

¡Otro campo es posible!

Agenda pública
y política con relación
al campo mexicano



Manrrubio Muñoz Rodríguez
Vinicio Horacio Santoyo Cortés
Dolores Gómez Pérez
J. Reyes Altamirano Cárdenas

Universidad Autónoma Chapingo

¿Otro campo es posible?

Sí, un campo más competitivo, sustentable e incluyente. Y para ello se requiere concentrar la atención en al menos tres acciones estratégicas:

- 1) Recuperar el valor público de la política pública. Esto implica reorientar el gasto público hacia el campo, el cual se caracteriza por privilegiar los bienes privados repartidos discrecionalmente vía ventanilla, sobre los bienes públicos y semipúblicos destinados al bien común.
- 2) Reconocer la existencia de la diversidad del México rural, y por lo menos se considera la existencia de tres grandes grupos: 1) los que viven del campo, exportan, generan empleos y divisas, 2) los que tienen gran potencial de mejorar productividad si acceden a servicios de capacitación, crédito, seguro, información y se organizan, y 3) los pluriactivos, para los cuales la agricultura no es su principal fuente de ingresos, pero viven en el campo y gestionan recursos naturales, culturales y paisajísticos vitales para la viabilidad del país.
- 3) Innovar la estructura organizacional del gobierno para incidir en forma eficaz en la solución de la ingente pobreza que afecta al 58% de la población rural y a la vez se impulsa la competitividad. Ello implica separar las funciones llamadas de desarrollo social de las de fomento de la Sagarpa y concentrarlas en una sola entidad que impulse una política multidimensional hacia el segmento pluriactivo. Ya existe evidencia robusta que da cuenta de la viabilidad de una política de esta naturaleza.

Para ello, se propone una hoja de ruta y su gobernanza, destacando que su implementación requiere de un proceso de deliberación pública que implica expandir la ciudadanía y la representación, materializada en la capacidad de las partes involucradas para alcanzar consensos sobre los temas de interés público. En suma, ¡sí es posible!, y en este libro se dice cómo, a partir de la sistematización de la mejor evidencia disponible hasta el momento.



ISBN: 978-607-12-0507-0



¡Otro campo es posible!

Agenda pública
y política con relación
al campo mexicano

Universidad Autónoma Chapingo

Dr. José Sergio Barrales Domínguez

RECTOR

M.C. Alejandro Hernández Tapia

DIRECTOR GENERAL ACADÉMICO

Dr. José Luis Romo Lozano

DIRECTOR GENERAL DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

M.C. Ma. Patricia Vera Caletti

DIRECTORA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN

Dra. Elida Estela Treviño Siller

DIRECTORA GENERAL DE PATRONATO UNIVERSITARIO

Lic. Silvia Castillejos Peral

DIRECTORA GENERAL DE DIFUSIÓN CULTURAL Y SERVICIO

Dr. J. Reyes Altamirano Cárdenas

DIRECTOR DEL CIESTAAM

Cuidado editorial: Gloria Villa Hernández

Diseño de portada: Carlos de la Cruz Ramírez

Formación: Gloria Villa Hernández

Para citar esta publicación se recomienda el formato APA:

Muñoz-Rodríguez, M., Santoyo-Cortés, V.H., Gómez-Pérez, D., & Altamirano-Cárdenas, J. R. (2018). *¡Otro campo es posible! Agenda pública y política con relación al campo mexicano*. México: UACH-CIESTAAM.

¡Otro campo es posible!

Agenda pública
y política con relación
al campo mexicano

Manrubio Muñoz Rodríguez
Vinicio Horacio Santoyo Cortés
Dolores Gómez Pérez
J. Reyes Altamirano Cárdenas

Esta obra fue dictaminada por pares académicos

Primera edición, junio 2018

ISBN: 978-607-12-0507-0

DR © Universidad Autónoma Chapingo

km 38.5 carretera México-Texcoco, Chapingo, Estado de México, C.P. 56230

Tel. 01(595) 952-1500, ext. 5142.

Correo electrónico: isbnchapingo@gmail.com

Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas
de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM)

<http://www.ciestaam.edu.mx>

Todos los derechos reservados. Cualquier forma de reproducción (total o parcial), distribución, comunicación pública o transformación de esta obra, por cualquier otro medio requiere autorización del Representante Legal de la Universidad Autónoma Chapingo, salvo en las excepciones previstas por la Ley Federal del Derecho de Autor.

Contenido

Presentación	7
I. La importancia estratégica del campo y su espacio rural	10
II. Agenda Pública: la percepción de los productores	12
III. Correspondencia entre Agenda pública y de gobierno	15
IV. Innovar la política pública considerando la diversidad rural	18
1. Enfoque para el grupo 1: estrato 6.	22
2. Enfoque para el grupo 2: estratos 3, 4, 5 y parte del 2	24
3. Enfoque para el grupo 3: estratos 1 y parte del 2	29
V. Temas prioritarios de la Agenda	31
1. Pobreza y emprendimiento rural	32
2. Conocimiento e innovación	43
3. Mercados financieros	52
4. Gestión de riesgos	57
5. Promoción genérica	64
6. Información de mercados	68
7. Desarrollo organizacional	70
8. Sanidad e inocuidad	78
9. Uso eficiente del agua	81
10. Agricultura familiar	85
VI. Hoja de ruta y su gobernanza	94
Limitaciones de la presente Agenda y tareas para un futuro inmediato	99
Referencias	101

Presentación

Las políticas públicas son un conjunto de decisiones de carácter público que atraviesan un proceso que va desde el establecimiento de la problemática a resolver, hasta su procesamiento y conversión en decisiones de autoridad por la vía que marcan las reglas de funcionamiento del propio sistema político. Por lo tanto, una parte esencial de este proceso es la formación de una agenda, la cual es el conjunto de “cosas que han de ser llevadas a cabo”. Casar y Maldonado (2010) afirman que existen tres tipos de agenda: 1) la pública, definida por el conjunto de temas que distintos grupos de la sociedad buscan posicionar; 2) la política, integrada por actores políticos cuyos recursos, facultades y poder, les permite lograr la preferencia en el debate, y 3) la gubernamental, conjunto de prioridades que un gobierno constituido busca materializar en su mandato.

Por tanto, entender cómo un determinado tema, asunto o cuestión pasa a formar parte de la agenda gubernamental, es fundamental. Para Kingdon (1995), precursor del enfoque de corrientes múltiples, las políticas públicas surgen como resultado de la convergencia de una corriente que identifica problemas, analiza y plantea opciones de solución, y otra que prioriza las posibilidades políticas de esas opciones. Cada corriente desencadena sus propios procesos, con sus propios actores y crea sus propias dinámicas. El principal supuesto de este enfoque es que hay mayores probabilidades para el surgimiento de una política cuando un problema es reconocido, hay una solución disponible y el ambiente político es favorable, es decir, cuando se logra un enganche entre el problema, las políticas y la política.

Una situación es definida como problema y tiene mayor oportunidad de incluirse en la agenda gubernamental, cuando se llega a creer que se debe hacer algo para cambiarla. Para Wildavsky (1989), un problema público es, por definición, lo que puede tener razonablemente una solución pública, y definirlo implica crear el balance entre los hechos indeseados a remover (los objetivos) y los medios que posibilitan hacerlo (los recursos). Para la definición de un problema, resultan determinantes los siguientes tres medios: los indicadores, eventos focalizadores, y la realimentación (Kingdon, 1995). Los primeros muestran que hay una situación que viola valores fundamentales de una sociedad y cuya

magnitud y dinámica merecen la atención de tomadores de decisiones; los segundos, sirven para llamar la atención sobre determinadas situaciones, aunque para ello deben estar acompañados de un indicador consistente sobre el problema, coincidir con una percepción preexistente o combinarse con otros eventos similares: una crisis, un desastre natural, una pandemia, etc. Y finalmente, los tomadores de decisiones se informan de la situación mediante la realimentación formal o informal que reciben, ya sea a través de evaluaciones sobre el funcionamiento de programas existentes, reportajes, artículos científicos, quejas, diálogos cara a cara, entre otros.

Por otra parte, la generación de alternativas es dominada por comunidades de participantes relativamente ocultos: investigadores, consultores, burócratas de carrera, miembros del *staff* del Congreso y analistas que trabajan para grupos de interés. Las alternativas que alimentan a una política pública circulan durante largo tiempo a través de exposiciones públicas, formulación de proyectos de ley, audiencias en el Congreso, comunicados de prensa, publicación de artículos y libros, conversaciones informales, entre otros; en este ambiente chocan unas ideas con otras, formando combinaciones y recombinaciones, se descartan algunas alternativas, aparecen nuevas y, en ocasiones, convergen y dan paso a una propuesta de política pública. A este proceso Kingdon (1995) lo llama "sopa primitiva de la política pública", y coincide con el enfoque incrementalista (Lindblom, 1959), según el cual las decisiones políticas se hacen y rehacen mediante un proceso de aproximaciones sucesivas, que pueden prolongarse hasta diez años (Gladwell, 2008; Simon, 1996). Por tanto, las alternativas que finalmente son consideradas para una decisión son aquellas con viabilidad técnica y económica, son congruentes con los valores de los miembros de la comunidad, anticipan futuras restricciones, y cuentan con aceptabilidad pública y receptividad de los políticos.

Finalmente, la corriente política es particularmente relevante para establecer la agenda gubernamental. Si bien la corriente de alternativas logra posicionar un tema mediante el proceso fino de argumentación, que implica seleccionar una particular combinación de datos, hechos, valores y métodos analíticos que parecen ser los más apropiados para persuadir a una audiencia particular

(Majone, 1997), en la corriente política, los participantes construyen consensos mediante la negociación, a través del intercambio de recursos por apoyo. Esta corriente está fuertemente dominada por una comunidad de actores visibles que incluye al presidente y funcionarios de alto nivel, miembros del Congreso, gobernadores y funcionarios, medios de comunicación, dirigentes de partidos políticos, organismos internacionales y empresariales, líderes sociales, entre otros. Las oportunidades de un tema para posicionarse en la agenda gubernamental se fortalecen si el tema es empujado por este tipo de actores, pero se debilitan si es negado por ellos. Y es que no todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas deben ser objeto de la acción gubernamental (Aguilar, 1992).

Bajo el enfoque de Kingdon (1995), cada una de las tres corrientes tienen vida propia, pero en algunos momentos se presentan enganches parciales: soluciones con problemas, pero sin receptividad del clima político; eventos políticos con propuestas, pero sin la sensación de que un problema urgente está siendo resuelto; eventos políticos y problemas exigiendo acción, pero sin alternativas disponibles por las cuales abogar. La probabilidad de que un asunto o tema se eleve a la agenda gubernamental es dramáticamente incrementada si los tres elementos –problemas, políticas y política– están unidos en un mismo paquete, lo cual depende de ventanas de oportunidad que se abren de manera predecible o impredecible por eventos que ocurren en la corriente de problemas o en la corriente política.

La dinámica que desencadena un proceso de campaña de sucesión presidencial constituye una excelente *oportunidad* para posicionar los problemas clave que preocupan a la sociedad en general, y a la clase política, en particular, pues las cuestiones socialmente problema y las soluciones acuden en masa a los candidatos y sus equipos, dando como resultado una lista enorme de problemas y opciones. Por ello, es un buen momento para valorar cuáles tienen el mayor *enganche*, de tal suerte que una vez en el gobierno formen parte de su agenda.

Con base a este planteamiento, los problemas y opciones de política que a continuación se desarrollan con relación al campo mexicano pretenden trascender la lógica de las tres “fes”: *inercia, ideología e ignorancia*, las cuales

suelen dominar el debate cuando se trata de políticas públicas hacia el campo. Los temas fueron seleccionados a partir de cuatro fuentes: 1) resultados de opinión de los productores, reportados en el Censo Agrícola, Ganadero y Forestal (Censo-2007) y en la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA-2014); 2) opinión de exfuncionarios de gobierno, entre ellos dos exsecretarios de SAGARPA y exfuncionarios de gobierno; 3) evidencia de evaluaciones robustas e investigaciones científicas sobre la eficacia y eficiencia de políticas públicas, y 4) experiencia directa de los autores por más de 15 años en la investigación, evaluación, diseño e implementación de políticas públicas para el sector.

I. La importancia estratégica del campo y su espacio rural

El campo suele ser percibido como un lastre para el país, es decir, un sector al cual hay que transferir recursos para mantener la paz social, apaciguar el México “bronco”. Sin embargo, más allá de ese estereotipo, la conformación de una Agenda pública y política para el desarrollo del campo mexicano es relevante por sus grandes aportes a la economía, la sociedad y el ambiente, a saber:

1. Este sector gestiona ecosistemas naturales vitales, cuyo uso adecuado o inadecuado puede determinar la viabilidad del país: ocupa 92 % del territorio nacional y 77 % del agua dulce (CONAGUA, 2018). Es decir, el campo es mucho más que las actividades agrícolas, ganaderas, forestales o acuícolas que se practican en él.
2. El sector primario (agricultura, ganadería, silvicultura y pesca), constituye la tercera fuente de ocupación y empleo de los mexicanos con 13 % de la población económicamente activa ocupada (PEAO), sólo superado por el comercio (19 %) y la industria manufacturera (16 %) (ENOE-INEGI, 2016). Aunque, según la misma fuente, al menos una tercera parte de esta población apenas obtiene ingresos para subsistir, lo cual da cuenta de su baja productividad.

3. Al cierre del 2017 generó divisas por 32,583 millones de dólares, lo cual convierte al sector agroalimentario en potente generador de divisas que ya superan a las obtenidas por remesas, venta de petróleo y turismo (SIAP, 2018).
4. Es en el medio rural donde se presenta con mayor agudeza la pobreza, con 58 % de la población que padece este flagelo *vs* 39 % en el medio urbano, aunque, en términos absolutos, en el primero se ubican 16.5 millones de personas y en el segundo 36.9 millones (CONEVAL, 2017). Y al igual como ocurre en el conjunto de la sociedad mexicana, también en el medio rural existe gran disparidad en la distribución del ingreso, que se ha mantenido elevada entre 1989 y 2014: en promedio, en ese período de tiempo, el último decil concentró un ingreso 20 veces superior al del primer decil (Oliver y Tacuba, 2017).
5. Existe suficiente evidencia que demuestra un mejor estado nutricional de los niños cuando se practican las actividades agropecuarias directamente, en comparación a cuando todos los alimentos se compran, razón por la cual la autoproducción es relevante¹ (Carletto et al., 2015; Hoddinott et al., 2015; Slavchevska, 2015).
6. Las evidencias demuestran que el crecimiento (con redistribución) agrícola no sólo es eficaz para aliviar la pobreza rural, sino que es más eficaz que el crecimiento industrial para reducir la pobreza urbana. Así, un aumento del 10 % de la productividad agrícola está asociado a aumentos de 9.0–10.2 % del PIB per cápita. En cambio, un aumento de 10 % en la productividad de las manufactureras se vincula solamente a un incremento de 1.5–2.6 % del PIB per cápita en varios países (Houck, 1986; Vollrath, 1994). Por tanto, a pesar de la creciente urbanización de la pobreza, es probable que durante muchos años –desde el punto de vista de los pobres– continúe siendo cierto que *es el perro* (la economía

¹ Ello no significa que todos los hogares que sufran por carencia de acceso a la alimentación, por ejemplo, deban ser parte de la población objetivo de una política pública basada en las denominadas intervenciones agrícolas, pues deben ser considerados los activos y capacidades críticos para la viabilidad de la agricultura, tal y como se analiza más adelante.

rural) *el que mueve la cola* (el sector urbano), *y no a la inversa* (Ravallion y Datt, 1996).

Los seis hechos señalados evidencian que el campo debe ser objeto de especial atención y no deben escatimarse los esfuerzos para repensar e innovar las políticas públicas y la estrategia agroempresarial que hasta ahora se ha diseñado e implementado, en aras de mejorar la competitividad y sostenibilidad incluyente de este importante sector². La preocupación por el campo radica en el hecho de que en estos espacios se producen no sólo los bienes que alimentan a los mexicanos y a otros consumidores de países a los cuales se exporta, sino también tienen lugar los ciclos hidrológicos vitales que dan lugar a bienes esenciales como minerales, combustible, agua y oxígeno. Por tanto, referirse al campo es referirse a la vida. De ahí nace lo que comemos, tomamos y respiramos. “Y de ahí se forja la balanza del hambre, de la desigualdad y del resto de parcelas sociales que completan nuestro bienestar. Centrarse, por consiguiente, en el tipo de agricultura que queremos, es pensar en el tipo de mundo que nos gustaría habitar” (Palomo, 2018).

II. Agenda pública: la percepción de los productores

El Censo Agropecuario-2007 y la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA-2014) recogen un conjunto de puntos de vista acerca de temas que atañen o interesan a la comunidad agropecuaria y que si bien “no son contrastados empíricamente con la dinámica social prevaleciente” (Habermas, 1990), de alguna manera son un reflejo “de presiones sociales básicas entendidas y sentidas por los individuos de una comunidad” (Noelle-Neumann, 1995) y, por tanto, pueden ser

² Hay que considerar, sin embargo, que la agricultura por sí sola no es suficiente para asegurar un desarrollo sostenible, en particular para aquella población cuya principal fuente de ingreso no es la agricultura, por lo que resulta fundamental crear entornos habilitadores para facilitar la diversificación de los medios de vida rurales y la valorización de los territorios, tal como se abordará más adelante (Reardon et al., 2006; Emry-Ngau, 2008; Ellis, 2000; Berjan et al., 2014).

un buen punto de partida para la construcción de la agenda política y de gobierno con relación al campo. En el cuadro 1 se señalan las proporciones en que los productores indicaron si sufren o no la presencia de diferentes problemas enlistados. Destacan la relevancia de la inseguridad, problema que aqueja a la sociedad en su conjunto; así como, las deficiencias en infraestructura de caminos, electrificación, riego, almacenamiento y transporte; el envejecimiento de los productores y, en menor medida, los problemas relacionados con la indefinición de derechos de propiedad sobre la tierra.

Cuadro 1.
 Agenda pública: problemas percibidos por los productores agropecuarios

Problemas	Grupo	Censo-2007	ENA-2014
1. Altos costos de insumos y servicios	I	33	83.4
2. Pérdida por causas climáticas, plagas, enfermedades, etc.	I	77.8	78.2
3. Falta de capacitación y asistencia técnica	I	11.6	45.5
4. Pérdida de fertilidad del suelo	I	24.8	39.4
5. Dificultades en la comercialización	I	10.3	37.2
6. Infraestructura insuficiente para la producción	II	9.4	34.9
7. Dificultades en transporte y almacenamiento	II	-	25.7
8. Difícil acceso al crédito	I	21.8	25.3
9. Inseguridad	III	-	25.3
10. Vejez, enfermedad o invalidez del productor	IV	-	24.6
11. Falta de información de los precios de los productos	I	-	21.9
12. Falta de organización para la producción	I	5.3	18.0
13. Desconocimiento de la administración de la actividad	I	-	8.7
14. Falta documentación para acreditar la posesión de la tierra	V	1.15	6.6
15. Litigio o invasión de la tierra	V	0.65	2.6

Nota: la suma no da 100 % porque cada unidad de producción puede reportar más de un problema.
 Fuente: INEGI, 2007. Censo Agrícola, Ganadero y Forestal; INEGI-SAGARPA, 2014. Encuesta Nacional Agropecuaria.

Nueve de los 15 problemas percibidos más frecuentemente bien podrían agruparse en el Problema-3, falta de capacitación y asistencia técnica, toda vez que mediante la dotación de este servicio con fuertes externalidades positivas, se puede incidir en el fortalecimiento de la organización para la producción (P-12), lo cual facilitaría aumentar el poder de negociación para realizar compras de insumos, servicios (P-1) y comercialización de cosechas en común (P-5), reducir pérdidas por plagas y enfermedades (P-2), ser sujeto de crédito y seguro (P-2 y 8), fertilizar con base a análisis de suelos para restaurar paulatinamente la fertilidad de los suelos (P-4), acceder a información de precios (P-11) y mejorar la gestión administrativa de las unidades de producción (P-13). Aunque los Problemas 2, 8 y 11 pueden agruparse en el 3, lo cierto es que también son un efecto de una profunda debilidad institucional en materia de provisión de servicios financieros (crédito, ahorro y seguro) e información de mercados; temas que serán abordados más adelante.

Este agrupamiento coincide con el planteamiento de uno de los investigadores pioneros más eminentes del mundo de la economía agrícola y del desarrollo, David Gale Johnson (1997), quien afirma:

Mucha de la preocupación sobre el futuro suministro mundial de alimentos se basa en el supuesto de que la tierra será el recurso limitante. Esto ubica el acento en el lugar equivocado. Los principales factores que pueden limitar el crecimiento de la producción de alimentos en los países en vías de desarrollo son: los conocimientos y la investigación, la disponibilidad de insumos no agrícolas a precios razonables y las políticas gubernamentales que afectan a los incentivos. Si las políticas garantizan la disponibilidad de los primeros dos y no discriminan contra la agricultura en las políticas de comercio exterior y macro-económica, los agricultores harán el resto.

Asimismo, diversos ejercicios de deliberación pública realizados con actores clave de más de 30 redes de valor de importancia territorial para México, y bajo una metodología propuesta por Muñoz (2010), muestran que alrededor del 90 % del complejo causal que impide la competitividad sistémica, se relacionan con cuestiones de planeación, sanidad e inocuidad, investigación y capacita-

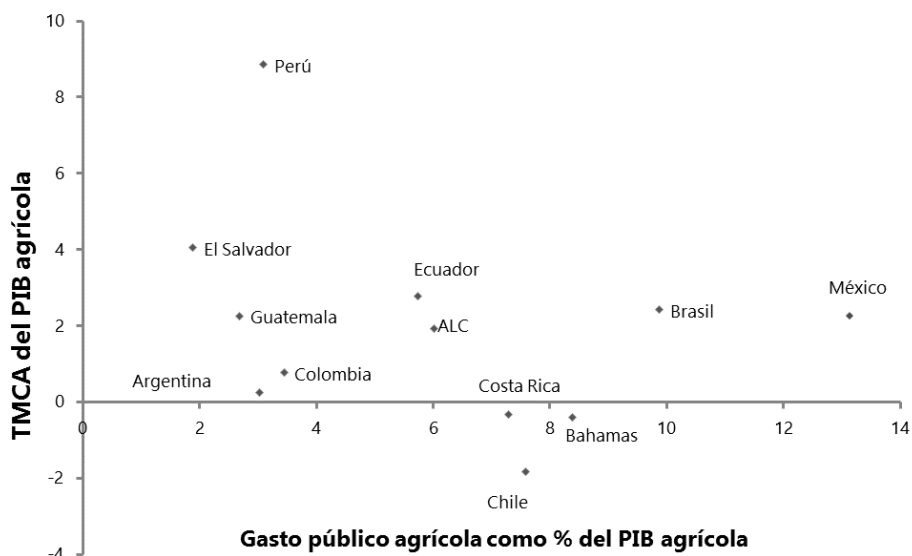
ción, desarrollo organizacional, promoción genérica, certificación, infraestructura (rastros TIF, caminos, presas y canales, electrificación, saneamiento y recuperación de recursos...), garantías insuficientes, elevada exposición al riesgo climático y comercial, entre otros, en coincidencia con los problemas percibidos que reportan el Censo y la ENA.

III. Correspondencia entre Agenda pública y de gobierno

Diversas evaluaciones e investigaciones realizadas por organismos internacionales como la OCDE (2007), FAO (2007), BID (2007) Banco Mundial (2009) e investigadores como Zavala y Leos (2013), Anriquez et al. (2015), Oliver y Tacuba (2017), López et al. (2017), entre otros, invariablemente han concluido que entre el conjunto de países de América Latina y el Caribe, México registra el mayor gasto público agropecuario con relación al PIB sectorial, pero no registra un crecimiento sobresaliente del sector ni una reducción significativa de la pobreza y de las desigualdades en el ámbito rural. La figura 1 ilustra el sentido de la evidencia señalada. Así, el problema no está en la magnitud del gasto público, sino en la orientación del gasto y en la forma en cómo se definen las prioridades. En efecto, a diferencia de la lógica inherente que debe tener toda política pública para atender cuestiones socialmente problema, en México, el 87% del gasto público se destina a transferencias monetarias y a subsidiar bienes privados (maquinaria e implementos, semovientes, insumos, equipamiento a nivel de la unidad de producción, entre otros) y el 13 % restante del gasto se destina a bienes públicos, semipúblicos o de uso común como investigación,

sanidad e inocuidad, extensionismo e innovación, e infraestructura: por ejemplo, transporte, energía, agua y saneamiento, irrigación, electrificación rural, carreteras rurales y TIC (Anriquez et al., 2015)³.

Figura 1.
México, el país que más gasto público destina al Agro
entre 2005-2010, pero NO el que más crece



Fuente: Zavala-Pineda et al., 2015.

Las lecciones que se derivan de 51 rigurosas evaluaciones de impacto, realizadas en el sector rural de América Latina y el Caribe, para valorar los efectos que los diferentes tipos de subsidios privados tienen sobre el crecimiento y productividad agrícolas, demuestran que el gasto público agrícola enfocado a

³ Esta estructura del gasto público corresponde al período 2006-2012. En el período 1985-2001, la relación de gasto en bienes privados vs públicos era de 49%/51% (Anriquez et al., 2015).

la provisión de bienes públicos, tiene retornos económicos significativamente mayores a los generados por la asignación del gasto público en bienes privados (López et al., 2017). Esto significa que si bien el nivel de gasto público agrícola importa, en realidad son los cambios en su composición de bienes privados a bienes públicos, los que explican la variación en la productividad. En efecto, un cambio de 10 % del gasto público agrícola en subsidios privados a bienes públicos, *ceteris paribus*, podría traducirse en un incremento de aproximadamente 5 % en el ingreso agrícola per cápita; de otra manera, sin cambios en la composición del gasto público agrícola, el gasto total en agricultura debería incrementarse en alrededor del 25 % o más, para alcanzar resultados similares en el PIB agrícola y en el ingreso rural per cápita (Anriquez et al., 2015).

Por consiguiente, el bajo crecimiento del sector agropecuario mexicano y la persistencia de la pobreza rural no deben buscarse por el lado de la magnitud del gasto público, sino en cómo se gasta. Y si bien existe una creciente tendencia a la centralización del gasto público destinado al campo, desde el mismo decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación se establece que con la excepción de los programas que cuenten con un padrón de beneficiarios, en el resto –que representan poco más del 50 % del gasto– existe la obligatoriedad de ejercer los recursos públicos “mediante convocatoria abierta y, en ningún caso, se podrá etiquetar o predeterminar de manera específica recursos a determinadas personas físicas o morales u otorgarles preferencias o ventajas sobre el resto de la población objetivo”. Esto significa que prevalece una orientación a la demanda del gasto público para adquirir bienes privados, lo que a su vez implica priorizar resultados de cobertura (frecuentemente políticos) antes que productivos, y de *facto* dar entrada a intereses de actores que obstaculizan el funcionamiento eficaz de las instituciones formales al privilegiar la captura de rentas institucionales.

Además de destinar poco gasto a rubros que impulsan la competitividad sistémica del sector, otro de los efectos indeseables del cómo se ejerce el gasto público lo constituye el carácter regresivo del mismo. En efecto, el 10 % de los productores más grandes concentra 80 % del ingreso objetivo o apoyos, a la comercialización; 60 % de los subsidios a energéticos y a bombeo agrícola; 55 % de

los apoyos para la adquisición de activos productivos de los programas de fomento agropecuario, y 45 % de Procampo (Scott, 2011).

A juzgar por la calidad del gasto y el carácter regresivo del mismo, bien se puede afirmar que en México *existen políticas gubernamentales hacia el campo que no son públicas*, dado que no inciden en las cuestiones que afectan y preocupan a los productores (tal como se destaca en el cuadro 1), y no están orientadas al bien común. O dicho en palabras de Oliver y Tacuba (2017):

El desarrollo rural en México, el proceso de combinación de crecimiento productivo, redistribución del ingreso y de desarrollo de capacidades de la población, sobreviven bloqueados por una política difusa en el diseño y la operación de programas. Hay baja coordinación y concurrencia de acciones en las secretarías responsables de administrar la inversión pública a través de lo que se conoce como el Programa Especial Concurrente. No hay planeación de largo plazo... y no existe correspondencia entre las instituciones formales y las acciones en la política y el impacto sobre el rezago rural.

Esta situación se corresponde con la naturaleza clientelar de nuestra democracia, en la cual se establecen relaciones políticas basadas en el intercambio de favores entre un “patrón” y sus “clientes” (llamados beneficiarios), entre políticos y funcionarios que dan prebendas –eufemísticamente llamadas activos productivos–, cargos públicos y presupuestos, a cambio de apoyo político o económico (Ugalde, 2010).

IV. Innovar la política pública considerando la diversidad rural

México es un territorio con enormes asimetrías en su potencial de desarrollo. Al respecto, información del INEGI sobre la conexión a los mercados internacionales y la capacidad de atracción de inversión extranjera directa, revela que solamente cinco estados concentraron 56 % de las exportaciones (Baja California, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas), mientras que 13 estados

no sumaron ni el 3 % del total nacional. Debido a ello, entre 1980 y 2014, los estados más conectados lograron incrementar su ingreso per cápita no petrolero un 54 %, mientras que las entidades que exportan menos y reciben menos inversión lo incrementaron sólo 1 %. De continuar con esta tendencia, la brecha de desarrollo entre estos estados será tres veces más grande en 2050, es decir, los más conectados se parecerán a economías como Corea del Sur o España, y los menos conectados a Libia o Iraq (IMCO, 2016).

Una situación de esta naturaleza se expresa con mayor agudeza en la agricultura mexicana y su espacio rural. En efecto, la Ventaja Comparativa Revelada (VCR)⁴ del sector ha mejorado de manera significativa gracias a una mejora persistente en la Ventaja Comparativa de las Exportaciones (VCE) y una drástica caída de la Ventaja Comparativa de las Importaciones (VCI)⁵, situación que ha permitido a México tener un superávit comercial agroalimentario favorable por 3,249 millones de dólares al cierre del 2016, saldo no visto en los últimos 20 años. Entre 2000 y 2010, se logró una tasa de crecimiento anual promedio en las exportaciones agropecuarias de 6.4 %, pero entre 2010 y 2017 el ritmo subió hasta alcanzar 8.8 % al año (Quintana, 2018).

