginales. De esta manera es posible identificar los problemas de diseño e implementación que se presentan y han presentado en el programa y que inciden negativamente en el cumplimiento de sus objetivos y el sector. Del mismo modo, realizar el análisis de esta manera permite detectar si los antiguos problemas de diseño se han intentado resolver con la nueva normatividad en operación.

En este sentido, el estudio de caso se desarrolló con base en un análisis de la normatividad y diseño del PAIEI, resaltando así sus posibles problemáticas y sustentándose con el diseño e implementación de los programas anteriores. En otras palabras, la normatividad que se analiza corresponde al último programa en operación, pero se complementa con datos e información de sus antecesores para integrar el análisis. De este modo se estudia una estrategia de capitalización al campo con diseños muy similares.<sup>39</sup>

Se ha decidido estudiar dicha estrategia de capitalización debido a que es la que pretende resolver el problema más importante para el desarrollo rural. La información que se utiliza proviene de una revisión documental de los documentos públicos del programa, así como de aquellos que no lo son y fueron proporcionados personalmente en la SAGARPA. De igual forma, se cuenta con información que resultó de entrevistas y diversas pláticas con funcionarios estatales y federales.

Para el desarrollo del análisis del estudio de caso, en un primer apartado se realiza una descripción del PAIEI para conocer elementos como: objetivos; diseño; tipo de subsidios que otorga y sus componentes; proceso de operación y organización desde la publicación de convocatorias y hasta que éste termina con la entrega de los productos; procesos de toma de decisión; la reglamentación y; básicamente, identificar a los actores participantes, sus objetivos y los procesos de toma de decisión. El objetivo de hacer dicha descripción es tener un mapa de los elementos del programa y sus actores. De esta manera se intentan identificar el tipo de incentivos que se están generando y los posibles márgenes de discrecionalidad de los actores. Con esto se intenta evidenciar las condiciones en el

---

<sup>39</sup> Para evitar confusiones, de aquí en adelante me referiré al programa en general, o a la sucesión de programas, como Alianza para el Campo (APC). Sólo mencionaré el Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura (PAIEI) cuando se realice el análisis de su diseño (2011) y se cuente con los datos específicos del mismo.

proceso de operación y diseño del programa que hacen posible sus recursos sean probables sujetos de la captura.

Seguido de esto, en un segundo apartado se realiza un análisis crítico a la normatividad y diseño del programa. Aquí se identifica el problema público a partir de sus causas para identificar cómo lo definieron los diseñadores de la política y lo que llevó a la SAGARPA a intervenir mediante una dicha estrategia de capitalización. De esta manera se puede hacer un análisis sobre los instrumentos y, específicamente, los incentivos que éstos han generado.

En un tercer apartado se realiza un análisis sobre las barreras de entrada y amplia discrecionalidad en la gestión del programa como resultado de su diseño e implementación. Después se presenta evidencia sobre los problemas sugieren que los recursos del programa se han concentrado en una minoría de productores y que, muy probablemente y en comparación con el resto de la población y con el mismo objetivo del programa, son quienes menos requieren del recurso del programa. Una vez dicho esto, en el siguiente capítulo se hace una breve reseña sobre los principales problemas del sector. Su objetivo es contextualizar la sucesión de programas que se estudian en este trabajo.



## Capítulo 2. Sector agropecuario y problemas de diseño en programas de subsidio al campo

### 2.1 Introducción

En este capítulo se discuten algunos de los problemas de diseño de algunos programas de subsidio al campo. Para entenderlos, es necesario describir primero el origen de estas políticas y algunos factores que explican el estado actual del sector en México, particularmente, la reforma agraria. En segundo lugar se presentan algunos problemas de diseño, los cuales parecen ser producto de las mismas inercias generadas por las distintas reformas hechas en el sector. La finalidad de esto es contextualizar el foco de estudio de la investigación, el cual se presenta en el tercer capítulo.

### 2.2 Condicionantes del actual sector agropecuario

La situación actual del sector agrario puede ser explicada por las reformas que éste ha sufrido. En ellas se plasmaron las condiciones y características que lo regirían, y el curso de acción que se debía tomar. De acuerdo con Manuel García, la [primera] reforma agraria representó uno de los valores de la Revolución Mexicana. Significó mejorar la calidad de vida de los campesinos, el bienestar y la justicia para quienes laboran la tierra. Su misión, sostiene, fue organizar los recursos y aprovechar su potencialidad, modernizar las unidades productivas y alcanzar un crecimiento en el sector que satisficiera el mercado interno y

obtuviera, así, divisas del comercio exterior.<sup>40</sup> De acuerdo con el autor, lo que se buscaba con la primera reforma agraria era mejorar la calidad de vida de los campesinos a través del aumento de su productividad y una justa distribución de los recursos. En sus palabras:

La generación de riqueza a través del aumento en la producción y productividad, permitirá al campesino obtener mayores ingresos y más fuentes de empleo, y con ello, mejores niveles de vida. Generación de riqueza y justa distribución entre productores son los elementos centrales de la reforma agraria [...].<sup>41</sup>

La reforma agraria importa porque en ella se dio el reparto de tierras y consecuencias sociales que prevalecen al día de hoy entre los campesinos. Eduardo Robledo sostiene que se trató de un instrumento de política social de combate a la pobreza cuya última etapa, el reparto de tierras, transformó radicalmente las estructuras sociales y agrarias dando como resultado el sector ejidal y comunal. Dicho proceso finalizó con la reforma constitucional de 1992 y la aprobación de una nueva legislación agraria. A partir de entonces se crearon nuevas instituciones agrarias y políticas públicas en la materia, dando como resultado la estructura actual del Sector Agrario, en donde las demandas agrarias y el espacio de sus políticas han sido desplazados.<sup>42</sup>

Con la reforma comienzan a darse las actuales condiciones de desigualdad dentro del sector, donde las condiciones del campo y sus oportunidades sólo han favorecido a unos cuantos. Alicia Puyana y José Romero argumentan que las características que moldearon al actual sector agropecuario se dieron al final de la Segunda Gran Guerra, con el modelo de industrialización liderado por el Estado, o de sustitución de importaciones. Bajo este

---

<sup>40</sup> García, Manuel, *Desarrollo y Reforma Agraria, el pensamiento político de Miguel de la Madrid Hurtado*. Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, Colección de Investigadores, México, 1982, pp.15-17.

<sup>41</sup> Gacía, Manuel, *op. cit.* p.16.

<sup>42</sup> Robledo, Eduardo (Coord.), “La política agraria en México a ocho años de las reformas al artículo 27 constitucional”, en *Reforma Agraria y desarrollo rural en el siglo XXI*, Procuraduría Agraria, México, 2000, pp. 15-17, 67-68, 463.

esquema se desató un acelerado crecimiento desequilibrado que discriminó negativamente a la agricultura, afectando principalmente a los campesinos. Del mismo modo, protegió y benefició a los productores más grandes, dando como resultado un modelo dual donde, por un lado, se encuentra el pequeño y mediano productor y, por otro, el productor a gran escala.<sup>43</sup> De hecho, se trata de una condición dual que prevalece al día de hoy en el sector.

Es bajo este esquema que los grandes productores se vieron beneficiados debido a su capacidad para acceder a créditos, insumos agrícolas, precios de alimentos subsidiados, etc. Su resultado fue una discriminación de pequeños y medianos productores, así como una incidencia negativa en la productividad total, ingresos, pobreza, tamaño del mercado interno y sobre el crecimiento del sector industrial.<sup>44</sup> De aquí que las transformaciones que sufrió el sector se instrumentaran con miras a superar las tasas de crecimiento de años anteriores. Es decir, a incrementar la productividad, combatir el desempleo, elevar el ingreso y reducir la pobreza. Sin embargo, esto no sólo no se ha logrado, sino que además las reformas han mantenido la mencionada dualidad característica del sector.<sup>45</sup>

Del mismo modo, Alexander Schejtman sostiene que las nuevas condiciones del sector agropecuario han sido aprovechadas, principalmente, por aquellas empresas con mayor potencial de producción y cuya capacidad de acceder a créditos y tecnologías e información sobre los mercados es mayor. Sin embargo, esta situación representa el riesgo de exacerbar la exclusión de los grupos más vulnerables y la polarización de recursos en algunos productores y regiones.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> Puyana, Alicia y Romero, José. “Introducción”, en *El sector agropecuario y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Efectos económicos y sociales*. El Colegio de México, México, 2008. pp.9-15.

<sup>44</sup> Puyana, Alicia y Romero, José, “El Sector Agropecuario Mexicano: Un decenio con el tratado de libre comercio de América del Norte. Efectos Económicos y Sociales”, *op. cit.* pp.40-41.

<sup>45</sup> Puyana, A., y Romero, J., “Introducción”, *op. cit.* pp.9-15.

<sup>46</sup> Schejtman, Alexander, “La cuestión urbana en el desarrollo rural: elementos para una reformulación de las políticas”, Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), en Robledo, Eduardo (Coord.), *op. cit.* p.172.

El autor sugiere que son dos los determinantes estructurales del funcionamiento en el sector agropecuario: (1) la heterogeneidad de la estructura productiva y (2) la presencia de fallas en los mercados. El primero de ellos plantea serias dificultades al momento de diseñar las políticas e incentivos que se generarán, pues significa la coexistencia de una agricultura empresarial junto con una campesina. El segundo, al tipo de incentivos que se generan como producto de las políticas.<sup>47</sup> Si esto es así, al parecer, el problema es que la política agraria ha estado ofreciendo una respuesta sectorial y no diferenciada ante la heterogeneidad de problemas en el sector.

Por si fuera poco, la marginación del sector agrícola trae consigo otras consecuencias al exterior del mismo. Manuel Gollás advierte que su discriminación la terminan pagando todos los demás sectores de la economía al frenar su crecimiento. El autor señala que la historia económica de diferentes países enseña que, quienes han cuidado de su agricultura han logrado altas tasas de crecimiento industrial. Por el contrario, quienes la han descuidado han demostrado un bajo crecimiento agrícola y global.<sup>48</sup>

Históricamente, y en comparación con los grandes productores, los pequeños productores son quienes han presentado la mayor cantidad de dificultades para acceder a los recursos que ofrecen las políticas del sector debido a sus condiciones marginadas y a los requisitos que en ellas se solicitan. Por ejemplo, y como se verá más adelante, en algunos programas la condición de solicitar un crédito para obtener sus beneficios representa una barrera de entrada para ciertos productores, sobre todo los más vulnerables. Además, y de acuerdo con Schejtman, en relación con el gran productor, el pequeño productor presenta una gran aversión al riesgo, pues es el grupo más susceptible de que su sustentabilidad

---

<sup>47</sup> Schejtman, Alexander, *op. cit.* p.173.

<sup>48</sup> Gollás, Manuel, “Una reflexión en torno a la agricultura en México”, en Puyana, A., y Romero, J. *op. cit.* p.18.

familiar y productiva se vean amenazadas por resultados adversos. Del mismo modo, señala, otras de las dificultades que presenta este tipo de productores también han sido el acceso a seguros, información sobre las opciones tecnológicas, tecnologías, tierra y mano de obra.<sup>49</sup>

A esta situación se sumó el hecho de que los enfoques tradicionales del desarrollo rural, políticas y estrategias, tuvieron la limitante de no considerar la heterogeneidad del sector, por lo que tampoco existieron políticas diferenciadas.<sup>50</sup> El resultado de todo esto fue que desde la década de los sesenta, y hasta principios de los noventa, la producción agropecuaria estuviera en crisis, presentando un crecimiento irregular e insuficiente.

Por esta razón, en los noventa se estableció un consenso sobre la poca factibilidad de sostener un modelo con una creciente intervención del Estado, llegando incluso a cuestionar su capacidad institucional para dar solución a los problemas de desarrollo rural.<sup>51</sup> Sin embargo, se trata de una crisis que se ha mantenido hasta el día de hoy. Como señala Robledo, el común denominador de los campos en desarrollo son los mercados imperfectos en el sentido de que abundan las transacciones informales, las redes sociales, la desigualdad e inequidad.<sup>52</sup>

Al respecto, uno de los desafíos sería formular opciones para el heterogéneo grupo campesino, pues corren el riesgo de perder su condición de productores si no logran articularse a los procesos de implementación de mejora en el sector. Lo anterior también implicaría que las políticas destinadas a modificar los comportamientos de los productores no pueden ser las mismas para todos, por lo que se requiere de políticas diferenciadas y

---

<sup>49</sup> Schejtman, Alexander, *op. cit.* pp. 174-178.

<sup>50</sup> *Ibid.*, pp.179-180.

<sup>51</sup> Robledo, Eduardo (Coord.), *op. cit.* pp. 10-17.

<sup>52</sup> *Idem.*

diseños específicos que estén en función del tipo de productor.<sup>53</sup> Asimismo, las instituciones, el marco legal y las políticas públicas se deben planificar a largo plazo, contemplando los principios de equidad distributiva, productividad y competitividad. Se debe impulsar a la organización y capacitación para el desarrollo de habilidades y capacidades pues, quizá, representan el futuro del campo mexicano.<sup>54</sup>

En resumen, el objetivo de la primera reforma agraria fue aumentar el nivel de vida de los campesinos a través del aumento en su productividad, ingresos y niveles de empleo. Asimismo, transformó las estructuras sociales debido a que en ella se dio el reparto de tierras. Sin embargo, es a partir de ésta que comienzan a darse las desigualdades que actualmente prevalecen en el sector.

Debido a sus características, la reforma generó oportunidades que sólo pudieron ser aprovechadas, en su gran mayoría, por aquellos productores cuya capacidad de endeudamiento, de acceso a créditos, a la información, a la adquisición de insumos agrícolas, entre otros, fue mayor. Su resultado fue una heterogeneidad de la estructura productiva, donde por un lado se encuentra el pequeño productor y, por el otro, el que produce a gran escala. Asimismo, se generó un campo donde prevalecen las redes sociales, la desigualdad, y donde no existen políticas diferenciadas.

En conclusión, el objetivo de esto ha sido contextualizar que las condiciones actuales del sector agropecuario mexicano tienen sus orígenes en las mismas reformas que ha sufrido, en donde sólo un determinado sector de productores se ha visto beneficiado. Ante esta situación resulta pertinente preguntarse; ¿cuáles han sido los instrumentos y políticas que se han destinado para resolverlo? Específicamente, ¿cuál ha sido su diseño? En este trabajo se elabora un análisis del diseño e implementación de una serie de

---

<sup>53</sup> *Idem.*

<sup>54</sup> Robledo, Eduardo (Coord.), *op. cit.* pp. 66-68.

programas de subsidio al campo cuyo objetivo ha sido el mismo, con la finalidad de conocer las problemáticas que se originan dentro de ellos mismos y que terminan por incidir en el sector. A continuación se presenta un panorama general de los programas destinados al sector y sus principales problemas de diseño.

### 2.3 Problemas de diseño en los programas de subsidio al campo

Las principales políticas de Agricultura y Desarrollo Rural (ADR) implementadas en México tienen su origen en el contexto de apertura del mercado a los bienes agrícolas con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, y en la reforma constitucional que transformó el sistema ejidal de tenencia de la tierra en 1992. Sus resultados fueron un no planeado reparto de tierras y programas sociales, así como la concentración de subsidios agrícolas en los grandes productores, lo que dio como consecuencia un sector agrícola más desigual e ineficiente.<sup>55</sup> Sobre estas políticas, John Scott afirma que:

La formulación, diseño y evaluación de políticas de desarrollo rural y agrícolas se ha caracterizado por una tajante división entre los objetivos de programas productivos y programas sociales, siendo los primeros programas que se preocupan exclusivamente por aumentar la productividad en el sector rural y los segundos programas abocados a mitigar la pobreza rural.<sup>56</sup>

Del mismo modo, argumenta que una de las principales consecuencias de dicha división ha provocado que “[...] la distribución del Gasto Público Agrícola (GPA) per

---

<sup>55</sup> Scott, John, “Subsidios Agrícolas en México: ¿quién gana, y cuánto?, pp.78-79, en Fox, Jonathan, y Haight, Libby, (coords), 2010, *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*”. Woodrow Wilson International Center for Scholars.