Sin embargo, la base de productores vinculados a mercados dinámicos descansa en un grupo muy selecto de unidades económicas rurales (UER) que no sobrepasa el 9 % (estratos 5 y 6) de los 5.3 millones de UER existentes en México (Cuadro 2).

⁴ El Índice de Ventaja Comparativa Revelada (VCR) es un indicador que permite evaluar el desempeño de la competitividad productivo-comercial de un país; las ventajas comparativas pueden ser reveladas por el flujo actual del comercio de mercancías, por cuanto el intercambio real de bienes refleja costos relativos y también diferencias que existen entre los países, por factores no necesariamente de mercado (Arias y Segura, 2004).

⁵ Actualmente, sólo en cinco productos (arroz, pasta de semillas oleaginosas, semillas oleaginosas, maíz amarillo y trigo panificable) se tiene una dependencia externa superior al 70 % del consumo interno; en el resto de productos (frijol, maíz blanco, sorgo, cebada, trigo cristalino, carne de ave y res, huevo y leche) se registra una dependencia externa menor al 20 % (SIAP, 2017), lo cual está por debajo del límite que recomienda la FAO, que es de 25 %.

Cuadro 2.
Estratificación de las Unidades Económicas Rurales de México

Estratos	Núm. de UER	% de UER por estrato	Características	% de las ventas
E1. Familiar de subsistencia sin vinculación al mercado	1,192,029	22.4	Destinan la totalidad de su producción a cubrir las necesidades alimenticias de la familia y suele no ser suficiente. Complementan sus ingresos a través de la diversificación de actividades fuera de la UER.	0
E2. Familiar de subsistencia con vinculación al mercado	2,696,735	50.6	Destinan pequeños excedentes de producción agropecuaria al mercado, venden su fuerza de trabajo fuera de la UER e incursionan en actividades no agropecuarias como el comercio, tortillerías.	7.5
E3. En transición	442,370	8.3	Obtienen ingresos suficientes para cubrir las necesidades básicas de una familia, pero enfrentan problemas para mantener y mejorar la rentabilidad de la pequeña empresa.	5.3
E4. Empresarial con rentabilidad frágil	528,335	9.9	Carácter empresarial pero con rentabilidad frágil de la actividad primaria, principal fuente de empleo e ingresos.	13.0
E5. Empresarial	448,101	8.4	Se constituyen como grandes empresas que concentran sus actividades en el ramo agropecuario, pero presentan problemas de competitividad.	40.8
E6. Empresarial dinámico	17,633	0.3	Comparables con grandes empresas de la industria o del sector de servicios, que enfrentan el reto de asegurar su competitividad en el largo plazo.	33.4

Fuente: FAO-SAGARPA. Estratificación de productores a partir de la Línea de Base 2008.

Lo que explica el dinamismo agroexportador de este selecto grupo de productores, además de su visión empresarial, es la densa red de instituciones de apoyo que han erigido a su favor, incluidos los bancos y aseguradoras, organi-

zaciones económicas y gremiales, agroindustria, servicios de transporte especializados, certificación en buenas prácticas agrícolas y de manufactura, diseño e implementación de estrategias de promoción, marco regulatorio y las subvenciones, todo lo cual facilita el acceso a las cadenas globales de valor en condiciones muy competitivas. Esta evidencia ha sido documentada por otros autores para Estados Unidos, Países Bajos y algunos países asiáticos (Biggs, 2007; Djurfeldt et al., 2005; Bonnen, 1987).

Por tanto, resulta más que evidente la necesidad de políticas que contribuyan a una distribución regional más equitativa de los beneficios del crecimiento y de la innovación, pero no a costa de reducir el desarrollo de las regiones y estratos que han logrado despuntar. Así, consideramos que las UER de los estratos 3 y 4, y alrededor del 40 % de las del estrato 2⁶, bien podrían insertarse a las redes globales y nacionales de valor, siempre y cuando logren reducir sus debilidades, las cuales se manifiestan en que menos del 2 % estén integradas a organizaciones económicas a pesar de que 70 % tienen una escala menor a 5 ha, sólo 10.4 % tengan acceso a crédito y 3.6 % a seguro agrícola, y sólo 13 % reciban servicios de asesoría y capacitación (ENA-2014).

En lo que respecta a las UER del estrato 1 y el 60 % restante del estrato 2, resultaría necesario pensar en políticas que vayan más allá de la agricultura, sin descuidar a esta última en aquellas unidades con tierras y ganado.

Considerando la relevancia de las actividades agropecuarias como fuente de ingresos y el nivel de articulación al mercado, bien se podrían formar tres grandes grupos con fines de diseño e implementación de políticas públicas diferenciadas, a saber:

⁶ Estimación basada en la disponibilidad de recursos clave para las actividades agropecuarias como tierra y agua de riego o buen temporal. Al respecto, la encuesta CONEVAL a Hogares Rurales de México (EnChor-2013) revela que 32 % de los hogares en condición de pobreza cuentan con parcela y 16 % dispone de agua para riego.

1. Enfoque para el grupo 1: estrato 6

Si bien este grupo está integrado por sólo 0.3 % de las UER, es responsable del 33.4 % de las ventas totales del sector agropecuario. Los directivos de estas grandes empresas del sector ya han presentado una agenda de propuestas de política pública donde se plasma su “visión de libertad, inclusión, responsabilidad, legalidad, justicia y sustentabilidad” basada en cuatro pilares para el desarrollo del país, y que en gran medida apuntan a **recuperar la naturaleza de las políticas públicas** hacia la provisión de bienes públicos (Consejo Coordinador Empresarial, 2017):

1. **Una economía abierta, competitiva e incluyente.** El camino al desarrollo está en finanzas públicas responsables con mercados abiertos y eficientemente regulados.
2. **Construir mejores condiciones de bienestar.** Invertir en las personas, para lo cual se necesita profundizar la transformación de la educación; construir mejores servicios de salud; certezas para el retiro de los trabajadores y una mejor y mayor disponibilidad de infraestructura y servicios públicos. A la vez, la inversión social tiene que estar vinculada a la actividad productiva para romper la trampa de la pobreza.
3. **Un gobierno eficiente y transparente.** Es necesario exigir una reingeniería del gasto público en el país..., gastar donde socialmente se necesita y no donde conviene políticamente. Se requiere liberar la creatividad y el potencial de quienes deciden abrir y operar un negocio en el marco de la ley y del respeto a los demás.
4. **Fomentar la innovación y la productividad,** con la idea de transitar de lo hecho en México a lo creado en México.

Dada la importancia de este estrato en su contribución al equilibrio de la balanza comercial agroalimentaria, a la producción de alimentos y generación de empleos, resulta fundamental poner foco en las debilidades y amenazas que presentan estas empresas en su estrategia competitiva, a saber:

- ✓ **Diversificación de países de destino.** No obstante la existencia de una red de 11 tratados de libre comercio con 45 países, con un mercado potencial de 1,462 millones de personas, México destina 80 % de sus exportaciones agroalimentarias a un solo país: EUA. Sin descuidar el mercado norteamericano (con el cual se tienen innegables ventajas comparativas), México debe acelerar con urgencia el proceso de apertura del proceso exportador a otros mercados como los asiáticos, europeos, centro y sudamericanos, particularmente en un contexto del *creciente sentimiento antiglobalizante* que puede traducirse en políticas que pudieran agravar la situación, no sólo para el comercio, sino también para la creación de empleos y desarrollo, los cuales están íntimamente ligados al comercio.
- ✓ **Foco en la creación de demanda, no en la disputa.** Está ampliamente documentada la extrema volatilidad de los mercados agropecuarios, con ciclos de expansión y contracción, situación que genera gran incertidumbre en los actores de las cadenas agroalimentarias acerca del comportamiento futuro de los precios. Una estrategia eficaz para salir de esta trampa consiste en crear espacios de mercado no disputado, lo cual implica romper con los modelos tradicionales enfocados en la competencia dentro de un espacio de un mercado existente (Kim y Mauborgne, 2004).

Así, no obstante que Nielsen (2013) reporta que el porcentaje mundial de consumidores dispuestos a pagar una prima por productos y servicios sostenibles aumentó de 45 % en 2011, a 55 % en 2014, y que 66 % está dispuesto a pagar una prima adicional, las ventas mexicanas de productos bajo algún estándar voluntario de sostenibilidad son muy bajas, con la excepción del café. Por ejemplo, del total de las exportaciones del producto agropecuario insignia de México, el aguacate, solamente el 2.3 % cuenta con sello orgánico, ello a pesar de que 13 % de todas las frutas y vegetales vendidos en EUA son orgánicos, y que las ventas de productos orgánicos en este país se han multiplicado más de 11 veces desde el año 1997 hasta valer 43.3

billones de dólares en 2015. Además, está demostrado que casi 70 % de la superficie con aguacate ha tenido un impacto ambiental potencialmente positivo, en virtud de la arborización que generó en suelos antes desprovistos de vegetación arbórea (Burgos et al., 2011). Lo que esto revela es la miopía que caracteriza el marketing en esta importante cadena de valor, al ignorar los atributos ambientales como ventaja competitiva. Esta misma situación ocurre en muchas redes agroalimentarias como los *berries*, las hortalizas, la carne, entre otras.

Por ello, resulta crucial emprender una agresiva y sostenida estrategia de diferenciación de los productos agropecuarios mexicanos, ya sea por calidad e inocuidad, por origen o por aspectos relacionados con la responsabilidad social y ambiental que permita hacer a la competencia irrelevante al crear y capturar la nueva demanda, además de hacer un uso más racional de los recursos naturales.

- ✓ **Mejora creciente de las condiciones laborales de los trabajadores agrícolas.** Situaciones relacionadas con bajos salarios, carencia de servicios básicos y explotación infantil deben ser erradicados en la agricultura comercial. En este sentido, las certificaciones de estos aspectos serán fundamentales para la mejora competitiva.

2. Enfoque para el grupo 2: estratos 3, 4, 5 y parte del 2

Este grupo queda representado por cerca del 46.6 % de las UER, y dada la relevancia de las actividades agropecuarias y el gran potencial desaprovechado, así como por la vulnerabilidad que presentan en lo que respecta a su posicionamiento en los mercados, se considera fundamental pensar en las siguientes acciones estratégicas:

- ✓ **Impulsar un modelo de política deliberativa para construir la agenda gubernamental,** es decir, las cuestiones socialmente problematizadas en las que deberán aplicarse los recursos públicos.

Aunque el paradigma de planeación prevaleciente en México contempla la formulación sexenal de un Plan Nacional de Desarrollo y Planes Sectoriales (alineados al primero) bajo un enfoque de Presupuestación Basado en Resultados, en la práctica estos instrumentos han caído en procesos rutinarios formales cuya incidencia en la mejora de la calidad del gasto público ha sido por demás mediocre, toda vez que las denominadas Matrices de Indicadores para Resultados elaboradas para cada programa presupuestal parecieran ser formuladas para cumplir formalmente la normatividad, más que para alcanzar un propósito de desarrollo (Díaz-Espinoza et al., 2019)⁷.

Por otra parte, si bien las Reglas de Operación (RO) asociadas a los programas presupuestales dejan márgenes para que los ejecutores del gasto prioricen acciones con base a tipologías estatales y criterios de inducción y fomento más específicos, es más fácil ejercer el gasto mediante una lógica de “convocatoria abierta”, lo cual permite, a su vez, una gran discrecionalidad de los tomadores de decisiones (en coalición con una densa red de cazadores de rentas)⁸. Esto ha ocasionado que cualquier ejercicio de planeación y definición de prioridades (como los Planes Rectores de los Sistemas Producto, las Agendas de Innovación lideradas por las Fundaciones Produce, los Planes Estratégicos diseñados para orientar el componente de extensionismo e innovación, entre otros) terminen siendo ejercicios inerciales e intrascendentes. Si a ello se le agrega el hecho de que

⁷ Bien se puede afirmar que el proceso de planeación y presupuestación seguido en México encaja perfectamente con la noción de política que alguna vez definió uno de los cómicos más influyentes de todos los tiempos, Groucho Marx, a saber: “la política es el arte de buscar problemas, encontrarlos, hacer un diagnóstico falso y aplicar después los remedios equivocados.”

⁸ La relevancia del PEF y las RO para el ejercicio del gasto público tiene su fundamento en la herencia “de una tradición administrativa franco-ibérica, enmarcada en los principios del derecho positivo, que pone gran énfasis en la legislación y los reglamentos” como mecanismo de regulación de la gestión pública. La corrupción, el clientelismo y la informalidad, lejos de cuestionar la validez de este enfoque, lo han retroalimentado, impulsando nuevas y más detalladas regulaciones, así como también alentando la multiplicación de organismos y procedimientos para velar por su cumplimiento” (Marcel et al., 2014).

desde el momento mismo que se aprueba el Presupuesto, la mitad ya tiene definido un destinatario –los llamados padrones, léase PROCAMPO, PROGAN, diésel agropecuario...–, se comprende el porqué de la ausencia de una Agenda que ponga el foco en los bienes y servicios públicos, de uso común o generadores de grandes externalidades positivas.

La experiencia dicta que cuando a nivel estatal se emprende un proceso profesional de deliberación pública –o de pedagogía pública, como diría Wildavsky (1989)– con respaldo de los actores políticos con poder de veto y agenda (gobernador, secretario de Estado, delegado federal, y líderes de organizaciones gremiales y económicas clave), con miras a construir una Agenda que defina prioridades de gasto público y descansa en la discusión crítica y abierta, con una red de actores clave de las redes de valor agroalimentarias de base territorial, es posible identificar las restricciones que limitan la competitividad sistémica y, a partir de ello, formular propuestas de política viables que cierren la brecha entre lo ideal y lo posible (Habermas, 1999).

- ✓ **Reorientar el gasto hacia bienes públicos** (sanidades, regulación, información, infraestructura, seguros catastróficos, entre otros) y semipúblicos, dado su potencial de ser generadores de importantes externalidades positivas (capacitación y asistencia técnica, tecnificación del riego, crédito, etc.). Uno de los resultados más relevantes de un proceso de discusión crítica y abierta de las cuestiones socialmente problema con los actores clave de las redes de valor agroalimentarias relevantes, lo constituye el consenso generalizado de que el gasto público necesario y pertinente es aquél que se destina a bienes públicos y semipúblicos para el bien común. Y en ello coinciden los diversos estudios ya señalados, así como el núcleo de la Agenda propuesta por el sector empresarial.
- ✓ **Asignación de presupuesto público a partir de indicadores de resultados de desarrollo.** Hasta ahora, tanto en la Federación como en los estados no se presupuesta para el logro de resultados de

desarrollo, sino de manera inercial, tomando como referencia los presupuestos pasados y definiendo aumentos o reducciones para el nuevo ciclo fiscal, toda vez que ello encaja bien con las rutinas administrativas y políticas largamente establecidas (Marcel et al., 2014). La construcción de una Agenda a partir de la deliberación con actores clave, invariablemente implica la construcción de indicadores de desarrollo que permitan evaluar la eficacia del gasto para resolver los problemas públicos.

En el cuadro 3 se presenta una propuesta de Matriz de Indicadores para Resultados de Desarrollo, que implica el diseño e implementación de una nueva política pública para el campo, y que ha sido formulada considerando las propuestas arriba esbozadas. La ventaja de esta matriz es que los indicadores propuestos son formulados a partir del sistema público de información ya disponible, lo cual facilita la transparencia y rendición de cuentas.

Una vez diseñada e implementada una política de esta naturaleza, paulatinamente se crearán las condiciones para que el crédito y el seguro fluyan hacia el campo, toda vez que al elevar la competitividad sistémica del sector agropecuario se reducirán los riesgos que hoy impiden bancarizarlo. Ello no implica dejar de revisar a fondo el diseño organizacional de la banca de desarrollo mexicana, tal como se señala más adelante.

Cuadro 3.

Matriz de Indicadores para resultados de desarrollo del campo mexicano

Nivel	Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuesto
Fin	Contribuir a la creación y desarrollo de ventajas competitivas sostenibles que garanticen la competitividad y la seguridad alimentaria nacional.	Índice de posicionamiento competitivo y fortaleza de las redes de valor relevantes i) Tasa Media Anual de Crecimiento de la producción estatal ii) Posición que ocupa la producción estatal en la producción nacional iii) Incremento de la participación del estado en la producción nacional. iv) Incremento en la participación de las exportaciones v) Cuota de participación en las importaciones del mercado relevante vi) Balanza disponibilidad/consumo vii) Coeficiente de Dependencia Alimentaria	SIAP; ITC (Trade Map).	Definición de una unidad organizacional con facultades y capacidades para alinear el gasto público hacia el campo bajo un enfoque de competitividad sistémica.
Propósito	Política pública orientada a la valorización de los bienes y servicios necesarios para resolver las restricciones que limitan la competitividad sistémica de las redes de valor agroalimentarias relevantes.	% del presupuesto público destinado a Bienes o servicios públicos o generadores de importantes externalidades positivas.	Cierre de Cuenta Pública	
Componentes	Condiciones y mecanismos creados para el diálogo y la concertación entre actores.	% del presupuesto alineado a las acciones o proyectos definidos en las Agendas de Innovación.	Cierre de Cuenta Pública	
Actividades clave	1. Diseño e implementación de un programa de capacitación y soporte metodológico a los gestores sistémicos de las redes de valor relevantes, focalizada en el análisis estratégico de la situación, tendencias y modelos de negocio competitivos.	Gestores sistémicos capaces de aplicar (en la elaboración de las Agendas de Innovación) herramientas metodológicas y de análisis estratégico, tendencias y modelos de negocio competitivos.	Informe de Evaluación externa	
	2. Hechura de la Estrategia Innovación de Gestión a partir de un proceso sistemático de <i>análisis estratégico de restricciones y diseño de alternativas</i> con los actores relevantes de las redes de valor.	Estrategia de Innovación de Gestión construida a partir de un proceso sistemático de <i>análisis estratégico de restricciones y diseño de alternativas</i> con los actores relevantes de las redes de valor.	Informe de Evaluación externa	
	3. Diseño e implementación de un sistema de seguimiento y evaluación orientado a la medición de indicadores de <i>resultados de competitividad</i> derivados del análisis de restricciones y alternativas.	Matriz de Indicadores de Resultados construida para cada red de valor.	SIAP	

Un aspecto clave a tener en cuenta es que si bien durante el proceso de deliberación se logran acuerdos en torno a la definición de los problemas públicos relevantes (tanto a nivel de los efectos como del complejo causal), la resistencia a innovar la política pública ocurre una vez que se pasa a la fase de implementación. En particular, destaca el caso de delegados, secretarios de desarrollo rural y sobre todo, subdelegados y subsecretarios, quienes se resisten a dejar de repartir recursos públicos de manera discrecional que les permiten posicionarse políticamente y generar clientela. Otro grupo de actores que maniobran en contra son los proveedores que temen perder los jugosos negocios que han hecho al amparo de la lógica de atención a la demanda. Y finalmente están los dirigentes de las organizaciones gremiales y de los sistemas producto que se han visto ampliamente beneficiados por la discrecionalidad. Esta situación demanda de un gran liderazgo e implica un intenso esfuerzo de gestión de la interacción. De hecho, la experiencia acumulada por los autores en algunos estados como Jalisco, Guerrero, Tlaxcala y Sonora, sugiere que los mejores ejercicios de planeación surgen cuando la delegación estatal de SAGARPA no interviene u obstaculiza y deja espacios de libertad a las secretarías de desarrollo rural estatales. Por tanto, no sería descabellada la idea de tener una sola instancia estatal de planeación y operación de la política pública hacia el campo.

3. Enfoque para el grupo 3: estratos 1 y parte del 2

En este grupo quedan incluidas cerca del 53 % de las UER, y para ellas la economía rural no agrícola se ha vuelto demasiado importante como para ignorarla. Al igual como ocurre en el mundo en desarrollo (Haggblade et al., 2007), en México los ingresos no agrícolas ya representan un promedio de 80 % de los ingresos totales para las familias de este grupo (EnChor, 2013). La diversificación de medios de vida de las familias rurales tiene el propósito de gestionar los riesgos y la estacionalidad inherente a las actividades agropecuarias (Bryceson and Jamal, 1997). Para estas familias, su recurso fundamental, además de sus valiosos recursos naturales, es su fuerza de trabajo, por lo que su estrategia de desarrollo se orienta al uso más eficiente de la misma. Por ello, en estos estratos

existe una fuerte correlación positiva entre la proporción del ingreso familiar obtenido de fuentes no agrícolas y el ingreso per cápita de los hogares, lo cual, de acuerdo a Ellis (2004), es algo normal en los hogares rurales pobres.

Para este grupo hay que considerar que existen al menos ocho revisiones sistemáticas que han analizado a profundidad la literatura publicada en cerca de doscientos artículos científicos arbitrados por pares, e invariablemente coinciden en que si bien existen evidencias sólidas que demuestran que las intervenciones agrícolas han logrado tener un impacto positivo en la producción y consumo de alimentos específicos tales como verduras y frutas, pescado, leche y carne, no existen evidencias de impactos estadísticamente significativos en el estado nutricional y el ingreso de las familias pobres (Ruel, 2001; Berti et al., 2003; World Bank, 2007; Leroy y Frungillo, 2007; Kawarazuka, 2010; Masset et al., 2011; Webb et al., 2012 y Warren et al., 2015). Todo parece sugerir que existe una clara tendencia a exagerar las virtudes de estas intervenciones, siendo los huertos y aves en el hogar o traspatio los que más destacan por su popularidad en el discurso político (Ellis y Sumberg, 1998; Zezza y Tasciotti, 2010), al parecer porque están asociados a temas como la participación comunitaria, la equidad de género y la sostenibilidad (Warren et al., 2015).

Por tanto, el interés en la agricultura (llamada eufemísticamente familiar) como un motor para la reducción de la pobreza debe ser tratado con cierta cautela, pues las circunstancias contextuales que sustentaron la contribución de estrategias como la Revolución Verde –mercados regulados, precios mínimos garantizados, subsidios a fertilizantes y créditos a tasas subsidiadas, inversiones en obras de riego– ya no son vigentes, y los precios de los productos básicos agrícolas han exhibido una tendencia inexorable a la baja en términos reales, ello con independencia de las alzas coyunturales (Ellis, 1998; Haggblade et al., 2007).

Con base en estas evidencias, cualquier medida de política pública estaría mejor orientada si pone el foco en crear los contextos facilitadores (educación,

salud, acceso a conocimientos, servicios financieros...) y la infraestructura (caminos, electrificación, conectividad...)⁹ dentro de las cuales las personas pueden tomar sus propias decisiones considerando todo tipo de actividad económica realizada en las zonas rurales, en lugar de centrarse exclusivamente en la agricultura (Reardon et al., 2006; Ellis, 2004)¹⁰.

V. Temas prioritarios de la Agenda

Siguiendo el razonamiento del matemático y filósofo de la ciencia, Imre Lakatos, bien se podría afirmar que el planteamiento de reorientar el gasto hacia bienes públicos y el diseño de políticas diferenciadas con base a las características de cada estrato, constituye el núcleo duro de nuestro planteamiento de Agenda Pública y Política. El segundo elemento de la Agenda sería el cinturón de protección conformado por una serie de innovaciones clave orientadas a darle viabilidad al núcleo, en la medida que permitirían brindar a cada estrato los bienes y servicios necesarios para resolver la problemática específica que les aqueja. Así, entre las innovaciones clave de carácter prioritario que no pueden ser pasadas por alto en la Agenda Pública y Política, destacan diez, a saber:

⁹ Para algunos autores, como Reardon et al. (2006), esto implica abordar las paradojas meso y micro: las primeras emergen de las restricciones que impone el entorno y las segundas de las limitaciones que surgen a nivel del hogar.

¹⁰ La propia FAO-SAGARPA (2013) señalan en su **Propuesta de políticas públicas para el desarrollo del sector rural y pesquero (SRP) en México** que “algunas actividades por cuenta propia no agropecuarias (actividades de pequeño comercio, servicios o manufacturas agroalimentarias tradicionales) podrían encontrar condiciones menos difíciles para una inserción local”, razón por la cual resulta “necesario desarrollar otras políticas, complementarias a las acciones de alivio de la pobreza, que sean capaces de aumentar la capacidad de generar ingresos de manera autónoma y permanente”. p.11.

1. Pobreza y emprendimiento rural

Debido a las evidentes asimetrías entre los diferentes estratos de productores, a la orientación del gasto público por la vía de la demanda y a la concentración del presupuesto de fomento productivo en la SAGARPA, la polarización en el campo no se ha visto reducida, sino incrementada por las propias políticas, dada la fuerte regresividad del gasto público. “La ínfima disponibilidad de activos para la producción provoca que los apoyos vinculados a las actividades agropecuarias lleguen a esta población –la de los estratos I y II– en medida muy reducida, lejos de una capacidad real para cambiar su situación (FAO-SAGARPA, 2013)”. Sin embargo, debido a que dentro de esta misma Secretaría se pretende atender con los mismos instrumentos de política pública a estratos con muy diferentes activos y capacidades, finalmente no se resuelven los problemas para ninguno, además de que esta dependencia termina siendo cooptada por intereses clientelares y buscadores de rentas.

Por su parte, las secretarías responsables de la política social y de salud, la SEDESOL y la Secretaría de Salud, han centrado sus intervenciones en las transferencias monetarias condicionadas, complementadas con mecanismos de ayuda alimentaria y un paquete de acciones básicas de salud preventiva, incluyendo saneamiento ambiental, mismas que si bien han demostrado cierta eficacia en mitigar la transmisión intergeneracional de la pobreza por la vía de la educación y reducir algunas carencias, han mostrado ser insuficientes para desarrollar estrategias sostenibles de generación de ingresos (De Janvry y Sadoulet, 2005; Escobal y Ponce, 2016; Oliver y Tacuba, 2017)¹¹.

Así, bajo el supuesto de que la desarticulación entre los instrumentos de la política social y los de la política de fomento productivo se traducen en pérdidas de oportunidades y sinergias, el Programa Piloto Territorios Productivos (PPTP)

¹¹ El porcentaje de hogares que reciben ayuda alimentaria de programas de desarrollo social o de salud con componente de nutrición o alimentación y con transferencias monetarias condicionadas, es del 68 % en los hogares rurales y de 32 % en los hogares urbanos. El programa con mayor cobertura en la zona rural es el de suplementación con ácido fólico (38 % de los hogares), con hierro (25 %) y con vitamina A (23 %). ENSANUT, 2012.

se planteó el desafío de articular la demanda de la población rural en condición de pobreza y, a partir de ella, lograr la concurrencia de los programas productivos gubernamentales, proporcionando una canasta integral de bienes y servicios suficiente para poner en marcha una dinámica autosostenible de generación de ingresos. Sin embargo, bastó sólo un año para percatarse de lo que implica pretender romper la inercia de las instituciones de política social y productiva, cada una con sus lógicas sectoriales. En efecto, del total de “proyectos productivos” elaborados (574) por los promotores comunitarios que involucraron la participación de aproximadamente 10,960 familias PROSPERA, sólo se logró obtener el registro de 241 proyectos en las ventanillas, de apenas tres de los 15 programas productivos que se esperaba articular, y... **los tres están sectorizados en SEDESOL**. Finalmente se aprobaron 196 proyectos, por un monto de \$104.4 millones, con lo que se benefició a 3,744 familias. Al final, no concurrió ninguno de los programas vinculados a SAGARPA ni de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), argumentando falta de fondos o que ya tenían comprometido el recurso, resultado de sus propios procesos de apertura de ventanilla (Berdegué et al., 2016).

No obstante que ya se ha reconocido el carácter multidimensional de la pobreza, la inercia que prevalece en el proceso de diseño e implementación corresponde al *modus operandi* de la administración pública, que tiende a simplificar los problemas al reducirlos a un ámbito especializado, con el fin poder abordarlos desde una perspectiva sectorial (Brugué et al., 2015). Esta situación termina por transformar el tema de la pobreza en un problema “maldito”, en la medida que desborda las capacidades de la administración y de las políticas públicas para ser comprendido y resuelto (Weber & Khademian, 2008).

Afortunadamente ya existe evidencia robusta que demuestra que un enfoque multidimensional de intervención para la reducción de la pobreza genera impactos significativos, tanto en el aumento del consumo como en el bienestar y seguridad alimentaria de los hogares pobres, mismos que son sostenibles al menos un año después de culminadas las intervenciones, y tres años después de transferidos los activos (Banerjee et al., 2015). Así, a partir de la experiencia de la ONG Bangladesh Rehabilitation Assistance Committee (BRAC), la Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) y la Fundación Ford implementaron entre

la población rural ultrapobre de seis países –Honduras, Perú, Etiopía, Ghana, India y Paquistán– el modelo de graduación BRAC, el cual implica empaquetar e implementar en forma simultánea y por un mismo organismo, cinco componentes, a saber: i) pequeñas transferencias monetarias para proporcionar «espacio para respirar» en tanto genera resultados el siguiente componente; ii) transferencias de activos productivos para fortalecer las actividades de generación de ingresos; iii) acompañamiento a partir de visitas frecuentes de gestores con el propósito de orientar a las familias en el manejo de negocios, así como apoyarlas y motivarlas; iv) fomento de la capacidad de ahorro, de preferencia en entidades bancarias formales, y v) entrenamiento en habilidades vinculadas a emprendimiento, conocimiento financiero y desarrollo personal –fortalecimiento de la autoestima, empoderamiento–, comunicación y trabajo en equipo.

El hecho de que este modelo no se haya implementado dentro de la estructura de los gobiernos, obliga a actuar con cautela cuando se pretenden extrapolar los resultados obtenidos a un escenario en el que la entidad responsable de ejecutar a gran escala el modelo multifacético fuera una o varias organizaciones estatales (Escobal y Ponce, 2016), como sería el caso de México. Por ello, resulta necesario pensar en la creación de una entidad gubernamental con capacidad para diseñar e implementar políticas, programas y proyectos para la población rural donde se articulen elementos de la política social –como las transferencias condicionadas– con acciones que mejoren las capacidades productivas y de generación de ingresos de los hogares rurales. Dicha entidad debe focalizar sus esfuerzos en los estratos 1 y parte del 2, con un enfoque de desarrollo territorial rural¹².

Al respecto, se ha estimado que en alrededor del 90 % de las localidades con alta presencia de familias PROSPERA, existen actividades económicas *in situ*

¹² En caso de que esta nueva entidad gubernamental decida delegar la operación a nivel de campo a entidades privadas u ONG, deberá evitarse la inercia a la que han sido orilladas las denominadas Agencias de Desarrollo Rural, al privilegiar el ejercicio del gasto público en miles de pequeños “proyectos productivos” de fácil gestión, pero de bajo impacto –por su reducida escala y baja rentabilidad total– y escasa perdurabilidad, así como a la no consideración de las fuentes de ingreso y actividades económicas relevantes de las familias rurales en condición de pobreza. Bajo un enfoque de esta naturaleza, en realidad a los pobres se les condena a ser pequeños y no rentables, tal como lo señalan Banerjee y Duflo (2012) en su obra intitulada *Repensar la pobreza*.

que tienen el potencial de expansión o de desarrollo a un costo razonable, como para generar un incremento importante de los ingresos monetarios (Berdegué et al., 2016). Esto implica pensar en políticas de codificación del *saber hacer* tradicional y valorización territorial mediante servicios ambientales, turismo o gastronomía, entre otros, que prioricen la inversión en infraestructura y el desarrollo sustentable de regiones marginadas de manera mucho más eficaz que la tradicional promoción de la agricultura al nivel doméstico (De Janvry y Sadoulet, 2007)¹³.

Existe suficiente evidencia que da cuenta del gran potencial de los emprendimientos en estas áreas, y cuyo foco estratégico está en establecer una relación íntima entre la actividad emprendedora con los recursos y el patrimonio de los espacios rurales, ello en virtud del advenimiento del consumo experiencial y estético con relación a bienes y servicios producidos localmente, en particular por los denominados *millennials* que están dispuestos a apoyar marcas artesanales/locales sobre las marcas globales estandarizadas, impulsadas por grandes empresas (Anderson, 2000; Goodman, 2003; Maye, 2011). Tan solo en la categoría de bebidas –café, licores, cerveza, refrescos– se estima que estos productos pueden llegar a capturar hasta 30 % del mercado (Kell, 2016). En efecto, la cerveza artesanal, los cafés de especialidad, el chocolate, el mezcal, los productos orgánicos, las cadenas agroalimentarias gastronómicas inclusivas peruanas (www.apega.pe), entre otros, constituyen claros ejemplos de ello.

A este fenómeno, al que también se le conoce como premiumización¹⁴ porque contempla a bienes y servicios que los consumidores demandan tanto

¹³ Con respecto al potencial de mercado de los sabores locales, el famoso chef, viajero y trotamundos Anthony Bourdain, recomendaba lo siguiente: “donde sea que estés, come lo que los lugareños saben cocinar o lo que los hace famosos; donde le guste ir a comer a ellos. NO le pidas sugerencias al conserje del hotel, ya que él está en el negocio de hacer feliz a los turistas. Ve en busca de establecimientos que estén llenos de lugareños. Aléjate de lugares que estén llenos de gente como tú”.

¹⁴ Para Nielsen (2016), un producto “Premium” se define como aquél cuyo precio es al menos 20 % superior al promedio de la categoría. Datos recientes indican que casi 4 de cada 10 consumidores globales dijeron estar dispuestos a pagar por productos Premium, orgánicos o con ingredientes naturales (42 %) o ambientalmente amigables o elaborados con materiales sustentables (39 %), y 31 % dijo que estaría dispuesto a pagar por productos socialmente responsables. Otro dato relevante

por razones emocionales como racionales (Nielsen, 2016), se le ha explicado de varias maneras. Por un lado está la denominada teoría de la partición de recursos sugerida por Carroll (1985) y Carroll & Swaminathan (2000), la cual señala que a medida que una industria crece y madura, a menudo surgen múltiples nichos y segmentos de mercado que rechazan los productos generalistas producidos por empresas que aprovechan las economías de escala para producir un producto homogéneo que se apega a las preferencias gustativas de la gran mayoría de los consumidores. Sin embargo, con el paso del tiempo surgen consumidores que expresan insatisfacción con este producto homogéneo y desean más variedad, identidad y localidad. Esto es lo que ha ocurrido en la industria de la cerveza, en donde los cerveceros artesanales han surgido para satisfacer esta demanda de variedad, la cual se manifiesta en términos de mayor elección con respecto al estilo, sabor y fuerza.

En el ámbito del café de especialidad, a este fenómeno se le conoce como efecto Starbucks o fenómeno Walmart, pero al revés. Así, la primera empresa, líder del segmento de cafeterías, de acuerdo con Furth (2014):

Es ampliamente considerada en el mundo del café de especialidad, incluso por muchos de los abanderados de lo que hoy es ya un verdadero movimiento de productores independientes en el rubro, como la principal impulsora del consumo del café de especialidad a nivel mundial y como creadora de la llamada segunda ola histórica del café, una ola que los pequeños supieron aprovechar para jugar con atributos de calidad y servicio que el gigante, por su propia naturaleza, no podía ofrecer.

Así, gracias a la aparición de nuevos modelos de negocio (como Starbucks) con una propuesta de valor superior, obligó a los modelos ya establecidos, a reconsiderar la viabilidad de lo que han hecho siempre (FC, 2016).

Y en contraste con empresas como Walmart o Home Depot, que ofrecen precios más bajos y una gama más amplia de mercancías que sus rivales más pequeños, actuando como verdaderas aspiradoras de los negocios locales, cuando Starbucks abre un establecimiento al lado de una cafetería local, crea

lo constituye el hecho de que cerca del 73 % de los estadounidenses consumen alimentos con ingredientes mexicanos (HAB, 2015).

una especie de nexo de café, pues al no disfrutar de las ventajas competitivas –particularmente en precios– que reduzcan las ventas de sus rivales locales, los consumidores pueden tener una experiencia formativa con un capuchino o un frappuccino, por ejemplo, pero lo más probable es que en poco tiempo se inclinen por la opción más barata, menos concurrida y a menudo de más alta calidad en café (Clark, 2007, 2008). Sea como sea, como lo señala Furth,

Lo interesante de la historia del negocio del café de especialidad es que deja claro que la globalización, incluso en un contexto institucional como el actual, que da muchísimas ventajas a los modelos de negocio basados en la gran escala, puede dar fruto a industrias en las que la relación entre grandes y pequeños se caracteriza más por la sinergia que por el conflicto (Furth, 2014).

Esta situación resulta particularmente relevante para los pequeños productores de café mexicano y para los cuales este producto está asociado a grandes fluctuaciones de precio, que frecuentemente no permiten al menos recuperar costos. De ahí que café y pobreza estén tan asociados. En efecto, el café es, con mucho, el cultivo permanente más importante que está presente en el 40 % de los hogares rurales pobres de México (EnChor, 2013). El movimiento hacia el café de especialidad constituye una oportunidad para usar a este producto como un eje de desarrollo para las regiones cafetaleras, pero ello exige abandonar la lógica inercial de los emprendimientos que suelen impulsarse al cobijo de las políticas públicas, los cuales carecen de estrategia al desconocer el entorno y las tendencias de mercado. Así, en el caso del café, se requiere el diseño de una estrategia agroempresarial que contemple una propuesta de valor alineada a la noción de calidad simbólica y de servicio personalizado que hoy se premia en el café con mayores precios.

Al respecto, Daviron y Ponte (2005) afirman que en torno al café existe una paradoja, según la cual se ha creado una brecha considerable entre el precio pagado por el consumidor y lo que reciben a cambio algunos actores de la red, en particular los pequeños productores de café. Para estos autores resulta crucial entender que no es la calidad material lo que los tostadores minoristas y bares de café están vendiendo, sino principalmente los atributos de calidad simbólicos y del servicio personalizado. Para ello sugieren comprender el concepto de calidad en tres niveles. El primero se refiere a la calidad material o

intrínseca, la cual está basada en los atributos materiales del producto, y por tanto es independiente de la identidad de los vendedores y compradores; resulta de procesos físicos, químicos o bioquímicos previos que crean y/o seleccionan algunos parámetros físicos específicos. La segunda se define como la calidad simbólica que no puede medirse con los sentidos humanos o mecanismos tecnológicos complejos, pues está basada en la reputación y se inserta en las señales de calidad como las marcas registradas, las indicaciones geográficas y las etiquetas de sostenibilidad. Y finalmente está la calidad del servicio personalizado, la cual se basa en las relaciones humanas que ocurren al momento de la venta, cuando ocurre el consumo del producto.

Lo que se vende como un café en un punto de venta como Starbucks, por ejemplo, es una mezcla de tres atributos de calidad: material, simbólica y de servicio personalizado. Los atributos materiales se relacionan con el sabor, aroma y apariencia del espresso o capuchino que el consumidor compra y bebe. Los atributos simbólicos están relacionados con Starbucks como una marca, la concepción del bar, el ambiente, el diseño interior, la organización especial del lugar, su arquitectura, la ropa de los empleados, etc. Y el servicio personalizado es la relación entre los empleados y el consumidor, incluyendo un componente de trabajo adjetivo.

Para estos autores, mientras algunos actores de la red –en particular los pequeños productores de café y sus organizaciones y algunas empresas que se limitan a tostar, moler y vender en canales como el retail y food service– no controlen alguna parte de su producción inmaterial, estarán confinados al problema de los productos no diferenciados y a los bajos márgenes. En lugar de conceptualizar el café como granos más o menos tostados/molidos, se debe concebir al café como una suma de atributos producidos en diferentes lugares geográficos, bajo distintos sistemas de producción y beneficiado, y por distintos actores a lo largo y ancho de la red de valor.

Lo que ilustra este ejemplo del café de especialidad, es el hecho de que la integración de las políticas de desarrollo social y de fomento económico, la innovación de la estructura gubernamental y del enfoque de emprendimiento hasta ahora impulsado, apenas constituyen las precondiciones para romper el círculo vicioso de la pobreza en el que se encuentra el 58 % de la población

rural y de los pequeños cafetaleros, en particular. También resulta imprescindible la concurrencia de tres factores clave para un emprendimiento relevante y significativo en las vidas de esta población: el conocimiento y la innovación en red, los servicios financieros (ahorro, crédito, seguro, factoraje...), la promoción genérica de los bienes y servicios ofertados, y el desarrollo organizacional en empresas que cuenten con una propuesta de valor diferenciadora, una estrategia robusta y un conjunto de principios básicos, entre los que destacan el de la autonomía política y la profesionalización, tal como se analiza más adelante.

La insistencia sobre las bondades de las soluciones empresariales para combatir la pobreza rural y con propuestas de valor diferenciadoras, es porque la evidencia robusta sugiere que "las familias pobres actúan de forma preventiva para limitar riesgos, incluso a costa de renunciar a ingresos más altos..., y para que las personas puedan adoptar una perspectiva a largo plazo se necesita una sensación de estabilidad". Estos hallazgos reportados por Banerjee y Duflo (2012), los llevan a concluir que si las personas pobres no vislumbran una mejora sustancial de su calidad de vida para el futuro, muy probablemente terminen optando por dejar de intentarlo y acaben quedándose donde están: en la pobreza. Por ello, resulta crucial diseñar políticas públicas que contribuyan a la creación de buenos empleos (es decir, estables y bien pagados) que permitan a las personas dejar la pobreza y les den los espacios mentales necesarios para hacer todas las cosas que hace bien o mejor la clase media: invertir en el futuro de los hijos, alimentarse mejor, hacer deporte, asistir a eventos culturales y emprender negocios innovadores y de mayor escala que le den empleo a otros.

Determinantes regionales y el tipo de emprendimiento deseable

En el proceso de diseño de una política de esta naturaleza, debe ponerse especial atención a las determinantes regionales del emprendimiento y al tipo de emprendimiento que conviene impulsar en las áreas rurales empobrecidas.

En lo que respecta a los factores que favorecen el emprendimiento, en la exhaustiva revisión sistemática realizada por Müller (2013), sobresale la siguiente evidencia:

1. La tasa de desempleo tiene un efecto negativo en la formación de nuevas empresas.
2. La estructura de empleo de una región tiene un efecto, ya que las áreas con una gran proporción de obreros manuales tienen tasas más bajas de formación de nuevas empresas, mientras que las áreas con una alta proporción de mano de obra altamente educada y/o altamente especializada tienen tasas de puesta en marcha de empresas más altas.
3. Las tasas de formación de nuevas empresas son más altas en las regiones cercanas a las ciudades, con universidades e instituciones de investigación superior donde el conocimiento y los derrames tecnológicos son más extensos.
4. Las regiones dominadas por pequeñas empresas tienen altas tasas de formación de nuevas empresas, mientras que aquellas dominadas por grandes empresas tienen tasas bajas. De hecho, la mayoría de los estudios revisados (Müller, 2013) coinciden al señalar que las pequeñas empresas "sirven como locomotoras del crecimiento regional y la creación de empleo", Ya en su obra seminal "Cómo nuestras empresas más pequeñas ponen a la mayoría de la gente a trabajar", Birch (1987) descubrió que las pequeñas y medianas empresas crean muchos más empleos nuevos que sus contrapartes grandes. Y si bien los efectos positivos del empleo de las empresas emergentes son relativamente limitados en los primeros tres años, aumentan significativamente después del año seis.
5. La formación de nuevas empresas tiende a ser más alta en las localidades donde la puesta en marcha implica bajos requerimientos de capital.
6. Regiones con fuertes políticas locales que fomentan la base de conocimientos técnicos y fomentan el espíritu empresarial, exhiben una mayor actividad empresarial.
7. En regiones con buen acceso al capital financiero y de riesgo, el capital humano y social existente promueve nuevas empresas.
8. Regiones con una fuerte cultura emprendedora que promueve la toma de riesgos, la creatividad y la innovación, y en donde la presencia de

otros empresarios actúan como modelos que ayudan a legitimar el espíritu empresarial como una profesión.

9. Regiones con una fuerte orientación empresarial, en donde ser emprendedor es legítimo e, incluso, apreciado.

Lo que estos hallazgos sugieren es que el emprendimiento es un proceso específico del contexto, por lo que difícilmente puede estudiarse y fomentarse aislado de su entorno inmediato (Welter, 2011). Ello implica trascender la lógica de las políticas que a menudo se basan en un enfoque de mejores prácticas inspirado en lo que hacen otras regiones o países, en lugar de desarrollar su propio programa específico basado en el contexto, para crear condiciones favorables para los empresarios rurales (North & Smallbone, 2006).

Con respecto al tipo de emprendimiento que es deseable impulsar, conviene tener clara las diferencias entre dos tipos ideales de emprendimiento: 1) emprendimiento en el ámbito rural, y 2) emprendimiento urbano (Jack & Anderson, 2002; Johannisson & Dahlstrand, 2009; Korsgaard et al., 2015); esta distinción resulta fundamental para comprender cómo los empresarios pueden mejorar la calidad de vida en comunidades empobrecidas, tanto rurales como urbanas.

El primer tipo de emprendimiento se relaciona con el contexto espacial inmediato como un simple lugar para realizar sus actividades, empleando así una lógica del espacio caracterizada por el beneficio y la movilidad. La empresa se localiza incidentalmente en el área rural como un espacio para obtener ganancias.

Este tipo de emprendimiento puede derivar en tasas de crecimiento económico altas y rápidas, y esto puede beneficiar a la comunidad en forma de creación de empleos. Sin embargo, también conlleva una serie de riesgos y problemas, tales como:

1. El surgimiento de economías de enclave y comunidades de dos niveles. Esto ocurre cuando existe desconexión entre las empresas y las economías locales o regionales, debido a que la producción se basa (principalmente) en insumos importados, y la venta de los bienes y servicios resultantes se realiza en mercados no locales. De manera

similar, suelen generarse comunidades de dos niveles caracterizadas por la exclusión social de la población rural e indígena y las clases sociales más bajas.

2. Mayor vulnerabilidad a los cambios en los mercados globales. Debido a que tales emprendimientos están marginalmente integrados en la economía local, tienen más probabilidades de reubicarse tan pronto como otras localidades ofrezcan mejores incentivos económicos para la ubicación de la producción.
3. Uso subóptimo de recursos localizados. Las políticas y los negocios que se centran en la competitividad en el mercado global, tienden a pasar por alto el potencial de los recursos y las especificidades locales, y por tanto son más vulnerables a las cambiantes condiciones del mercado (Simmie y Martin, 2010).

Por su parte, el segundo tipo, el emprendimiento rural, implica una relación íntima entre la actividad emprendedora y el lugar donde ocurre, al vincularse a los recursos innatos (naturales, culturales, históricos, humanos, sociales y/o financieros) de un lugar. Estos recursos son únicos porque son específicos del lugar y ningún lugar está formado por la misma combinación de recursos, lo que ofrece oportunidades distintivas para el emprendimiento y la diferenciación (Goodman, 2003). Esto se traduce en nuevas combinaciones de recursos rurales localizados que crean valor no solo para el empresario sino también para el territorio (Williams et al., 2004; Stathopoulou, et al., 2004).

Si bien este tipo de emprendimiento no puede garantizar un rápido y elevado crecimiento como lo hace el primer tipo, presenta dos claras ventajas: 1) pone foco en el uso de los recursos que están disponibles localmente, incluso si estos son más caros de adquirir y usar que los recursos adquiridos en el mercado extra local, y 2) tiene potencial para hacer que las localidades sean más resilientes debido a que es menos probable que las empresas se reubiquen, pues su ventaja competitiva se basa en su anclaje al lugar y a la menor dependencia de los recursos adquiridos en el mercado global, lo cual hace que sus actividades dependan menos de las fluctuaciones de precio y volumen (Bristow, 2010; Christopherson, Michie y Tyler, 2010; Hudson, 2010).

En suma, las políticas de emprendimiento deben incentivar a los emprendedores que contribuyan a valorizar los recursos de los territorios rurales, más que incentivar la atracción de empresas que sólo buscan explotar los recursos y obtener ganancias de corto plazo.

2. Conocimiento e innovación

El hecho de que nueve de los 15 problemas percibidos por los productores agropecuarios queden agrupados en el problema relacionado con la “falta de capacitación y asesoría técnica” (ver cuadro 1), sugiere que uno de los temas clave que no puede seguirse postergando en las políticas públicas lo constituye la creación de un sistema profesional y meritocrático de gestión del conocimiento e innovación agroalimentaria. La evidencia reportada por Duncan (1989) sugiere que las mejoras tecnológicas han sido las responsables del incremento de la productividad agrícola, y poco puede ser acreditado a los esfuerzos de política de subsidios para adquisición de activos agrícolas.

No obstante lo anterior, actualmente, menos del 2 % de los productores agropecuarios de México forman parte de una organización económica y casi 90 % no participan en un sistema formal que facilite el modo de aprendizaje del tipo haciendo-usando-interactuando entre pares y con otros actores del sistema de innovación (Lundvall, 2009), además de no contar con acceso a servicios financieros, como ahorro, crédito y seguro (ENA, 2014). La consecuencia más relevante de estos fallos se manifiesta cuando se analizan las brechas de rentabilidad existentes en diversas redes de valor de territorios específicos para pequeñas y medianas empresas agropecuarias, destacando diferencias entre los modelos de negocio (MN) menos eficientes y los más eficientes, superiores al 100 % en seis de los diez casos analizados; mayores al 60 % en dos casos, y 30 % en otros dos casos (Cuadro 4). La dispersión geográfica de los casos y la gran diversidad de redes de valor consideradas, dan cuenta del rezago en materia de innovación prevaleciente en el campo mexicano.

Cuadro 4.
Brechas de rentabilidad existentes en unidades de producción agropecuarias de pequeña y mediana escala en México (2017)

Territorio/estado	Red de valor	Indicador	MN		Diferencia	Brecha, %
			menos eficiente	más eficiente		
1. Cosío, Aguascalientes	Uva de mesa	Utilidad*, \$/ha	135,000.00	228,000.00	93,000.00	69
2. San Lorenzo Tlacotepec, Estado de México	Flores en maceta	Utilidad, \$/m ²	55.00	123.00	68.00	124
3. Lázaro Cárdenas, Tlaxcala	Jitomate en invernadero	Utilidad, \$/m ²	71.79	99.76	27.97	39
4. Victoria, Durango	Frijol	Utilidad, \$/ha	5,150.00	13,688.00	8,538.00	166
5. León, Guanajuato	Leche de bovino	CASI, %**	112	54	58	107
6. Tecocomulco, Hidalgo	Leche de bovino	CASI, %	146	51	95	186
7. Arizpe, Sonora	Ajo	Utilidad, \$/ha	102,270.00	377,280.00	275,010.00	267
8. Los Ríos, Tabasco	Queso artesanal	Utilidad, \$/día	743.10	1,306.50	563.40	76
9. San Cristóbal, Chiapas	Granadilla	Utilidad, \$/ha	116,648.00	152,232.00	35,584.00	31
10. San Cristóbal, Chiapas	Rosa de corte	Utilidad, \$/m ²	19.08	62.70	43.62	228

*En el cálculo de utilidad no se consideró la depreciación de los activos fijos, el costo de oportunidad de la mano de obra familiar ni del capital.

**CASI: Costos de Alimentación Sobre Ingresos. Lo ideal para que una empresa obtenga utilidades es tener un CASI del 55, es decir, destinar 55 % de los ingresos a alimentar vacas en producción, y el 45 % restante de los ingresos destinarlos a alimentar vacas secas y reemplazos, pagar medicinas, semen, energía, mano de obra y obtener una margen de utilidad.

Fuente: Reyes, 2018.

Sin embargo, mientras que en la mayoría de los países desarrollados y muchos en desarrollo los sistemas de conocimiento e innovación agrícola han sido expuestos a una profunda revisión y reestructuración, en México aún prevalece la visión del rol clásico del extensionista como el único eslabón entre los agricultores e investigadores, y no como un nodo más de todo un sistema de innovación que involucra a múltiples actores que interactúan entre sí, y en donde el “extensionista” se convierte en un puente de unión o intermediario entre muchos actores (Hall et al, 2004; Röling y Groot, 1998; Klerkx y Leeuwis, 2009; Faure et al., 2012), ello sin abandonar algunas modalidades de extensión convencional que resultan ser muy eficaces para resolver problemas de carácter estrictamente técnico.

Desde 1996, año de resurgimiento de los servicios de extensión en México a escala nacional, se ha tenido una política errática y sobre todo contraria a un sistema meritocrático que brinde incentivos para la profesionalización. Se ha

transitado desde un modelo orientado solamente a la asistencia técnica elemental para productores de granos básicos, a otros donde el foco es la asistencia técnica integral, la primacía de los denominados despachos agropecuarios sobre los “técnicos libres o independientes”, el pago por “productos” (identificación, formulación y puesta en marcha de proyectos), la contratación vía organizaciones de productores, la mezcla entre un servicio técnico y el subsidio a insumos como supuesto incentivo para la innovación, la gestión de la innovación de cadenas productivas de base territorial, la gestión de redes de innovación compuestas por plataformas de investigación, módulos demostrativos y áreas de extensión; el pago a los extensionistas basado en la certificación de competencias, entre otros. Una constante de estos modelos es la incertidumbre laboral de los profesionistas, dada la inestabilidad de los períodos de contratación y, sobre todo, de la remuneración económica. (Muñoz et al., 2003; Muñoz y Santoyo, 2010; Santoyo et al., 2016).

Para las UER de los estratos 3, 4, 5 y parte del 2, que representan casi 47 % de la Unidades existentes en México, un sistema de conocimiento e innovación es determinante para aprovechar el gran potencial productivo existente, reducir brechas de productividad y rentabilidad y a la vez reducir la vulnerabilidad de estas UER, en lo que respecta a su posicionamiento en los mercados.

Construir un sistema de conocimiento e innovación viable para estos estratos, requiere aprender de la evidencia disponible y evitar las ocurrencias. Al respecto, la evidencia sugiere pensar en un enfoque inspirado en el pensamiento de los sistemas de innovación (Lundvall, 2009; Hall et al., 2003), en contraposición a los enfoques lineales convencionales (Hounkonnou et al., 2012). En el ámbito del sector agropecuario, acuícola y forestal, este enfoque ha tomado cuerpo en el concepto genérico de Plataformas de Innovación (PI), las cuales se conciben como un foro que busca ayudar a las partes interesadas de una red de valor de base territorial a interactuar de manera concertada para alcanzar un objetivo común (Nederlof y Pyburn, 2012; Abenakyo, 2012)¹⁵. Entre los posibles actores figuran agricultores, ganaderos, acuicultores, extensionis-

¹⁵ En Santoyo et al. (2016) existe suficiente evidencia que da cuenta de la viabilidad de este enfoque para México.

tas, formuladores de políticas, investigadores, proveedores de insumos y servicios, procesadores y otros interesados que negocian, experimentan y aprenden como resultado de sus interacciones y con ello mejoran la competitividad de la red de valor (Klerkx and Aarts, 2013; Nederlof et al., 2011; Ngwenya y Hagmann, 2011a; Swaans et al., 2013; Santoyo et al., 2016). El uso del enfoque de múltiples partes interesadas es cada vez más utilizado en temas tan diversos como la gestión de recursos naturales, cambio institucional, reducción de la pobreza, mitigación y adaptación al cambio climático, aumento de la productividad, gestión de redes de valor, seguridad alimentaria, entre otros temas (Nederlof y Pyburn, 2012).

Las plataformas de innovación presentan dos importantes desafíos que es necesario considerar:

En primer lugar, varias investigaciones expresan que algunas plataformas son sólo "vino viejo en botella nueva", ya que las actividades de investigación se centran en demostrar o difundir las tecnologías existentes en lugar de explorar vías de innovación 'fuera de la caja'; lo único que hacen es tener agentes de extensión y científicos que despliegan sus ideas sobre las cabezas de los agricultores (Ton et al., 2015) y terminan por reforzar las dinámicas de poder existentes, al ser utilizadas por los actores poderosos para alcanzar sus propias metas (Swaans et al., 2013)¹⁶. Así, hay una creciente evidencia que sugiere que este tipo de procesos con múltiples actores puede no ser ventajoso para los grupos marginados, los cuales suelen ser anulados o manipulados por los actores (gubernamentales o no) más poderosos (Edmunds y Wollenberg, 2002; Abenakyo, 2012; Cullen et al., 2014; Tucker et al., 2014).

Esto se explica por el hecho de que la mayoría de las PI son facilitadas por actores provenientes del gobierno o de los tradicionales institutos de investigación nacionales e internacionales, muchos de los cuales se estructuran en torno a líneas disciplinarias, tienen una larga historia en la transferencia lineal de tecnología y cuentan con experiencia limitada en la innovación institucional, la facilitación de procesos interactivos de múltiples partes interesadas, o en la forma de abordar las desigualdades estructurales de poder en las redes de valor (Ton

¹⁶ Un ejemplo reciente de este enfoque es el Programa MasAgro implementado en México.

et al., 2015; Swaans et al., 2013; Nederlof y Pyburn, 2012; Tucker et al., 2014). Además de lo anterior, se presentan una serie de tensiones en las plataformas debido a la naturaleza dinámica del proceso de innovación, las diferencias de intereses, capacidades y poder entre los actores involucrados, lo cual plantea un gran desafío a la facilitación de estas plataformas (Kilelu, 2013; Swaans et al., 2013).

En segundo lugar, dado que las partes interesadas no siempre se unen espontáneamente, las PI no surgen de manera autónoma y, por tanto, implican altos costos en términos de recursos humanos altamente calificados, en particular para facilitar la interacción (Röling y Jiggins, 1998; Leeuwis y Van den Ban, 2004). En efecto, la clave del éxito de una PI está muy vinculada a las actitudes, habilidades y capacidades del facilitador (Swaans et al., 2013), intermediario de la innovación (Devaux et al., 2009; Klerkx y Leeuwis, 2008, 2009; Morris et al., 2006) u orquestador (Sull y Ruelas, 2006; Muñoz et al., 2014). Un facilitador u orquestador debe poseer muchas más habilidades que presidir reuniones y gestionar la dinámica de las partes interesadas; necesita estar un paso adelante en términos de la comprensión de los sistemas de innovación y las redes de valor (Ngwenya y Hagmann, 2011b). Aún existe un gran debate en la literatura en torno al número de intermediarios que deben participar, su origen y roles, así como la escala, la temporalidad y la fuente de financiamiento. Pero la evidencia sugiere que un plazo de cinco años ininterrumpidos y flexibilidad para movilizar el conocimiento desde donde esté disponible, resulta suficiente para detonar procesos autosostenibles (Muñoz et al., 2012; Muñoz et al., 2014).

Así, mientras que autores como Batterink et al. (2010), Kilelu et al., (2011), Klerkx y Leeuwis (2009) sugieren que un solo intermediario de innovación orquesta las plataformas de innovación, otros estudios orientados a los procesos de innovación muestran que varios intermediarios están activos y hacen diferentes conexiones entre actores y componentes, y actúan como agentes de cambio (Eastwood et al., 2012; Klerkx et al., 2010; Stewart y Hyysalo, 2008).

Respecto al origen de los intermediarios, una de las alternativas planteadas es buscar facilitadores que estén estrechamente alineados con el sistema agrícola existente; por ejemplo, los extensionistas. Dichos actores, sin embargo, a menudo tienen un mandato y capacidades limitadas que restringen

sus posibilidades para actuar como intermediarios de innovación eficaces (ver Leeuwis, 2004). Por consiguiente, otra solución puede ser la de involucrar a agentes especializados que tienen a la intermediación de la innovación como su tarea principal, y son externos a los miembros de la plataforma (Swaans et al., 2013). La cuestión con esta alternativa es: ¿quién paga al facilitador, por cuánto tiempo, a cambio de qué?