<sup>56</sup> Scott, John, *op. cit.*, p.76.

cápita rural para los principales programas se concentra en la mitad más adinerada de la distribución de los estados ordenados por grado de pobreza.”<sup>57</sup> Lo anterior convierte al gasto destinado al sector agrícola en un gasto regresivo, justificado en la búsqueda de mayor impacto en los estados más productivos.<sup>58</sup> Al respecto, existe un importante debate<sup>59</sup> de política pública entre el abatimiento de la desigualdad y el promover la productividad.

Sin embargo, la evidencia aportada por Scott sugiere que los programas destinados exclusivamente a incrementar la productividad agrícola tampoco han logrado su objetivo. Por ejemplo, de 2000 a 2008, el gasto público asociado a la Agricultura y Desarrollo Rural (ADR) casi se duplicó en términos reales. A pesar de esto, el Producto Interno Bruto Agrícola (PIBA) creció a una tasa promedio de 1.6 hasta 2007. Además, desde 1981 y hasta el 2001, existió una correlación negativa entre gasto destinado a la ADR, y el crecimiento del PIBA y la productividad total de los factores de producción. En 2008, el empleo agrícola cayó en 13% siendo más significativo en Chiapas, Oaxaca y Guerrero. Finalmente, advierte que la década de 1992 a 2001 tuvo un efecto casi nulo en cuanto a la reducción de la pobreza rural, mientras que, la pobreza observada entre 2002 y 2006 dio un revés para 2008, cuando la pobreza extrema alcanzó un nivel apenas por debajo del valor que se observó en 1992.<sup>60</sup>

Ante este panorama, la propuesta para el sector agrícola mexicano por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) apunta a

---

<sup>57</sup> *Ibid.*, pp. 93.

<sup>58</sup> *Ibid.*, pp. 94-104.

<sup>59</sup> De acuerdo con John Socott la división entre objetivos de eficiencia (programas destinados a la productividad) y equidad (programas sociales) en las políticas es congruente con la economía del bienestar, en la que se postula que ambas deben ser independientes. Sin embargo, argumenta, es necesario considerar el impacto distributivo de las políticas destinadas a la productividad, como las de subsidios al campo. Lo anterior debido a que: los subsidios agrícolas, para el caso mexicano, son un factor determinante de la desigualdad rural; los supuestos de los teoremas del bienestar sobre el mercado y las instituciones son poco realistas en la práctica; y, finalmente, que la desigual entre los productores para acceder a insumos y mercados representa una barrera a la productividad y crecimiento económicos. Ver, Scott, John, *op. cit.* pp.76-77.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p.76-85.



la focalización de los subsidios al campo que se diferencien con base al sector y tipo de productor, donde los territorios con menor potencial productivo son los que deben recibir mayor atención por parte del Estado.<sup>61</sup> Al parecer, está sucediendo lo contrario a las recomendaciones hechas por organismos internacionales. Del mismo modo, existe evidencia que sugiere que, en la práctica, no se están cumpliendo los objetivos. Es decir, el diseño de los programas destinados al sector agrario se ha estado enfocando en aumentar la productividad, dejando a un lado problemas como la desigualdad, la pobreza y el empleo. Si bien este tipo de políticas son estratégicas para el desarrollo y crecimiento del sector, pues inciden directamente en la producción, es necesario que tomen en consideración el impacto que sus productos tendrán, como la desigualdad y pobreza.

Estos instrumentos pueden y deben estar diseñados para focalizarse estratégicamente. Esto significa la existencia de mecanismos para que los beneficios de sus productos no sólo lleguen a los productores con mayor productividad, sino también a aquellos que, proporcionalmente hablando, pudieran necesitarlos más y cuyo aprovechamiento puede ser mayor. De hecho, en el Informe de Desarrollo Mundial 2008 se menciona que la agricultura es un sector estratégico debido a que puede ayudar a reducir la pobreza en las zonas rurales si los pequeños productores se convierten en proveedores de los mercados.<sup>62</sup>

Los problemas de diseño en los programas de subsidio al campo y sus consecuencias ya se han señalando. Por ejemplo, con base en un análisis realizado con el Índice de Desempeño de los Programas Federales de Subsidio (INDEP),<sup>63</sup> construido por

---

<sup>61</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *Proyecto de Evaluación Alianza para el Campo 2005: Análisis Prospectivo de Política Agropecuaria*. (México, D.F.:FAO).

<sup>62</sup> Banco Mundial, *op cit*.

<sup>63</sup> Para mayor información sobre los componentes y construcción del Índice de Desempeño de los Programas de Subsidio Federales consultar el sitio

Gestión Social y Cooperación a partir de las evaluaciones específicas de desempeño, Alianza para el Campo reprobó con una calificación de 39.37 sobre 100 en cuanto a la selección de metas adecuada y comprehensiva de indicadores, y sobre la existencia de información sobre el avance en las metas de desempeño.<sup>64</sup> De igual forma, en el Índice de Calidad de Diseño (ICADI)<sup>65</sup> desarrollado a partir de las evaluaciones de consistencia y resultados, Alianza vuelve a reprobó con una calificación de 4.40 sobre 10 en cuanto a orientación a resultados y a la ciudadanía, y en el diseño y alineación estratégica.<sup>66</sup> En resumen, existe evidencia sobre los problemas de diseño en los programas de subsidio al campo que no solamente se están traduciendo en regresividad, sino también en un bajo desempeño.

Por su parte, Mauricio Merino también muestra, en el caso del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), cómo el mal diseño de las políticas puede ocasionar que los recursos sean capturados y desviados de sus objetivos originales. De acuerdo con el autor, la falta de una definición explícita del problema a atender, así como la existencia de diversos objetivos que no se encuentran alineados y que se contraponen, llevan a que los procedimientos formales de la política sean capturados y los recursos desviados en favor de intereses no contemplados en los objetivos originales.<sup>67</sup> En otras palabras, la perversión de los objetivos originales de las políticas, como señala el autor, puede encontrar su origen en

---

[http://gesoc.org.mx/home/?page\\_id=97](http://gesoc.org.mx/home/?page_id=97). Consultado el 13 de septiembre de 2008.

<sup>64</sup> Para mayor información sobre la calificación de los indicadores de Desempeño y Calidad y Diseño consultar el sitio web “Hazlo Transparente”:

<http://www.gesoc.org.mx/sir/ejecutarBusquedaAvanzada2.php>

Consultado el 13 de septiembre de 2008.

<sup>65</sup> Para mayor información sobre los componentes y construcción del Índice de Calidad y Diseño de los Programas Federales consultar el sitio:

<http://gesoc.org.mx/icadi/>. Consultado el 13 de septiembre de 2008.

<sup>66</sup> Consultar sitio web “Hazlo Transparente”:

<http://www.gesoc.org.mx/sir/ejecutarBusquedaAvanzada2.php> Consultado el 13 de septiembre de 2008.

<sup>67</sup> Merino, Mauricio, *Los programas de subsidio al campo. Las razones y sin razones de una política mal diseñada*. Documento de Trabajo, División de Administración Pública; 229, (México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2009), p.1.

el mal diseño de los programas y se hace evidente al momento de la implementación. Como se aprecia, parece ser que algunas de las dificultades que actualmente presenta el campo el mexicano se originan en el mismo diseño e implementación de sus programas.

Hasta aquí se han señalado las principales problemáticas en el sector agropecuario. Por un lado se encuentran aquellos cuyo origen se remonta a las reformas hechas en el sector. Por otro, se identifican aquellas que surgen como resultado de las políticas implementadas y sus instrumentos.

Respecto a los problemas que se derivan de las reformas, se detectan la construcción de un sector heterogéneo, hablando de producción, y cuyas oportunidades han beneficiado sólo a unos cuantos. Por el lado de las políticas, se tiene que el gasto público se ha concentrado en la mitad de productores más adinerada y productiva, lo que acentúa aún más la dualidad características del sector. Además, se suma al hecho de que los programas de subsidio al campo presentan problemas de diseño, como la selección de metas, orientación de resultados y definiciones claras de los problemas a resolver.

Al parecer, el diseño de las políticas, en conjunto con las antiguas inercias del sector como los productos de sus reformas, han generado las oportunidades para que sólo un determinado grupo de productores se esté beneficiando de los programas sociales, mientras que el grupo restante esté siendo desplazado del sector. En la búsqueda de lograr los valores plasmados en la reforma agraria como la competitividad, productividad, igual de oportunidades, etc., se ha estado olvidando el valor de la justa distribución entre los productores. Lo anterior, no sólo no soluciona el problema que se originalmente se intentó resolver. Además, el diseño e implementación de este tipo de políticas está exacerbando los problemas que intenta atender. A continuación se aborda de manera directa el análisis de

diseño e implementación de una sucesión de programas que ha intentado capitalizar el sector.

## Capítulo 3. El Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura (PAIEI)

### 3.1 Introducción

En el presente capítulo se analiza la estrategia de capitalización al campo. Para lograrlo, es necesario partir del programa en curso, el PAIEI, por lo que se comienza analizando su diseño. El análisis de su implementación se complementa con sus antecesores: Alianza para el Campo (APC) y el Programa para la Adquisición de Activos Productivos (PAAP). De esta manera se identifican aquí los principales problemas de diseño e implementación que se presentan y han presentado a través de esta estrategia como las barreras de entrada al programa, la amplia discrecionalidad a la hora de seleccionar a los beneficiarios y la ausencia de un problema público bien delimitado.

### 3.2 Descripción del programa

El Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura (PAIEI) es un programa de subsidio al campo que brinda apoyo a los productores a través de la adquisición de activos productivos, equipamiento e infraestructura. Se trata del segundo programa agrícola Federal al que más recursos se destinan, por debajo del Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario (PROCAMPO). A continuación se presenta una tabla que muestra el presupuesto aprobado a los diferentes programas de la SAGARPA para situarlo en relación con los demás en términos de presupuesto.

Cuadro 1. Presupuestos aprobados a Programas de la SAGARPA (millones de pesos)

Programas de la SAGARPA	2007	2008	2009	2010
PROCAMPO	14,857.10	16,678.00	16,803.10	15,601.84
Alianza para el campo	608.6.00	12,942.87	13,310.90	12,647
Programa de Atención a Problemas Estructurales		11,763.40	13,117.90	12,400.10
Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción		5,516.00	5,990.70	6,932.10
Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural		2,559.65	3,532.10	5,654.00
Programa de Apoyo a Contingencias Climatológicas	307.40	900.00	900.00	900.00

Fuente: Cuadro obtenido de la investigación elaborada por Alejandro González, *op. cit.*

El PAIEI nació con el nombre de Alianza para el Campo (APC) en 1996. Su objetivo fue hacer frente a la reducción de los apoyos a los precios de mercado y de garantía a través de sustentos en inversión y adquisición de insumos. Esto se dio en un contexto de apertura comercial, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y en donde el diseño de las políticas que se venían manejando eran altamente distorsionantes e inequitativas.<sup>68</sup> Con base en las Reglas de Operación 2011, el objetivo específico del PAIEI es:

Incrementar los niveles de capitalización de las unidades económicas agropecuarias, acuícolas y pesqueras a través de apoyos complementarios para la inversión en equipamiento e infraestructura en actividades de producción primaria, procesos de agregación de valor, acceso a los mercados y para apoyar la construcción y rehabilitación de infraestructura pública productiva para beneficio común.<sup>69</sup>

Para cumplir con su objetivo, el programa cuenta con ocho componentes<sup>70</sup> en los que existen dos instancias interventoras: (1) la unidad responsable<sup>71</sup> y (2) la instancia ejecutora.<sup>72</sup>

<sup>68</sup> Scott, John, *Op. Cit.* p.79.

<sup>69</sup> Op. Cit. Reglas de Operación, p.6.

<sup>70</sup> Los componentes son: (1) agrícola, ganadero y pesquero; (2) de agricultura protegida; (3) electrificación para granjas acuícolas; (4) infraestructura pesquera y acuícola; (5) manejo de postproducción; (6) modernización de la flota pesquera y racionalización del esfuerzo pesquero; (7) recursos genéticos y; (8) tecnificación del riego.

En total, el programa cuenta con diez modalidades diferentes, ocho Unidades Responsables y al menos quince Instancias Ejecutoras. Fuera de los componentes agrícola, ganadero y de pesca, en los demás intervienen más de dos Instancias Ejecutoras, lo cual da una idea de la complejidad de actores en la operación del programa. La heterogeneidad de unidades interventoras puede estar representando un gran problema técnico en dos sentidos: por un lado, puede derivar en una falta de coordinación y competencia entre actores; por el otro, puede ocasionar que los actores involucrados conozcan sus tareas a cumplir, pero desconociendo el objetivo último que debieran perseguir. Este último punto es a lo que Luis. F. Aguilar describe como una pluralidad en objetivos y trayectorias de decisiones.<sup>73</sup> Es decir, que ante una heterogeneidad de instancias interventoras las decisiones llegan a ser tan diversas que el fin último se puede perder en el camino,

Asimismo, es importante señalar que la población objetivo depende del componente y refiere, básicamente, a personas físicas o morales que se dediquen a actividades agrícolas, pesqueras y acuícolas. Por su parte, el tipo de subsidio que se otorga consiste en un apoyo en efectivo por parte del Gobierno hacia los productores de hasta 50% del valor del equipo, servicio, infraestructura, proyecto, estudios y/o modernizaciones, o bien, de un determinado monto en efectivo dependiendo del componente. Para el caso de las localidades que se consideren de alta y muy alta marginación incluye hasta 75% del apoyo.<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> Con base en las Reglas de Operación 2011 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), las unidades responsables son: la Dirección General de Fomento de la Agricultura; la Coordinación General de Ganadería de la Secretaría; Dirección General de Organización y Fomento de CONAPESCA; Dirección General de Vinculación y Desarrollo Tecnológico de la Secretaría; Dirección General de Infraestructura de CONAPESCA y; la Dirección General de Apoyo al Financiamiento Rural de la Secretaría.

<sup>72</sup> Para una descripción más detallada del programa sobre sus componentes, conceptos de apoyo, montos que otorga y sus criterios de elección, véase el Anexo 1.

<sup>73</sup> Aguilar, Luis, "Estudio Introductorio", *op. cit.* p. 43.

<sup>74</sup> *Idem.*

Respecto a la operación del programa, ésta se puede resumir de la siguiente manera. Las Instancias Ejecutoras establecen, a través de las ventanillas<sup>75</sup>, la documentación y fechas de recepción correspondientes para la solicitud de apoyos. La documentación entregada por parte del solicitante debe incluir información sobre la pertenencia a un grupo de trabajo y la realización de un proyecto, incluyendo datos como un análisis de mercado, financiero, y del impacto que se espera producir. Asimismo, al momento de solicitar el apoyo, el demandante no debe estar recibiendo apoyo para el mismo concepto o componente del programa.