Por otra parte, aunque las pautas de facilitación de plataformas a menudo afirman que el intermediario de la innovación debe ser relativamente neutral y objetivo (Klerkx y Leeuwis, 2009), puede haber situaciones en donde los intermediarios deban abogar en nombre de ciertos grupos, particularmente cuando hay desigualdades de poder y agendas en conflicto; en este caso se justifica la intervención de un facilitador externo que no sea parte de la estructura de poder existente (Swaans et al., 2013; Cullen et al., 2014). Sin embargo, también hay posiciones, como la de Raboanarielina et al. (2014), que categóricamente afirman que la facilitación no debe ser manejada por agentes externos, sino por actores localmente arraigados, y con ello garantizar continuidad y sostenibilidad de la plataforma una vez que concluya la intervención externa.

Finalmente, en lo que se refiere a la escala, Nederlof et al. (2011) sugieren que las plataformas pueden funcionar a varios niveles: a nivel local, regional-estatal y nacional. Esta estructura multicapa constituye una gran ventaja, ya que asegura que el proceso de interacción realizado a nivel de los tomadores de decisiones de política y de los actores que participan en las fases clave de la cadena de valor, esté centrado en los problemas y necesidades de los pequeños y medianos agricultores que se ubican en el ámbito local. Las plataformas a nivel local tienen el potencial para proveer evidencia de nuevas ideas sobre cómo innovar los sistemas productivos locales, que luego pueden alimentar al diálogo de política de alto nivel (Hounkonnou et al., 2012).

Lo que estos planteamientos reflejan es la dificultad de sacar conclusiones con respecto a los arreglos de intermediación más eficaces, ya que en virtud de que las PI emergen de una amplia red de actores vinculados dinámicamente dentro de un contexto institucional y político en particular (Hall et al., 2003), el tipo de intermediación variará dependiendo del contexto específico, el propó-

sito de la plataforma, la disponibilidad de los actores y las habilidades requeridas (Swaans et al., 2013). En todo caso, se destaca la importancia de emprender acciones de desarrollo de habilidades de intermediación de la innovación bajo un proceso de aprendizaje interactivo que no puede ser abordado sólo a través de formación escolarizada, sino que se requiere aprender haciendo y reflexionar sobre el proceso (Ngwenya y Hagmann, 2011).

No obstante estos desafíos, un aspecto que merece ser destacado del enfoque de PI es el reconocimiento explícito de que si bien las innovaciones estrictamente tecnológicas -el llamado hardware- pueden ser un punto de entrada para reducir las mencionadas brechas, las mejoras reales y sostenibles en el nivel de vida de los pequeños y medianos agricultores se producen sólo cuando también se encara la necesidad del cambio institucional, es decir, el cambio de las reglas del juego que reducen la incertidumbre de las interacciones económicas, sociales y políticas de las personas (North, 1990). Esto significa considerar las redes de valor, los derechos de propiedad, el acceso a mercados y servicios como crédito y seguro, la cooperación, los contratos y la certificación, esto es, considerar la estructura organizativa de las PI, el "*orgware*", que permite asegurar el funcionamiento del hardware y el software (Houkononou et al., 2012; Ayele et al., 2012; Nederlof y Pyburn, 2012; Kilelu et al., 2013). Estas consideraciones representan un gran avance con respecto a los diversos estudios sobre intermediarios de innovación que mostraban una insuficiente atención a las desigualdades estructurales en la distribución del poder entre las partes interesadas (Faure et al., 2012; Cullen et al., 2014; Schut et al., 2015).

La mejor evidencia que da cuenta de la pertinencia de este enfoque, se encuentra en "la otra agricultura" que también se practica en México. En efecto, si bien nuestro país registra una importante dependencia externa en algunos productos alimenticios básicos y granos forrajeros, también se observa un pujante sector agroexportador cuya dinámica de crecimiento ha contribuido a eliminar el crónico déficit de la balanza comercial agroalimentaria hasta convertirla en positiva para 2017, con la exportación de productos como jitomate, aguacate, ganado en pie y carne bovina, pimiento, melón, sandía, *berries*, mango, entre otros, por un valor de 32,000 millones de dólares. Lo que explica

este dinamismo exportador es la densa red de instituciones y organizaciones de apoyo erigidas en torno a estas plataformas de innovación.

El diseño, puesta en marcha y evaluación de un enfoque de esta naturaleza, bien podría ser resultado de un proceso de planeación como el señalado para el Grupo 2, pues el Fin, Propósito, Componentes y Actividades Clave de la MIR expuesta en el cuadro 3, claramente derivan en Plataformas de Innovación acotadas territorialmente.

Ya en el plano más operativo, para que los sistemas de innovación logren su cometido, deben ser pertinentes, eficaces y sostenibles (Santoyo, 2013). La pertinencia consiste en definir sistemas de innovación adecuados o convenientes para el propósito que se quiere alcanzar. Por ejemplo, transferencia de tecnología, desarrollo de capital humano, desarrollo del capital social o manejo sostenible de recursos naturales (Swanson, 2010). La definición de este propósito, en su nivel más elevado, no es una responsabilidad del sistema de innovación propiamente dicho, sino que es una decisión de política sobre en qué asuntos intervendrá el Estado y hasta qué punto lo hará. Es decir, los objetivos y los alcances de un sistema de innovación deben estar subordinados a esta definición general de lo que será la política pública para el desarrollo agroalimentario y rural. Esta definición no debe partir simplemente de un acto de autoridad, sino de un proceso que contemple las tres actividades clave de la MIR señaladas en el cuadro 3; esto permite imprimirle un carácter de asunto público a la intervención, y lograr así articular las diferentes iniciativas gubernamentales en torno a un mismo problema (Santoyo, 2013).

Muñoz y Santoyo (2010) han propuesto una metodología, que ha sido ampliamente utilizada para la identificación de problemas y oportunidades en redes de valor agropecuarias con el propósito de diseñar e implementar políticas públicas. En la aplicación de esta metodología, el suministro de información, de asesoría y desarrollo de capacidades para los agricultores y otros participantes, invariablemente aparece como una acción estratégica. Esto permite dejar claro el propósito que debe alcanzar el sistema de innovación requerido y el cómo debe articularse con el resto de las acciones públicas que atiendan la problemática de la red de valor en cuestión. Definir sistemas de innovación al margen

de una reflexión amplia como la esbozada, lleva a la posibilidad de que el sistema establecido sea egocéntrico y muy probablemente sin pertinencia para aportar elementos relevantes al propósito definido por la política pública. También suele generar modelos de innovación inerciales, donde primen más los criterios operativos-burocráticos, que resultados de desarrollo y competitividad sostenible.

Una vez establecida la pertinencia del sistema de innovación, es decir el “qué se debe hacer” y el “para qué se tiene que hacer”, es necesario precisar los “cómo lograrlo”, en otras palabras, es necesario precisar “qué tendría que hacer el sistema y cómo lo haría” para contribuir a cumplir con los objetivos planteados. Esto significa diseñar y operar un sistema de innovación eficaz. Como resultado de la participación del CUESTAAM-Universidad Autónoma Chapingo en diversas acciones de innovación, se han identificado tres grandes principios a considerar para mejorar la eficacia de los sistemas de innovación: i) operación presupuestal ágil y de alcance multianual; ii) definición y aplicación estricta de criterios técnicos en la operación, y iii) gestión de la innovación a través de un sistema de innovación en red (Muñoz et al., 2003; Aguilar et al., 2005; Muñoz y Santoyo, 2010; y Aguilar et al., 2011).

Por ejemplo, el modelo diseñado e implementado para contribuir a reducir las brechas expuestas en el cuadro 4, demostró una gran eficacia y eficiencia. Un reducido equipo (de no más de siete personas) con habilidades múltiples se responsabilizó de la fase diagnóstica en los nueve estados y redes de valor diferentes; esta fase consistió en analizar el modelo de negocio (MN) del conjunto de empresas, para identificar las brechas, los genogramas familiares prevaletentes para conocer el proceso de división interna del trabajo y grado de especialización, la dinámica competitiva de la red de valor, formular la matriz Eliminar-Reducir-Incrementar-Crear (ERIC) y diseñar el Plan de Mejora Competitiva (el cual incluía resultados, indicadores de línea de base y metas, así como las innovaciones necesarias a implementar para alcanzar los resultados). Este equipo se encargó de articular la implementación, pero contó con el apoyo puntual de especialistas en las áreas de nutrición vegetal y animal, poda de frutales y plantas de ornato, expertos en desarrollo organizacional, diseño y construc-

ción de invernaderos, sistemas de riego, control de plagas y enfermedades, reproducción y genética, entre otros. Pero es relevante destacar el hecho de que las considerables brechas de rentabilidad encontradas entre los MN menos y más rentables en redes de valor comunes y en territorios específicos, sugieren la existencia de una gran reserva de conocimiento tácito incrustado en las mentes de algunas familias locales que han aprendido a innovar sus MN. Y este tipo de conocimiento sólo se puede socializar a través de la interacción entre pares, pero para ello se requiere de un orquestador que catalice la interacción; en ausencia de este actor, el conocimiento queda enclaustrado en pocas familias.

Finalmente, la sostenibilidad de los sistemas de innovación depende en buena medida de fuentes de recursos externos, generalmente públicos. Recursos sujetos a presupuestación anual y operados con funcionarios no especializados, que como es el caso de México, son muy influidos por coyunturas políticas y presupuestales, y son por lo tanto inestables. La perdurabilidad de los servicios de innovación no sólo depende de su desempeño o de su valoración por parte de los actores económicos de las redes de valor, sino también de desarrollar una red amplia de actores (funcionarios, líderes, profesionales, investigadores, entre otros) que conozcan lo que se está haciendo y sus resultados. Por ello, una tarea fundamental es documentar procesos y resultados con evidencias de lo que son las buenas prácticas para el diseño, implementación y seguimiento de las acciones de innovación, señalando los costos de oportunidad de no desarrollarlas con la calidad e intensidad requeridas (Santoyo, 2013).

3. Mercados financieros

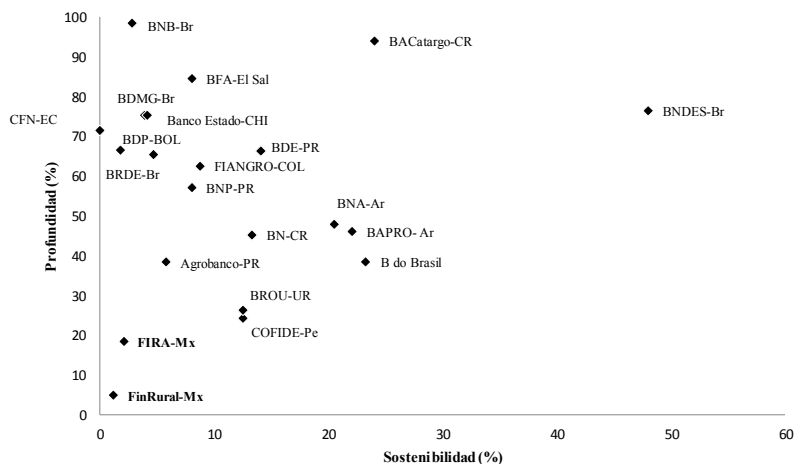
La evidencia generada para 80 países sugiere la existencia de una correlación positiva entre el desarrollo del sistema financiero y las tasas de crecimiento económico de largo plazo (King y Levine, 1993). Son tres las razones principales que sustentan la relación entre desarrollo financiero y crecimiento: i) libera el potencial económico de la población; ii) permite la creación de nuevas empresas y posibilita la expansión de las ya existentes, al tener acceso a servicios

financieros, y iii) en el caso del medio rural, contribuye a aliviar la pobreza, a movilizar el ahorro hacia actividades productivas, siempre y cuando se implementen medidas macroeconómicas y sectoriales coherentes (Wenner y Proenza, 2000).

No obstante esta evidencia, el sector agropecuario mexicano se caracteriza por la baja cobertura de servicios financieros, como el crédito y seguro. La Encuesta Nacional Agropecuaria-2014 revela que solamente 12.6 % de las Unidades Económicas Rurales (UER) tienen acceso a financiamiento, y son las *fuentes no formales* (empresas que venden insumos y compran cosechas, amigos, familiares y prestamistas) las responsables de suministrar a dos terceras partes el servicio.

Lo anterior ocurre a pesar de contar con la denominada banca de desarrollo, cuya existencia se justifica porque contribuye a mitigar las fallas de mercado y fomenta el desarrollo socioeconómico a través del financiamiento de actividades desempeñadas por sectores o segmentos económicos que son subatendidos por intermediarios financieros privados (BID, 2013). No obstante, al comparar el desempeño de la banca de desarrollo mexicana con sus similares de América Latina, se observa que la primera registra la menor **Profundidad** –definida como la proporción de la cartera de crédito otorgada en el mediano y largo plazo frente a la cartera total– y **Sostenibilidad** –medida a través de la tasa de crecimiento medio anual del patrimonio institucional (De la Vega, 2015) (Figura 2).

Figura 2.
Profundidad y sostenibilidad de bancos de desarrollo de América Latina



Fuente: De la Vega, 2015.

Uno de los argumentos tradicionalmente empleados para explicar la baja cobertura del crédito en el campo, en particular para los ejidatarios y comuneros (que representan 53 % de la tierra cultivada y 76 % de los terrenos rurales) (INEGI, 2016), es la indefinición de los derechos de propiedad y la dificultad que ello tiene para usar la tierra como colateral. Para ello, se puso en marcha el Programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE) con el propósito de dar seguridad en la tenencia de la tierra mediante la regularización de la misma, y con ello propiciar la inversión en el campo y el financiamiento para proyectos productivos rentables. Para 2006, año en el que se declaró el cierre operativo y la conclusión del programa, ya se había certificado al 92.3 % de los 31,201 núcleos agrarios del país. Sin embargo, si bien la certificación de la tierra ejidal ha permitido una mayor concentración de la tierra, lo cual favorece las economías de escala (De Janvry et al., 2015), la canalización de crédito hacia el campo

ha caído (Travis, 2016)¹⁷. A una conclusión similar llegaron Lawry et al. (2014) en una revisión sistemática de 20 estudios que evaluaron las intervenciones sobre derechos de propiedad de tierras dirigidas a pequeños agricultores en países de renta media y baja de América Latina y el Caribe, África Subsahariana y Asia, donde se encontró que la evidencia empírica acerca del acceso a crédito fue muy limitada a pesar de tales intervenciones.

El hecho de que las denominadas Cajas de Ahorro sean la principal fuente formal de crédito agropecuario, con 26.4 % del total de unidades de producción (UP) que lo obtuvieron por esta vía (ENA, 2014), sugiere que estamos ante una arquitectura financiera rural disfuncional (basada en la denominada Banca de Desarrollo) caracterizada por los siguientes atributos:

1. Baja cobertura: solamente 12.6 % de las Unidades Económicas Rurales tienen acceso a financiamiento (ENA, 2014).
2. Créditos de corto plazo que sólo cubren flujos de efectivo y no crédito de largo plazo para invertir y capitalizar las unidades de producción: entre el año 2000 y el 2011, 79 % del crédito fue del primer tipo (De la Vega et al., 2014).
3. Elevada concentración regional: mientras que las regiones norte-noroeste concentran 47 % del financiamiento total, las del sur y sureste sólo reciben el 22 % (De la Vega et al., 2014).
4. Concentración en grandes productores: en tanto que entre 2004 y 2011 los productores con ingresos anuales netos inferiores a los mil salarios diarios mínimos sólo recibieron el 20 % del crédito total, los que obtienen ingresos anuales netos mayores a tres mil salarios mínimos diarios recibieron el 61 % (De la Vega et al., 2014).
5. Fragmentación del proceso de intermediación financiera: una de las grandes debilidades de la banca de desarrollo y de todos los intermediarios financieros no bancarios, es no captar depósitos de sus clientes, perdiendo con ello tanto el acceso a una fuente importante de recursos

¹⁷ De hecho, existe suficiente evidencia que demuestra que la capacidad de una entidad para gestionar el riesgo crediticio tiene más que ver con la calidad de sus procesos de evaluación y seguimiento y con su imagen en el mercado, que con el tipo y uso de garantías (BID, 2007).

como de información sobre posibles acreditados. Se pasa por alto el hecho de que 73 % de la población rural ahorra, contra solo 37 % que pide dinero prestado (ENIF, 2015). ¿Por qué se insiste en ver a las familias rurales sólo como potenciales deudores, cuando lo que más demandan son servicios de ahorro?

6. Elevados costos de transacción, por no tener información de los sujetos como ahorradores y por tener que canalizar el financiamiento vía la banca comercial o Intermediarios Financieros No Bancarios (IFNB) debido a la condición de segundo piso de la banca de desarrollo, en particular del FIRA.

¿Cómo dinamizar los servicios financieros rurales en un contexto caracterizado por la lejanía y dispersión geográfica, los bajos montos solicitados, los elevados costos de transacción que implica el otorgamiento, seguimiento y recuperación del crédito, carencia de historial crediticio y garantías reales, problemas de acceso a mercados atractivos y seguros, todo lo cual origina problemas de riesgo moral y altos costos de transacción para otorgar y recuperar los créditos eficazmente?

Estudios realizados con pequeños productores (De la Vega et al., 2017; Muñoz et al., 2003) que han logrado establecer vínculos comerciales duraderos en forma de contratos con sus clientes, han sido aprovechados para reducir los riesgos de mercado y abrir la posibilidad de acceso al financiamiento por representar una garantía real. A esto se le suma la asistencia técnica especializada para mejorar la productividad y competitividad, así como el involucramiento de articuladores que reducen los costos de selección, capacitación, seguimiento y acopio de la producción para retener los pagos del crédito. De esta manera, se genera la percepción de proximidad (cercanía geográfica y de contacto con los acreditados), beneficio mutuo y comprensión que induce a los productores, organizaciones y compradores a tener comportamientos positivos para mantener relaciones de largo plazo. Asimismo, los problemas de información asimétrica y los costos de transacción que enfrentan los intermediarios financieros se reducen, haciendo atractivo el financiamiento de las actividades practicadas por pequeños productores.

Por su parte, entidades como la Caja Popular Mexicana han desarrollado una tecnología financiera a lo largo de casi 70 años que les permite ofrecer servicios financieros como ahorro, crédito, seguros, remesas y pago de servicios mediante la construcción de un historial que representa uno de los aspectos más importantes para la autorización y otorgamiento de crédito. De esta manera, se reducen los problemas de información asimétrica y riesgo moral en los acreditados, generando incentivos para convertirse en un socio cumplido y responsable. Esto, junto con las economías de escala (por el número de socios atendidos) y de alcance (por la diversidad de servicios ofrecidos), permiten bajar sensiblemente los costos de transacción.

Estos estudios muestran la posibilidad real de constituir instituciones financieras sostenibles basadas en la capacidad de la gente para organizarse por sí misma, confiar y trabajar unas con otras, con base en valores morales compartidos. Y a ello debiera abocarse la banca de desarrollo, en particular, FIRA, dado el gran profesionalismo y solvencia demostrado por más de 60 años de existencia.

4. Gestión de riesgos

Sobre la base de diversos estudios que abarcan un amplio espectro de regiones y cultivos, los impactos negativos del cambio climático en el rendimiento de los cultivos han sido más comunes que los impactos positivos (IPCC, 2014). La FAO (2015) estimó que entre 2003 y 2013 alrededor del 25 % de las repercusiones económicas de las catástrofes relacionadas con el clima en los países en desarrollo se presentaron en la agricultura.

Las perturbaciones climáticas reducen la productividad o el valor de las cosechas y, a su vez, restringen el acceso a los alimentos; afectan al capital físico, cuando los activos quedan destruidos –plantaciones, caminos de acceso, entre otros– o cuando los agricultores se ven obligados a vender el capital productivo, como el ganado bovino, para superar la crisis de ingresos. Asimismo, merman la capacidad de los agricultores de invertir, lo que tiene consecuencias negativas para la seguridad alimentaria futura. Y en ausencia de mercados de

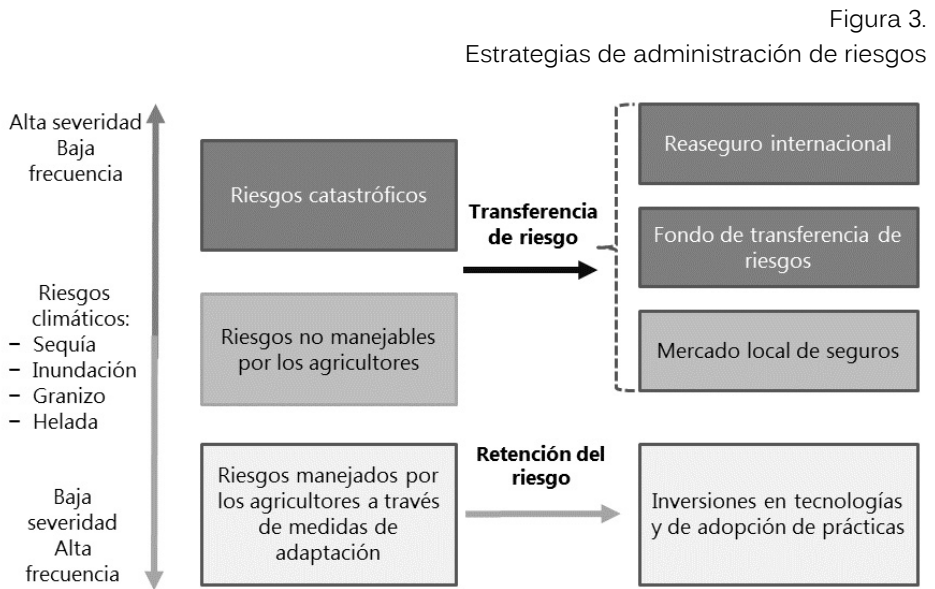
seguros que funcionen correctamente, una mayor exposición a los riesgos puede conducir a las situaciones siguientes: una mayor orientación hacia cultivos de subsistencia de bajo riesgo y escaso beneficio, menos incentivos para utilizar insumos, como fertilizantes y semillas mejoradas y para poner en práctica nuevas tecnologías, todo lo cual se traduce en una reducción de los niveles de inversión. Generalmente, todas estas respuestas dan lugar a una disminución de los beneficios, tanto actuales como futuros, de la actividad agropecuaria (FAO, 2016).

No obstante que entre el año 2000 a 2017 ocurrieron, en promedio, 300 fenómenos naturales relacionados con ciclones, lluvia extrema, sequías, temblores y epidemias que han provocado pérdidas estimadas por 470,000 millones de pesos (CENAPRED, 2017), solamente 3.6 % de las Unidades Económicas Rurales contrataron algún seguro, lo cual sugiere una elevada exposición a riesgos en un contexto cada vez más aleatorio provocado por el cambio climático. De hecho, las pérdidas por causas climáticas, plagas y enfermedades figuran como el segundo problema en importancia que expresan tener los productores, con 78 % que así lo manifiesta (ENA, 2014).

En términos generales, los riesgos se podrían clasificar en dos grandes grupos: los de alta severidad y de baja frecuencia, y los de baja severidad pero de alta frecuencia; por su carácter de imprevisibles, los primeros no pueden ser manejados directamente por el hombre y, por tanto, son o debieran ser transferidos a la industria aseguradora, mientras que los segundos son asumidos por los productores a través de inversiones en innovaciones en los procesos productivos y comerciales a fin de reducir el riesgo (Figura 3).

En lo que respecta a la transferencia del riesgo de pérdida debido a factores climáticos o biológicos, puede hacerse bajo **tres diferentes modalidades**: (i) contratar un seguro con una compañía privada, (ii) formar un Fondo de Aseguramiento que agrupa directamente a los agricultores y en donde cada uno de ellos paga su respectiva prima a un fondo común, cuya función es, precisamente, indemnizar a aquellos agricultores que lleguen a registrar siniestros, y (iii) se puede acceder a una cobertura limitada a través del componente de Seguro Agrícola, Pecuario, Acuícola y Pesquero Catastrófico (SAC) operado por la SAGARPA y los gobiernos de los estados, el cual tiene como finalidad atender

los daños ocasionados por desastres naturales que se caracterizan por ser atípicos e impredecibles.



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 2016.

Por razones de carácter histórico y por la cultura de administración de riesgos prevaleciente entre los agricultores, el mercado del seguro ha estado estrechamente relacionado con el mercado de crédito. En efecto, el mercado natural del seguro lo constituyen aquellos productores que siembran superficies relativamente grandes, con riego, y al financiar sus inversiones con crédito, tienen mayor propensión a protegerlas contra la ocurrencia de fenómenos climáticos y biológicos adversos, reduciendo con ello la posibilidad de caer en la insolvencia y, por consiguiente, el quedar marginados del crédito. Para los agricultores que siembran menores superficies, en realidad el seguro es contratado porque es un requisito para acceder al financiamiento (Muñoz et al., 2002).

Esta situación explica, en gran parte, la razón por la cual la superficie asegurada bajo las **dos primeras modalidades** (seguro comercial y fondos de aseguramiento) se ha mantenido en alrededor de 2.5 millones de hectáreas en los últimos diez años, lo que indica un estancamiento en la demanda en este tipo de seguros, y refleja la elevada exposición a riesgos en la que se encuentra la agricultura mexicana, considerando que anualmente se cultivan 21.9 millones de hectáreas (SIAP, 2017).

Hasta el año 2002, esta situación daba lugar a una especie de juego de implementación al que Bardach (1977) le denominó *Barril sin fondo*: “la imaginación de un dinero público inagotable y siempre disponible como ocasión para despertar expectativas, levantar demandas y presionar con amenazas disuasivas”. Así, ante la ocurrencia de un *año catastrófico* para las actividades agropecuarias en uno o más estados de la República, se sucedían los reclamos (casi siempre magnificados) de los siniestrados al tal grado de comprometer las finanzas públicas estatales, lo que invariablemente obligaba a sus gobernantes a solicitar ampliaciones presupuestales ante la federación para atender la supuesta emergencia. Por tanto, con el fin de evitar una permanente presión a las finanzas públicas y tener un techo presupuestal previsible para atender estas contingencias, se decidió crear la **tercera modalidad** de acceso al seguro para cubrir riesgos climáticos catastróficos, contratados por los gobiernos estatales con subsidio federal.

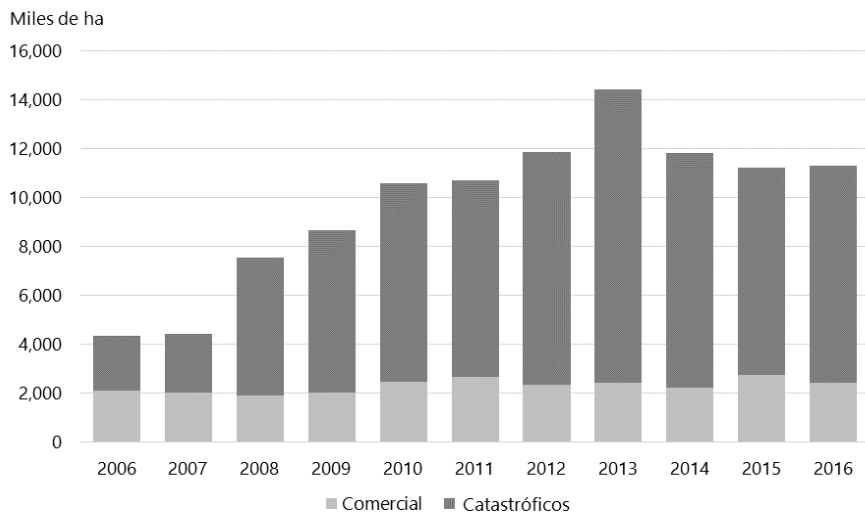
A diferencia de las dos primeras modalidades, que no han crecido en los últimos diez años, la del seguro catastrófico ha registrado un crecimiento importante hasta representar cuatro veces más superficie asegurada que el seguro comercial (Figura 4).

El seguro catastrófico es un seguro masivo, adquirido directamente por los gobiernos estatales y gobierno federal (a través de las aseguradoras comerciales o fondos de aseguramiento) con el fin de proteger a los productores de bajos ingresos cuando ocurra algún desastre natural que afecte a las actividades agrícola, pecuaria, pesquera o acuícola y **son de cobertura limitada**¹⁸. Los

¹⁸ Por ejemplo, en cultivos anuales de temporal el monto máximo de cobertura no es mayor a \$1,500/ha, máximo 20 ha/productor; en cultivos anuales de riego y frutales el monto máximo es

productores asegurados no están identificados en el momento de la contratación, y son los estados quienes reciben las indemnizaciones en caso de catástrofe, para luego indemnizar a los productores en las áreas siniestradas. No existe costo de operación para las aseguradoras, en virtud de que son los Gobiernos de los estados y las delegaciones estatales de la SAGARPA quienes realizan la evaluación de daños en campo (ajuste), por lo que las aseguradoras sólo tienen un costo de administración.

Figura 4.
Superficie asegurada por el Sistema Nacional
de Aseguramiento para el Medio Rural



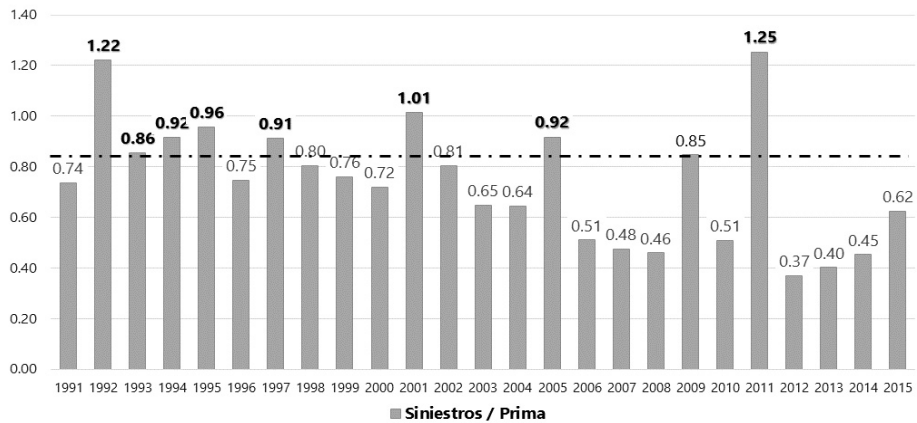
Fuente: Anuario Estadístico de Seguros y Fianzas (CNSF, 2016) y del Banco de México.