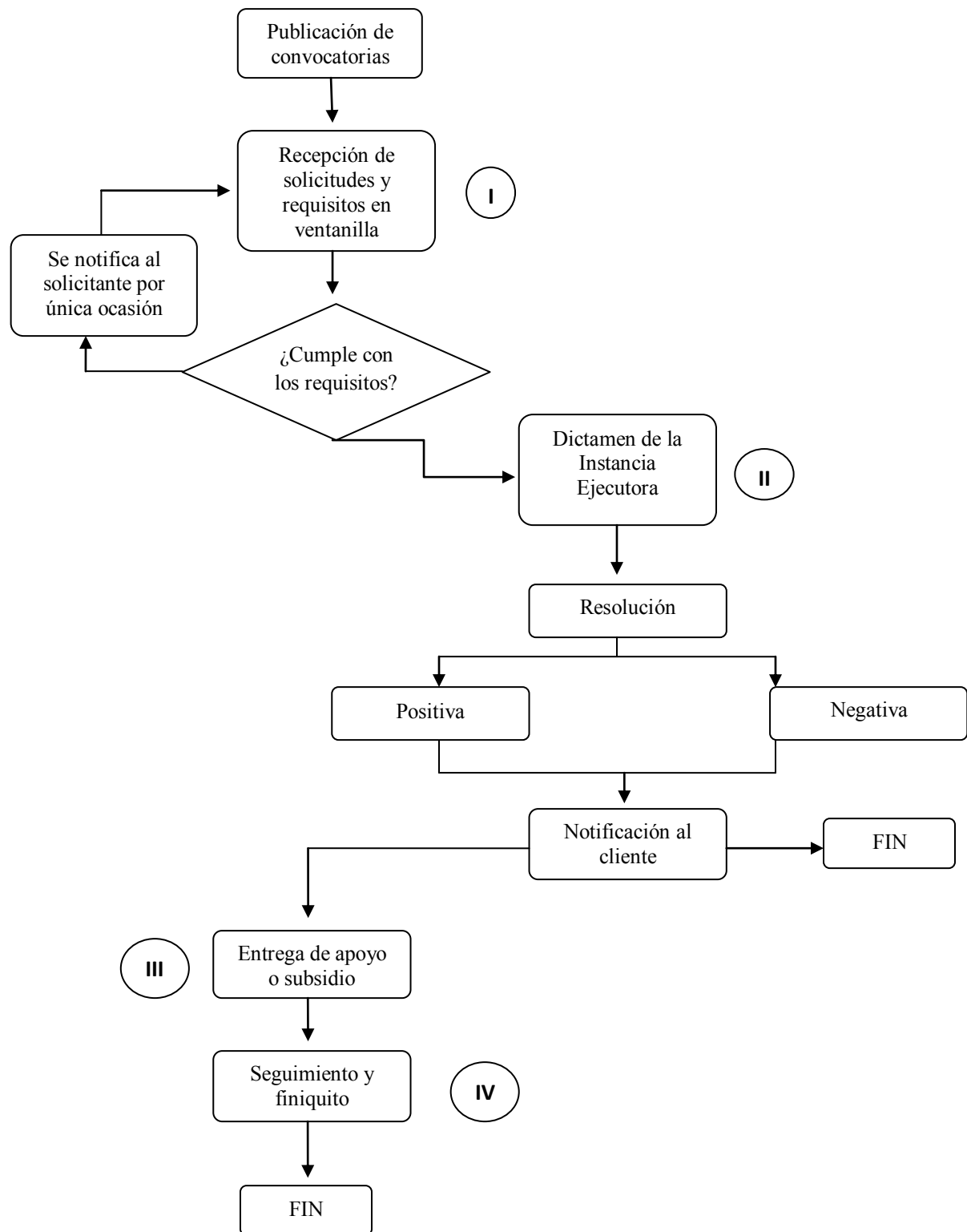
Una vez entregada la documentación la ventanilla se encarga del registro y verificación de la documentación para que, en caso de ser correcta, proceda a remitirla a la Instancia Ejecutora. Esta última es quien se encarga de evaluar los proyectos y emitir su dictamen con base en los parámetros aplicables a cada componente. La lista de beneficiarios y rechazados es publicada por las ventanillas y mostrada en la página de la Secretaría. Finalmente, la Instancia Ejecutora se encarga de instruir al área correspondiente para la entrega de apoyos. El demandante beneficiado, por su parte, lo que tiene que hacer es demandar su pago único (subsidio) y proceder a la adquisición de bienes y/o servicios con su proveedor. Finalmente, el proceso concluye al entregar la carta que comprueba la compra-venta y recepción de los activos a la comisión correspondiente. La operacionalización del PAIEI puede quedar resumida como se muestra en el siguiente diagrama.

---

<sup>75</sup> Las ventanillas refieren al lugar donde se presentan las solicitudes para acceder a los apoyos de los programas y componentes.



Diagrama 2. Operación del PAIEI.



Fuente: Diagrama obtenido de las Reglas de Operación de la SAGARPA 2011.

### 3.3 Problemas de diseño e implementación

Para elaborar el análisis de diseño del PAIEI se comenzará haciendo un análisis crítico a las Reglas de Operación (ROP) correspondientes. Con base en el marco analítico que se ha utilizado en la presente investigación se detectaron dos factores en la normatividad del programa que pueden estar incrementando la probabilidad de captura y concentración de sus recursos: (1) una amplia discrecionalidad en la focalización del programa y (2) barreras de acceso para los posibles beneficiarios. El primero de ellos se localiza en el proceso de evaluación, selección y rechazo de beneficiarios, y otorgamiento de los recursos.

El segundo, se debe a la ausencia de un problema público y población potencial bien definidos. Debido a que uno de los requerimientos para hacerse beneficiario es la necesidad de aportar capital -lo que se traduce en muchos casos como la necesidad de solicitar créditos y endeudarse-, y a que la definición de la población objetivo ha sido muy amplia y general, pues refiere a todas aquellas personas que se dediquen a actividades agropecuarias, los requisitos resultan ser bastante complicados para gran parte de la población. Por lo tanto, la definición poco precisa de población objetivo tiene el efecto de provocar que sólo unos cuantos tengan la posibilidad de acceder a los recursos y limitar a otros tantos su asequibilidad. Finalmente, a estos dos factores se suman la falta de padrones confiables que permitan el seguimiento de los recursos y la política y que, históricamente, se ha premiado a la organización como una modalidad de acceso.

De acuerdo con la Secretaría de la Función Pública, las ROP son la normatividad en donde se precisa la forma en que un programa opera con el propósito de cumplir con los niveles esperados de eficacia, eficiencia, equidad y transparencia. Del mismo modo, en

ellas se establecen los criterios para quienes son sujetos de recibir apoyos así como la descripción específica de los mismos.<sup>76</sup>

En dicha normatividad se identifican los objetivos específicos a cumplir, el problema público que se intenta atender y los instrumentos [de los programas] a través de los cuales se intenta resolverlo. Por lo tanto, en ella se establecen los componentes y diseño de los programas, así como la manera en que serán gestionados e implementados, desde la apertura de convocatorias hasta el cierre y seguimiento de sus productos. Visto de este modo, las ROP presentan un gran reto intelectual y práctico: por un lado su elaboración debe establecer cuidadosamente la operacionalización de los programas, especificando las tareas de cada actor participantes y el tipo de organización con la finalidad de cumplir con los objetivos que en ellas se establecen; por otro, se debe tener cuidado de no llenar de reglas los procedimientos, pues se puede llegar al punto de caer en contradicciones al construir argumentos que se contrapongan y de incrementar la discrecionalidad de los actores participantes, derivando en la obstrucción del cumplimiento de los objetivos explícitos.

En este sentido, el nexo entre los procesos del programa para la generación de productos y las decisiones que en él se llevan a cabo para atender el problema que busca resolver debe ser armónico<sup>77</sup> y debe poder sufrir modificaciones, siempre y cuando el diseño del programa permita una focalización cuyos requisitos sean coherentes con el núcleo duro que se persigue en la política.

---

<sup>76</sup> Reglas de Operación. Secretaría de la Función Pública.

<http://www.funcionpublica.gob.mx/scagp/dgorcs/reglas/index.htm> Consultado el 03 de abril de 2011.

<sup>77</sup> Idea tomada de Velasco, Ernesto. "Gerencia social para el combate a la pobreza en México: El caso del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades", pp.505-552. en Pardo, María del C., y Velasco, Ernesto (coords.), *La Gerencia Pública en América de Norte. Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, El Colegio de México, México, 2009.

Como ya se ha mencionado, el objetivo del programa es incrementar los niveles de capitalización de las unidades económicas agropecuarias, acuícolas y pesqueras. Para alcanzar el objetivo último de la política, el programa debe cumplir con objetivos delimitados que atiendan y resuelvan un problema igualmente delimitado y bien definido. Para esto, en las Matrices de Indicadores para Resultados 2009 y 2011, se menciona que el Fin, u objetivo del programa, es contribuir a que los productores rurales y pesqueros incrementen sus ingresos a través de la capitalización de sus unidades económicas.<sup>78</sup>

Sin embargo, en la normatividad ni en las mismas ROP es mencionado el problema específico que se pretende resolver. De hecho, no se cuenta con una definición clara, bien delimitada y desarrollada en un solo documento sobre el problema identificado.<sup>79</sup> Es decir, no se describe el proceso a través del cual el problema es transformado en alternativas de acción o solución.<sup>80</sup> Del mismo modo, las evaluaciones externas realizadas por Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) revelan que el problema de desarrollo que el programa busca atender no precisa causas, efectos, dimensiones ni el grado en que afectan a las diferentes regiones.<sup>81</sup>

Lo anterior significa un grave problema ya que una definición acertada de los problemas públicos representa una condición de éxito para las políticas, pues es donde inicia el análisis y el primer paso para lograr los objetivos planeados. De acuerdo con Merino, definir un problema es quizá el ejercicio más sustancial en el proceso de las

---

<sup>78</sup> Ver en anexos 1 y 2 las Matrices de Indicadores para Resultados del Programa para la Adquisición de Activos Productivos 2009 y el Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura 2011.

<sup>79</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). *Evaluación y Análisis de Políticas. Evaluación de Diseño del Programa para la Adquisición de Activos Productivos*. México, 2008, p.15.

<sup>80</sup> Mény, Yves y J.C.Thoenig, *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 1992, p. 136.

<sup>81</sup> CONEVAL 2009-2010, *op. cit.*

políticas públicas, pues de esto depende el curso del resto del proceso y las políticas que un Estado llevará a cabo.<sup>82</sup>

A pesar de esto, y considerando el objetivo explícito del programa, las problemáticas que se han mencionado en las ROP del programa en años anteriores, los productos que otorga, y con el sustento de las evaluaciones externas, se puede inferir que la definición del problema público que la SAGARPA detectó y que la llevó a intervenir a través de APC, el PAAP y ahora el PAIEI, fue la *baja capitalización de las unidades económicas rurales*.<sup>83</sup> La solución fue, entonces, lo que ya se ha plasmado en su objetivo específico: el otorgamiento de alternativas para incrementar la productividad.

Sin embargo, definir un problema como la ausencia o carencia de algo representa dificultades como el planteamiento de soluciones simplistas, cuya solución es el otorgamiento de las carencias que se mencionen. Al momento de definir los problemas, es necesario evitar incluir en él la solución.<sup>84</sup> Esto con el fin de evitar que los instrumentos se destinen únicamente a atender los síntomas del problema dejando a un lado su verdadero origen, que no se responda al núcleo duro<sup>85</sup> de la política y que, al final, el problema siga presente.

A la problemática de una mala definición del problema público se suma el hecho de que en la normatividad del programa se señala a la población objetivo como todas aquellas personas físicas o morales que se dediquen a actividades agrícolas, pesqueras y acuícolas, sin mencionarse variables técnicas para su medición. Por lo tanto, el programa no cuenta

---

<sup>82</sup> Merino, Mauricio, *Los programas de subsidio al campo*, *op. cit.*, p.1-3.

<sup>83</sup> CONEVAL 2009-2010, *op. cit.*

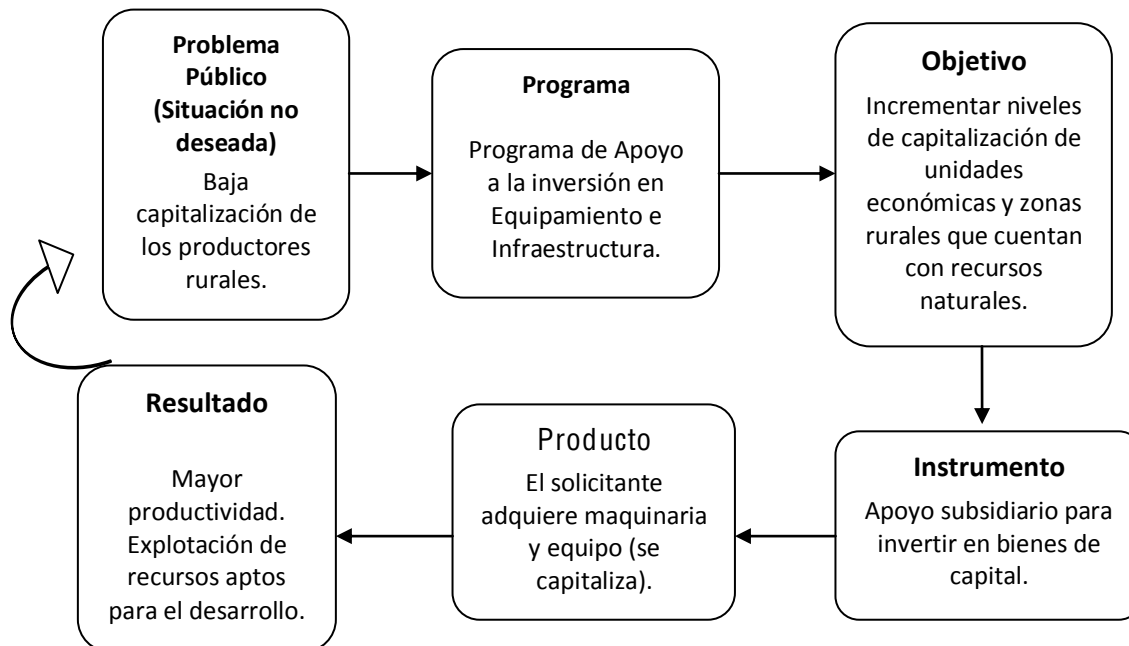
<sup>84</sup> Mark Moore, "Anatomy of the heroin problem: An exercise in problem definition", en *Policy Analysis*, vol. 2, núm.4, otoño 1976.

<sup>85</sup> De acuerdo con Giandomenico Majone, por núcleo duro se puede entender el componente estable de las políticas que aporta continuidad. Así, los valores, supuestos y métodos, sólo podrán ser abandonados ante posibles crisis o grandes presiones. Véase: Giandomenico Majone, *op. cit.* p.195.

con una definición de su población potencial y, en consecuencia, tampoco se tiene su cuantificación.<sup>86</sup> Auditorías realizadas al programa entre 2006 y 2009 por la Universidad Autónoma de México (UNAM) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) revelaron que la inexistencia o inexactitud de cifras sobre la población objetivo limita la focalización de los subsidios, además de que no existen mecanismos para determinar si las acciones que se emprenden son realmente eficaces.<sup>87</sup>

Grosso modo, el problema de desarrollo rural que se ha buscado atender a través del programa es la baja capitalización de los productores rurales. Para atenderlo, el programa ha buscado incrementar los niveles de capitalización a través del apoyo subsidiario a la inversión en bienes de capital estratégico. En el siguiente esquema se describe la lógica causal de lo mencionado anteriormente.

Diagrama 1. Lógica causal conforme a las ROP del programa.



Fuente: Elaboración propia.

<sup>86</sup> CONEVAL, *Evaluación Externa 2008*, op. cit.

<sup>87</sup> Véase: "Detectan fallas de origen en los programas sociales". *El Universal*, México, D.F. 07 de junio de 2010. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/178182.html>

Como se puede observar en el diagrama, básicamente, la secuencia de relaciones entre los instrumentos del programa y su causalidad para atender el problema que se ha identificado atraviesa por tres elementos: (1) el problema detectado; (2) los objetivos que se plantean y; (3) los instrumentos de la política para resolverlo.

El programa no cuenta con una definición precisa sobre el problema que busca atender, ni de su población potencial. De hecho, la población se encuentra definida en términos muy amplios, ya que la única condición para ingresar al programa es que las personas se dediquen a actividades productivas en el medio rural. Del mismo modo, se ha señalado que el instrumento del programa son apoyos subsidiarios para la inversión en bienes de capital.

La combinación de dos elementos mal definidos lleva a cuestionar la factibilidad de resolver el problema público identificado mediante las líneas de acción ya señaladas. En este sentido, la población objetivo no corresponde con el problema que se ha identificado. Al referirse el problema a resolver como la baja capitalización de los productores y al definir la población objetivo como todas aquellas personas que se dediquen a actividades agrícolas, pesqueras, y acuícolas, sin tener variables para su medición los beneficiarios pueden ser aquellos productores con un alto nivel de capitalización y quienes no necesariamente carecen del problema que se busca atender. De hecho, como se verá más adelante, son estos últimos quienes tienen mayor posibilidad de ingresar debido a los requisitos que se solicitan.

Esta situación hace que existan contradicciones entre el problema detectado y el objetivo explícito del programa. De acuerdo con Palmer, el criterio para la definición de agricultores de pequeña escala es tan amplio que incluye a productores de ingresos

medios.<sup>88</sup> El resultado es que muy probablemente los recursos del programa estén sirviendo como un medio para sustituir la inversión privada sin que necesariamente estén incidiendo en la capitalización de las unidades de producción.

A estos dos problemas de diseño se suman requisitos que representan barreras de entrada para los pequeños productores que habitan en zonas rurales y marginadas. Por ejemplo, la necesidad de aportar capital y en muchos casos la pertenencia a organizaciones. Esto también representa una incongruencia en las líneas de acción del programa y el objetivo a cumplir. Del mismo modo, en el diseño del programa se prevé que en cada entidad federativa se lleva a cabo la evaluación de los proyectos y otorgamiento de los recursos, lo que permite una amplia discrecionalidad en la implementación del programa al momento de decidir quién resulta beneficiado y quién no. Aunado a esto, se detectó el problema de poder acceder a las listas de beneficiarios por estado. De acuerdo con las ROP,<sup>89</sup> los beneficiarios, montos y tipos de apoyo recibidos deben darse a conocer y ser publicados. Sin embargo, la dificultad de acceder a ellos representa un problema al momento de dar continuidad a los recursos destinados del programa y evaluar si están llegando a quienes en verdad lo necesitan.

Siguiendo con el diagrama 2, la operación del programa comienza con la apertura de ventanillas. Por disposición oficial todos los componentes tienen una fecha de apertura establecida.<sup>90</sup> Sin embargo, para el componente agrícola, ganadero y pesca, y para el de manejo de postproducción no se menciona fecha alguna, lo cual indica que la apertura y cierre de ventanillas dependen las Instancias Ejecutoras de cada Entidad Federativa. Esto representa un problema a nivel federal para monitorear si el tiempo que permanecen

---

<sup>88</sup> Véase: “¿Descentralizar es la solución?”. *La Jornada*, México, D.F., 18 de septiembre de 2010. <http://www.jornada.unam.mx/2010/09/18/fao.html>

<sup>89</sup> Reglas de Operación de la SAGARPA 2008, 2009, 2010.

<sup>90</sup> Ver en anexos el cuadro 6.



abiertas las ventanillas es el suficiente para que el programa tenga los suficientes y adecuados canales de comunicación y difusión, a modo de que su información llegue todos los posibles beneficiarios.

Este último punto se liga con que, a pesar de que en los demás componentes sí se establecen fechas para las ventanillas, en toda la normatividad no se menciona la forma en que se debe dar difusión al programa, quedando igualmente en manos de la gestión estatal. En el reglamento sólo se menciona que la Instancia Ejecutora, a través de la ventanilla y página de internet, es la responsable de informar a los solicitantes en caso de que la documentación de solicitud de apoyo esté incompleta.

De lo anterior se concluye que la difusión del programa queda en manos de la Unidad Responsable, quien es la encargada de la administración del programa. Esto no es sinónimo de que la información tenga los correctos canales de comunicación y se haga llegar a toda la población objetivo. Si dicha población son todas aquellas personas físicas y/o morales que se dediquen a actividades del campo o pesqueras, destinando un porcentaje a las zonas de alta y muy alta marginación, y si la información sólo se difunde en las ventanillas y a través de su página de internet, puede significar una importante barrera de entrada al programa.

Por un lado, sólo aquellos productores que tengan mayor relación con los gobiernos locales y la información que difunde, así como mayor acceso a los medios de comunicación como el internet, serán quienes tengan mayor oportunidad de acceso a los programas, representado una barrera de entrada para aquellos productores que viven en las zonas más marginadas, pues por lo general son quienes menos contacto tienen con el gobierno, menor relación con los medios de comunicación y que más difícilmente pueden cumplir con los requisitos que se solicitan, debido a sus condiciones.

Con base en lo anterior, es difícil que los posibles candidatos en las zonas marginadas cumplan con todos los requisitos. Además, el programa ha premiado históricamente la organización en grupos para ingresar al programa. Lo anterior puede resultar en el uso estratégico y hasta oportunista de la información de las que, al parecer, sólo un pequeño grupo de productores se está viendo beneficiado.

De acuerdo con unos estudio de caso efectuados en Chiapas, Palmer advierte que debido la necesidad de solicitar créditos, trámites demasiado burocráticos y la necesidad de mover influencias políticas con la Secretaría del Estado, algunos de los pequeños productores nunca hubieran podido acceder a los beneficios del programa si no se encontraran en organizaciones. Asimismo, solicitar el apoyo en grupos organizados en vez de manera individual presenta grandes ventajas debido a que los fondos del programa se pagan como reembolsos de inversiones ya realizadas. Por lo tanto, las organizaciones presentan mayores facilidades de acceso a los créditos y cubrir esos gastos, siendo éste uno de los principales factores que evita se pueda ingresar al programa de manera individual.<sup>91</sup> Con lo anterior no quiero decir que las poblaciones vulnerables necesiten del cien por ciento del apoyo, sino que la necesidad de aportar capital es un requisito indispensable, lo cual se logra más fácilmente si se opta por la modalidad de agruparse y así acceder a los recursos del programa. Es decir, un individuo con baja capitalización, por sí sólo, tiene serias dificultades para hacerse acreedor a los beneficios que se otorgan.

A manera de contextualizar lo anterior, en una entrevista realizada a un funcionario de un Comité Técnico Evaluador,<sup>92</sup> se comentó que el mismo diseño ha representado una de las principales barreras de entrada para cierto grupo de productores. Se refería a que, aún

---

<sup>91</sup> Palmer, Brian, *op. cit.*, p.170.

<sup>92</sup> Coordinador del Comité Técnico de Evaluación Estatal en San Luis Potosí. Entrevista realizada el 17 de abril de 2011.

cuando en las actuales reglas ya no es una condición necesaria, históricamente, el pertenecer a una organización y la necesidad de aportar hasta un 50% del monto total del apoyo solicitado han representado impedimentos sobre todo para los productores más vulnerables y marginados.

El funcionario sostuvo, ejemplificando el caso de San Luis Potosí, que esto representa una problemática sobre todo en aquellas zonas que son consideradas de alta marginación, pues éstas se componen en gran parte por población indígena que usualmente no habla español, que no se encuentra organizada y únicamente busca cultivos de subsistencia. Es decir, para que este sector de la población sea acreedor del programa se le pide organización, que llene una serie de requisitos y que además tenga la capacidad para financiar hasta 50% del recurso. En otras palabras, aún cuando el programa pretende atender estas zonas, los instrumentos que utiliza no son congruentes ni coherentes con la focalización que se establece, lo que provoca que los recursos sean aprovechados únicamente por aquellos que pueden cumplir con todos los costos y requisitos, y quienes, comparativamente, no requieren del apoyo.

Debido a la mala focalización del programa y población objetivo, la normatividad no sólo ha representado barreras de entrada. Tampoco ha sido muy precisa en cuanto a los requisitos solicitados, lo que ha generado las oportunidades e incentivos perversos al momento de su implementación para que sus recursos sean motivo de actos de corrupción<sup>93</sup> y terminaran siendo capturados por determinados grupos de productores.

---

<sup>93</sup>Debido a que la simulación es una forma de excluir a quienes tienen derechos iguales de participación y se encuentra relacionado con la captura, se ha tomado la definición de corrupción que proporciona Mauricio Merino. De acuerdo con el autor, “[...] no sólo se cometen actos de corrupción desviando dinero del erario público para incrementar el patrimonio personal, sino también ocultando información pública con propósitos similares o utilizando la información privilegiada para aumentar la influencia política o propia, o excluyendo de manera irregular a ciertos actores clave en un proceso de decisión, o simulando la documentación de un proceso que en realidad se llevó a cabo de manera distinta, o demorando el flujo de información para la toma de decisiones oportunas”, en. Mauricio Merino, *op.cit.* “La transparencia como política pública”, p.254.

Por ejemplo, con base en las distintas ROP del programa, hasta 2007, la formación de grupos fue un requisito necesario para acceder a los beneficios del programa, situación que ya complicaba el acceso por parte de las poblaciones más vulnerables. Además, representó un nicho de oportunidad para que quienes contaban con la información necesaria pudieran utilizarla de manera estratégica, oportunista y excluyente, llegando a generar grupos simulados<sup>94</sup> como medio de acceso a los recursos del programa.

A partir de 2008 cambió en la normatividad el rígido requisito de formar un grupo para poder ingresar al programa, por lo que ya se incluye la opción de meter solicitudes de manera individual. Sin embargo, uno de los hallazgos de la presente investigación es que en los criterios de evaluación para calificar los proyectos, se privilegió y ponderó con mayor calificación a aquellos que mayor cantidad de beneficiarios incluyera. Lo anterior puede estar representado, una vez más, un fuerte incentivo para que a través de organizaciones de productores se acceda a los recursos. A pesar de que aparentemente ya se hacía una distinción para solicitar el apoyo de manera individual u organizada, el diseño siguió privilegiando esta última.

Aunado a esto, en la normatividad del presente año, 2011, se premia con mayor calificación el hecho de aportar una mayor cantidad de capital. Además, también proporciona mayor calificación acudir a un financiamiento complementario por parte de algún intermediario financiero.<sup>95</sup> Debido a que la pertenencia al programa se encuentra en función del ingreso, en primera instancia, los productores más marginados, cuyo nivel de capital es muy bajo, tienen serias dificultades para acceder a créditos o préstamos, situación

---

<sup>94</sup>Por grupo simulado se entiende aquella solicitud que pide el apoyo en forma de grupo. Sin embargo, sólo el representante del grupo o alguno de sus miembros hace el uso colectivo o individual del componente otorgado, los demás miembros no utilizan dicho componente. Ver Evaluaciones de APC realizadas por la FAO.

<sup>95</sup> Véase ROP de la SAGARPA, 2011.

que puede estar generando que las organizaciones<sup>96</sup> sean prácticamente un requisito indispensable para ingresar al programa debido a las facilidades que esto representa.

En pocas palabras, la normatividad del programa genera comportamientos que inciden negativamente en el cumplimiento de los objetivos explícitos de la política. Por un lado, los complicados requisitos han representado una barrera de entrada para los más desfavorables. Por otro, han sido aprovechados sólo por aquellos que pueden pagar y cumplir con la totalidad de ellos. El resultado de esto ha sido una concentración de los subsidios en unos pocos, enfatizando la ya mencionada dualidad del sector y sus problemas. El elemento clave ha sido, precisamente, la organización o formación de grupos en combinación con una normatividad poco clara.

Más adelante se presenta una relación de grupos simulados, o ficticios, que resultaron cuando se ejecutó una evaluación realizada a APC en San Luis Potosí, en 2006. Del mismo modo, se agregan datos de la misma evaluación realizada para otros estados. La simulación es consecuencia del uso oportunista de la información en combinación con una normatividad poco clara. Sin embargo, también se trata de un acto de corrupción.

Debido a la dualidad característica del sector, en conjunto con una normatividad poco coherente entre objetivos e instrumentos, la simulación resultó ser una estrategia por parte de quienes más recursos y capital tenían<sup>97</sup> a modo de sustituir su capital privado, y utilizar el nombre de otras personas sólo para formar un grupo, cumpliendo así con el requisito de la organización y, finalmente, hacerse del subsidio para capitalizarse. Por si

---

<sup>96</sup> Por ejemplo, en las ROP del programa 2011, los grupos se pueden formar hasta por más de 20 integrantes, lo que se pondera con una mayor calificación que grupos formados con integrantes menores a los 16 integrantes. Algunos de los requisitos que se les solicitan, por ejemplo, son el nombre de la organización y su Registro Federal de Causantes (RFC). Ver ROP 2011.

<sup>97</sup> Cabe la mínima posibilidad de que quienes dirigieron la simulación de grupos fueran los más desfavorecidos y quienes, proporcionalmente hablando, más necesitaban de los recursos. Lo anterior se justifica debido precisamente a sus condiciones y la necesidad de aportar capital. Aún cuando esto es muy poco probable, de cualquier manera se trata de un acto de corrupción.

fuera poco, también se generaron otros tipos de incentivos. En diversas pláticas que se mantuvieron con el funcionario de San Luis Potosí, se sostuvo que hubo quienes prestaron su nombre a cambio de recursos monetarios sin hacerse del recurso gubernamental.

Con base en las evaluaciones dirigidas por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la República Mexicana se divide en cuatro grandes regiones: norte, centro-país, centro-occidente y la sur-sureste. A continuación se presentan unas tablas con los grupos simulados con base en esta división del 2005 a 2007.

Cuadro 2. Relación de grupos simulados por estado para el programa Alianza para el campo en 2005

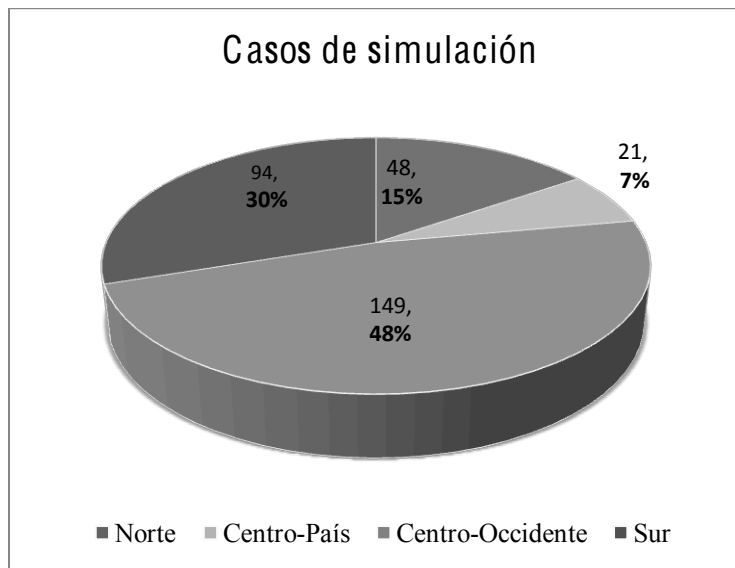
Estado	Casos de grupos simulados	Estado	Casos de grupos simulados
Chihuahua*	28	Tabasco	23
Cohahuila*	5	Campeche	60
Tamaulipas*	6	Nuevo León	Sólo se menciona su existencia
Sinaloa	3	Durango	Sólo se menciona su existencia
Baja California*	2	Hidalgo	Sólo se menciona su existencia
Baja California Sur	4	Aguascalientes	No registraron casos de simulación
Tlaxcala	3	Guanajuato	Sólo se menciona su existencia
Edo. de México	18	Querétaro	Sólo se menciona su existencia
San Luis Potosí	56	Michoacán	Sólo se menciona su existencia
Jalisco*	25	Yucatán	Sólo se menciona su existencia
Zacatecas*	48	Puebla	Sólo se menciona su existencia
Nayarit*	20	Oaxaca	Sólo se menciona su existencia
Guerrero	11	TOTAL	312

Fuente: elaboración propia con datos de los informes de evaluación estatal de Alianza para el Campo en 2005. Consultar las evaluaciones en

<http://www.fao-evaluacion.org.mx/pagina/documentos/sistemas/Eval2005/Resultados2005/InfNacionales.htm>

\*Estados con al menos un componente para el que no se tiene el dato exacto de casos simulados y sólo se menciona su existencia en los informes.

Gráfico 1. Casos de simulación en 2005 como cantidades y porcentajes por regiones del programa Alianza para el Campo.



Fuente: Elaboración propia.

A pesar de que no se cuenta con el número exacto de todos los grupos simulados, debido a que muchos informes no se menciona el dato, se puede apreciar que en 2005 la Región que más casos de grupos simulados presentó fue la Centro-Occidente con un total de 141. Le sigue la Sur-Sureste con 94, la Norte con 48 y la Centro-País con 21 casos. En total, se detectaron 312 casos de grupos simulados. Cabe señalar que Sonora, Morelos, Veracruz, Chipas y el Distrito Federa no mencionan la existencia de grupos simulados en sus respectivos informes. Por su parte, no se encontraron los informes para Colima y Quintana Roo, por lo que no se incluyeron en el análisis. Finalmente, cabe señalar que el componente de Fomento Agrícola es el que más casos de simulación presenta con 204. Le siguió el de Desarrollo Rural con 104 y el de Fomento Ganadero con 4 casos. A continuación se presenta la misma situación para el año 2006.