\$2,500/ha, con hasta 20 ha/productor para el primer grupo de cultivos y de 10 ha/productor para el segundo grupo.

Tres hechos relevantes a considerar dan cuenta de la brecha de innovación existente en materia de gestión de riesgos, a saber:

1. Desde su surgimiento en 1978, los fondos de aseguramiento han logrado una gran capacidad de autogestión y sostenibilidad, logrando coexistir con los monopolios estatales de aseguramiento –primero ANAGSA y luego AGROASEMEX– y con las compañías privadas de seguro. Incluso, entre 2010 y 2016, lograron mayor cobertura que las privadas, con un 62 % de la superficie asegurada a nivel nacional.
2. En los 25 años transcurridos entre 1991 y 2015, solamente en tres años la relación siniestros pagados/primas emitidas fue mayor que uno. Considerando que para garantizar viabilidad financiera de una aseguradora se requiere que dicha relación sea al menos de 0.85, ello significa que solamente en ocho de los 25 años las aseguradoras no lograron operar en su punto de equilibrio o tuvieron que recurrir al reaseguro (Figura 5).
3. Al igual que como ocurre en 65 países (desarrollados y emergentes) que canalizan importantes subsidios a las primas de seguro –que oscilan entre un promedio de 8 % para 55 países, hasta un máximo de 73 % en Italia, 45 % en EUA o 50 % en Canadá (Mahul y Stutley, 2010) con la finalidad de incentivar su contratación, México también canaliza recursos públicos a este estratégico servicio, principalmente para subsidiar las primas y para el seguro catastrófico. Entre 2010 y 2015 estos conceptos significaron un total de 24,600 millones de pesos, contra 10,400 millones de pesos pagados por las aseguradoras por conceptos de siniestros; esto significa que el gobierno ha tenido que canalizar 136.7 % más de gasto público para incentivar el mercado asegurador, que la suma de siniestros pagados por las aseguradoras, tanto las privadas como los fondos de aseguramiento, situación que sugiere un problema de desestímulo para el desarrollo de un mercado privado de seguros.

Figura 5.
Relación siniestros pagados/primas emitidas
en el ramo de seguro agrícola y de animales



Fuente: Anuario Estadístico de Seguros y Fianzas (CNSF, 2016) y del Banco de México.

En suma, considerando que casi 80 % de la superficie asegurada a nivel nacional se encuentra bajo la modalidad del seguro catastrófico y que *en realidad se trata de un seguro para que los gobiernos no sufran un desfaldo en sus presupuestos, más que un seguro para los productores*, resulta crucial innovar el sistema nacional de aseguramiento a partir de la sólida experiencia que han generado los fondos de aseguramiento, una de las organizaciones más robustas y emblemáticas que hoy existen en el campo mexicano, junto con las legendarias Cajas Populares que nacieron allá por los años cincuenta (Muñoz et al., 2002; Muñoz et al., 2003). Así, resulta necesario fortalecer el sistema de reaseguro, mejorar sus capacidades técnicas y de autogestión en definición de primas e innovar en productos de seguro. Y en lo que respecta a las aseguradoras privadas que prácticamente se han estancado en superficie asegurada, habría que revisar la política gubernamental en materia de seguros catastróficos que ha derivado en una situación de *confort* (por las ganancias fáciles que implica) y desincentivo a la innovación.

5. Promoción genérica

Las actividades agropecuarias son relevantes para las economías por dos razones fundamentales: la primera, porque miles de familias están involucradas en la producción de productos agrícolas¹⁹, y la segunda, porque estos productos son consumidos por millones de personas tanto del país donde se producen, como en países a los cuales se exporta. Por lo tanto, el sostenimiento y expansión de nuevos mercados a través de programas genéricos de promoción, investigación e información son cruciales para el bienestar de quienes producen y consumen. Estos programas desempeñan un papel relevante en la creación de demanda, ya que aumentan el mercado total para los productos.

Es importante destacar que los programas de promoción impulsados para marcas específicas, son complementarios a las iniciativas de publicidad cuyo propósito es incrementar la cuota de mercado de los competidores individuales, además de ser de gran beneficio para los pequeños productores que no disponen de los recursos y el poder de mercado para promoverse por sí mismos.

En conclusión, “los programas efectivos, continuos y coordinados de promoción genérica, investigación e información sobre productos agrícolas permiten: (1) fortalecer la posición de las industrias agrícolas de productos básicos en el mercado; (2) mantener y expandir los mercados y usos nacionales y extranjeros existentes para los productos agrícolas; (3) desarrollar nuevos mercados y usos para productos agrícolas, y (4) ayudar a los productores a alcanzar sus objetivos de permanencia”. Estos beneficios son destacados por la Ley de Promoción, Investigación e Información de Productos Básicos de los Estados Unidos (U.S.C, 1996), la cual ha permitido a los productores estadounidenses crear demanda en México y otros países para productos como el kiwi, pera, manzana, nectarina, duraznos, fresas, papas procesadas, pasas, cacahuates,

¹⁹ El término “producto agrícola” incluye: (i) productos agrícolas, hortícolas, vitícolas y lácteos; (ii) el ganado y los productos del ganado; (iii) los productos de las aves de corral y la cría de abejas; (iv) los productos de la silvicultura; (v) otras mercancías criadas o producidas en granjas, y (vi) productos procesados o fabricados a partir de los productos especificados en los incisos anteriores.

carne de res, cerdo y pollo, granos, madera, entre otros. Los argumentos esgrimidos para justificar esta ley son pertinentes para un contexto como el que presenta el sector agroalimentario mexicano, y sugieren la relevancia que tiene una política espejo de esta naturaleza.

Si bien nuestro país ya cuenta con una política de incentivos para *Campañas genéricas de promoción nacional e internacional de productos del sector agroalimentario*, ésta adolece de tres fallos clave:

1. En virtud de la debilidad de la organización económica de los productores, así como de las organizaciones interprofesionales –que en México se conocen como Sistemas Producto–, no existe en realidad demanda efectiva y capacidad para diseñar e implementar de manera sostenida programas de promoción genérica, salvo casos excepcionales como el del aguacate.
2. Se carece de los mecanismos institucionales y organizacionales que permitan impulsar el diálogo entre actores de las diferentes redes de valor acerca de las condiciones de mercado y la necesidad de crear programas de promoción, negociar la representación paritaria en los órganos de dirección y ejecución, impulsar refrendos para determinar el nivel de aceptación de dichos programas, definir y operar los mecanismos para el cobro obligatorio de cuotas y, finalmente, para ejecutar los programas de promoción.
3. Debido a lo anterior, y con la excepción de los casos del aguacate y en menor medida del mango, existe una total dependencia de fondos gubernamentales para diseñar e implementar programas promocionales de mediano y largo plazo y, sobre todo, adecuados a las necesidades de las cadenas productivas, más que del gobierno para posicionar su imagen pública. Considérese que los programas de promoción genérica deben ejecutarse a lo largo de varios años para obtener impactos significativos, razón por la cual se necesitan mecanismos de financiamiento que permitan la planificación y la ejecución de tales programas por largos períodos. En Estados Unidos, por ejemplo, existen productos que se han estado promoviendo de manera ininterrumpida desde los

años cincuenta. Por su parte, el aguacate mexicano, uno de los más exitosos en los mercados de exportación, tiene por lo menos 17 años de esfuerzos de promoción continua que lo han posicionado como uno de los *mejores del mundo*. De igual manera, el mango mexicano exportado al mercado estadounidense se ve beneficiado por la promoción e investigación realizada por la National Mango Board (NMB) con las cuotas aportadas a razón de 75 centavos de dólar por libra, cobrados en frontera o pagadas directamente al Consejo para el caso del mango cultivado nacionalmente²⁰.

Debido a estos fallos, la gran mayoría de los productores agropecuarios mexicanos se ven excluidos de los beneficios que potencialmente se podrían obtener de la promoción genérica. Al respecto, los resultados de evaluaciones de beneficio/costo reportadas por investigadores en una amplia gama de productos agrícolas promovidos, están en el rango de 4:1 a 6:1, lo que indica que por cada dólar gastado, al menos de 4 a 6 veces esa cantidad se genera en nuevos ingresos, ganancias o "excedentes económicos" para la industria (Ward, 2006; Wohlgenant, 2006). Esta regla parece ser razonablemente robusta con una relación beneficio/costo reportada para la carne de bovino, 5.6:1; carne de cerdo, 4.8:1; lácteos, 4.6:1; flores, 6.6:1; ciruelas pasas, 2.7:1; huevos, 4.7:1 y naranjas procesadas, entre 2:1 a 4:1, según los modelos y el período de análisis (AMS-USDA, 2005; Capps, Bessler y Williams, 2003; Alston et al., 1998; FPO, 2005; Kaiser, 2005; Reberte, Schmit y Kaiser, 1996; Ward, 2004).

El valor potencial de los programas de promoción genéricos difiere dependiendo del entorno de cada Red de Valor en particular. Blisard y Blaylock (1989) afirman que tales programas funcionan mejor cuando:

- Hay un gran número de productores que pueden ofrecer un producto agropecuario globalmente homogéneo y sus productores por separado no tienen posibilidad de diferenciar y promover sus propios productos.

²⁰ La aportación de cuotas genera derechos de participación en el Consejo de Administración del NMB el cual se integra por ocho importadores, siete productores extranjeros (tres de ellos mexicanos), dos productores nacionales y un gestor (Consejo vigente para 2017-2019).

- El producto no tiene grandes extremos en la diferenciación de marca, aunque las marcas pueden existir conjuntamente con programas genéricos.
- Los productores tienen objetivos de marketing bien definidos al diseñar e implementar publicidad genérica.
- La industria no está monopolizada por unos pocos grandes jugadores cuyos objetivos están en conflicto con los de la industria total.
- Existe un mecanismo equitativo para cobrar cuotas a todos los que se benefician de los programas.

Si bien el crecimiento de la demanda total de un producto agrícola se logra más fácilmente mediante la promoción genérica (Ward, 2006), es importante tener presente que hacer crecer la demanda no sólo implica un mayor nivel de consumo en términos físicos, sino también que el consumidor pague más por un producto. Por ejemplo, el caso de las Peras USA promovidas en el mercado mexicano es ilustrativo, pues si bien el tamaño de mercado decreció ligeramente al pasar de 107,000 a 103,000 toneladas entre 1994 y 2011, el valor de mercado pasó de 20 a 70 millones de dólares en el mismo período. La inversión en promoción ha representado entre 1.0 y 1.5 % del valor de las ventas (Grupo PM, 2016)²¹.

La corrección de los fallos señalados no sólo resulta relevante para crear demanda en los mercados de exportación, sino también en el mercado interno, sobre todo en un contexto de creciente fortalecimiento y dinamismo del canal supermercado, y mayor competencia por el espacio de anaquel con productos importados²².

²¹ Conferencia dictada por el Director del Grupo PM. Universidad Autónoma Chapingo. Noviembre del 2007.

²² Mientras en 1996 había en el anaquel de percederos de los supermercados 138 diferentes frutas y verduras, en 2015 había 258. Por su parte, las Tasas de Crecimiento Media Anual de este canal crecieron 17 % en 2006, 8 % en 2010, 6.7 % en 2013, vs el crecimiento menor al 2 % de la economía (Grupo PM, 2016).

6. Información de mercados

Una de las máximas de una negociación eficaz y eficiente es que no se consigue lo que se merece, sino lo que se negocia (Ury, 1993). Y además del poder – que lo puede dar la escala, la calidad...– y claridad de objetivos, un elemento fundamental para obtener un resultado ganar-ganar es la información. En el ámbito del sector agropecuario, la información de mercados sobre precios a lo largo de la cadena producción-consumo, volúmenes disponibles, estacionalidad, calidades, entre otras, está muy fragmentada, es poco confiable o es asimétrica, es decir, una de las partes que intervienen en los procesos de compra-venta no cuentan con la misma información que la otra sobre el producto, servicio o activo objeto de la compraventa. Esta situación conduce a un fallo de mercado que proporciona un resultado económico ineficiente, sobre todo para el primer eslabón de la cadena.

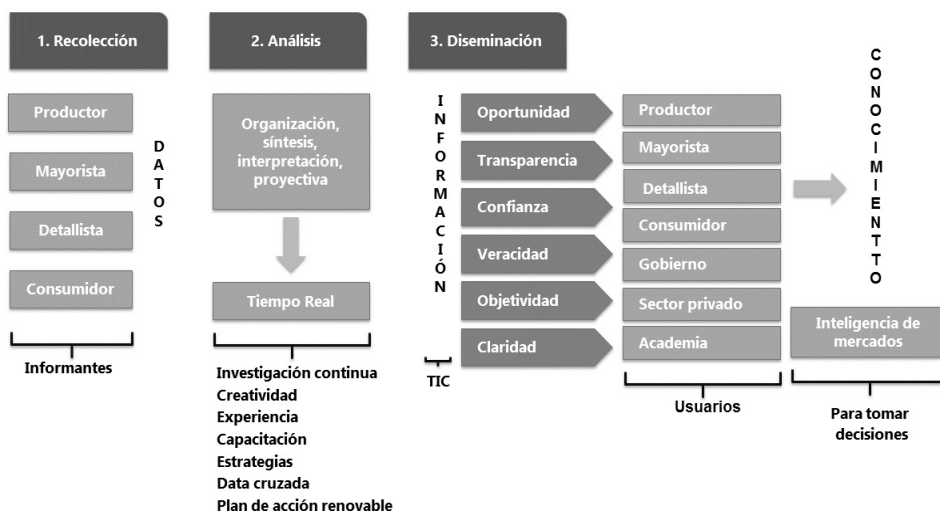
Por ejemplo, si cualquiera de los actores de una red de valor desea conocer la forma como se integra el precio de un determinado producto agroalimentario a lo largo de la cadena producción-consumo, debe recurrir a los datos que generan cuatro diferentes instituciones, a saber:

1. El Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP). Genera y publica los precios pagados al productor primario.
2. Sistema Nacional de Información e Integración de Mercados (SNIIM). Genera y publica el comportamiento de los precios al mayoreo a partir del monitoreo de las diferentes Centrales de Abasto.
3. Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO): Monitorea los precios máximos y mínimos de menudeo de más de dos mil productos para diferentes ciudades y formato de establecimientos comerciales.
4. Apoyos y Servicios a la Comercialización (ASERCA). Informa sobre los precios físicos y de futuro de productos agropecuarios en mercados nacionales y extranjeros en sus diversas modalidades.

Además de la fragmentación, otra de las debilidades del “Sistema” de Información de Mercados existente es que si bien se cubre la fase de recolección, se falla a la hora del análisis y disseminación, de tal suerte que permita

tomar mejores decisiones por parte de los diferentes actores de las redes de valor (Figura 6).

Figura 6.
 Componentes de un sistema de información de mercados agrícolas (IICA, 2016)



Con respecto a la disseminación de información, especialmente relacionada con el mercado, la evidencia disponible muestra que las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) tienen efectos significativos sobre la productividad agrícola, al reducir las disparidades y brechas de información, lo cual incide en la habilidad y capacidad de los agricultores para negociar mejores precios o términos de venta más atractivos.

Las mejoras clave se derivan de factores tales como mejor información acerca de los servicios financieros, provisión de datos relacionados a la agricultura, pronósticos del tiempo y un mayor acceso a información relacionada a los mercados (López et al., 2017).

7. Desarrollo organizacional

Si algún tema refleja con toda elocuencia la obsolescencia de las políticas públicas hacia el campo es, precisamente, el de la organización. Así, de las cuatro millones de Unidades de Producción con actividad agropecuaria, solamente 2.4 % están integradas a grupos u organizaciones para gestionar servicios, como crédito, ahorro, seguro, asesoría técnica, comercialización y compra de insumos (INEGI, 2007). Ello significa que más del 97 % de las UPR de México realizan sus operaciones de compra-venta en forma individual, y su poder de negociación depende más de la escala que hayan logrado acumular (vía compra, renta, aparcería o coordinación horizontal entre familias), que de la acción colectiva entre pares. El que la mayor proporción de las UER comercialicen su producción agrícola y ganadera vía intermediarios (Cuadro 5), es un síntoma de la baja cooperación prevaleciente en el campo mexicano. “Esta situación provoca elevados costos de transacción y fuertes inequidades en las cadenas comerciales, generando lujos de extracción del excedente económico hacia sectores de alta rentabilidad (multinacionales, especulación, agroindustria a gran escala), en espacios no rurales” (Oliver y Tacuba, 2017).

Cuadro 5.
Canales de venta de los productos agropecuarios

Unidades de producción	Intermediario	Directo al consumidor	Empacadora, industria/rastro	Central de abasto	Centro comercial o supermercado	Otro país	Otro
Agrícolas*	42 %	20 %	9 %	2 %	1 %	0.1 %	3 %
Ganaderas*	59 %	39 %	4 %	1 %	1 %	0.3 %	5 %

Nota: * Las respuestas no son excluyentes, ya que cada unidad puede vender a más de un canal.

Fuente: ENA_INEGI, 2014.

En México no se han podido consolidar muchas –más de las pocas que ya existen– organizaciones económicas rurales fuertes centradas en el desarro-

llo de los pequeños y medianos productores,²³ en virtud de que la acción colectiva en el sector rural “ha sido siempre el resultado de la imbricación entre estructuras partidarias y organización social” (Garretón, 2013). En efecto, en un análisis realizado por De Grammont y Mackinlay sobre la organización surgida en el campo entre 1938 y mediados del 2000, se logran identificar tres oleadas, cada una con sus peculiaridades definidas por las contradicciones y conflictos vigentes en su momento.

La primera oleada corresponde al predominio del corporativismo, que logró absorber a la mayoría de las nuevas organizaciones y aniquilar a las que no aceptaban la existencia del monopolio partidario del PRI. La segunda se dio con la crisis de representación del corporativismo, pero todavía en el marco del Estado de bienestar, con el fortalecimiento de las organizaciones independientes y autónomas. La tercera se manifestó bajo el impulso de la globalización y la transición democrática, con dos procesos divergentes: organizaciones que optan por vincularse con los partidos políticos para impulsar sus demandas y otras que buscan crear sobre la base de la autonomía, la autogestión y la creación de redes sociales (De Grammont y Mackinlay, 2006).

Así, salvo casos excepcionales, las organizaciones campesinas han optado por subordinarse totalmente a los partidos y al Estado, o bien mantienen cierta autonomía relativa, pero establecen estrechas relaciones con los mismos, al asumir que sólo con su apoyo se pueden cambiar las reglas y las instituciones que rigen la sociedad, además de poder acceder a los generosos subsidios y recursos de fomento que se reparten discrecionalmente vía diferentes programas gubernamentales (De Grammont, 2008; Martínez, 1991). En realidad, “este modelo parte de la desconfianza hacia la ciudadanía y de quienes, al no canalizar sus intereses a través del sistema corporativista, amenazan su estabilidad. De hecho, el gran mito fundacional de nuestro sistema es que, sin el sistema corporativista, reinará la inestabilidad y la violencia” (Canales, 2015).

²³ Entendemos al desarrollo en el sentido de Alain Touraine (1978) como el “conjunto de acciones que hacen pasar a una colectividad de un tipo de sociedad a otro, definido por un grado más alto de intervención de la sociedad sobre ella misma” (Martínez, 1991).

Si bien este enfoque pudo haber sido funcional en la etapa revolucionaria y posrevolucionaria de México (marcada por la fragmentación, la violencia derivada de las pugnas constantes entre facciones, regiones y grupos de interés), así como en un marco de fuerte intervención del Estado en la economía rural²⁴; en el nuevo contexto de liberalización, de transición democrática y descentralización de poder, ya no resulta viable y sólo contribuye a profundizar la situación de pobreza e inserción precaria de los pequeños y medianos productores en las redes de valor.

El mejor contraste de los efectos indeseables de la imbricación entre las estructuras partidarias y la organización de los pequeños y medianos productores lo constituye el caso de los grandes productores de Sinaloa y Sonora, los cuales han logrado edificar una sólida estructura organizacional, económica y gremial. En efecto, en el primer estado, los agricultores privados han logrado conformar diez asociaciones agrícolas que representan a más de 30,000 agricultores; estas asociaciones, a su vez, integran la poderosa Confederación de Asociaciones Agrícolas del Estado de Sinaloa (CAADES) cuya misión es "Representar y defender los intereses de los productores agrícolas, nacional e internacionalmente, direccionando las acciones en la creación y generación de valor con enfoque de mercado, para lograr certidumbre, permanencia, competitividad y rentabilidad del sector". A través de cada una de las asociaciones y de la propia CAADES, los productores tienen acceso a una mezcla de servicios que incluyen: financiamiento, seguro, cobertura de precios, comercialización de granos; compras consolidadas de fertilizantes, semillas, agroquímicos, diésel centrifugado, maquinaria, equipo y herramientas; investigación y transferencia de

²⁴ Hasta finales de los noventa, el crédito era otorgado al ejido por el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) teniendo como única garantía de pago la cosecha esperada. Adicionalmente, todos los acreditados debían contratar un seguro agrícola a una institución del gobierno: la Aseguradora Nacional Agrícola Ganadera y Ejidal (ANAGSA). Por su parte, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) compraba las cosechas de granos a un precio de garantía establecido. Considerando que una proporción importante del crédito se otorgaba en especie, el propio banco oficial celebraba arreglos contractuales con las empresas productoras de insumos: si se trataba de fertilizantes o semillas, las paraestatales Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX) y la Productora Nacional de Semillas (PRONASE) los proveían; si se trataba de insecticidas o herbicidas las empresas privadas los abastecían, previo acuerdo con el banco (Muñoz, et al., 2010).

tecnología, asesoría fiscal, certificación de buenas prácticas, promoción de los productos en los mercados internacionales, defensa en general del interés de los productores, entre otros.

Un factor determinante para el logro de este nivel de desarrollo organizacional ha sido la autonomía, logro que no ha sido fácil alcanzar y tampoco mantener. Así, desde 1932, año de promulgación de la primera ley de Asociaciones Agrícolas, hasta 1954, fueron constantes las pugnas entre los productores y sus organizaciones con el poder político para independizar las iniciativas de los organismos de los intereses políticos del Estado, así como de poner freno a la utilización de las asociaciones y de la CAADES como plataforma política, por parte de los agricultores. En 1937 se establece que los miembros y empleados de la federación, el estado y los municipios quedaban impedidos para ocupar cargos directivos, y hasta 1954 se define a las asociaciones de agricultores como públicas y autónomas (Aguilar y Romero, 2011)²⁵.

En el caso de Sonora, en 1966 se conformó la Asociación de Organismos de Agricultores del Sur de Sonora, A.C. (AOASS) por siete organizaciones de productores privados de gran tradición que a su vez agrupan alrededor de 1,440 productores agrícolas activos que cultivan un promedio anual de 136,000 ha de riego. Las siete organizaciones integradas son: Asociación de Productores de Navojoa (APRONSA), creada en 1954; Unión de Crédito Agrícola de Huatabampo (UCAH), fundada en 1954; Unión de Crédito Agrícola del Mayo (UCAMAYO), creada en 1933; Unión de Crédito Agropecuario e Industrial del Valle del Yaqui (UCAIVYSA), fundada en 1966; Unión de Crédito Agrícola del Yaqui (UCAY), fundada en 1942; Unión de Crédito Agrícola de Cajeme (UCAC), creada en 1944; Asociación de Agricultores del Valle del Yaqui (AAVYAC), fundada en 1963 y Grupo Cajeme. A través de esta red de organizaciones, los agricultores reciben

²⁵ Sin embargo, dado el poder económico y político logrado por CAADES, en un contexto de creciente polarización política estatal y nacional, ha llevado a situaciones de división alentadas por la influencia oficial en los procesos de sucesión, a tal grado que una de las Asociaciones más fuertes (La AARC) decidió dejar de pagar cuotas a la CAADES, lo que ha afectado las finanzas y la operatividad de esta representación sectorial porque se trata de la asociada de mayor aportación financiera. Esta situación de conflicto también es resultado de la creciente asimetría de poder entre los productores de granos y hortícolas, y en donde los primeros perciben trato desigual de su organización en los procesos de negociación ante el Estado.

una mezcla de servicios como crédito, seguro, comercialización, almacenamiento, venta de fertilizantes, agroquímicos y semillas, entre otros.

La principal diferencia en cuanto al modelo organizacional seguido por los pequeños y grandes productores estriba en que los segundos han logrado erigir –no sin problemas y aún con debilidades por afrontar– una “asociación autónoma de personas, unidas en forma voluntaria, para satisfacer necesidades en común mediante una empresa, de propiedad conjunta y gestión democrática”. Por su parte, los primeros sólo *han sido organizados para votar, no para producir*, tal como lo dijera alguna vez Oscar Brauer Herrera, Secretario de Agricultura durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez, allá por los años 70.

Entre los pocos ejemplos de organizaciones de pequeños productores que agrupan a ejidatarios y comuneros que han logrado configurar una mezcla de servicios igualmente atractiva para sus asociados, destacan algunas en la Red de Valor café tales como la Coordinadora Estatal de Productores de Café de Oaxaca (CEPCO), la Cooperativa “Tosepan Titataniske” en Puebla, la Unión de Comunidades de la Región del Istmo (UCIRI), en Oaxaca, entre otras. Y al igual que en el caso de las organizaciones de agricultores sinaloenses y sonorense, estas organizaciones cafetaleras han logrado mantener su autonomía frente a los partidos, aunque establecen relaciones con ellos como espacio de socialización de problemas.

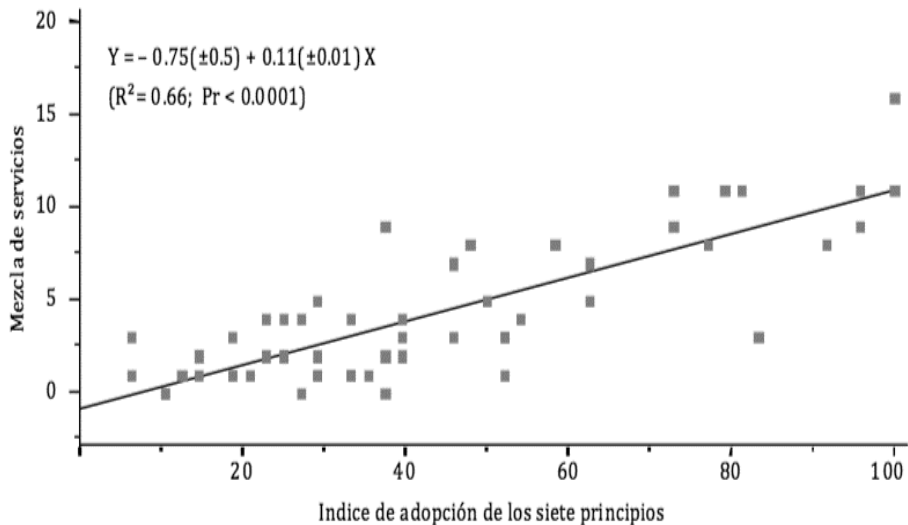
En términos generales, hay consenso en torno al tipo de organización que se requiere para el campo mexicano y que es, de hecho, el modelo seguido por CAADES y la AOASS. Así, Muhammad Yunus, Premio Nobel de la Paz 2007, conocido como el banquero de los pobres, afirma que “actualmente hay un solo tipo de empresas en la teoría del capitalismo: las empresas con fines de lucro”, y propone incorporar un segundo tipo de empresas: “las empresas destinadas a hacer el bien a la gente” y a las cuales llama ‘empresas sociales’. Se trata de un tipo de empresa en la que sus dueños no cobran dividendos y que están hechas como para no perder dinero, de manera que puedan devolver sus inversiones originales, tanto a sus socios como a los acreedores. “Es una empresa sin pérdidas y sin utilidades: ni gana, ni pierde” (Yunus, 2011). Su razón de ser se justifica en la medida en que mejoren las condiciones de vida de la población rural y de sus socios mediante los servicios con valor agregado, ofrecidos.

En palabras de Víctor Suárez (2009), “se trata de la empresa campesina, empresa comunitaria, empresa social, entre cuyas características se encuentran las siguientes: propiedad colectiva, un socio un voto, autogestión, capitalización de los participantes, servicios al costo, control colectivo, información y educación. Asume diversas figuras jurídicas y generalmente se articula a redes regionales, estatales y nacionales así como a un sistema de iniciativas económicas conformando verdaderos corporativos campesinos”. A nivel internacional, a esta modalidad se le conoce como cooperativa y se rige por siete principios, a saber: gestión democrática, participación económica de los socios, educación e información, interés por la comunidad, autonomía e independencia, adhesión libre, voluntaria y abierta, y cooperación entre organizaciones (ACI, 2010).

La pertinencia y eficacia de estos principios ya fue validada en un contexto como el de las organizaciones rurales mexicanas (Muñoz et al., 2012). En efecto, a partir de la selección de una muestra aleatoria de 75 organizaciones localizadas a lo largo y ancho del país y en diferentes redes de valor, se evaluó la relación existente entre el desempeño organizacional y la adopción de los siete principios; los resultados indican correlación entre ambas variables: a mayor adopción de los siete principios, mayor diversidad de servicios ofrecidos a los socios y viceversa (Figura 7).

En virtud de que la organización es un asunto que implica *dilemas sociales*, es decir, “situaciones en las que los individuos deben elegir acciones en contextos de interdependencia, en las que cada individuo si decide elegir estrategias con base a un cálculo de maximización material individual a corto plazo, sus acciones producen un resultado subóptimo en comparación al que obtendría si cooperara con el colectivo” (Poteete et al., 2010), necesariamente debe ser facilitada, pero siempre con miras a detonar y consolidar la “asociación autónoma de personas, unidas en forma voluntaria, para satisfacer necesidades en común mediante una empresa, de propiedad conjunta y gestión democrática”.