Cuadro 3. Relación de grupos simulados por estado para el programa Alianza para el campo en 2006

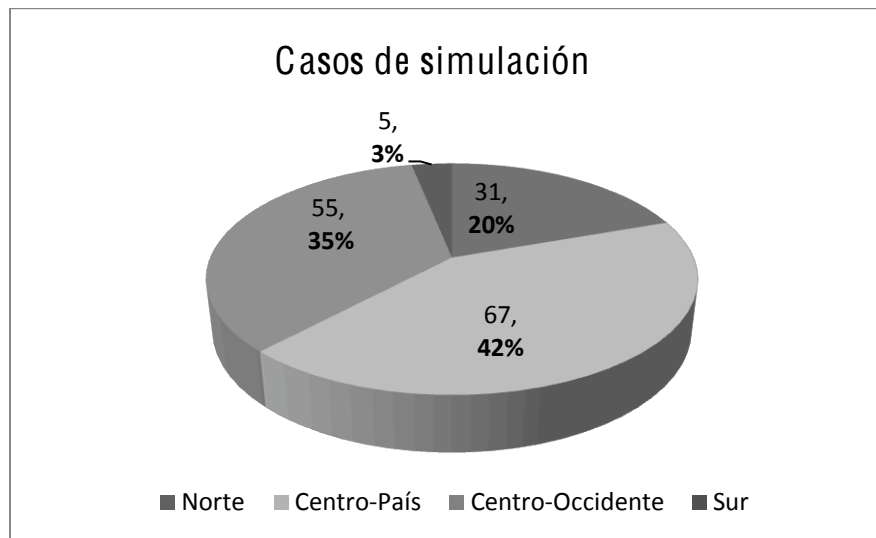
Estado	Casos de grupos simulados	Estado	Casos de grupos simulados
Durango	7	Baja California Sur	Sólo se mencionan su existencia
Cohahuila	13	Tlaxcala	
Guanajuato*	5	Nuevo León	
Sonora	4	Distrito Federal	
Baja California*	7	Jalisco	
Campeche	5	Zacatecas	
Colima	2	Nayarit	
Morelos	19	Guerrero	
San Luis Potosí*	12	Michoacán	
Hidalgo	48	Yucatán	
Aguascalientes	36	Tamaulipas	
Querétaro	No registraron casos de simulación	Oaxaca	
Tabasco	No registraron casos de simulación	Chiapas	
TOTAL 158			

Fuente: elaboración propia con datos de los informes de evaluación estatal de Alianza para el Campo en 2006. Consultar las evaluaciones en

<http://www.fao-evaluacion.org.mx/pagina/documentos/sistemas/eval2006/resultados2006/contestatal.html>

\*Estados con al menos un componente para el que no se tiene el dato exacto de casos simulados y sólo se menciona su existencia en los informes.

Gráfico 2. Casos de simulación en 2005 como cantidades y porcentajes por regiones del programa Alianza para el Campo.



Fuente: Elaboración propia.

En 2006, la Región Centro País fue la que más casos de grupos simulados presentó con un total de 67. Le sigue la Centro-Occidente con 55, la Norte con 31 y la Sur con 5 casos. En total, se detectaron 158 casos de grupos simulados. Cabe señalar que el Estado de México, Querétaro y Quintana Roo no mencionan la existencia de simulaciones. En Veracruz no se detectó informe alguno.

A pesar de que en las tablas anteriores sólo se mencionan los casos de grupos simulados, es importante subrayar que las cantidades están en función de las muestras que se elaboraron para el levantamiento de encuestas en los estados. Por lo tanto, seguramente existen más casos. También es importante señalar que los casos señalados refieren a grupos, los cuales se conformaron de hasta diez integrantes. Entonces, al tratarse de grupos simulados, significa que la gran mayoría de los miembros, a pesar de ser beneficiarios

legítimos del programa, no recibieron el apoyo. Debido a que en las evaluaciones no se mencionan cantidad exactas, no es posible determinar el número exacto de personas que quedaron sin recibir el apoyo. Como se presenta a continuación, aunque con menos evidencia, la misma situación se volvió a presentar para 2007.

Cuadro 4. Relación de grupos simulados por estado para el programa Alianza para el campo en 2007

Estado	Casos de grupos simulados	Estado	Casos de grupos simulados
Durango	Sólo se menciona su existencia	San Luis Potosí	Sólo se menciona su existencia
Baja California*		Chiapas	
Tlaxcala		Puebla	
Edo. de México		Querétaro	3

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de evaluación estatal de Alianza para el Campo en 2007. Consultar las evaluaciones en: <http://www.fao-evaluacion.org.mx/pagina/documentos/sistemas/eval2007/>

En este año los datos de los informes fueron más escasos. De hecho, las evaluaciones publicadas fueron se redujeron en número considerable en los estados con relación a los años anteriores. Como se puede apreciar, sólo se pudo contar la información para 8 estados, de los cuales sólo uno presenta el dato exacto en cuanto a simulaciones.

Con la evidencia anterior no se pretende determinar el impacto como consecuencia de las simulaciones. De hecho, es difícil conocerlo debido a que la información precisa con que se cuenta es escasa. Más bien, lo que se pretende subrayar es que el diseño e implementación del programa permitieron durante años consecutivos que la reglamentación

fuera utilizada y aprovechada de manera oportunista y hasta corrupta para acceder a los recursos. En otras palabras, el diseño del programa y tipo de subsidio generó los incentivos perversos para que al final el recurso sólo sirviera como medio para sustituir la inversión de algunos individuos.

Otro de los problemas que representó la simulación fue que la cobertura del programa resultara mayor que la cantidad de productores agrícolas para los estados.<sup>98</sup> Lo más grave es que en algunos casos la simulación se dio a través de engaños,<sup>99</sup> dejando a personas oficialmente incluidas en el padrón fuera de los beneficios del programa debido a que ni siquiera estaban enterados de haber formado algún grupo, o ser beneficiario de algún activo productivo. Con esto, y en resumen, existe evidencia que sugiere que la normatividad del programa creó las oportunidades e incentivos que motivaron a que determinados grupos de productores hicieran un uso oportunista de la información del programa, de tal suerte que existe la probabilidad de que sus recursos terminaron siendo captados, incluso a través de actos corruptos.

### 3.4 Barreras de entrada y amplia discrecionalidad

Siguiendo con en el Diagrama 2, en el número II se hace mención al dictamen de la Instancia Ejecutora. Sin embargo, no se menciona quienes integran el comité que evalúa los proyectos de las solicitudes. Del mismo modo, se identifica que el proceso de evaluación, selección y rechazo de beneficiarios es a puerta cerrada, publicando únicamente los

---

<sup>98</sup> Evaluación Alianza para el Campo 2005. *Informe de Evaluación Estatal. Programa de Fomento Agrícola, Nayarit*, p.32

<sup>99</sup> Entrevista con el L.E. Rolando Franciso Torres Hernández, responsable de la evaluación de Alianza para el Campo en 2005, componente de Desarrollo Rural, en San Luis Potosí.

resultados. Lo anterior representa un problema debido a la poca transparencia y amplia discrecionalidad en la selección de personas beneficiadas.

A través de unas entrevistas realizadas a funcionarios de la SAGARPA y de la Secretaría de Agricultura del Estado de Chiapas, Palmer evidencia que la asignación de fondos de APC se toma de manera no transparente usando criterios desiguales y su proceso varía ampliamente entre los estados. Al respecto, el autor argumenta que las alianzas partidistas entre políticos estatales y federales son un factor sustancial para determinar el grado de autonomía y discrecionalidad por parte de los funcionarios de las secretarías de los estados al momento de designar los fondos del programa. Lo anterior resulta en que los fondos se utilicen de manera clientelar.<sup>100</sup> Es decir, quienes tienen la última palabra sobre a quién entregar los recursos lo hacen a través de un proceso opaco, lo cual les da la capacidad de responder a intereses personales y que no necesariamente corresponden con los originales, dando como resultado una discrecional selección de beneficiarios.

Ante esta situación, se realizó una entrevista con un funcionario<sup>101</sup> de APC en la SAGARPA a nivel federal. En ella se comentó que el veredicto de los Comités Técnicos Evaluadores también responde a fines partidistas y clientelares, dejando a un lado los objetivos principales del programa. Del mismo modo, se señaló que es difícil monitorear dicha situación desde el ámbito federal debido a falta de información y a la dificultad de obtenerla. Con referencia a las barreras de entrada al programa, el funcionario señaló que las normas estaban diseñadas, hasta cierto punto, para ser precisamente una barrera de acceso y que sólo unos pocos pudieran acceder a los recursos, lo que se puede traducir como un método de autoselección implícito en el programa. Esto significa que detrás del discurso político se encuentra una política que puede considerarse excluyente. Es decir, existe

---

<sup>100</sup> Palmer, Brian, *op.cit.*, p.169.

<sup>101</sup> Encargado del seguimiento a la inversión del Programa para la Adquisición de Activos Productivos.

una diferencia entre el discurso y lo que se aplica en la práctica, y que existe una distribución de recursos a través de redes con el poder para capturar sus beneficios.<sup>102</sup>

No sería extraño que los Comités estuvieran respondiendo a intereses particulares, pues se trata de un aparato gubernamental dirigido por individuos en busca de poder y mejores posiciones. Un aparato que puede ser influenciado para que las políticas sirvan a determinados intereses y no a los públicos, y que se encuentra en posición de hacerlo debido a que el diseño del programa permite esta situación durante la implementación. De hecho, la intervención de la burocracia estatal, o aparato institucional, mucho tiene que ver con el desempeño de los programas y objetivos explícitos a cumplir debido a que tiene dos tipos de influencia: por un lado es un actor durante el proceso político, lo cual le proporciona ventaja sobre otros actores; por otro lado, su intervención en el proceso de implementación mucho tiene que ver con la productividad de los objetivos.<sup>103</sup>

Por su parte, el funcionario de San Luis Potosí señaló que efectivamente todos los proyectos pasan al Comité Técnico Estatal de Evaluación, quienes a través de la publicación de Términos de Referencia, contratan a personal calificado para que evalúen los proyectos. Sin embargo, sostuvo, el proceso anterior y el dictamen final, mucho dependen de cada Entidad Federativa y de quienes integren al Comité Técnico.<sup>104</sup> Una vez más, esto evidencia que existe discrecionalidad en la selección de proyectos beneficiados dentro de los estados. Al mismo tiempo, lo anterior implica a que el procedimiento varía

---

<sup>102</sup> Véase Grindle, Merile S., “La brecha de la implementación”, en Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú (coords.), *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2009.

<sup>103</sup> Oszlack, Oscar, “Burocracia estatal: Política y Políticas Públicas”. pp.11-13.

<sup>104</sup> Para el caso de San Luis Potosí, este se compone por un coordinador, dos integrantes de la Delegación Estatal de la SAGARPA y dos más de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Recursos Hidráulicos (SEDARH).

entre las federaciones de la nación debido a que la gestión es descentralizada y no tiene por qué ser necesariamente igual entre ellas.

De hecho, existe evidencia de que en los estados, la calificación que se otorga a las solicitudes y proyectos no es un factor decisivo para determinar a quienes se entreguen los recursos. En Chiapas, por ejemplo, las solicitudes y proyectos que se aprobaron en AC con frecuencia recibieron menores calificaciones que otras solicitudes que fueron rechazadas.<sup>105</sup> Del mismo modo, en San Luis Potosí, en 2008, no existió evidencia documental suficiente sobre el proceso de dictaminación de las solicitudes en la mayoría de los expedientes revisados, lo que indicó un incumplimiento normativo en dicha fase del proceso operativo.<sup>106</sup> De hecho, organizaciones campesinas como la Liga de Economistas Revolucionarios de la República Mexicana (LER) ya habían denunciado que, en el caso del PAAP, existe una tendencia para beneficiar a determinados grupos con fines electorales, así como actos de corrupción.<sup>107</sup>

La discrecionalidad y poca transparencia en los dictámenes de las Instancias Ejecutoras no son los únicos problemas de diseño del programa que pueden estar provocando su posible captura y concentración. El hecho de que en las Delegaciones Estatales no se presenten las listas de beneficiarios, que no estén completas, o que presenten formatos poco claros para los años en los que se ha brindado el apoyo, representa un problema a la hora de dar continuidad a los recursos otorgados y verificar que no se estén duplicando recursos en las mismas personas. Por ejemplo, al día de hoy, en la lista de beneficiarios de Coahuila 2009 sólo se presentan las Claves Únicas de Registro (CURP).

---

<sup>105</sup> Palmer, Brian, *op.cit.*, p.170.

<sup>106</sup> Conclusiones y recomendaciones al Programa Activos Productivos, San Luis Potosí, 2008.

<sup>107</sup> Ver “Acepta SAGARPA: los subsidios concentrados, inerciales, políticos y antiecológicos”. *La Jornada*, México, D.F. 18 de septiembre de 2010.

<http://www.jornada.unam.mx/2010/09/18/acepta.html>

En Sonora, en la lista de beneficiarios 2010 del componente agrícola los beneficiarios sólo se enlistan por número de folio, desconociendo los nombres. La situación anterior también aplica para Guanajuato en 2009 y 2010. Incluso hay casos más extremos como el de Durango, en donde no se cuenta con padrón alguno de beneficiarios.

Al respecto, el funcionario de la SAGARPA federal comentó que sí existe una base de datos de la Secretaría a nivel federal en la que se encuentran registrados todos aquellos quienes hayan solicitado el apoyo. Sin embargo, sostuvo, en dicha base de datos no se hace distinción alguna en si las personas recibieron o no el apoyo. Es decir, a partir de ella es imposible saber si una persona ha recibido apoyo del programa en años consecutivos.

De acuerdo a las ROP 2008 – 2011, uno de los requisitos para acceder al programa es que al momento de solicitar el subsidio no se debe haber recibido algún apoyo para la inversión en activos para el mismo concepto en cualquiera de los programas que opere la SAGARPA, al menos dos años anteriores al momento de presentar la solicitud. Sin embargo, al revisar y cruzar las bases de datos de beneficiarios para algunos estados se detectaron algunas anomalías, al menos con base en lo que la normatividad establece. Por ejemplo, en la base de datos 2008 y 2009 de San Luis Potosí se registraron más de cinco mil casos de repeticiones entre Registros Federales de Causantes y nombres de los solicitantes. En 2008 y 2009 para el componente agrícola en el Estado de Sinaloa, se detectó que 14 solicitantes se encuentran como beneficiarios bajo el mismo concepto de apoyo en ambos años. Para el mismo componente, en Puebla, se detectó la misma situación en otros 3 casos de 2008 a 2010.<sup>108</sup>

---

<sup>108</sup> Se seleccionaron estos tres estados debido a la dificultad que presentaron los demás en sus listas de beneficiarios. Algunos sólo mencionan número de folio del beneficiario, otros el CURP y algunos otros no tienen completas las bases. La información para el Estado de San Luis Potosí fue proporcionada personalmente.



Es difícil saber con exactitud si las personas son las mismas o si simplemente dos individuos tienen exactamente el mismo nombre. Sin embargo, la evidencia sugiere que existen casos donde a una misma persona le fue otorgado el mismo concepto de apoyo dentro de un periodo menor a dos años, lo cual va contra la normatividad. El mismo ejercicio se puede replicar para diferentes delegaciones estatales, pero la poca existencia de información que se maneja lo dificulta.

Esto representa un grave problema pues, como ya se mencionó, en el padrón de beneficiarios sólo se tiene el registro de las personas que han solicitado el apoyo, más no de quienes se encuentran como beneficiarios y quiénes no. Asimismo, es muy probable que esta situación se esté repitiendo en muchos otros estados, pero es difícil determinarlo debido a la dificultad de contar con bases de datos confiables y a la diversidad de formatos con que son publicadas en la página de internet.

### 3.4 Concentración de recursos

Ya se ha señalado que los productores más desfavorecidos y marginados, por lo general los más pequeños, son quienes presentan mayores dificultades para acceder a créditos e información sobre las nuevas oportunidades y tecnologías que se ofrecen. Esto sugiere que, efectivamente, las condiciones del sector están siendo aprovechadas por aquellos productores con mayor potencial de producción y capacidad de acceder a las facilidades ya señaladas.

En las tablas que se presentan más adelante se muestra el presupuesto federal asignado a los proyectos de Activos Productivos de Desarrollo Rural en 2009, por deciles y

por monto de los recursos. En ella se puede observar claramente que, en promedio nacional, el presupuesto total asignado al decil más bajo es 1.2% y que al más alto 45%. Del mismo modo, es notable como algunos estados concentran en los últimos dos deciles arriba del 60% del presupuesto total.

Finalmente, la evidencia reunida también sugiere que el diseño e implementación del programa no sólo permiten un amplio margen de discrecionalidad en el otorgamiento de recursos, sino que además carecen de un problema y población objetivo bien definidos y delimitados. Esto, en conjunto, está provocando lagunas en la normatividad que terminan generando los incentivos adecuados para que los recursos del programa no sólo se concentren y se vuelvan regresivos, sino que además muy probablemente estén siendo sujetos de la captura, derivando finalmente en el bajo cumplimiento de sus objetivos explícitos.

Cuadro 5. Presupuesto Federal asignado a distintos proyectos por deciles y por monto de proyecto, 2009.

Estado	Presupuesto asignado	Total de proyectos apoyados	Proyectos por decil	Porcentaje del presupuesto en el decil más bajo	Porcentaje del presupuesto en el decil más alto	Concentración de presupuesto en últimos dos deciles	Concentración de presupuesto en últimos tres deciles
Sonora	\$ 23,144,909.42	308	30.8	2.4%	19.6%	35.9%	49%
Chiapas	\$ 82,243,516.09	1546	154.6	1.4%	21.9%	39.1%	53%
Jalisco	\$ 50,986,113.94	985	98.5	1.4%	22.9%	39.2%	52%
Sinaloa	\$ 68,848,048.48	4948	494.8	4.4%	24.5%	38.0%	49%
Tlaxcala	\$ 67,473,248.42	1906	190.6	1.1%	28.9%	47.0%	65%
Yucatán	\$ 19,939,422.00	436	43.6	1.2%	29.7%	47.2%	61%
Tabasco	\$ 22,269,677.40	243	24.3	2.8%	30.5%	46.2%	58%
Tamaulipas	\$ 23,739,504.75	599	59.9	2.0%	30.5%	47.7%	61%
Baja California Sur	\$ 15,248,000.00	143	14.3	1.8%	31.4%	45%	56%
San Luis Potosí	\$ 46,200,844.00	928	92.8	0.6%	37.0%	57.9%	74%
Nuevo León	\$ 21,162,724.35	703	70.3	2.6%	37.3%	49.5%	59%
Campeche	\$ 43,356,198.60	849	84.9	1%	39%	57.3%	70%
Colima	\$ 7,469,039.78	275	27.5	0.7%	39.1%	57.9%	71%

Continúa en la siguiente página

Estado	Presupuesto asignado	Total de proyectos apoyados	Proyectos por decil	Porcentaje del presupuesto en el decil más bajo	Porcentaje del presupuesto en el decil más alto	Concentración de presupuesto en últimos dos deciles	Concentración de presupuesto en últimos tres deciles
Michoacán	\$ 61,983,120.05	5314	531.4	0.8%	39.4%	58.4%	71%
Zacatecas	\$ 69,200,081.02	1564	156.4	1.2%	40.9%	57.2%	69%
Querétaro	\$ 43,461,578.99	1131	113.1	0.5%	42.4%	65.1%	77%
Durango	\$ 33,361,819.27	924	92.4	3.9%	43.3%	55.7%	64%
Guerrero	\$ 104,760,502.00	4149	414.9	0.7%	43.8%	61.3%	73%
Edo. México	\$ 134,159,395.19	2594	259.4	0.8%	44.2%	60.1%	72%
Guanajuato	\$ 97,265,562.50	2699	269.9	1.1%	45%	61.4%	72%
Coahuila	\$ 29,983,566.06	610	61	1%	51%	63.6%	73%
Puebla	\$ 80,424,657.26	5370	537	0.5%	58.3%	78.1%	87%
<b>NACIONAL</b>	<b>\$ 1,174,989,180.00</b>	<b>38,224</b>	<b>3822.4</b>	<b>0.50%</b>	<b>45%</b>	<b>64%</b>	<b>75%</b>
			<b>PROMEDIOS</b>	<b>1.2%</b>	<b>45.4%</b>	<b>62.3%</b>	<b>73%</b>

Fuente: Información proporcionada personalmente por la SAGARPA

### 3.6 Hallazgos y consideraciones generales

Algunos de los problemas y consecuencias del programa en estudio vienen del diseño y otros de su implementación. Es necesario aclarar cuáles de estos se derivan como consecuencia de que sea descentralizado y cuáles son exclusivos del diseño e implementación. A continuación se presentan los hallazgos e implicaciones de los resultados obtenidos en la investigación. Finalmente, se presentan las conclusiones generales y algunas recomendaciones de política.

Hablando de políticas públicas, y para el caso específico del diseño y operación del programa en estudio, la descentralización representa la diversificación geográfica de los diversos actores que toman decisiones. Es decir, la delegación de decisiones y funciones. Existen tres justificaciones para delegar: (1) beneficiarse como producto de la división del trabajo; (2) limitaciones de tiempo y habilidades por parte de quien delega y; (3) enfrentar un problema complicado.<sup>109</sup> En este sentido, la razón de que el programa sea descentralizado tiene como objetivo favorecer una mejor focalización en las necesidades locales.<sup>110</sup> Así se intenta que el problema a resolver quede en manos de quien conoce las necesidades reales y contextos específicos de las poblaciones objetivo, y de quién tiene las habilidades y capacidades para ejecutar las tareas logrando finalmente un beneficio para la nación.

Sin embargo, delegar trae consigo riesgos asociados a la diversidad de actores y nodos decisionales. La descentralización del programa se refleja en dos puntos del diseño del programa: (1) la apertura y cierre de ventanillas para algunos componentes y; (2)

---

<sup>109</sup> Rivera, Eugenio, *op. cit.* p.346.

<sup>110</sup> CONEVAL 2009-2010, *op. cit.*

durante el proceso de evaluación, selección y otorgamiento de recursos. El primero de ellos es meramente de diseño y puede derivar en un bajo control de monitoreo y administrativo por parte de la federación.

El segundo se ve reflejado al momento de la implementación. Implica que la información sobre proyectos y candidatos quede en manos de las delegaciones y secretarías estatales, siendo un proceso opaco y dejando en ellas la total libertad y discrecionalidad de seleccionar a los beneficiarios. Si bien en las reglas de operación se mencionan los requisitos para acceder al programa, incluso se anexa el formato con el cual se pondera, la decisión final la tiene el Comité Técnico Evaluador y el proceso no es transparente. Existe evidencia que sugiere que no siempre se selecciona a los candidatos con base en los requisitos, sino que se puede estar respondiendo a intereses personales, clientelares, partidistas, o a grupos ajenos al proceso de operación. De ser así, el comportamiento de los Comités se ha desviado de los objetivos originales, ha utilizado la normatividad y áreas de discrecionalidad, asegurando así intereses particulares por encima del interés público. Dado el diseño del programa, la evidencia sugiere que al momento de la implementación los comités no solo pueden responder a sus intereses, sino que además son influenciables y posibles sujetos de captura. El resultado es un sesgo al momento de aceptar y rechazar solicitudes.

Aunado a esto, existen otros problemas que no necesariamente son consecuencia de la descentralización en la gestión. Me refiero a la heterogeneidad de actores participantes, a la ausencia de un problema público y población potencial bien definidos, y a las barreras de acceso al programa. Se trata de problemas que se encuentran estrechamente relacionados.

Con referencia al primero, una gran diversidad de actores participantes (y no me refiero a nivel federal, sino dentro de las mismas delegaciones) significa una gran diversidad de individuos con capacidad de decidir en la implementación, lo que puede estar provocando problemas de coordinación, gestión y planeación entre ellos y ante quienes tienen que rendir cuentas. Del mismo modo, puede suceder que simplemente se limiten a cumplir con sus tareas, sin tomar en consideración el objetivo último al que deben estar atendiendo. Lo anterior no es necesariamente malo, siempre y cuando todos los actores participantes tuvieran en mente el valor último al que están atendiendo, lo que facilitaría la gestión y cumplimiento de los objetivos. Sin embargo, hay que recordar que el problema que se busca atender no se encuentra bien delimitado ni definido en términos de causalidades.

El estar actuando sin tener en mente el valor nodal, o núcleo duro que se busca atender a través de los procesos y herramientas que se brindan, dificulta el cumplimiento de las metas en el programa. Como argumenta Merino, si los servidores públicos desconocen los valores detrás de sus actos, o el fin último de sus tareas, es posible que terminen siendo capturados por los intereses que rodean las decisiones políticas.<sup>111</sup>

El problema público que se ha buscado atender a través de los instrumentos de la estrategia de capitalización del sector no se encuentra bien delimitado. La evidencia muestra que la lógica bajo la cual se fundamenta el programa ha sido sustituida por un patrón en el que simplemente se capitaliza a productores rurales y que, aparentemente, responde a fines particulares y/o clientelares. Esto es igual a decir que el núcleo duro de la política, o valor nodal, se pierde durante el proceso de implementación y debido a un diseño y normatividad que no lo hacen explícito. Esto, históricamente, ha representado

---

<sup>111</sup> Merino, Mauricio, *La transparencia como política pública*, op. cit, p.246-247.

barreras de entrada para los candidatos más marginados y con los menores recursos económicos y de relaciones sociales.

Además, el programa y sus antecesores han mantenido la peculiaridad de solicitar capital para acceder él, situación que resulta más llevadera si se hace de manera organizada y una barrera de entrada para aquellos que lo quieren hacer de manera individual. De hecho, en muchos casos, la gran limitante para acceder a sus beneficios es la necesidad de aportar recursos.

Por último, también se detectó que en las diversas normatividades de los programas se hace mención a la publicación de beneficiarios. Sin embargo, en la práctica, diversas delegaciones estatales no cuentan con los registros. Otras, simplemente presentan los números de folio o la Clave Única de Registro de Población (CURP), lo que impide o limita conocer con exactitud el nombre los beneficiarios. A lo anterior, se dieron a conocer algunos datos que sugieren que, en el mejor de los casos, debido a que no se cuenta con una base de datos confiable,<sup>112</sup> es muy posible que los recursos se estén duplicando para los mismos beneficiarios en años consecutivos, lo cual es una de las primeras restricciones del programa. Bajo un panorama más desalentador, es posible que esta falla de diseño esté siendo utilizada de manera oportunista por parte de quienes manejan la información y se logre omitir esta falla para lograr fines particulares.

---

<sup>112</sup> Cabe recordar que el SURI, base de datos de la SAGARPA, sólo cuenta con el registro de quienes han ingresado solicitud de apoyo. No se especifica quien a quién se le otorga el recurso y a quién se le ha rechazado.



## Conclusiones y recomendaciones

El análisis que se presentó sugiere que al evaluar el diseño y proceso histórico de implementación de la sucesión de programas en estudio se observa una continuidad de incentivos potencialmente perversos. Las reglas de operación generan las oportunidades e incentivos para que los recursos de estos programas tengan mayor probabilidad de ser capturados, se concentren en los grupos de productores más grandes y con mayores recursos económicos, políticos y sociales. Por lo tanto, que el gasto sea regresivo. Lo anterior es consecuencia de normatividades poco claras y específicas en cuanto al problema que buscan atender, los perfiles de los beneficiarios y los instrumentos para cumplir con las metas.

Si bien uno de los hallazgos de la investigación fueron los muy probables actos de corrupción derivados del uso oportunista de la información, esto no significa que sea el patrón de comportamiento predominante durante todo el proceso del programa. De hecho, si efectivamente el proceso de implementación del programa se siguiera con base en los criterios técnicos, y diseño del programa, es muy probable que el resultado fuera muy similar al actual. Esto se debe a la ausencia de un problema definido en términos de causalidades, una población objetivo y potencial mal definidos, y a una serie de instrumentos que, desde hace años, se han estado destinados a ello. Aunado a esto, en un contexto mexicano donde las relaciones sociales y políticas son, por lo general, más importante que la meritocracia, la poca transparencia durante el proceso de selección de proyectos se presta para que los responsables respondan a fines clientelares, de redes,

personales, o incluso a la presión por parte de grupos ajenos a la implementación del programa.

Es necesario que el problema que el programa busca atender se delimite, se defina en términos cuantificables –a manera de poder medir y evaluar sus resultados-, de causalidades y que cuente con los componentes para ello. La estrategia de incrementar la baja capitalización no se ha estado cumpliendo cabalmente pues, la evidencia sugiere que quienes no necesariamente carecen de este problema se han visto beneficiados por el programa. El resultado ha sido, y sigue siendo, la baja capitalización del sector agropecuario, especialmente por parte de los pequeños y más marginados productores.

Es necesario que el proceso de selección y evaluación de proyectos sea transparente y se justifique. Debido a que se trata de recursos públicos, en la normatividad se deben establecer mecanismos de incentivos positivos y negativos para que el proceso de selección de proyectos sea transparente y que los resultados se hagan publicables, de tal manera que los candidatos y público en general puedan acceder a dicha base de datos. Esto reduciría en gran medida la discrecionalidad por parte de los comités evaluadores y funcionarios públicos al momento de decidir sobre el interés público.

Finalmente, si formar una organización sigue siendo, por un lado, un fuerte incentivo para ingresar al programa con todas las consecuencias que esto implica y, por otro, representando una barrera para muchos otros, el mecanismo debería repensarse en términos de capacidades y en función de las regiones a donde se pretende llegar. Si se desea cumplir con los objetivos del programa, no resulta pertinente pedirle organización a poblaciones marginadas donde, en muchas ocasiones, no saben leer o escribir, y donde la organización no es parte de la cultura.

Entonces, ¿por qué fallan los programas de subsidio al campo? Su fracaso se debe a que su mismo diseño e implementación generan incentivos y oportunidades que inciden negativamente en el cumplimiento de sus objetivos. A través del estudio de una estrategia de capitalización al campo, en esta investigación se pusieron sobre relieve algunos problemas que se derivan del mismo programa y que terminan por concentrar sus recursos, que se incremente la probabilidad de cometer actos de corrupción y que el gasto sea regresivo. Todo lo anterior se puede traducir en fines diversos al mandato original y en que la desigualdad del sector incremente.

En la presente investigación se han mostrado algunos problemas de diseño e implementación sobre una serie de programas de subsidio al campo. Se trata de una modesta contribución a los efectos previsibles de problemas que ya se han detectado con anterioridad. La preocupación sobre los efectos nocivos de este tipo de políticas y la manera de solucionarlos debe ser un tema en la opinión y agenda pública, pues se trata de un sector que si se sabe aprovechar puede resultar estratégico en la solución de problemas como la pobreza, alimentación, desigualdad y empleo en las zonas rurales y más marginadas. Ante esta situación, puede quedar abierta una línea de investigación que se complemente con este estudio; si existe evidencia sobre el fracaso de la política agraria, una pregunta interesante sería ¿por qué los esquemas de los programas no se han modificado?

## Bibliografía

Aguilar, Luis (ed.), “Estudio introductorio”, en Aguilar, Luis, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, 3ra. Antología, 3ra. Ed., Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

Aguilar, Luis, “Estudio Introductorio” en Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 2005.

Arellano, David, *et. al., ¿Reforma organizacional de gobierno por diseño genérico? El Nuevo Institucionalismo Económico en acción: el caso del Modelo de Integral de Desempeño Operativo en México*. Documento de Trabajo, División de Administración Pública; 183. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2006.

Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial 2008. Agricultura para el desarrollo, panorama general*, Washington, D.C.: Banco Mundial, 2008.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *Documento de posición institucional. Evaluación específica de desempeño 2008. Programa de Adquisición de Activos Productivos*, México, 2009.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010 al Programa de Activos Productivos*, México.

Del Castillo, Arturo, *El Nuevo Institucionalismo Económico en el análisis organizacional: conceptos y enunciados explicativos*. Documento de Trabajo, División de Administración Pública; 44. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1996.

Eissenhardt, Kathleen, “Agency Theory: An Assessment and Review”, en *Academy of Management Review*, Vol. 14, No.1, Stanford University.

Evaluación Alianza para el Campo 2005. *Informe de Evaluación Estatal. Programa de Fomento Agrícola, Nayarit*.

González, Alejandro, “Programas de subsidio al campo mexicano a la luz de los resultados de las evaluaciones oficiales: entre la regresividad y las limitaciones del sistema público de evaluación”, en Fox, Jonathan, y Haight, Libby, (coords), 2010, *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*”. Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Grindle, Merile S., “La brecha de la implementación”, en Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú (coords.), *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2009

Ha-Joon Chang. 1995. The Evolution of Perspectives of Regulation in the Postwar Era, Economic Development Institute, World Bank, 1995, citado en Rivera, Eugenio, “Teorías de la regulación en la perspectiva de las políticas públicas”, p.322, *Gestión y Política Pública*, Volúmen XIII, No. 2, II semestre de 2004, México.