Figura 7.
Correlación entre el grado de adopción de los siete principios
y la mezcla de servicios



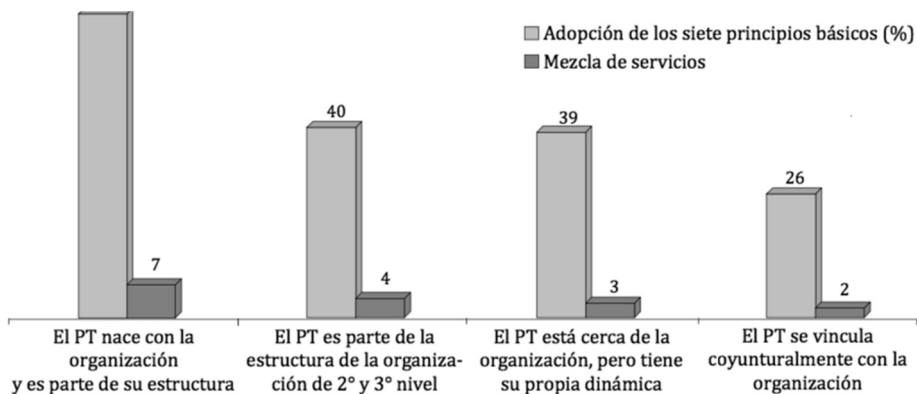
Fuente: Muñoz et al., 2012.

Al respecto, si bien son múltiples los programas gubernamentales implementados con el propósito de impulsar el desarrollo organizacional en el campo mexicano, la mayoría parten del supuesto de que las organizaciones ya tienen resuelto uno de los requisitos básicos para empezar a ser conceptualizadas como empresas: la existencia de una estructura técnica-operativa mínima, diferente a la estructura formal, representada por el consejo de administración, y la definición de un plan estratégico que oriente el rumbo de la organización. Lo cierto, sin embargo, es que 72 % de las organizaciones carece de dicho plan y no existe separación de funciones directivas y gerenciales o no se cuenta con tal estructura (Muñoz et al., 2012).

Y a pesar de la recurrencia de programas gubernamentales que plantean la canalización de subsidios para financiar temporalmente dicha estructura, casi todos asumen la idea de que dicha estructura debe ser externa; incluso se

prohíbe explícitamente la asociación entre los profesionistas pagados con recursos públicos y la organización. Sin embargo, los hallazgos resultantes de la investigación realizada en la muestra aleatoria de 75 organizaciones demuestran que mientras más estrecha es la relación entre los profesionistas—llamados en dicha investigación como *personal técnico*— y la organización, mayor es la consolidación organizacional en términos de adopción u observancia de los siete principios, diversidad de servicios ofrecidos a los socios y mayores precios pagados a socios (Figura 8).

Figura 8.
Relación entre el tipo de vínculo del profesional técnico y el desarrollo organizacional



Fuente: Muñoz et al. (2012).

Por tanto, bien podría pensarse en un Programa que subsidie en un horizonte de tres a cinco años, la estructura técnica/gerencial de las organizaciones y cuyos indicadores de evaluación puedan ser fácilmente verificados, a saber:

1. Grado de aplicación de los siete principios organizativos básicos.
2. Mezcla de servicios ofrecida a los productores, distinguiendo entre socios y no socios.

3. Alcance o cobertura de cada servicio, diferenciando a los socios de los no socios.
4. Nivel de precios pagados al productor por sus productos, o de ahorros logrados por los insumos o servicios ofrecidos.

En suma, el precario nivel organizativo de los pequeños y medianos productores, en particular los ejidatarios y comuneros que detentan 76% y 53 % de los terrenos y superficie rural del país, respectivamente (INEGI, 2016), constituye un serio obstáculo para aspirar a mayores niveles de desarrollo en el campo, superar la ingente pobreza de una proporción importante de este segmento de población, aumentar el poder de negociación para mejorar las condiciones de inserción en los mercados y reducir el carácter regresivo del gasto público hacia el campo.

8. Sanidad e inocuidad

El argumento económico para la intervención del gobierno en cuestiones fito y zoonosanitarias, así como en la inocuidad, es por la necesidad de corregir las fallas del mercado que surgen de las asimetrías de información y las fallas de coordinación en este tipo particular de actividades. De manera general, la solución a este problema es aquella que opera a una escala espacial mayor y requiere de coordinación entre fincas (López et al., 2017).

Aunque México mantiene un estatus fito y zoonosanitario que es considerado superior al de los países vecinos de la frontera sur, al interior del territorio existen diferentes niveles: es muy elevado en la zona norte, y de serio riesgo de pérdida de patrimonio en la zona sur; por lo que se puede calificar como un patrimonio fito y zoonosanitario desfavorable a nivel del país. Esta situación se manifiesta por la prevalencia o aparición de enfermedades que merman la calidad de los productos con potencial exportador e inclusive de aquellos orientados al mercado nacional, pero que requieren la movilización interestatal.

Estos contrastes regionales son resultado de no considerar las diferencias entre estratos de productores analizados anteriormente, así como tampoco las

asimetrías en desarrollo organizacional entre los productores de las regiones norte, centro y sur, tal como se hizo notar en el tema organizacional. Y es que si en algún tema se manifiesta con elocuencia la importancia de la acción colectiva, es en la sanidad e inocuidad, pues las plagas y enfermedades no conocen fronteras y no distinguen entre un productor que adopta los más elevados estándares y otro, vecino del primero, que no lo hace.

Dos factores adicionales que contribuyen a explicar este estado de cosas son los siguientes:²⁶

En primer lugar destaca el arreglo institucional prevaleciente desde 1996, que establece la operación del control fito y zoonosanitario a través de convenios de concertación entre el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y organismos auxiliares de sanidad vegetal (OASV) en el caso agrícola, de fomento y protección pecuaria (CEFPP) para la protección pecuaria, y de sanidad acuícola (CESA), en el caso acuícola.

Estos procesos (basados en los principios de descentralización, cofinanciamiento y atención a la demanda de los productores) no contemplaron conservar las estructuras mínimas adecuadas para cumplir con las responsabilidades indelegables –como la vigilancia fitosanitaria de plagas cuarentenarias y exóticas, la supervisión normativa, el control de la movilización de productos regulados y la planeación estratégica–, así como tampoco de mantener una estructura base de personal, motivada en principios de calidad del servicio. Por el contrario, el esquema de reducción burocrática se basó en los programas de retiro voluntario, lo que provocó la salida de personal, generalmente preparado para cumplir sus labores, afectando sensiblemente la calidad del servicio oficial. Este proceso de reducción de personal y recursos ha sido el principal obstáculo para la creación de estructuras estatales del Servicio Nacional de Sanidad Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA).

Otra deficiencia institucional se presenta en la inexistencia de una instancia que lleve a cabo el monitoreo de los recursos que administra el Fideicomiso

²⁶ Los argumentos empleados en este apartado fueron tomados íntegramente de FAO-SAGARPA, 2012.

Fondo de Fomento Agropecuario de los Estados (FOFAE), para el caso específico de los programas de sanidad e inocuidad agroalimentaria. Por tanto, el arreglo institucional prevaleciente conlleva a que el SENASICA se vea limitado a ejercer una conducción estratégica de las acciones fitosanitarias del país. Este arreglo institucional inadecuado es una de las causas de la reducida capacidad operativa para desplegar una estrategia fito y zoonosanitaria efectiva.

En segundo lugar, destaca la reducida capacidad operativa de las instituciones formales para desplegar estrategias efectivas. Así, las instituciones responsables de desplegar una estrategia fito y zoonosanitaria tienen una reducida capacidad operativa. La primera causa de esta situación es que la planeación de la política sanitaria no está orientada a objetivos y metas. Por el contrario, ésta se realiza con base en planes de trabajo anual que no corresponden a procesos de planeación estratégica con visiones de mediano y largo plazo, de manera que orienten la planeación operativa anual. Esto ha reducido el potencial de los recursos de los programas para incrementar su eficacia en términos de mayores impactos económicos, comerciales y fito-zoonosanitarios²⁷.

El esquema actual de la asignación de recursos reduce la posibilidad de orientarlos hacia las prioridades sanitarias nacionales, debido a que una importante proporción de las decisiones sobre el destino de los presupuestos se realiza en el ámbito estatal y, principalmente, en cada comité sanitario estatal. Este enfoque limita las posibilidades del SENASICA para incidir adecuadamente en la orientación de los recursos hacia las prioridades nacionales, además de no prever la atención con un enfoque regional de los problemas fito-zoonosanitarios para resolver las externalidades negativas que las plagas y enfermedades pueden generar entre estados y regiones del país.

Otra causa de la reducida capacidad operativa para desplegar una estrategia fito y zoonosanitaria efectiva es la insuficiente infraestructura física y personal para instrumentar los controles. Aunque se han tenido importantes avances en la infraestructura de inspección y vigilancia y las plantas de control biológico,

²⁷ Un ejemplo del desconocimiento de la importancia de controles sanitarios por las UER se observa en la región citrícola de la región del Golfo. En dicha región las huertas de las UER con baja rentabilidad, son abandonadas, lo que representa focos de infección, desde donde se propagan las enfermedades con mayor facilidad a las UER que continúan con su actividad productiva.

existen claras falencias, puesto que los laboratorios existentes no son suficientes para certificar los procesos de inocuidad en todos los productos de exportación, principalmente porque la mayoría de ellos están destinados a los procesos sanitarios pecuarios, y sólo once se encuentran en los procesos de sanidad vegetal e inocuidad.

Asimismo, existen limitados incentivos para realizar acciones de mejora sanitaria. La poca conciencia acerca de la importancia de los controles fitosanitarios es una expresión de las carencias de información o del desconocimiento de los productores sobre la seriedad de los problemas que podrían causar al ser humano, al medio ambiente y a la rentabilidad de sus UER un problema de índole sanitario. Lo anterior, aunado a los bajos incentivos para realizar acciones de mejora sanitaria, conlleva a que el productor no tenga interés en controlar plagas y enfermedades en sus predios, pues el mercado nacional de productos agropecuarios no impone exigencias de calidad certificada a los productos, sino que sólo se limita a observaciones organolépticas. Por ello, a menos que los productores accedan al mercado en las cadenas de supermercados, grandes centrales de abastos o exporten, no tienen mayor interés en controlar plagas y enfermedades fito y zoonositarias.

9. Uso eficiente del agua

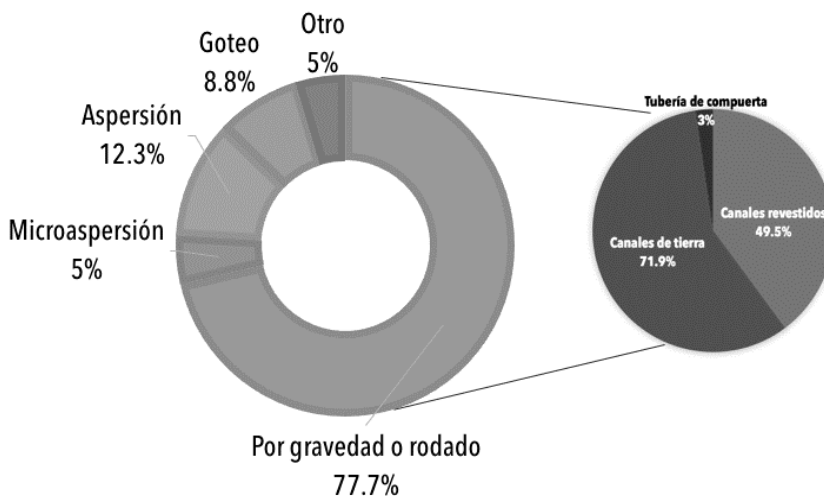
En la agricultura se ocupa 77 % del agua dulce disponible en México, pero solamente 17.6 % de las unidades de producción tienen superficie agrícola de riego con aproximadamente 6.5 millones de hectáreas, de las cuales 3.3 millones corresponden a 86 distritos de riego (DR) y las 3.2 millones restantes a más de 40,000 unidades de riego (UR)²⁸ (ENA, 2014; CNA, 2016). Debido a que los DR

²⁸ Los DR son proyectos de irrigación desarrollados por el Gobierno Federal desde 1926, año de creación de la Comisión Nacional de Irrigación, e incluyen diversas obras, tales como vasos de almacenamiento, derivaciones directas, plantas de bombeo, pozos, canales y caminos, entre otros. Por su parte, las UR son áreas agrícolas con infraestructura y sistemas de riego, distintas de los distritos de riego y por lo general de menor superficie que éstos. Pueden integrarse por asociaciones de usuarios u otras figuras de productores organizados, que se asocian entre sí para prestar el servicio de riego con sistemas de gestión autónoma y operar las obras de infraestructura

y UR se diseñaron para el riego por gravedad, en ocasiones sólo se construyeron las redes de canales y drenes principales, quedando las obras parcelarias a cargo de los usuarios; lo anterior, sumado al deterioro de la infraestructura acumulado en varias décadas por la insuficiencia de recursos económicos para su conservación y mejoramiento, propiciaron una baja eficiencia promedio de aplicación, estimada en 60 % (IMTA, 2010).

En efecto, esta baja eficiencia puede explicarse por la poca tecnificación de los sistemas de riego, toda vez que más del 77 % de las UER utilizan uno de los tipos de irrigación menos eficiente: por gravedad o rodado, y conducen el agua principalmente a través de canales de tierra (Figura 9).

Figura 9.
Tipo de irrigación utilizado en México



Nota. Las sumas no dan 100 % porque cada unidad de producción puede utilizar más de un sistema de riego.

Fuente: ENA, 2015.

hidráulica para la captación, derivación, conducción, regulación y distribución y desalojo de las aguas nacionales destinadas al riego agrícola (CNA, 2016).

Uno de los indicadores que da cuenta de la baja eficiencia en el uso del agua es la productividad económica, medida por el valor económico obtenido de la producción agropecuaria por m³ de agua. Así, para los DR este indicador promedio es de \$4.17/m³, y para las UR es de \$5.03/m³, aunque se presentan grandes variaciones entre regiones hidrológicas y entre DR, siendo la menor de \$1.99/m³ y la mayor de \$7.0/m³ (CNA, 2016). Una referencia que da cuenta de la brecha de mejora posible es el indicador promedio ponderado, calculado por el IMTA (2010), de \$8.49/m³ al considerar el efecto de la tecnificación del riego para 14 estados. Asimismo, al determinar la cantidad de nitrógeno que se lixivia por efecto de la baja eficiencia de riego, se estimó en 36 % menor como resultado de la tecnificación de los sistemas de riego, lo cual se traduce en menos contaminación del suelo y cuerpos de agua.

Entre las causas principales que suelen argüirse para explicar esta baja eficiencia en el uso de este vital líquido está la gratuidad del agua para riego y el subsidio a la tarifa eléctrica.

En lo que respecta a la gratuidad, resulta que no obstante ser el sector agrícola, pecuario y acuícola el que concentra el 64 % del total de los títulos de concesión o asignación inscritos en el Registro Público de Derechos de Agua, el pago de derechos por explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales al amparo del título de concesión, autorización o permiso otorgado por el Gobierno Federal, sin exceder el volumen concesionado, es igual a cero pesos/m³. Y cuando se excede del volumen concesionado, se paga una cuota 87 veces menor que la pagada por otros sectores en la zona más cara para aguas superficiales y subterráneas. Considerando que el indicador “el agua paga el agua” calculado por la CNA a nivel nacional es de 0.73 -lo cual indica que al menos para 2015 la recaudación brindó los recursos suficientes para financiar las actividades de gobierno y gobernanza del agua (CNA, 2016), ello significa que la sociedad en su conjunto está pagando caro la ineficiencia de los sistemas de riego agrícola.

En cuanto a la tarifa eléctrica, y bajo el supuesto de incentivar los procesos primarios de las actividades agrícolas, se otorga un subsidio implícito en las tarifas de electricidad para el bombeo de agua para uso agrícola (tarifa 09) que

representa aproximadamente el 64 % del costo real de la generación y distribución de energía (FAO, 2012), y que en los hechos puede llegar a representar una disminución de hasta 90 % en el pago de energía eléctrica.

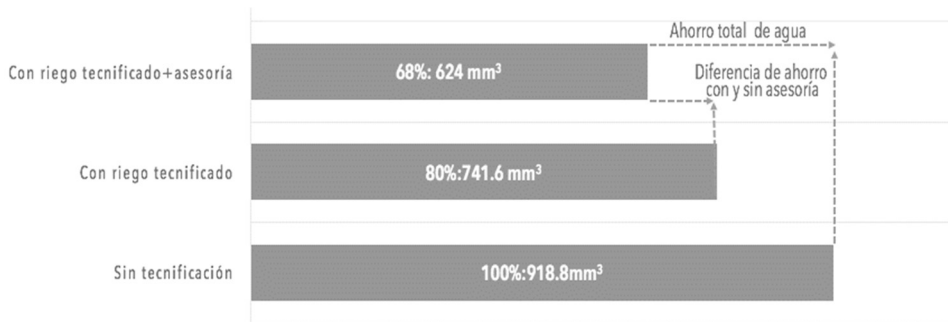
Esta situación de gratuidad y subsidio han derivado en incentivos limitados para mejorar la eficiencia del uso del agua y reducir las pérdidas de ésta, además de ser un subsidio altamente regresivo al concentrarse en el 10 % de aquellos productores con mayor superficie de riego y consumo. Al existir un precio distorsionado que no se incorpora al costo real del uso del agua, se incentiva la sobreexplotación de las aguas subterráneas, se desalienta la inversión en tecnologías de riego más eficientes y se reorienta el agua alejándola de las actividades con mayor rentabilidad económica (OCDE, 2013a). Estudios muestran que la eliminación de los subsidios a la electricidad, a la par de incentivos para la adopción de tecnologías conducirían a una reducción del 15 % en la extracción de agua en el corto plazo, y una reducción del 19 % en el largo plazo (OCDE, 2013b).

Una buena práctica que ya ha demostrado eficacia la constituye el Programa de Tecnificación de Riego en el que participan conjuntamente la SAGARPA, el FIRA, los productores y las empresas desarrolladoras de proyectos de tecnificación de riego que participan en el diseño hidráulico, eléctrico y agronómico, obra civil, instalación del equipo y acompañamiento técnico en todo el proceso (Caballero, 2018). La mezcla de recursos entre subsidios (43.5 %), crédito (34.2 %) y aportaciones directas (22 %) induce un fuerte elemento de pertinencia, mientras que la asesoría técnica mejora considerablemente la calidad del proceso, además de contribuir a garantizar que, en efecto, ocurra una mayor eficiencia en el uso del agua, pues la tecnificación por sí sola, no lo garantiza. En efecto, el IMTA (2010) estima que la diferencia en ahorro de agua entre la tecnificación, con y sin acompañamiento técnico, es hasta del 28 % en favor del primero (Figura 10).

En suma, esta situación de elevada ineficiencia en el uso de agua en la agricultura debe revertirse dadas las tendencias de incremento poblacional y de mayor variabilidad en la disponibilidad y calidad de agua ante el cambio climático. De acuerdo con las proyecciones de CONAPO, entre 2015 y 2030 la población del país se incrementará en 16.5 millones de personas, aunque las

tasas de crecimiento tenderán a reducirse. Este incremento de la población ocasionará la disminución del agua renovable per cápita a nivel nacional, la cual pasará de 3,692 m³/hab/año en 2015 a 3,250 en el 2030 (CNA, 2016).

Figura 10.
Requerimiento de agua calculados para 75,312 ha, antes de la tecnificación y después de la tecnificación



(mm=millones de metros cúbicos de agua, IMTA, 2010)

10. Agricultura familiar

Para la FAO (2014), las explotaciones agrícolas familiares son, con gran diferencia, la forma de agricultura predominante en el mundo: hay más de 570 millones de explotaciones agrícolas a nivel mundial, de las cuales más de 500 millones son granjas familiares que producen más del 80% de los alimentos del mundo, en términos de valor, y en conjunto, constituyen la fuente más importante de empleo.

Pero, ¿qué se entiende por agricultura familiar en los diferentes países, incluyendo a México?

Para el Departamento de Agricultura de Estados Unidos, las granjas familiares constituyen casi 99 % de las granjas estadounidenses y contribuyen con más del 89 % de la producción agrícola; se definen como aquellas donde el operador principal y las personas relacionadas con él por sangre, adopción o matrimonio, poseen más de la mitad de los activos del negocio agrícola o las acciones de la corporación (USDA-ERS, 2015). La escala promedio varía, dependiendo del cultivo: en granos y oleaginosas, desde 256 ha para maíz, hasta 405 ha para trigo; en frutas no cítricas, desde 50 ha para aguacate, hasta 170 ha para uvas; en frutas cítricas, desde 59 ha para limones, hasta 279 ha para naranjas; en berries, desde 30 ha para arándano, hasta 49 ha para fresa, y en hortalizas, desde 16 ha para calabazas, hasta 516 ha para lechugas en sus diferentes tipos (MacDonald et al., 2018).

En la Unión Europea, el 97 % de todas las explotaciones están en manos de una persona física; en la mayoría de los casos esta persona también es el administrador de la granja, y conjuntamente con los miembros de su familia la opera; sólo 16 % del trabajo agrícola total es realizado por trabajadores no familiares. Este tipo de granjas familiares comprenden el 69 % del suelo agrícola de la UE, y su tamaño medio asciende a 10 ha, frente a las explotaciones empresariales cuyo tamaño medio es quince veces superior (152 ha). Sin embargo, si bien todas las granjas pequeñas son familiares, también ocurre lo mismo para el 60 % las explotaciones de gran tamaño –100 ha o más–, que también se caracterizan por su modelo de organización y propiedad familiar (EC, 2013).

En el caso de México, SAGARPA y FAO (2012) caracterizaron la agricultura familiar (AF), y en términos generales asimilan los estratos 1, 2 y 3 del cuadro 2, anteriormente señalado, como los que integran la denominada AF, representando el 81.3 % del total. Y para determinar las unidades con potencial productivo, se usaron los siguientes criterios: que el valor de activos físicos de la unidades de AF estuvieran por debajo de la media nacional; que el ingreso bruto de las unidades (incluyendo al autoconsumo) fuera “preponderantemente” agrícola ganadero, silvícola, pesquero o acuícola; que el ingreso bruto promedio de las unidades no fuera superior al correspondiente a todas las unidades de la línea de base empleada y que el tamaño de la superficie fuera menor a las 15.5

ha. Con base en estos criterios, 49.6 % del universo estimado de AF tiene potencial productivo, lo cual representa el 39.6 % con respecto al universo total de unidades económicas rurales de todo el país, con un tamaño promedio de 4.7 ha, es decir, una superficie promedio por unidad cinco veces menor que el sector rural en su conjunto.

A partir de estos resultados se infiere que para estos organismos, agricultura familiar y pequeña escala son lo mismo, y no se concibe que una unidad de producción de mayor escala –digamos con más de 15 ha, que de acuerdo al Censo 2007 representan 10 % del total nacional– pueda ser familiar, independientemente de que su dueño y familia se involucren en la operación y sean propietarios de ella.

Con la intención de superar las limitaciones del trabajo de SAGARPA-FAO, Yúnez et al. (2013) situaron la agricultura familiar (AF) en México y para ello la definieron como “aquella unidad de producción agropecuaria y forestal que usa por arriba del 50 % de mano de obra familiar respecto al total de la fuerza de trabajo involucrada en estas actividades productivas”, y distinguieron entre la AF especializada (AFE) y la pluriactiva (AFP), siendo esta última la que obtiene menos del 50 % de su ingreso bruto total de las actividades agropecuarias y forestales, y la primera cuando ocurre lo contrario.

El resultado obtenido indica que considerando datos del Censo-2007, solamente 35.2 % de las 5.5 millones de unidades de producción existentes en 2007 eran familiares y que, conforme crece el tamaño de las unidades, el peso de las que son AF, disminuye, no existiendo unidades de producción de carácter familiar a partir de las 20 ha. Asimismo, de acuerdo con estos criterios, se estima que en 1991 la proporción de unidades familiares era de 83.5 %, por lo cual se infiere un drástico descenso de la agricultura familiar. Sin embargo, considerando datos de la Encuesta Nacional a Hogares Rurales de México, resulta que para 2007, el 57.9 % de los hogares rurales eran AF, 47 % AFE y 53 % AFP. Y a diferencia de los resultados obtenidos con el Censo, en este caso el peso de la AF aumenta ligeramente con respecto a 2002 y se observa una ligera tendencia a incrementarse la AFE.

Con esta forma de conceptualizar y cuantificar la AF, resulta que tanto en Estados Unidos como en el conjunto de los países que integran la Unión Europea ¡es más relevante este tipo de agricultura que en México! Estas diferencias se explican, en gran medida, porque sólo en México se asocia el factor de la escala, que por lo general es pequeña y pobre, con el carácter familiar de las unidades económicas; en el resto de países resulta más relevante el hecho de que sea la familia la que tome las decisiones diarias de operación, independientemente de la contratación de mano de obra, y que también controle la unidad a través de la propiedad de los activos.

Esta noción coincide con la que se ha generalizado para las empresas familiares, para las cuales se ha establecido que su carácter familiar se conserva si: 1) Se mantiene el control de la empresa por medio de una o varias familias, 2) Existe participación en la gestión o gobierno de la empresa a través de la dirección o mediante un consejo de familia, por ejemplo, y 3) Existe voluntad e intención de continuidad, lo que implica profesionalizar la toma de decisiones y pensar en la sucesión (Belausteguigoitia, 2012). Bajo esta concepción, más de 90 % de las empresas que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores tienen una clara representación familiar en el capital y en el control, y 99 % de la micro, pequeña y medianas empresas son familiares (KPMG, 2013). Y para el caso de la agricultura, bien se puede afirmar que también son familiares una proporción cercana al 100%.

A partir de esta concepción de empresa familiar, tres temas que merecen especial atención con respecto a la agricultura familiar en México, son el tema de la profesionalización, la sucesión y el de la escala.

En lo que se refiere a la profesionalización y sucesión, se trata de un tema ignorado e incomprendido en las políticas públicas; se pasa por alto que un proceso planeado de transferencia de los activos –tierra, derechos de uso de agua, maquinaria y equipo, semovientes, instalaciones, cartera de clientes y, sobre todo, el saber hacer– a la siguiente generación, constituye un factor determinante para mantener la integridad de las unidades económicas y potenciar su futuro crecimiento; de lo contrario, al dejar este proceso a la inercia, usos y costumbres, invariablemente se conduce a conflictos intrafamiliares, a la subutilización de los activos o a una dinámica de pulverización de los activos al

confundir la herencia con la sucesión. Para los dos grandes tipos de tenencia de la tierra que prevalecen en México: la ejidal/comunal y la propiedad privada, esta situación tiene implicaciones distintas, a saber:

Para la tenencia ejidal, que representa el 67.7 % de los terrenos rurales y 44.5 % de la superficie rural, con un tamaño promedio de 6.8 ha/parcela (INEGI, 2016), la sucesión suele confundirse con la herencia de la propiedad a la persona elegida, misma que debe garantizar la preservación del núcleo familiar (Concheiro y Quintana, 2003), independientemente de la edad y capacidades técnico-profesionales para innovar o al menos mantener activa la unidad económica. Ello explica la elevada proporción de mujeres (98 %) que han recibido la tierra por herencia, pero cuando ocurre este acto, las mujeres se encuentran al final de su etapa productiva y difícilmente pueden asumir el control efectivo de la tierra heredada, razón por la cual optan por establecer tratos agrarios (renta, aparcería o préstamo), fraccionar y vender. Lo mismo suele ocurrir cuando el sucesor es un hijo(a) que carece de incentivos y capacidades para emprender innovaciones que permitan reducir brechas de productividad, crecer vía tratos agrarios o mediante la compra, diversificar o agregarle valor a los bienes y servicios obtenidos, entre otras.

Lo anterior también explica el hecho de que una parte importante de la juventud rural y con mayores niveles de escolaridad, opte por migrar, y no necesariamente porque sea su opción preferida, sino porque existen barreras importantes a su inserción, tanto en la vida productiva como social, en sus comunidades rurales; una de estas barreras la constituye la dificultad de acceso a la tierra a una edad temprana (Dirven, 2002)²⁹. De hecho, 48 % de los sujetos agrarios en ejidos y comunidades son posesionarios o avocindados, los cuales tienden a crecer mucho más en número que los ejidatarios y de seguro llegarán a ser mayoría pero sin derecho a incidir en las decisiones fundamentales de sus

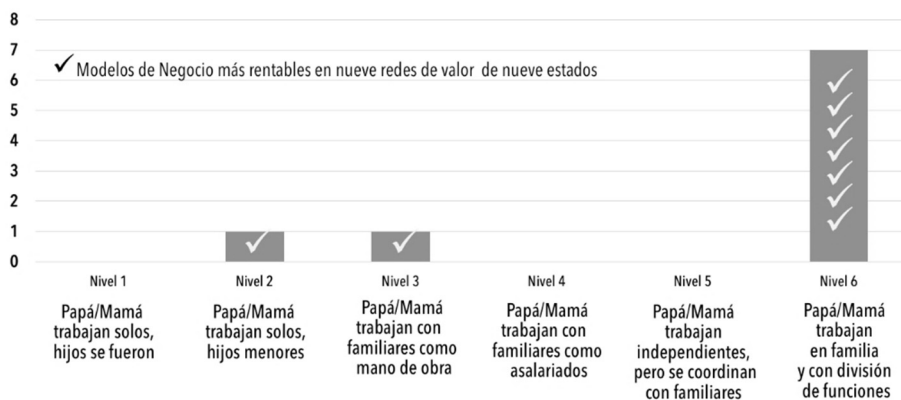
²⁹ Por el espíritu emprendedor mostrado por quienes se aventuran a emigrar con muy alto riesgo, podemos pensar que México no sólo pierde jóvenes, sino pierde una mayor proporción de los más emprendedores. Así, las zonas rurales están perdiendo constantemente uno de sus recursos más valiosos y no tardará mucho tiempo en que se considere que la ausencia de jóvenes emprendedores representa el factor limitante para el progreso en dichas regiones. (BID, 2007).

localidades, como el acceso a la tierra, situación que debe ser objeto de la política pública. A este respecto, debe tenerse presente que más del 60 % de las tierras ejidales y comunales son de uso común, destacando el uso forestal, ganadero, minero, pesquero y acuícola. Quizás sobre esta superficie podría recaer un nuevo enfoque de uso y aprovechamiento basado en la incorporación de la población joven, tanto de hombres como de mujeres (Díaz et al., 2011).