- Majone, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de ciencias Políticas y Administración Pública. México, 2005.
- Mariscal, Judith. *Nuevo Institucionalismo y Regulación*. Documento de trabajo, División de Administración Pública; 209. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2008.
- Mark Moore, “Anatomy of the heroin problem: An exercise in problem definition”, en *Policy Analysis*, vol. 2, núm.4, otoño 1976.
- Mény, Yves y J.C.Thoenig, *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 1992
- Merino, Mauricio, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
- Merino, Mauricio, *Los programas de subsidio al campo. Las razones y sin razones de una política mal diseñada*. Documento de Trabajo, División de Administración Pública; 229. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2009.
- Merino, Mauricio, y Cejudo, Guillermo, “Introducción”, en Mauricio Merino et al., *Enfoques de política pública*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2009.
- Merino, Mauricio. “La transparencia como política pública”, en Ackerman, Jonh (coord.). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. Siglo xxi editores, México, 2008.

Mintnick, Barry, *La economía política de la regulación*. Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

Moe (1995 citado en David Arellano, *¿Reforma organizacional de gobierno por diseño genérico? El Nuevo Institucionalismo Económico en acción: el caso del Modelo de Integral de Desempeño Operativo en México* (México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2006). p.5

Moe (1995) y Ayala (1999) citado en David Arellano, *¿Reforma organizacional de gobierno por diseño genérico? El Nuevo Institucionalismo Económico en acción: el caso del Modelo de Integral de Desempeño Operativo en México* (México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2006).

North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *Proyecto de Evaluación Alianza para el Campo 2005: Análisis Prospectivo de Política Agropecuaria*. (México, D.F.:FAO)

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). *Evaluación y Análisis de Políticas. Evaluación de Diseño del Programa para la Adquisición de Activos Productivos*. México, 2008.

Oszlack Oscar, “Burocracia estatal: Política y Políticas Públicas”.

Palmer, Brian, “¿Es la descentralización la solución? Enseñanzas de Alianza para el Campo”, en Fox, Jonathan, y Haight, Libby, (coords), 2010, *Subsidios para la*

*desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*". Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Scott, John, "Subsidios Agrícolas en México: ¿quién gana, y cuánto?", en Fox, Jonathan, y Haight, Libby, (coords), 2010, *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*". Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Tapia, Francisco. "Políticas Públicas para el desarrollo rural: Estudio de los programas de Alianza para el Campo", (Tesis). Universidad Autónoma de México.

Velasco, Hernández. "Gerencia social para el combate a la pobreza en México: El caso del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades", pp.505-552, en Pardo, María del C., y Velasco, Ernesto (coords.), *La Gerencia Pública en América de Norte. Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, El Colegio de México. México, 2009.

### *Páginas web*

"¿Descentralizar es la solución?". *La Jornada*, México, D.F., 18 de septiembre de 2010.

<http://www.jornada.unam.mx/2010/09/18/fao.html>

"Acepta SAGARPA: los subsidios concentrados, inerciales, políticos y antiecológicos". *La Jornada*, México, D.F. 18 de septiembre de 2010.

<http://www.jornada.unam.mx/2010/09/18/acepta.html>



“Detectan fallas de origen en los programas sociales”. *El Universal*, México, D.F. 07 de junio de 2010.

<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/178182.html>

“Programas de Subsidio Federales”

[http://gesoc.org.mx/home/?page\\_id=97](http://gesoc.org.mx/home/?page_id=97).

“Hazlo Transparente”

<http://www.gesoc.org.mx/sir/ejecutarBusquedaAvanzada2.php>

“Índice de Calidad y Desempeño”

<http://gesoc.org.mx/icadi/>.

“Evaluaciones de Alianza para el Campo 2005”

<http://www.fao-evaluacion.org.mx/pagina/documentos/sistemas/Eval2005/Resultados2005/InfNacionales.html>

“Evaluaciones de Alianza para el Campo 2006”

<http://www.fao-evaluacion.org.mx/pagina/documentos/sistemas/eval2006/resultados2006/contestata.html>

“Evaluaciones de Alianza para el Campo 2007”

<http://www.fao-evaluacion.org.mx/pagina/documentos/sistemas/eval2007/>

*Reglas de operación*

“Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y alimentación”, DOF, 31 de diciembre de 2007.

“Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y alimentación”, DOF, 31 de diciembre de 2008.

“Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y alimentación”, DOF, 29 de diciembre de 2009.

“Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y alimentación”, DOF, 31 de diciembre de 2010.

## Anexo 1. Matriz de Indicadores del Programa para la Adquisición de Activos Productivos 2009

Nivel objetivo	Resumen Narrativo	Responsable	Nombre del indicador	Método de cálculo	Tipo	Frecuencia de Medición	Meta 2009	Medios de verificación
Fin	Contribuir a que los productores rurales y pesqueros incrementen su nivel de ingreso mediante la capitalización de sus unidades económicas	Subsecretaría de Desarrollo Rural	Porcentaje de incremento del ingreso neto de los productores rurales y pesqueros.	$[(\text{Ingreso neto de los productores rurales y pesqueros en el año } t0+i / \text{Ingreso neto de los productores rurales y pesqueros en el año } t0) - 1] * 100$	Estratégico	Triannual	ND	Encuesta a beneficiarios.
Propósito	Productores del medio rural y pesquero incrementan los niveles de capitalización de sus unidades económicas.	Subsecretaría de Desarrollo Rural	Porcentaje de incremento del valor de los activos en las unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas por el Programa	$[(\text{Valor de los activos en las unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas en el año } t0+i / \text{Valor de los activos de las unidades económicas rurales y pesqueras en el año } t0) - 1] * 100$	Estratégico	Bianual	ND	SURI Encuesta.
		Subsecretaría de Desarrollo Rural	Porcentaje de unidades económicas rurales con activos incrementados	$(\text{Unidades económicas rurales con activos incrementados} / \text{Unidades económicas rurales totales}) * 100$	Estratégico	Anual	21.3	Anexos técnicos suscritos en los estados . Censo Agropecuario y pesquero 2007
		Subsecretaría de Desarrollo Rural	Porcentaje de recursos en coejercicio (federales y estatales) destinados a productores de bajo nivel de activos	$(\text{Recursos en coejercicio federales y estatales ejercidos destinados a productores de bajo nivel de activos} / \text{Total de recursos en coejercicio federales y estatales ejercidos}) * 100$	Estratégico	Anual	50	SURI
Componente	1.- Apoyos entregados a los productores para obras de infraestructura productiva en proyectos agropecuarios, acuícolas y pesqueros.	Subsecretaría de Desarrollo Rural	Porcentaje de avance de recursos pagados para infraestructura productiva en relación a los recursos programados para infraestructura	$(\text{Monto de recursos pagados para infraestructura} / \text{Monto de recursos programados para infraestructura}) * 100$	Estratégico	Anual	50	Bases de datos internas.
		Subsecretaría de Agricultura	Porcentaje de nueva superficie establecida bajo ambiente controlado con relación a la superficie bajo ambiente controlado existente en el país.	$(\text{Número de hectáreas nuevas establecidas bajo ambiente controlado en el año } t0+i / \text{Número total de hectáreas bajo ambiente controlado existentes en el país en el año } t0) * 100$	Estratégico	Anual	10.8	SURI VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal
		CONAPESCA	Porcentaje de unidades económicas rurales acuícolas y pesqueras apoyadas con infraestructura productiva.	$(\text{Número de unidades económicas rurales acuícolas y pesqueras apoyadas con infraestructura productiva} / \text{Número total de unidades económicas acuícolas y pesqueras}) * 100$	Estratégico	Anual	1.5 Checar ficha técnica en acumulado	Avance Financiero del Programa y SURI. Anuario Estadístico de Pesca.

Continúa en página siguiente.

Resumen Narrativo	Responsable	Nombre del indicador	Método de cálculo	Tipo	Frecuencia de Medición	Meta 2009	Medios de verificación
2.- Apoyos entregados a los productores para maquinaria y equipo productivo en proyectos agropecuarios, acuícolas y pesqueros.	Subsecretaría de Desarrollo Rural	Porcentaje de avance de recursos pagados para maquinaria y equipo en relación a los recursos programados para maquinaria y equipo	(Monto de recursos pagados para maquinaria y equipo / Monto de recursos programados para maquinaria y equipo) * 100	Gestión	Trimestral	50	Anexos de Ejecución de los Convenios de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable suscritos con los Gobiernos Estatales
	Subsecretaría de Agricultura	Porcentaje de superficie con sistemas de riego tecnificado	(Número de hectáreas con sistemas de riego tecnificado en el año t0+i / Superficie de riego viable a tecnificar en el año t0)* 100	Estratégico	Anual	6.2	SISER Informes de avance físico-financiero del Programa. Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera
	Subsecretaría de Agricultura	Porcentaje de tractores apoyados respecto a tractores requeridos en el país	(Número de tractores apoyados con el programa en el año t0+1 / Total de tractores requeridos en el país en el año t0) * 100	Estratégico	Trimestral	6.2 Cambiar la ficha técnica y metas	SURI VIII Censo Agrícola, Ganadero y Forestal.
	CONAPESCA	Porcentaje de embarcaciones menores que modernizan sus motores	[(Número de embarcaciones menores que modernizan sus motores en el ejercicio actual + Número de embarcaciones que modernizaron sus equipos en años anteriores) / Número total de embarcaciones menores) * 100]	Estratégico	Trimestral	9.8 Cambiar la ficha técnica y metas	Registro en las Subdelegaciones de Pesca de las Entidades Federativas participantes en el programa; SIREMO (Sistema de Registro de Motores)
3.- Apoyos entregados a los productores del medio rural para material vegetativo, especies zootécnicas y acuícolas.	Subsecretaría de Desarrollo Rural	Porcentaje de avance de recursos pagados para material vegetativo, especies zootécnicas y acuícolas, en relación a los recursos programados para material vegetativo, especies zootécnicas y acuícolas	(Monto de recursos pagados para material vegetativo, especies zootécnicas y acuícolas / Monto total de recursos programados para material vegetativo, especies zootécnicas y acuícolas) * 100	Gestión	Trimestral	50	Anexos de Ejecución de los Convenios de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable suscritos con los Gobiernos Estatales

Continúa en página siguiente.

Resumen Narrativo	Responsable	Nombre del indicador	Método de cálculo	Tipo	Frecuencia de Medición	Meta 2009	Medios de verificación
2.- Apoyos entregados a los productores para maquinaria y equipo productivo en proyectos agropecuarios, acuícolas y pesqueros.	Subsecretaría de Desarrollo Rural	Porcentaje de avance de recursos pagados para maquinaria y equipo en relación a los recursos programados para maquinaria y equipo	(Monto de recursos pagados para maquinaria y equipo / Monto de recursos programados para maquinaria y equipo) * 100	Gestión	Trimestral	50	Anexos de Ejecución de los Convenios de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable suscritos con los Gobiernos Estatales
	Subsecretaría de Agricultura	Porcentaje de superficie con sistemas de riego tecnificado	(Número de hectáreas con sistemas de riego tecnificado en el año t0+i / Superficie de riego viable a tecnificar en el año t0)* 100	Estratégico	Anual	6.2	SISER Informes de avance físico-financiero del Programa. Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera
	CONAPESCA	Porcentaje de embarcaciones menores que modernizan sus motores	(((Número de embarcaciones menores que modernizan sus motores en el ejercicio actual + Número de embarcaciones que modernizaron sus equipos en años anteriores) / Número total de embarcaciones menores) * 100]	Estratégico	Trimestral	9.8 Cambiar la ficha técnica y metas	Registro en las Subdelegaciones de Pesca de las Entidades Federativas participantes en el programa; SIREMO (Sistema de Registro de Motores)
3.- Apoyos entregados a los productores del medio rural para material vegetativo, especies zootécnicas y acuícolas.	Subsecretaría de Desarrollo Rural	Porcentaje de avance de recursos pagados para material vegetativo, especies zootécnicas y acuícolas, en relación a los recursos programados para material vegetativo, especies zootécnicas y acuícolas	(Monto de recursos pagados para material vegetativo, especies zootécnicas y acuícolas / Monto total de recursos programados para material vegetativo, especies zootécnicas y acuícolas) * 100	Gestión	Trimestral	50	Anexos de Ejecución de los Convenios de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable suscritos con los Gobiernos Estatales

Continúa en página siguiente.

Nivel objetivo	Resumen Narrativo	Responsable	Nombre del indicador	Método de cálculo	Tipo	Frecuencia de Medición	Meta 2009	Medios de verificación
	4.- Apoyos entregados a productores del medio rural para proyectos no agropecuarios.	Subsecretaria de Desarrollo Rural	Porcentaje de avance de los recursos pagados para proyectos no agropecuarios	(Monto de recursos pagados para proyectos no agropecuarios/ Monto total de recursos programados para proyectos no agropecuarios)*100	Gestión	Trimestral	50	Avance fisco-financiero SURI. Anexos de Ejecución de los Convenios de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable suscritos con los Gobiernos Estatales
	1.-Planeación de la operación del Programa en la modalidad de coejercicio con los gobiernos de las entidades federativas.	Subsecretaria de Desarrollo Rural	Porcentaje de Convenios de Coordinación de acciones suscritos con los gobiernos de las entidades federativas al 31 de marzo.	(Número de Convenios de Coordinación de acciones suscritos con los gobiernos de las entidades federativas al 31 de marzo / Número total de Convenios de Coordinación) * 100	Gestión	Anual	100	Copia de los Convenios de Coordinación de acciones suscritos. Convenios de Coordinación de acciones.
	2. Suscripción de Anexos Técnicos de los Convenios de Coordinación de acciones para la ejecución del Programa en la Modalidad 1 (coejercicio).	Subsecretaria de Desarrollo Rural	Porcentaje de Anexos Técnicos suscritos al 30 de junio.	(Número de Anexos Técnicos suscritos al 30 de junio / Número total de Anexos Técnicos) * 100	Gestión	Anual	100	Copia de Anexos Técnicos suscritos. Copia de Anexos Técnicos
	3.- Definición de los instrumentos jurídicos para la ejecución del Programa en la Modalidad 2.	Subsecretaria de Desarrollo Rural	Porcentaje de instrumentos jurídicos suscritos en la modalidad 2.	(Número de instrumentos jurídicos suscritos en la modalidad 2 / Número total de proyectos autorizados por el COTEN ) * 100	Gestión	Anual	100	Convocatorias de las entidades federativas y Autorización del Comité Técnico Nacional de ampliación de fechas para la apertura de ventanillas. Convocatorias de las entidades federativas

Fuente: Información proporcionada por la SAGARPA.

**Anexo 2. Matriz de Indicadores para resultados 2011.  
Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura**

Nivel objetivo	Resumen Narrativo	Responsable / Componente	Método de cálculo	Frecuencia de Medición	Metas 2011	Medios de verificación	Supuestos	
Fin	Contribuir a que los productores rurales y pesqueros incrementen su nivel de ingreso mediante la capitalización de sus unidades económicas	SSA	Tasa de variación del ingreso neto real de los productores rurales y pesqueros	$[(\text{Ingreso neto real de los productores rurales y pesqueros en el año } t0+i / \text{Ingreso neto real de los productores rurales y pesqueros en el año } t0) - 1] * 100$	Triannual	ND	Base de datos de la Encuesta a Beneficiarios Línea Base del Programa. Encuesta a beneficiarios	Las condiciones de la economía mexicana con respecto a las variables macroeconómicas se presentan estables.
Propósito	Productores del medio rural y pesquero incrementan los niveles de capitalización de sus unidades económicas.	SSA	Porcentaje de incremento del valor real de los activos en las unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas por el Programa	$[(\text{Valor real de los activos en las unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas en el año } t0+i / \text{Valor de los activos de las unidades económicas rurales y pesqueras en el año } t0) - 1] * 100$	Triannual	ND	Informe de resultados del levantamiento de encuesta a beneficiarios. Base de datos de la Encuesta a beneficiarios	Los precios de los activos se mantienen en el rango observado los últimos cinco años.
		Todos	Porcentaje de unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas con activos incrementados	$(\text{Unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas con activos incrementados} / \text{Unidades económicas rurales y pesqueras totales}) * 100$	Anual	12	Anexos Técnicos, Informes trimestrales físico-financieros y final de resultados. Base de datos del SURI Censo Agropecuario y pesquero 2007	

Continúa en página siguiente.