En el ámbito de la propiedad privada, que representa el 20.9 % de los terrenos rurales y 41 % de la superficie rural, con un tamaño promedio de 40.2 ha/parcela (INEGI, 2016), el jefe del clan familiar no se da el tiempo para pensar en la sucesión y opta por entregarse a la operación del día a día, sin comprender que las posibilidades de permanencia y trascendencia de su empresa aumentan considerablemente si concibe a la sucesión como un proceso que empieza por pensar en cómo educar a los hijos a través del verbo hacer, es decir, a través de su involucramiento gradual en los procesos productivos, comerciales y decisorios, hasta llegar el momento en que una vez demostrada la capacidad de “aprender a hacer, hacer, enseñar a hacer, hacer-hacer y, finalmente dejar hacer” a cada uno de los hijos en los diferentes ámbitos de competencia demostrados, y se retire en vida para dar entrada a las ideas de las nuevas generaciones (Tàpies, 2012). La evidencia generada por Reyes (2018) en nueve redes de valor agroalimentarias localizadas en nueve estados, desde Sonora hasta Chiapas, a través de la caracterización de 90 modelos de negocio (MN) y genogramas familiares de pequeñas y medianas empresas, indica que los MN más rentables corresponden a las familias donde existe mayor nivel de integración u organización familiar en los procesos productivos y comerciales, es decir donde existe profesionalización y división de funciones, lo cual sugiere un proceso de sucesión planeado que puede garantizar la integridad de la empresa una vez que los patriarcas deleguen la dirección de la empresa a los sucesores (Figura 11).

Figura 11.

Nivel de integración familiar en los Modelos de Negocio más rentables



Fuente: Reyes, 2018.

No obstante la evidencia, lo que más bien suele ocurrir es que se confunda la sucesión con un acto simbólico en el cual se entrega la estafeta a la persona elegida, en vez de pensar en el proceso que requiere la planificación paralela entre el proyecto de la empresa y el de la familia. Así, no resulta raro encontrar situaciones por doquier de conflicto intra y entre familias por disputas sobre la propiedad, descontento por la gestión del heredero(a) que nunca demostró competencias, pero tuvo la gracia del patriarca, y todo por un proceso sucesorio mal diseñado e implementado; al final, muchas empresas familiares terminan fragmentándose y cada heredero sigue caminos diferentes: unos venden, otros vuelven a empezar, otros las ceden en tratos agrarios...

La cuestión de la sucesión y profesionalización en el ámbito agropecuario debe ser parte de una agenda de gobierno, y resulta necesario pensar en políticas públicas que desincentiven el proceso de fragmentación de la propiedad y envejecimiento de la población e impidan la creación y consolidación de empresas competitivas y sostenibles. Se trata de alentar a los miembros de la familia a que utilicen nuevos mecanismos sucesorios y atribuyan la sucesión al

miembro de la familia más competente y que haya colaborado directamente y de un modo habitual en la unidad familiar (Dirven, 2002).

En lo que respecta a la escala, al asumir que el carácter familiar lo adquieren solamente las unidades pequeñas, casi siempre en condición de pobreza y pluriactivas, en el proceso de diseño de políticas públicas existe una marcada inercia por privilegiar pequeñas intervenciones agrícolas, como la avicultura y horticultura de traspatio, y bajo un enfoque generalizado, independientemente de los activos y capacidades disponibles. Lo que esto ocasiona es un elevado desperdicio de recursos públicos, pues la evidencia sugiere que no más del 10 % de los huertos, gallineros y rebaños originalmente establecidos permanecen en producción y en buen estado una vez terminada la intervención, el resto se abandonan o se descuidan hasta desaparecer (Martínez et al., 2013; Cruz et al., 2016; Fernández, 2016).

Asimismo, y en aras de reducir costos de operación y (supuestamente) favorecer la acción colectiva, se induce la creación de grupos multifamiliares cuyo único factor en común es su reducida escala y condición de pobreza, pero sin intereses comunes, ni incentivos y confianza como para mantener la unidad del grupo. Y finalmente, ante la debilidad de la organización económica y gremial, por lo general ejidatarios y comuneros terminan por ser marginados del reparto de subsidios vía programas de apoyo o reciben una parte ínfima del total del gasto público.

Un resultado de esta situación, y que el propio INEGI (2016) ya reporta, se relaciona con la reducción en 4.8 % de la superficie ejidal y comunal entre 2007 y 2016, misma proporción que fue ganada por la propiedad privada, situación que sugiere un proceso de concentración de la tierra en grandes productores, concebidos como aquellos cuya producción, según el Censo Agropecuario 2007 y las Encuestas Nacionales Agropecuarias 2012 y 2014, superan el millón de pesos del valor de su producción. Así, con sólo 2.4 % de los terrenos rurales, detentan 14.7 % de la superficie total. Y si bien sólo se reporta un 9 % de la tierra en tratos agrarios, lo cierto es que mediante la compra y la renta/aparcería, la mayoría de las veces de manera informal, grandes extensiones de tierra ejidal y comunal, principalmente la de mejor calidad y mayor valor urbano, ha pasado a manos privadas. Más que satanizar este proceso, debe concebirse, además,

como una alternativa que busca rentabilizar la producción de granos vía economías de escala y garantizar la supervivencia de la agricultura familiar, pues por el hecho de que se contrate mano de obra asalariada, incluso por arriba del 50 % de la mano de obra total, no por ello dejan de ser unidades familiares.

Este mismo fenómeno se observa en Estados Unidos y en los países miembros de la Unión Europea, donde las denominadas granjas corporativas tienden a involucrarse en formas más especializadas de agricultura: cereales, oleaginosas, lechería especializada y horticultura (EC, 2013; MacDonald et al., 2018). En contraste, las explotaciones familiares tienden a concentrarse en sistemas que combinan diferentes cultivos y actividades ganaderas, donde es más difícil realizar economías de escala, participando en cadenas cortas de distribución de alimentos o comprometiéndose en la pluriactividad y en la diversificación agrícola.

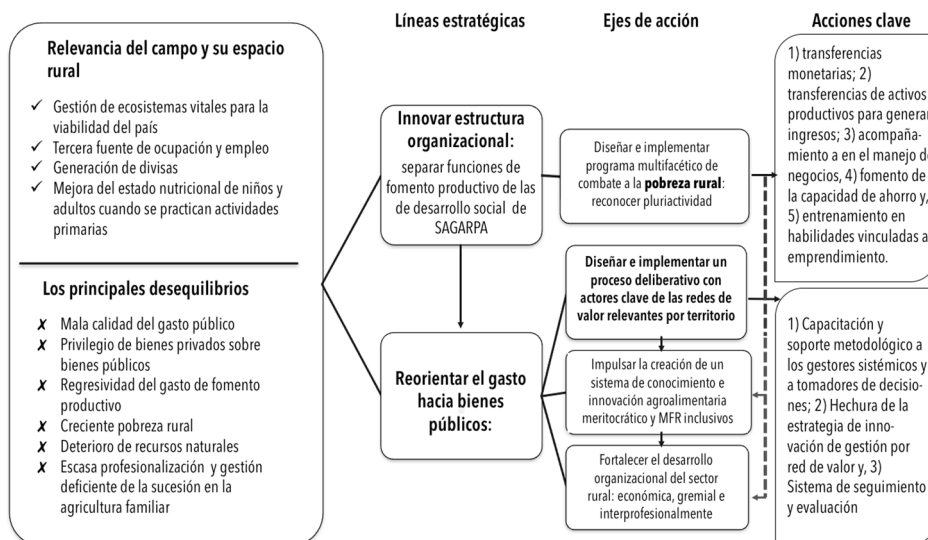
En suma, la revalorización de la agricultura familiar implica no sólo dejar de concebirla únicamente como pequeña y pobre, y merecedora de políticas que sólo perpetúan esta condición, sino también significa considerar la necesidad de diseñar e implementar políticas que incentiven la preferencia a la instalación de jóvenes competentes e innovadores en un programa de mercado de tierras, incluyendo la titulación y el crédito; el establecimiento de un régimen eficaz de arrendamientos; la elaboración de contratos intergeneracionales; la participación activa de la sociedad civil en su negociación y supervisión; la puesta en marcha de programas que incentiven el cese de actividad por parte de agricultores de edad avanzada, para posibilitar la liberación de sus tierras, incluyendo sistemas de pensiones y de ayuda para la vivienda; la flexibilización y adecuación de los mecanismos sucesorios, entre otros (Dirven, 2002).

VI. Hoja de ruta y su gobernanza

¿Cuál sería la secuencia de etapas necesarias a transitar para convertir la Agenda Pública en Política, y luego en Agenda Gubernamental, es decir, en un conjunto de prioridades que un gobierno constituido debiera materializar en su mandato?

En la figura 12 se presenta una hoja de ruta de manera esquemática. En primer lugar, resulta necesario reconocer los factores que hacen relevante al campo y su espacio rural, así como los principales desequilibrios que es necesario abordar. En segundo lugar, se definen las dos **líneas estratégicas** clave para transitar hacia un campo más incluyente, competitivo y sostenible, las cuales son: 1) innovar la estructura organizacional de gobierno y, 2) reorientar el gasto hacia bienes públicos.

Figura 12.
Hoja de Ruta para transitar hacia un campo más incluyente,
competitivo y sostenible



Con relación a la primera línea estratégica –innovar la estructura organizacional de gobierno–, las diferentes tipologías elaboradas para el sector rural mexicano coinciden en señalar que la población se divide en dos grandes grupos casi por mitad: el primero se caracteriza por el hecho de que la economía rural no agrícola se ha vuelto demasiado importante como para ignorarla, y para el segundo las actividades primarias representan la principal fuente de ingreso y tienen gran potencial de crecimiento. Ambos grupos son atendidos desde una misma dependencia (SAGARPA) y bajo un mismo enfoque: atención vía ventanilla. A su vez, 68 % de los hogares rurales del primer grupo son “beneficiarios” de la política social desde la SEDESOL. El resultado es que una proporción no mayor del 10 % del segundo grupo concentra los subsidios gubernamentales y el resto tiende a rezagarse hasta el nivel de transitar progresivamente al primer grupo y engrosar la población en pobreza, la cual se ha mantenido sin cambio durante las dos últimas décadas y crece de manera importante en situaciones de incremento de precios de los alimentos en los mercados internacionales.

Ante la evidencia aportada por el modelo de graduación BRAC con población rural ultrapobre de seis diferentes países –Honduras, Perú, Etiopía, Ghana, India y Paquistán– de que es posible abordar la pobreza de manera efectiva mediante una política multidimensional diseñada e implementada desde un mismo organismo, se destaca la importancia de innovar la estructura organizacional-gubernamental vigente en México, para abordar la pobreza, por un lado, y la competitividad, por el otro, y re-pensar dicha estructura con miras a mejorar su eficiencia y eficacia. Por tanto, resulta necesaria la creación de una entidad gubernamental con capacidad para emprender el eje de acción consistente en diseñar e implementar políticas, programas y proyectos para la población rural donde se articulen elementos de la política social –como las transferencias condicionadas– con acciones que mejoren las capacidades productivas y de generación de ingresos de los hogares rurales. Dicha entidad debe focalizar sus esfuerzos en la población rural pobre, con un enfoque de desarrollo territorial rural, basado en el emprendimiento rural que valoriza los recursos locales.

La innovación de la estructura organizacional del gobierno facilitaría el tránsito a la segunda línea estratégica: reorientar el gasto hacia bienes públicos y semipúblicos. Ya existe suficiente evidencia que demuestra que un cambio en la composición del gasto hacia bienes públicos, manteniendo constante el

gasto total, tiene un impacto significativamente mayor que el simple aumento del gasto público total en el valor agregado per cápita del sector. Con fines orientadores, en el cuadro 6 se presenta una clasificación del gasto público.

Cuadro 6.
Clasificación del Gasto Público Agrícola y Rural

<p>Bienes públicos: no rivales y no excluyentes; no rivales o no excluyentes y mitigan el impacto de los mercados inexistentes o de las imperfecciones del mercado (por ejemplo, fallas de coordinación, bienes asociados, recursos de propiedad común).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mitigación de emergencias, desastres naturales, emergencias agrícolas • Conocimiento agrícola e innovación; investigación y extensión científica y tecnológica • Salud de plantas y animales (fitosanidad y zoonosidad); inspección y control • Difusión de información (algunas TIC) • Infraestructura rural • Derechos de propiedad (por ejemplo, reglas, legislación, catastro, registro); manejo de recursos naturales; infraestructura social para comunidades rurales/agrícolas • Regulación y monitoreo de la pesca • Infraestructura de irrigación primaria y secundaria (grandes inversiones públicas) • Sistemas de información (por ejemplo, climáticos, financieros, técnicos, regulatorios) • Conservación y recuperación de recursos naturales • Gasto social rural (por ejemplo, promoción de grupos étnicos nativos, promoción de la mujer)
<p>Área gris</p>	<p>Bienes mixtos o semipúblicos: Principalmente ganancias privadas, pero con externalidades positivas significativas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Transferencia y extensión de tecnología • Conservación de suelos, promoción de bosques y/o incentivos, inversión medio ambiental seleccionada • Formación de capital humano • Campañas de salud agrícola
<p>Bienes privados: rivales y excluyentes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidios (pagos directos, mercadeo, producción, crédito, insumos, capital, energía) • Comercialización • Promoción de la producción • Inversiones de irrigación en fincas (trabajos de irrigación terciaria) • TIC (no relacionadas a la difusión de información) • Desarrollo de mercados (apoyo y promoción internos y externos) • Programas productivos seleccionados

Fuente: López A., Salazar L., De Salvo, P., 2017.

El **eje de acción clave** para iniciar la reorientación del gasto público lo constituye el diseño e implementación de un proceso deliberativo con los actores clave de las redes de valor de importancia territorial en torno a las cuestiones socialmente problema y su respectivo complejo causal. La evidencia empírica sugiere que uno de los resultados más relevantes de este ejercicio de deliberación lo constituye el consenso entre los actores de las redes de valor de que dos de las limitantes estructurales de la competitividad se relacionan con la ausencia de un sistema de conocimiento e innovación meritocrático y la debilidad organizacional prevaleciente en los ámbitos económico, gremial e interprofesional, es decir, entre los diferentes eslabones de las redes de valor. Esta acción clave no sólo facilita el diálogo con los actores de las redes de valor, en particular con los líderes de organizaciones gremiales, sino que a la par se fortalecen las capacidades de negociación e inserción en las redes de valor.

Las **acciones clave** a emprender en esta línea estratégica son tres: 1) Diseño e implementación de un programa de capacitación y soporte metodológico a los gestores sistémicos de las redes de valor relevantes, así como a los tomadores de decisiones clave en los ámbitos del gobierno federal y estatales; 2) Hechura de la estrategia de innovación de gestión por red de valor y, 3) Diseño e implementación de un sistema de seguimiento y evaluación con indicadores alimentados con datos e información pública. La evidencia sugiere que la implementación profesional de las dos primeras acciones necesariamente deriva en una reorientación del gasto hacia bienes públicos.

Dado que estas acciones se implementan una vez que un gobierno entra en funciones, se debe considerar la necesidad de hacerlas con tiempo (sin la presión del ejercicio presupuestal anual) para garantizar calidad y pertinencia, es decir, implican por lo menos un año de capacitación a los gestores/articuladores sistémicos y a los tomadores de decisiones clave; el resultado de este ejercicio permite planear para un segundo año y los subsecuentes. Asimismo, para gestionar los conflictos que se generan por reducir la orientación clientelar del gasto público, debe evitarse comprometer todo el presupuesto de un solo golpe; bien se puede iniciar con un 50 % y de ahí avanzar progresivamente hasta llegar al 80-90 %.

Una cuestión relevante con respecto a los ejes de acción lo constituye la necesidad de cruzar la delgada línea roja que hasta ahora ha separado a las políticas de desarrollo social con las de fomento económico hacia los pobres. Si bien en la figura 12 se presentan los ejes de manera separada, y uno –el de la parte superior– se refiere al estrato de población para el cual la agricultura no constituye la principal fuente de ingresos y el otro para los que tienen en las redes de valor agroalimentarias su fuente relevante de ingresos, ello no significa que los dos ejes de acción señalados para este segundo estrato no sean también necesarios para el primero. Al contrario, pues tal como lo ilustramos en los ejemplos del café de especialidad, los productos artesanales y las redes gastronómicas, la integración de las políticas de desarrollo social y de fomento económico, la innovación de la estructura gubernamental y del enfoque de emprendimiento hasta ahora impulsado hacia la población rural en condición de pobreza, apenas constituyen las precondiciones para romper el círculo vicioso de la pobreza en el que se encuentra el 58 % de la población rural. También resulta imprescindible la concurrencia de tres factores clave para un emprendimiento relevante y significativo en las vidas de esta población: el conocimiento y la innovación en red, los servicios financieros (ahorro, crédito, seguro, factoraje...), la promoción genérica de los bienes y servicios ofertados, y el desarrollo organizacional en empresas que cuenten con una propuesta de valor diferenciadora, una estrategia robusta y un conjunto de principios básicos, entre los que destacan el de la autonomía política y la profesionalización.

Ahora bien, no resulta ocioso insistir que las dos líneas estratégicas y sus respectivos ejes de acción necesariamente implican cuestionar y acabar con la inercia de gasto público orientado por la supuesta demanda, y en la cual las dependencias gubernamentales responsables de ejercer el gasto público para el campo, la SAGARPA y las secretarías de desarrollo estatales, se han visto rebasadas por el exceso de demandas al dedicarse a controlar la movilización social a través de la asignación de apoyos dispersos, clientelares y sin foco estratégico. Es decir, se han orientado a mantener la gobernabilidad, más que a fomentar el desarrollo (Garretón, 1994), entendido éste como un “conjunto de acciones que hacen pasar a una colectividad de un tipo de sociedad a otro, definido por un grado más alto de intervención de la sociedad sobre ella misma” (Touraine, 1978).

Transitar hacia un enfoque deliberativo de las políticas públicas hacia el campo, significa reconocer que en el proceso de gobernar intervienen una gran diversidad de organizaciones internacionales, supraestatales, actores públicos, privados y gremiales que obligan a los estados a posicionarse e interactuar y a los gobiernos a gobernar de un modo que se ha convenido en llamar **gobernanza**. En efecto, mientras la gobernabilidad se plantea como meta el cómo se gobierna evitando conflictos e inestabilidad, controlando demandas y presiones, la gobernanza se entiende como la acción y el efecto de gobernar y gobernarse, es decir, por la interacción entre gobierno, política y sociedad (Garretón, 2012) Bajo este enfoque, la prioridad de los gobiernos federal y estatales pasaría a ser la eficacia de la política y la expansión de la ciudadanía y la representación, materializada en la capacidad de las partes involucradas para alcanzar consensos sobre los temas de interés público (Holmberg et al., 2009; Habermas, 1999).

Limitaciones de la presente Agenda y tareas para un futuro inmediato

La presente Agenda representa un primer intento de los autores de hacer visibles las cuestiones socialmente problema para los habitantes rurales, así como a sistematizar la evidencia disponible para contribuir a su solución. Sin embargo, dada la amplitud y profundidad de cuestiones que afectan al campo, no fueron tratados algunos a pesar de su relevancia. Por ejemplo, la política de precios, el cambio climático, los recursos fito y zoo genéticos, educación e investigación agrícola, los bosques y selvas, la acuicultura y la pesca, entre otros. En una futura entrega, esperamos tratarlos con la profundidad que se merecen. Aunque creemos que los tres primeros temas se ven beneficiados de manera indirecta con el abordaje de las cuestiones tratadas en esta Agenda, a saber: conocimiento e innovación, desarrollo organizacional y uso eficiente del agua.

Asimismo, somos conscientes del hecho de que priorizar los problemas percibidos por los actores primarios y por aquellos con poder de veto y agenda en las redes de valor, complementados con nuestra visión y experiencia, implica

dejar de abordar en profundidad las relaciones causales que dan origen a tales problemas y, por tanto, caer en lugares comunes. Sin embargo, con el enfoque adoptado se pretende enfatizar en que para los problemas que suelen ser parte del clásico discurso de un campo en crisis permanente, ya existe evidencia para su solución, aunque ello implica, también, un cambio de paradigma, tanto entre los que toman las decisiones de aprobación y ejercicio del gasto público, como entre los que ejercen presión para que éste se reparta en forma de bienes privados a costa de los bienes públicos y semipúblicos, los cuales son los que definen a una política como pública.

Por tanto, la hoja de ruta propuesta más que estar alineada a una visión que supone idealísticamente la posibilidad de acabar de tajo con las restricciones estructurales y el cambio de raíz de las instituciones que explican el estado de cosas hoy prevalecientes en el campo mexicano, se apega más bien a la visión lindblombiana de cambios en el margen a través de mejoras incrementales en las políticas públicas cuyas raíces han penetrado de manera profunda en las mentes de muchos actores rurales con poder para perpetuar un estado de cosas que tanto les favorece, ello a pesar de afectar a las mayorías. Así por ejemplo, empezar por construir agendas de manera deliberativa en ciertas redes de valor de importancia territorial, puede desencadenar cambios graduales en las políticas y ello podría marcar el comienzo de una revolución silenciosa, tal como lo sugieren Banerjee y Duflo en su obra donde invitan a repensar la pobreza.

Referencias

- Abenakyo M., 2012. *Organization of innovation platforms for Agricultural Research and Development in the Great Lakes Region of Africa*. Graduate Theses and Dissertations, Graduate College. Iowa State University. Disponible en <http://lib.dr.iastate.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3638&context=etd>
- Agricultural Marketing Service, United States Department of Agriculture (AMS-USDA), 2005. *Research and Promotion Program*. www.ams.usda.gov/fv/rpb.html. Washington, D.C.
- Aguilar A., J.; Santoyo C., V.H.; Solleiro, J.L.; Altamirano C. J.R. y J. Baca del Moral. 2005. *Transferencia e innovación tecnológica en la agricultura: lecciones y propuestas para México*. Fundación PRODUCE Michoacán / Universidad Autónoma Chapingo. México.
- Aguilar S. y Romero I., 2011. Organización empresarial y agricultura comercial: la Confederación de Asociaciones de Agricultores del Estado de Sinaloa, 1930-1960. *América Latina en la historia económica*, (36):125-153.
- Aguilar, L., 1992. La hechura de las políticas públicas. Miguel ángel Porrúa. México.
- Alianza Cooperativa Internacional-ACI, 2010. <http://www.ica.coop/es/index.html>
- Alston, J. et al., 1998. *California Prune Board's Promotion Program: An Evaluation*. Giannini Foundation of Agricultural Economics. Research Report Series. Paper RR344. Available online: <http://repositories.cdlib.org/giannini/rrs/RR344>
- Anderson, A. R., 2000. Paradox in the periphery: an entrepreneurial reconstruction? *Entrepreneurship and Regional Development*, 12 (2): 91-109.

- Anriquez G., William F., Jorge O., Cesar F., De Salvo, C., 2015. Public expenditures and the performance of Latin American and Caribbean agriculture. IDB Working Paper Series, No. IDB-WP-722. Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- Appendini K, Carabias J, Cebreros A, Correa M, Cruz I, De la Mora J, Del Val E, Flores M, Gordillo G, Madrid S, Mayorga F, Robles H, Sarukhán J, Scott J, Yunes A. 2018. *La nueva sociedad rural*, Grupo de Agenda Rural. Disponible en www.rimisp.org
- Arias S., y Segura R., 2004. Índice de ventaja comparativa revelada: un indicador del desempeño y de la competitividad productivo-comercial de un país. InterCambio. www.iica.int
- Ayele S., Duncan A., Larbi A. y Tan Khanh T. 2012. Enhancing innovation in livestock value chains through networks: Lessons from fodder innovation case studies in developing countries. *Science and Public Policy*, (39) pp. 333–346. doi:10.1093/scipol/scs022
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 2013. *Bancos públicos de desarrollo ¿Hacia un nuevo paradigma?* Washington, D.C. 150 p.
- Banco Interamericano de Desarrollo-BID, 2007. *Servicios Financieros Rurales en México*. Informe de Consultoría.
- Banco Interamericano de Desarrollo-BID, 2007. Revisión de Política Agropecuaria y Rural en México. Reporte final. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/pae/www.coneval.gob.mx/pae/2007/Estrategica/SHCP/Politica_del_Sector_Rural/Revision_Politica_Agropecuaria_y_Rural_en_Mexico.pdf#search=politica%20agricola
- Banco Mundial (2009), *Análisis del gasto público en el desarrollo agrícola y rural*, Informe No. 51902-MX, México: Banco Mundial.
- Banerjee, A. V., & Duflo, E., 2012. Repensar la pobreza: un giro radical en la lucha contra la desigualdad global. Bogotá, Colombia. Taurus.
- Banerjee, A., Duflo, E., Goldberg, N., Karlan, D., Osei, R., Pariente, W., Shapiro, J., Thuysbaert, B., Udry, C., 2015. *A multifaceted program causes lasting progress for the very poor: Evidence from six countries*. *Science* (80-.). 348, 1–16. doi:10.1126/science.1260799

- Bardach, E., 1977. *The Implementation Game*, MIT Press, Cambridge.
- Batterink, M., Wubben, E., Klerkx, L., y Omta, O., 2010. *Orchestrating innovation networks: The case of innovation brokers in the agri-food sector* Entrepreneurship & Regional Development, 22 (1), pp. 47–76.
- Belausteguigoitia, I., 2012. *Empresas familiares: dinámica, equilibrio y consolidación*, Tercera edición. McGRAWHILL.
- Berdegúe, J., Franco, G., Gordillo, G., Molina, C., Robles, H., Soloaga, I., y Yúnez, A., 2016. *Inclusión Productiva Rural: aprendizajes de un Año del Programa Piloto Territorios Productivos*. Documento No. 208, Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial. RIMISP.
- Berjan, S. et al., 2014. *Rural livelihood diversification in south-eastern Bosnia: influence of household financial management*, IJERD – International Journal of Environmental and Rural Development, 5(2):17-22.
- Berti P., Krasevec J., Fitzgerald S., 2003. A review of the effectiveness of agricultural interventions in improving nutrition outcomes. Public Health Nutrition, 7:599-609.
- Biggs, S., 2007. Building on the positive: an actor innovation approach to finding and promoting pro-poor institutional and technical innovations. International Journal Agricultural Resources, Governance and Ecology 6 (2), 144–164.
- Birch, D., 1987. *Job creation in America: How our smallest companies put the most people to work*. New York: The Free Press.
- Blisard y Blaylock, 1989. Generic promotion of agricultural products. USDA-ERS, Agricultural Information, Bulletin núm. 565.
- Bonnen, J.T., 1987. *US agricultural development: transforming human capital, technology and institutions*. In: Johnson, B.F., Luiselli, C., Contreras, C., Norton, R. (Eds.), *US-Mexico Relations: Agriculture and Rural Development*. Stanford CA, Stanford, UP, pp. 267–300.
- Brugué, Q., Canal, R., Paya, P., 2015. ¿Inteligencia administrativa para abordar “problemas malditos”? El caso de las comisiones interdepartamentales. Gestión y Política Pública XXIV, 85–130.

- Bryceson, D., and Jamal, V., 1997. Farewell to farms: de agrarianisation and employment in Africa. Ashgate.
- Burgos, A., C. Anaya, I. Solorio. 2011. Impacto ecológico del Cultivo de Aguacate a nivel regional y de parcela en el Estado de Michoacán: Definición de una Tipología de Productores. Informe final a la Fundación Produce Michoacán (FPM) y la AALPAUM. Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental (CIGA/UNAM Campus Morelia). Morelia, Michoacán, 90 pp.+3 Anexos.
- Caballero S., 2018. Análisis del programa de apoyo a la tecnificación de riego SAGARPA-FIRA y las empresas desarrolladoras de proyectos. Tesis de Maestría en Ciencias Estrategia Agroempresarial. U.A. Chapingo-CIES-TAAM.
- Canales, R., 2015. Los mitos fundacionales de México y el modelo de negocio de la corrupción, en IMCO, 2015. La corrupción en México, transamos y no avanzamos.
- Capps, Jr., O., Bessler, D.A., & Williams, G.W., 2003. *Evaluating the economic impacts associated with advertising efforts of the Florida Department of Citrus*. Prepared for the Advertising Review Committee in Association with the Florida Department of Citrus and Florida Citrus Mutual. College Station, TX: Forecasting and Business Analytics, LLC (FABA).
- Carletto, G., Ruel, M., Winters P., Zezza, A., 2015. Farm-Level Pathways to Improved Nutritional Status: Introduction to the Special Issue. *The Journal of Development Studies*, 51(8): 945-957.
- Carroll, Glenn R. 1985. "Concentration and specialization: dynamics of niche width in populations of organizations." *American Journal of Sociology* 90: 1262–1283.
- Carroll, Glenn R., and Anand Swaminathan. 2000. Why the Microbrewery Movement? Organizational Dynamics of Resource Partitioning in the U.S. Brewing Industry. *American Journal of Sociology*, 106: 715–762.
- Casar, A. y Maldonado, C., 2010. "Formación de agenda y procesos de toma de decisiones", en Merino, M. y Cejudo, G. (comp.), *Problemas, decisiones y soluciones*, México, CFE-CIDE.