Nivel objetivo	Resumen Narrativo	Responsable / Componente		Método de cálculo	Frecuencia de Medición	Metas 2011	Medios de verificación	Supuestos
Componente	C.1.- Infraestructura productiva disponible para proyectos rurales y pesqueros en las Unidades Productivas .	TODOS	Porcentaje de unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas con infraestructura productiva.	(Número de unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas con infraestructura productiva / Número total de unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas) * 100	Anual	44.4%	SURI - Avance Físicos y Financieros, Informe final de resultados, Actas de Cierre y de Finiquitos	Los beneficiarios cuentan con los recursos para complementar la inversión
		CONAPESCA	Porcentaje de las hectáreas rehabilitadas del medio acuático	((Hectáreas rehabilitadas de los Sistemas Lagunarios costeros y de aguas interiores ) / (total de Hectáreas a rehabilitar de los Sistemas Lagunarios costeros y de aguas interiores )) * 100	Trimestral	8.5%	Avances Físicos y Financieros, Actas de Cierre y de Finiquitos	
	C.2.- Maquinaria y equipo productivo disponible para los proyectos rurales y pesqueros de las Unidades Productivas.	TODOS	Porcentaje de unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas con maquinaria y equipo	(Número de unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas con maquinaria y equipo / Número total de unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas) * 100	Anual	26.4%	SURI - Avance Físicos y Financieros, Informe final de resultados, Actas de Cierre y de Finiquitos	Los beneficiarios cuentan con los recursos para completar la inversión.

Continúa en página siguiente.



Nivel objetivo	Resumen Narrativo	Responsable / Componente	Método de cálculo	Frecuencia de Medición	Metas 2011	Medios de verificación	Supuestos	
Componente	C.3.- Material genético mejorado disponible para mayor eficiencia de las Unidades Productivas	SSA y CGG	Porcentaje de unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas con material genético	(Número de unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas con material genético / Número total de unidades económicas rurales y pesqueras apoyadas) * 100	Anual	29.4%	SURI - Avance Físicos y Financieros, Informe final de resultados, Actas de Cierre y de Finiquitos	Los beneficiarios cuentan con los recursos para completar la inversión.
		SSA	Número de toneladas de semillas reproducidas de los cultivos agrícolas de importancia económica.	Sumatoria de toneladas de semillas reproducidas de los cultivos agrícolas de importancia económica	Anual	25	Avance Financiero del Programa y supervisiones	
		CONAPESCA	Porcentaje de unidades de producción acuícola con especies mejoradas	(Número de unidades de producción acuícola apoyadas con especies mejoradas / Numero de unidades de producción acuícola que solicitan especies de calidad)*100	Anual	50%	Proyectos apoyados Proyectos presentados por las unidades de Producción	

Continúa en página siguiente.

Nivel objetivo	Resumen Narrativo	Responsable / Componente		Método de cálculo	Frecuencia de Medición	Metas 2011	Medios de verificación	Supuestos
Actividades Transversales	A.1. Suscripción de Anexos Técnicos de los Convenios de Coordinación de acciones para la ejecución del Programa Modalidad 1.	SSA	Porcentaje Convenios de Coordinación con sus Anexos antes del 30 de Junio.	[Número de Convenios de Coordinación suscritos con los gobiernos de las entidades federativas al 30 de junio / Número total Entidades Federativas]*100	Anual	100%	Copia de los anexos técnicos. Anexos técnicos.	Existe voluntad política de parte de los actores institucionales para la suscripción de los Convenios de Coordinación.
	A2.- Definición de los instrumentos jurídicos para la ejecución del Programa.	Todos	Porcentaje de instrumentos jurídicos suscritos	(Número de instrumentos jurídicos suscritos / Número total de instrumentos jurídicos programados) * 100	Anual	100%	Instrumentos jurídicos firmados Listado de Instrumentos jurídicos programados	Existe voluntad política de parte de los actores institucionales para la suscripción de los Instrumentos jurídicos.
	A.3.- Publicación de Beneficiarios	Todos	Publicación de beneficiarios.	Publicación de beneficiarios publicados antes del 31 de diciembre de 2011	Anual	1	Listas de beneficiarios publicadas.	Las Entidades Federativas cumplen a tiempo las etapas del proceso de gestión para la autorización de los apoyos.

Fuente: Información proporcionada por la SAGARPA.

Cuadro 6. Descripción del PAIE por componente, características específicas y montos de apoyo.

Componente	Objetivo Específico	Población Objetivo	Unidad Responsable	Instancia Ejecutora	Apertura y cierre de ventanilla
<i>(1) Agrícola</i>	Incrementar los niveles de capitalización a través de la inversión en obras de infraestructura y adquisición de equipamiento agrícola y material vegetativo	Personas físicas o morales dedicadas a actividades agrícolas	Dirección General de Fomento Agrícola	Gobiernos de las Entidades Federativas	No se menciona
<i>(1) Ganadero</i>	Incrementar los niveles de capitalización de las unidades económicas a través de subsidios a la inversión en bienes de capital para la producción primaria, que incluyan conservación y manejo	Personas físicas o morales dedicadas a actividades pecuarias.	Coordinación General de Ganadería de la Secretaría	Gobiernos de las Entidades Federativas	No se menciona
<i>(1) Pesca</i>	Incrementar los niveles de capitalización de las unidades económicas pesqueras y acuícolas a través de subsidios a la inversión en bienes de capital estratégicos para equipamiento e infraestructura en actividades primarias, que incluyen conservación y manejo.	Personas físicas o morales dedicadas a actividades primarias pesqueras y acuícolas (que cuenten con los permisos de concesiones en la materia)	Dirección General de Organización y Fomento de CONAPESCA	Gobiernos de las Entidades Federativas	No se menciona
<i>(2) Agricultura Protegida</i>	Fomentar la producción de alimentos sanos y de calidad, con enfoque de red de valor y de manera sustentable, a través de la producción bajo agricultura protegida	Personas físicas y morales con acceso a mercados	Dirección General de Vinculación y Desarrollo Tecnológico de la Secretaría	Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), Delegaciones, así como aquellas que designe la Unidad Responsable mediante publicación en página electrónica	Del 1ro de febrero al 15 de marzo
<i>(3) Electrificación para Granjas Acuícolas</i>	Dotar de energía eléctrica a unidades económicas acuícolas	Personas físicas y morales que se dediquen a la actividad acuícola y que pretendan implementar proyectos de impacto regional o nacional definidos por la Secretaría	Dirección General de Infraestructura de CONAPESCA	Delegaciones, así como aquellas que designe la Unidad Responsable mediante la página electrónica	Del 15 de febrero al 15 de marzo

Continúa en página siguiente.

Componente	Concepto de apoyo	Montos máximos	Incluye productores con bajo o nulo nivel de activos	Incluye localidades de alta y muy alta marginación	Subsidios a la tierra	Criterios
<i>(1) Agrícola</i>	(a)Maquinaria y equipo, (b)infraestructura y (c) material vegetativo. Incluye: (1) Sistemas de riego tecnificado; (2) Tractores; (3) Inversión en infraestructura y equipamiento bajo el sistema de agricultura protegido y; (4) Paquetes tecnológicos	Para los tres casos (a-c) incluye entre el 50% del valor del equipo o hasta \$750,000.00 por persona física o moral		Sí, y el monto máximo es de hasta el 75% del valor del equipo.	Sí; sistemas de riego tecnificado, tractores, inversión en infraestructura y equipamiento (agricultura protegida), paquetes tecnológicos	(a) que se dedique a producción agrícola; (b)no hayan recibido apoyos por los mismos conceptos; ©presentar un proyecto productivo
<i>(1) Ganadero</i>	(a)adquisición de sementales, semen y embriones para las distintas especies, adquisición de colmenas y abejas reina; (b)infraestructura, mejoras, equipo nuevo para producción primaria; ©paquetes tecnológicos	Para los tres casos (a-c) incluye entre el 50% del valor del equipo o hasta \$750,000.00 por persona física o moral		Sí, y el monto máximo es de hasta el 75% del valor del equipo.	NO	(a)Productores registrados en el Padrón Ganadero Nacional; (b)Presentar un proyecto productivo y ©no haber recibido apoyo por el mismo concepto
<i>(1) Pesca</i>	(a)Maquinaria y equipo, (b)infraestructura e instalaciones	Para ambos casos (a,b) hasta el 50% de los bienes/inversiones sin exceder los \$750,000.00 por persona física o moral	Sí, el apoyo máximo será de hasta el 75% del valor de los bienes/inversiones sin exceder los \$750,000.00 por persona física o moral	No lo menciona como tal	No, es a persona física o moral	(a) que se dediquen a actividades de producción pesquera y acuícola, (b) presentar un proyecto, © no haber recibido apoyos por el mismo concepto
<i>(2) Agricultura Protegida</i>	(a)Infraestructura y equipamiento para producción primaria, (b)Servicios	(a) Los apoyos son por (1) hectárea y van desde \$100,000 hasta \$1,200,000 y; (2) por proyecto, desde \$1,000,000 hasta \$3,000,000. (b)Para el caso de servicios va desde el 50% hasta \$3,000,000	ND	ND	Sí; por hectárea y por proyecto.	(a)Presentar solicitud de agricultura protegida y documentación soporte, (b) para el caso de proyectos nuevos deben comprometerse a realizar un curso de capacitación
<i>(3) Electrificación para Granjas Acuícolas</i>	Infraestructura eléctrica	Entre el 60% del costo total del proyecto o hasta \$5,809.00/Kw	ND	ND	Por proyecto o hasta \$5,809/Kw	(a)presentación de concesión o permiso para acuicultura comercial, fomento o didáctica, (b)solicitud de apoyo a través del representante legal del parque acuícola, documento jurídico que acredite la integración de las granjas en un parque acuícola

Continúa en página siguiente.

Componente	Objetivo Específico	Población Objetivo	Unidad Responsable	Instancia Ejecutora	Apertura y cierre de ventanilla
<i>(4)Infraestructura Pesquera y Acuícola</i>	Generación de obras de infraestructura pesquera y acuícola que contribuyan a incrementar la capitalización de las unidades económicas y coadyuven a mejorar el manejo sustentable de la producción pesquera, acopio y su conservación	Personas físicas o morales que se dediquen a actividades pesqueras y acuícolas, al amparo de un permiso o concesión de pesca y acuicultura vigente	Dirección General de Infraestructura y la Dirección General de Organización y Fomento de CONAPESCA	Delegaciones, así como aquellas que designe la Unidad Responsable mediante la página electrónica	15 de febrero al 30 de abril y para proyectos integrales de acuicultura y maricultura del 15 de febrero al 15 de mayo
<i>(5)Manejo Postproducción</i>	Generación de riqueza y empleos en el sector rural mediante apoyos en riesgo compartido de inversión para agregación de valor	Personas físicas o morales que se dediquen a actividades de producción agrícola, pecuaria o pesquera	Dirección General de Apoyo al Financiamiento Rural de la Secretaría	Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), las Delegaciones y aquellas que determine la Unidad Responsable a través de la página electrónica de la Secretaría	No se menciona
<i>(6)Modernización de la Flota Pesquera y Racionalización del Esfuerzo Pesquero</i>	Hacer eficiente la operación de las embarcaciones mayores y el equipamiento o rehabilitación de embarcaciones menores para disminuir el consumo de combustible	Personas físicas o morales dedicadas a la captura pesquera en altamar o ribera y cuyas embarcaciones estén deterioradas y requieran ser rehabilitadas, modernizadas o equipadas	Dirección General de Organización y Fomento, Dirección General de Infraestructura de CONAPESCA	Delegaciones, así como aquellas que designe la Unidad Responsable mediante la página electrónica	Del 15 de abril al 31 de mayo y para el caso de la modernización de la flota pesquera del 15 de febrero al 15 de marzo .
<i>(7)Recursos Genéticos</i>	Fomentar la evaluación, validación, mejoramiento, manejo, reproducción y aprovechamiento sustentable de la riqueza genética agrícola, microbiana, pecuaria y acuícola existente en el país	Personas físicas o morales que presenten proyectos para evaluación, validación, manejo, reproducción y aprovechamiento sustentable de la riqueza genética agrícola, microbiana, pecuaria y acuícola de México	(1)Subsistema ACUÁTICO: INAPESCA y CONAPESCA; (2)AGRÍCOLA y (3) MICROBIANO: Dirección General de Vinculación y Desarrollo Tecnológico de la Secretaría; (4) PECUARIO: Coordinación General de Ganadería.	(1) ACUÁTICO: Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, Baja California (INAPESCA-CICESE) y CONAPESCA; (2)AGRÍCOLA: SNICS; (3) MICROBIANO: COLPOS; (4)PECUARIO: CONARGEN	La instancia ejecutora presenta a la Unidad Responsable el plan de trabajo correspondiente a más tardar la segunda semana de marzo. Para el apoyo "a" se emite convocatoria durante el primer cuatrimestre del año.
<i>(8)Tecnificación del Riego</i>	Fomentar la producción de alimentos y materias primas a través del incremento de la superficie tecnificada de riego a nivel parcelario	Personas físicas o morales que se dediquen a actividades de producción agropecuaria	Dirección General de Vinculación y Desarrollo Tecnológico de la Secretaría	FIRCO, Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), Financiera Rural, Delegaciones, así como aquellas que designe la Unidad Responsable	Del 1ro de febrero al 30 de abril.

Continúa en página siguiente.

Componente	Concepto de apoyo	Montos máximos	Incluye productores con bajo o nulo nivel de activos	Incluye localidades de alta y muy alta marginación	Subsidios a la tierra	Criterios
<i>(4) Infraestructura Pesquera y Acuicola</i>	(a)Proyectos integrales de acuicultura y maricultura; (b)Atracaderos integrales; ©Rampas de botado públicas; (d)Muelle flotante e infraestructura pesquera; €Dragados y escolleras; (f)Arrecifes artificiales; (h)estudios de preinversión y proyectos ejecutivos	(a)entre 3 millones y 50% del costo total; (b)Hasta 4 millones; ©Hasta 1.5 millones; (d)Hasta 4 millones; €Hasta 30 millones; (f) Hasta 5 millones; (g) Hasta 7 millones; (h) Hasta 4 millones	ND	ND		Presentar un proyecto económicamente viable
<i>(5) Manejo Postproducción</i>	(a)Infraestructura y equipamiento; (b)Gasto pre-operativos; ©Servicios complementarios al proyecto; (d) Apoyos al establecimiento de fondos de inversión privados que atiendan proyectos pos-producción; € Infraestructura y equipamiento para manejo, procesamiento, conservación y agregación de valor de productos pesqueros y acuícolas; (f) Estudios de factibilidad técnico económico y proyecto ejecutivo	(a)Hasta el 49% sin rebasar los 5 millones; (b) Hasta el 49% sin rebasar \$200,000; © Hasta el 49% sin rebasar el millón de pesos; (d)Hasta el 35% sin rebasar los 5 millones; € Hasta un millón; (f) Hasta 5 millones	ND	ND		Cada persona física o moral podrá recibir apoyo sólo una vez, con excepción del componente apoyo al establecimiento de fondos de inversión. (a)Que se presenta un proyecto que genere valor; (b)que el solicitante demuestre solvencia; © Para los apoyos a fondos de inversión, que la empresa ya haya sido apoyada por FIRCO; (d) Que no exista capacidad instalada disponible para la realización del proyecto en el área geográfica relevante
<i>(6) Modernización de la Flota Pesquera y Racionalización del Esfuerzo Pesquero</i>	(a)Adquisición de artes de pesca selectivos para embarcaciones ribereñas; (b) Modernización de embarcaciones menores; © Modernización de embarcaciones mayores.	Para los primeros dos casos (a,b) será de hasta el 40% del costo total. Para el caso © será entre el 50% ó 1 millón por embarcación	ND	ND		(a)Contar con un proyecto de infraestructura viable; (b) Que se dediquen a la actividad pesquera; ©Las embarcaciones mayores deben destinarse a captura de: camarón, calamar, escama, etc; (d) Renunciar al apoyo de los componentes de Diesel Marino y/o Gasolina Ribereña, según corresponda.
<i>(7) Recursos Genéticos</i>	(a) Evaluación, validación, mejoramiento, manejo, reproducción y uso sustentable de recursos genéticos de importancia biológica y comercial; (b) Establecimiento y mantenimiento de centros de desarrollo integral de reproducción de material vegetativo certificado	Para ambos casos (a,b) el apoyo será entre el 50% del proyecto ó 5 millones	ND	ND		Que se presenten proyectos para evaluación, validación, manejo, reproducción y aprovechamiento sustentable de riqueza genética agrícola, microbiana, pecuaria, pesquera y acuicola

Fuente: Reglas de Operación de la SAGARPA 2011.