- Clark, T., 2007. Don't fear Starbucks: the franchise actually helps mom and pop coffeehouses. Disponible en: http://www.slate.com/articles/news_and_politics/hey_wait_a_minute/2007/12/dont_fear_starbucks.html
- Clark, T., 2008. STARBUCKED: a double tall tale of caffeine, commerce, and culture. Little, Brown & Company. 297 p.
- Comisión Nacional del Agua-CONAGUA, 2016. *Estadísticas del Agua en México*. Disponible en: <https://www.gob.mx/conagua/acciones-y-programas/publicaciones-estadisticas-y-geograficas-60692>
- Concheiro, B., y Quintana, D., 2003. *Estructura y dinámica de tierras ejidales en 10 ejidos de la República Mexicana*, en Léonard et al., Políticas y regulaciones agrarias. CIESAS-Porrúa Editores.
- Consejo Coordinador Empresarial, 2017. *Agenda México Mejor Futuro*
- Cruz-Sánchez, B., Muñoz-Rodríguez, M., Santoyo-Cortés, V.H., Martínez-González, E.G., Aguilar-Gallegos, N., 2016. *Potencial y restricciones de la avicultura de traspatio sobre la seguridad alimentaria en Guerrero, México*. Agricultura Sociedad y Desarrollo, (13):257–275.
- Cullen, B., Lema, Z., Tucker, J., Snyder K., and Alan Duncan A., 2014. *Navigating power dynamics in innovation platforms: lessons from the Blue Nile Basin, Ethiopia*. En: Triomphe B. et al. (eds). 2014. Innovation in smallholder farming in Africa: recent advances and recommendations. Proceedings of the International Workshop on Agricultural Innovation Systems in Africa (AISA), 29–31 May 2013, Nairobi, Kenya. Montpellier: CIRAD. 229 p.
- Daviron, B. & Ponte, E., 2005. The coffee paradox, Zed books LTD.
- De Grammont, H., 2008. Fortalezas y debilidades de la organización campesina en el contexto de la transición política. El Cotidiano, 23:43-50.
- De Grammont, H., Mackinlay, H, 2006. Las organizaciones sociales campesinas e indígenas frente a los partidos políticos y el Estado, México 1938-2006. Revista Mexicana de Sociología, (68) 4: 693-729.

- De Janvry Alain and Elizabeth Sadoulet. 2007. *Toward a territorial approach to rural development*. Journal of Agricultural and Development Economics. 4(1):66-98.
- De Janvry, A. y Sadoulet, E., 2005. Achieving success in rural development: toward implementation of an integral approach. *Agricultural Economics*, 32(S1):75-89.
- De Janvry, A., Emerick, K., Gonzalez-Navarro & Sadoulet, E., 2015. Delinking land rights from land use: certification and migration in México. *American Economic Review*, 105(10): 3125-3149.
- De la Vega et al., 2014. Cobertura financiera de la banca de desarrollo para el sector rural de México: FIRA y Financiera Rural. *Revista Estudios Sociales*, 22(44): 227-248.
- De la Vega et al., 2017. Reducción de costos de transacción e información asimétrica: experiencias de financiamiento rural en México. *Revista Estudios Sociales*, 49(27):75-102.
- De la Vega, M., 2015. Banca de desarrollo para el sector rural de México: situación actual y perspectivas, Tesis doctoral, CIESTAAM-Universidad Autónoma Chapingo.
- Deininger, K., y Squire, L., 1996. A new Data Set Measuring Income Inequality, *The World Bank Economic Review*, 10(3):565-591.
- Devaux, A., Horton, D., Velasco, C., Thiele, G., López, G., Bernet, T., Reinoso, I., Ordinola, M., 2009. Collective action for market chain innovation in the Andes. *Food Policy*, 34, 31–38.
- Díaz, J., Muñoz, R., Martínez G., 2011. "Dinámica socioeconómica y estructura de la propiedad en México", en Palacio, M y colab. (Ed.). *El campo mexicano, 1970-2007*. Mundi Prensa-CIESTAAM-UACH. México.
- Díaz-Espinosa, A., Aguilar-Gallegos, N., Santoyo-Cortés, V. H., Muñoz-Rodríguez, M., Altamirano-Cárdenas, J R. 2019. Restricciones para orientar a resultados los programas de desarrollo rural en México, *Revista Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, 16(2).

- Dirven, M., 2002. Las prácticas de herencia de tierras agrícolas: ¿una razón más para el éxodo de la juventud? CEPAL, Serie Desarrollo Productivo, núm.135.
- Djurfeldt, G., Holmes, H., Jirström, M., Larsson, R. (Eds.), 2005. *The African Food Crisis: Lessons from the Asian Green Revolution*. CABI, Wallingford, UK.
- Duncan, M., 1989. U.S. Agriculture: Hard realities and new opportunities, *Economic Review*, 74(2): 3-20.
- Eastwood, C.R., Chapman, D.F., Paine, M.S., 2012. Networks of practice for co-construction of agricultural decision support systems: case studies of precision dairy farms in Australia. *Agricultural System*. 108, 10-18.
- Edmunds, D. and Wollenberg, E. 2002. *Disadvantaged Groups in Multistakeholder Negotiations* CIFOR Programme Report.
- Ellis, F., 1998. Household strategies and rural livelihood diversification, *The Journal of Development Studies*, 35 (1):1-38.
- Ellis, F., 2000. The Determinants of Rural Livelihood Diversification in Developing Countries, *JAES*, 51(2):289-302.
- Ellis, F., 2004. Occupational Diversification in Developing Countries and the Implications for Agricultural Policy. Programme of Advisory and Support Services to DFID (PASS) Project No. WB0207.
- Ellis, F., Sumberg, J., 1998. *Food production, urban areas and policy responses*. *World Dev.* 26, 213-225. doi:10.1016/S0305-750X(97)10042-0
- Emry, E., y Ngau, P., 2008. *Rural-Urban Relations, Household Income Diversification and Agricultural Productivity, Development and Change* 22(3):519-545.
- ENA-Encuesta Nacional Agropecuaria, 2014. INEGI-SAGARPA.
- EnChor, 2013. Diagnóstico de la capacidad productiva de los hogares rurales y pérdidas post-cosecha. www.coneval.gob.mx
- Encuesta Nacional de Nutrición y Salud-ENSANUT, 2012. Instituto Nacional de Salud Pública.
- ENIF-Encuesta de Inclusión Financiera, 2015. INEGI-CNBV.

- Escobal, J. y Ponce, C., Eds., 2016. Combinando protección social con generación de oportunidades económicas: una evaluación de los avances del programa Haku Wiñay. Lima: GRADE.
- European Commission-EC, 2013. Structure and dynamics of EU farms: changes, trends and policy relevance. *EU Agricultural Economics Briefs*, No. 9. Disponible en:
https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/rural-area-economics/briefs/pdf/09_en.pdf
- FAO y Consejo Mundial del Agua. 2015. Towards a water and food secure future critical perspectives for policy-makers. Roma y Marsella.
- FAO, 2005. Posibles métodos de promoción genérica del té y utilización de la marca del té. http://www.fao.org/docrep/meeting/009/j5230s.htm#P52_10599
- FAO, 2007. Análisis integral del gasto público agropecuario en México, disponible en www.evalalianza.org.mx
- FAO, 2014. *El legado del AIAF 2014 y el camino a seguir*. Disponible en <http://www.fao.org/3/b-mm296s.pdf>
- FAO, 2016. El estado mundial de la agricultura y la alimentación: cambio climático, agricultura y seguridad alimentaria.
- FAO-SAGARPA, 2012. Diagnóstico del sector rural y pesquero: identificación de la problemática del sector agropecuario y pesquero de México, México: SAGARPA.
- FAO-SAGARPA, 2013. Propuesta de políticas públicas para el desarrollo del sector rural y pesquero (SRP) en México.
- Faure, G., Desjeux Y., & Gasselin, P., 2012. New challenges in agricultural advisory services from a research perspective: a literature review, synthesis and research agenda, *The Journal of Agricultural Education and Extension*, 18 (5):461-492.
- FC, 2016. The Starbucks effect. Disponible en <https://www.fastcompany.com/56888/starbucks-effect>

- Fernández, G., 2016. Huertos familiares establecidos por programas gubernamentales en Tlaxcala: lineamientos para promover su persistencia. Tesis de Ingeniero en Agroecología. Universidad Autónoma Chapingo.
- FIRA-2000-2011. Informes de actividades del 2000 al 2011. México.
- Flower Promotion Organization (FPO), 2005. Estimated impact of FPO's generic promotions of fresh-cut flowers: Analysis through Phase VI. Available online: www.flowerpossibilities.com
- Furth, A., 2014. Cómo el café de especialidad demuestra que la globalización puede reconstruir significados. Disponible en: <https://lasindias.blog/cafe-especialidad>
- Garretón M., 1994. Redefinición de gobernabilidad y cambio político. Síntesis. *Revista de Ciencias Sociales iberoamericana*, 22 (julio-diciembre):53-60.
- Garretón M., Cruz M. A., Aguirre, F., 2012, La experiencia de los consejos asesores presidenciales en Chile y la construcción de los problemas públicos. *Revista Mexicana de Sociología*, 74 (2):303-340.
- Gladwell, M., 2008. *Outliers: The story of success*. Little, Brown, New York, USA.
- Goodman, D., 2003. The quality 'turn' and alternative food practices: reflections and agenda. *Journal of Rural Studies*, 19(1), 1-7. Maye, D., 2011. Moving Alternative Food Networks beyond the Niche, *Int. J. of Soc. of Agr. & Food*, 20 (3): 383-389.
- Habermas, J., 1990. *Historia y Crítica de la opinión pública*, Gustavo Gilli, España.
- Habermas, J., 1999. *La inclusión del otro*. Editorial Paidós.
- Haggblade, S., Hazell, P., and Reardon, T., (Eds), 2007. *Transforming the rural nonfarm economy: opportunities and threats in the developing world*. International Food Policy Research Institute. The Johns Hopkins University Press Baltimore.
- Hall, A., Sulaiman, V.R., Clark, N., Yoganand, B., 2003. From measuring impact to learning institutional lessons: an innovation systems perspective on

- improving the management of international agricultural research. *Agricultural Systems*, 78, 213–241.
- Hall, McKinnon, Greiner y Whittier, 2004. Teaching Complex, In-depth-Programs. *Journal of Extension*, 42(3). Disponible en: <http://www.joe.org/joe/2004june/a2.php>. Fecha de consulta, 12 de agosto del 2015.
- Hoddinott J., Headey D., Dereje, M., 2015. Cows, Missing Milk Markets, and Nutrition in Rural Ethiopia. *The Journal of Development Studies*, 51(8): 958-975.
- Holmberg, S, Bo Rothstein y Naghmeh N, 2009. Quality of government: what you get. *Annual Review of Political Science*, (12):135-161.
- Houck, J.P., 1986. *Foreign Agricultural Assistance: Ally or Adversary*, Staff Paper P86-50, Department of Agricultural and Applied Economics, University of Minnesota.
- Hounkonnou D., Kossou D., W. Kuyper T., Leeuwis C., 2012. Nederlof S., Röling N., Sakyi-Dawson, Traoré M. van Huis, A. An innovation systems approach to institutional change: Smallholder development in West Africa. *Agricultural Systems*, (108): 74–83.
- ICA, 2016. *Sistemas de información de mercados agrícolas SIMA/OIMA*, IICA. – San José, C.R.
- IMCO-Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C, 2016. *Un puente entre dos México*.
- INEGI, 2016. Resultados de la Actualización del Marco Censal Agropecuario 2016.
- Instituto Mexicano de Tecnología del Agua-IMTA, 2010. *Seguimiento y evaluación del Proyecto Estratégico de Tecnificación del Riego*. Informe final proyecto RD-0930. Disponible en: <http://repositorio.imta.mx/bitstream/handle/20.500.12013/1407/RD-0930.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- IPCC, 2014: *Cambio climático 2014: Impactos, adaptación y vulnerabilidad – Resumen para responsables de políticas*. Contribución del Grupo de

- trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [Field, C.B., et al., eds.]. Organización Meteorológica Mundial, Ginebra, Suiza.
- Jack, S., & Anderson, A., 2002. The effects of embeddedness on the entrepreneurial process. *Journal of business venturing*, 17(5), 467-487.
- Johannisson, B., & Dahlstrand, A., 2009. Bridging the functional and territorial rationales: Proposing an integrating framework for regional dynamics. *European Planning Studies*, 17 (8): 1117-1133.
doi: 10.1080/09654310902980989
- Johnson, D. Gale, 1997. Agriculture and the wealth of nations. *The American Economic Review*, 87 (2):1-12.
- Kaiser, H., 2005. Report to Congress on the National Dairy Promotion and Research Program and the National Fluid Milk Processor Promotion Program. Washington, D.C.: AMS- USDA.
- Kawarazuka N., 2010. The contribution of fish intake, aquaculture, and smallscale fisheries to improving food and nutrition security: A literature review. Penang, Malaysia: The World Fish Center.
- Kell J., 2016. Why Craft Liquor Is the Next Big Thing. <http://fortune.com/2016/10/18/craft-liquor-growing-sales/>
- Kilelu C., Klerkx L., y Leeuwis, C., 2013. Unravelling the role of innovation platforms in supporting co-evolution of innovation: Contributions and tensions in a smallholder dairy development programme. *Agricultural Systems*, 118, 65–77.
- Kilelu, C.W., Klerkx, L., Leeuwis, C., Hall, A., 2011. Beyond knowledge brokering: an exploratory study on innovation intermediaries in an evolving smallholder agricultural system in Kenya. *Knowledge Management Development Journal*, 7, 84–108.
- Kim y Mauborgne, 2004. *La estrategia del océano azul*. Harvard Business Review.
- King, R. and R. Levine. 1993. Finance and growth: Schumpeter might be right. *The Quarterly Journal of Economics*, 108(103): 717-737.

- Kingdon, J., 1995. *Agendas, alternatives and public policy*, 2nd ed., Harper Collins. Nueva York.
- Klerkx, L. and Leeuwis, C., 2008. Balancing multiple interests: embedding innovation intermediation in the agricultural knowledge infrastructure. *Technovation*, 28, 364–378.
- Klerkx, L. and Leeuwis, C., 2009. Establishment and embedding of innovation brokers at different innovation system levels: Insights from the Dutch agricultural sector. *Technological Forecasting & Social Change*. 76: 849–860.
- Klerkx, L., Aarts, N., Leeuwis, C., 2010. Adaptive management in agricultural innovation systems: the interaction between innovation networks and their environment. *Agricultural Systems*, 103, 390–400.
- Klerkx, L., Hall, A., Leeuwis, C., 2009. Strengthening agricultural innovation capacity: are innovation brokers the answer? *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology*, 8 (5/6): 409-438.
- Klerkx, L. and Aarts, N., 2013. *The interaction of multiple champions in innovation networks: conflicts and complementarities*. *Technovation*, in press. [http:// dx.doi.org/10.1016/j.technovation.2013.03.002](http://dx.doi.org/10.1016/j.technovation.2013.03.002).
- Korsgaard, S., Muller, S., & Wittorff T., H. 2015. Rural entrepreneurship or entrepreneurship in the rural – between place and space. *International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research*,
- KPMG, 2013. Empresas familiares en México: el desafío de crecer, madurar y permanecer.
- Lawry, S., Samii, C., Hall, R., Leopold, A., Hornby, D., & Mtero, R., 2014. The Impact of Land Property Rights Interventions on Investment and Agricultural Productivity in Developing Countries: A Systemic Review. *Campbell Systemic Reviews*.
- Leeuwis, C. and Van den Ban, A., 2004. *Communication for Rural Innovation: Rethinking Agricultural Extension*. Blackwell Science, Oxford.
- Leroy J. and Frongillo E., 2007. Can Interventions to Promote Animal Production Ameliorate Undernutrition? *The Journal of Nutrition*, 137: 2311-2316.

- Lindblom, C.E., 1959. The Science of "Muddling Through". *Public Adm. Rev.* 19, 79–88. doi:10.2307/973677
- López A., Salazar L., De Salvo, P., 2017. Gasto público, evaluaciones de impacto y productividad agrícola: resumen de evidencias de América Latina y el Caribe. Nota Técnica No. IDB-TN-1242. División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Administración de Riesgos por Desastres. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lundvall, 2009a. Sistemas nacionales de innovación: hacia una teoría de la innovación y el aprendizaje por interacción. UNSAM EDITA de Universidad Nacional de General San Martín, Argentina.
- MacDonald, J., Hoppe, R. and Newton, D., 2018. Three Decades of Consolidation in U.S. *USDA Ecomic Research Service, Economic Information Bulletin*, 189.
- Mahul, O., Stutley, C.J., 2010. Government Support to Agricultural Insurance. World Bank.
- Majone, G., 1997. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Fondo de Cultura Económica, D.F., México.
- Marcel, M., Guzmán, M., Sanginés, M., 2014. *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Martínez, B., 1991. La organización de productores y movimiento campesino. Siglo XXI Editores.
- Martínez-González, E.G., Muñoz-Rodríguez, M., Santoyo-Cortes, V.H., Gómez-Pérez, D., Altamirano-Cárdenas, J.R., 2013. Lecciones de la promoción de proyectos caprinos a través del programa estratégico de seguridad alimentaria en Guerrero, México. *Agricultura Sociedad y Desarrollo*, (10): 177–193.
- Masset E., Haddad L., Cornelius A. and Isaza-Castro J., 2011. *A systematic review of agricultural interventions that aim to improve nutritional status of children*. London: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London.
- Maye, D., 2011. Moving Alternative Food Networks beyond the Niche, *Int. Jrnl. of Soc. of Agr. & Food*, 20 (3): 383–389.

- Morriss, S., Massey, C., Flett, R., Alpass, F., Sligo, F., 2006. Mediating technological learning in agricultural innovation systems. *Agricultural System*, 89, 26–46.
- Müller, S., 2013. Entrepreneurship and regional development: on the interplay between agency and context. A PhD thesis submitted to Business and Social Sciences, Aarhus University, in partial fulfilment of the requirements of the PhD degree in Business Administration.
- Muñoz R., M., 2010. *Identificación de Problemas y Oportunidades en las Redes de Valor* En: Aguilar Á. J.; Altamirano C., J.R. y R. Rendón M. (coord.) *Del extensionismo agrícola a las redes de innovación rural*. Universidad Autónoma Chapingo/FAO/CyTED. pp. 103-168. México.
- Muñoz R., M.; y V.H. Santoyo C., 2010. *Pautas para desarrollar redes de innovación rural* En: Aguilar Á. J.; Altamirano C., J.R. y R. Rendón M. (coord.) *Del extensionismo agrícola a las redes de innovación rural*. Universidad Autónoma Chapingo/FAO/CyTED. pp. 71-102. México.
- Muñoz Rodríguez, M., Santoyo Cortés, V.H., Altamirano C., J.R., Flores Verduzco, J.J., 2003. *Servicios para el desarrollo rural: aprendiendo de lo que ya funciona*. Universidad Autónoma Chapingo-CIESTAAM. México.
- Muñoz Rodríguez, M., Santoyo Cortés, V.H, Flores Verduzco, J.J., 2012. *Pilares de las organizaciones rurales que perduran*. Reporte de Investigación núm. 90. Chapingo-CIESTAAM.
- Muñoz, R., Santoyo, C., Gómez, P., Aguilar, A., y Aguilar, 2014. *¿Qué significa innovar en el ámbito del sector agroalimentario? Y cómo lo hemos hecho!* Reporte de Investigación, núm. 94. Universidad Autónoma Chapingo-CIESTAAM, México.
- Muñoz-Rodríguez, M., Santoyo-Cortés, V.H., 1996. *Visión y misión agroempresarial: competencia y cooperación en el medio rural*. 2da. ed. Chapingo, México: Universidad Autónoma Chapingo.
- Muñoz-Rodríguez, M., Santoyo-Cortés, V.H., Altamirano-Cárdenas, J. R., 2002. *Mercados e Instituciones Financieras Rurales: una nueva arquitectura financiera rural para México*. Chapingo, México: Universidad Autónoma Chapingo.

- Nederlof, E.S. and R. Pyburn (eds). 2012. One finger cannot lift a rock: Facilitating innovation platforms to trigger institutional change in West Africa. KIT Publishers, Amsterdam.
- Nederlof, S., Wongtschowski, M., and Van der Lee F., (eds). 2011. *Putting heads together. Agricultural innovation platforms in practice*. Bulletin 396, KIT Publishers.
- Ngwenya, H. and Hagmann, J., 2011. Making innovation systems work in practice. Experiences in developing and facilitating innovation platforms. *Knowledge Management for Development Journal*, 6, 109–124.
- Nielsen, 2013. *Nueva era, nuevo consumidor*. www.nielsen.com
- Nielsen, 2016. Moviéndose hacia arriba: los productos premium son de alta de alta manda alrededor del mundo. www.nielsen.com
- Noelle-Neumann, E., 1995. La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social. Paidós, México.
- North, D., & Smallbone, D., 2006. Developing entrepreneurship and enterprise in Europe's peripheral rural areas: Some issues facing policy-makers. *European Planning Studies*, 14(1): 41-60.
- North, D.C., 1990. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press, New York.
- OCDE, 2007. Política agropecuaria y pesquera en México: logros recientes, continuación de las reformas. OCDE: París.
- OCDE, 2013a. "Subsidios en el sector hídrico", en *Estudios económicos de la OCDE*, México.
- OCDE, 2013b. OECD Environmental performance reviews: México 2013, París.
- Oliver L., y Tacuba S., 2017. La política de desarrollo rural en México. ¿Existe correspondencia entre lo formal y lo real? *Economía-UNAM*, 14(42): 93-117.
- Palomo, A., 2018. ¿Será la agroecología el futuro de la alimentación? https://elpais.com/elpais/2018/04/17/planeta_futuro/1524000237_430332.html

- Poteete, A., Marco A. Janssen, M., Ostrom, E., 2010. Trabajar Juntos: acción colectiva, bienes comunes y múltiples métodos en la práctica. FCE-UNAM.
- Quintana, E., 2018. El triunfante sector exportador. Bloomberg Businessweek. 19 de abril del 2018.
- Raboanarielina, C., Kaboré, A., Bengaly M., Dossouhoui, F., and Kinha, C., 2014. "The role of multistakeholder platform processes in promoting innovation in rice-based systems in West Africa". En Triomphe B., *op cit*.
- Ravallion, M., and Datt, G., 1996. How Important to India's Poor is the Sectoral Composition of Economic Growth? *The World Bank Economic Review*, 10(1):1-25.
- Reardon, T., Berdegue, J., Barrett, C., and Stamoulis, K., 2006. "Household Income Diversification into Rural Nonfarm Activities", in Haggblade, S., Hazell, P., and Reardon, T., editors, *Transforming the Rural Nonfarm Economy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Reberte, J., Schmit, T. and Kaiser, H., 1996. *An Ex Post Evaluation of Generic Egg Advertising in the U.S. NICPRE QUARTERLY*. A newsletter from the National Institute for Commodity Promotion Research and Evaluation on program evaluation and related issues.
- Reyes, S., 2018. Análisis del diseño y la implementación de una estrategia de desarrollo de capacidades empresariales de pequeñas y medianas empresas del sector agroalimentario mexicano. Tesis de Maestría en Ciencias en Estrategia Agroempresarial. CIESTAAM-Universidad Autónoma Chapingo.
- Röling, N. and Groot, A., 1998. Contemplating Alternatives-A Comparative Framework for Thinking about Extension. *Agriculture and Rural Development*, 5(1):11-13.
- Ruel M.T., 2001. Can Food-Based Strategies Help Reduce Vitamin A and Iron Deficiencies? A Review of Recent Evidence. Washington DC: IFPRI.

- SAGARPA-FAO., 2012. *Agricultura familiar con potencial productivo en México*. Disponible en: http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Lists/Otros%20Estudios/Attachments/42/Agricultura%20Familiar_Final.pdf
- Santoyo C., V.H.; Muñoz R., M.; Aguilar Á., J.; Rendón M., R. y Altamirano C., J.R., 2011. "Políticas de asistencia técnica y extensión rural para la innovación en México". En: Baca del Moral, J. y Pérez V., E. (edits.) *Análisis de Políticas Públicas para el Desarrollo Agrícola y Rural*. Universidad Autónoma Chapingo. México. pp. 105-118.
- Santoyo-Cortés, V.H., Muñoz-Rodríguez, M., Aguilar-Ávila, J., y Martínez-González, E.G., 2016. "Extensionismo para la innovación basado en evidencias". En: Martínez-Carrera, D. y J. Ramírez Juárez (Eds.). 2016. *Ciencia, Tecnología e Innovación en el Sistema Agroalimentario de México*. Editorial del Colegio de Postgraduados-AMC-CONACYT-UPAEP-IMINAP, Texcoco, México.
- Santoyo Cortés, V.H., 2013. "Sistemas de extensión para la innovación en el sector rural marginado". En Rendón Medel R. y Aguilar Ávila J. *Gestión de redes de innovación en zonas rurales marginadas*. Universidad Autónoma Chapingo y Miguel Ángel Porrúa Editores. pp. 17-27.
- Schut, M., Klerkx, L., Sartas, M., Iamers, D., Mc Campbell, M., Ogbonna, I., Kaushik, P., Atta-Krah K., Leeuwis, C., 2015. *Innovation platforms: experiences with their institutional embedding in agricultural research for development*, Expl agric., pp. 1-25.
doi:10.1017/S001447971500023X
- Scott, J., 2011. "Pobreza rural y gasto público para el campo: desarrollo social y apoyos agrícolas". Ponencia presentada ante la Comisión Especial de Seguimiento a las Evaluaciones de los Programas que conforman el Programa Especial Concurrente para el Campo, Cámara de Diputados. Disponible en: www.diputados.gob.mx/camara/content/download/258798/.../CIDEDRSCOTT.pdf
- SIAP, 2017. *Balanza-disponibilidad-consumo de productos agropecuarios*. Disponible en <http://www.siap.gob.mx/balanza-disponibilidad-consumo/> Fecha de consulta, 16 de enero del 2015.

- Simmie, J., & Martin, R., 2010. The economic resilience of regions: towards an evolutionary approach. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3(1): 27-43. doi: 10.1093/cjres/rsp029
- Simon, H.A., 1996. *The sciences of the artificial*, Third Edit. ed. MIT Press.
- Slavchevska, V., 2015. Agricultural Production and the Nutritional Status of Family Members in Tanzania. *The Journal of Development Studies*, 51(8): 1016-1033.
- Stathopoulou, S., Psaltopoulos, D., & Skuras, D., 2004. Rural entrepreneurship in Europe. *International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research*, 10(6): 404-425. <http://doi.org/10.1108/13552550410564725>
- Stewart, J., Hyysalo, S., 2008. Intermediaries, users and social learning in technological innovation. *Int. J. Innovation Manage*, 12, 295-325.
- Suárez, Carrera V., 2009. *Organización económica campesina: una vía*. La Jornada del Campo, 14 de noviembre de 2009, núm. 26.
- Sull, D., Ruelas, G., 2006. Orquestación estratégica: la clave para la agilidad en el escenario global. *Harvard Business Review*, 11, 42-52.
- Swaans, K., B. Cullen, A. van Rooyen, A. Adekunle, H. Ngwenya, Z. Lema and S. Nederlof. 2013. Dealing with critical challenges in African innovation platforms: lessons for facilitation. *Knowledge Management for Development Journal* 9(3): 116-135. <http://journal.km4dev.org/>
- Swanson B., E. 2010. Estudio mundial sobre buenas prácticas de los servicios de extensión y asesoramiento agropecuario en el mundo. FAO. Roma.
- Tàpies J., 2012. *Las cinco etapas del verbo hacer*. Disponible en <http://blog.iese.edu/empresafamiliar/2012/los-cinco-etapas-del-verbo-hacer/>
- Ton G., Klerkx L., Grip K., Rau, M., 2015. Innovation grants to smallholder farmers: Revisiting the key assumptions in the impact pathways, *Food Policy* (51) 9-23.
- Touraine, A., 1978. *Las sociedades dependientes*. Siglo XXI Editores, México.

- Travis McArthur, 2016. *Direct measurement of efficiency gains from land tilling: PROCEDE's effect upon the productivity of Mexican agriculture*. Manuscrito sin publicar. University of Wisconsin. Disponible en: https://arefiles.ucdavis.edu/uploads/filer_public/a8/bc/a8bcbe38-d582-4cd3-9ee2-046e9b2ad022/mcarthur-mexico-procede-2016-09-19.pdf
- Tucker, J., Ludi, E., Mason, N., Cullen, B., Lema, Z., Duncan, A., Musvoto C., and Habtu, S. 2014. *Action-research platforms in water and agriculture: lessons from three programmes in Africa*, in Triomphe B., *op cit*.
- U.S.C, 1996. Commodity Promotion, Research and Information, Act of 1996. (7 U.S.C. 7401 note.)
- Ugalde, L., 2010. Por una democracia liberal (Para erradicar el clientelismo). Revista Nexos, enero del 2010. www.nexos.com.mx
- Ury, W., 1993. ¡SUPERE EL NO!: Cómo negociar con personas que adoptan posiciones obstinadas. Grupo Editorial Norma.
- USDA-ERS, 2015 *Agricultural Resource Management Survey*. National Agricultural Statistics Service and Economic Research Service.
- Vollrath, T., 1994. The role of agriculture and its prerequisites in economic development. *Food Policy*, 19(5):469-478.
- Ward R.W., & Ferrara, O., 2005. Measuring brand preferences among U.S. meat consumers with probit models. AAEA Annual Meetings Contributing Paper.
- Ward, R., 2006. Commodity Checkoff Programs and Generic Advertising. CHOIES. *The magazine of food, farm, and resource issues*, 21 (2):55-60.
- Ward, R.W., 2004. *Beef demand and the rate-of-return to the U.S. beef checkoff: Two independent evaluation approaches*. Evaluation Report to the Cattlemen's Beef Promotion and Research Board (59 pp). Centennial, CO.
- Warren, E., Hawkesworth, S., Knai, C., 2015. Investigating the association between urban agriculture and food security, dietary diversity, and nutritional status: a systematic literature review. *Food Policy*, 53:54-66.

- Webb G., Self, L., McAuliffe, C., Olude, O., 2012. The Effects of Household Food Production Strategies on the Health and Nutrition Outcomes of Women and Young Children: a systematic *Review*. *Paediatric and Perinatal Epidemiology*, 26(s1):205–222.
- Weber, E.P., Khademian, A.M., 2008. Wicked problems, knowledge capacity builders in network challenges, settings and collaborative. *Public Adm. Rev.*, 68, 334–349. doi:10.1111/j.1540-6210.2007.00866.x
- Welter, F., 2011. Contextualizing entrepreneurship-conceptual challenges and ways forward. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 35(1): 165-184. doi: 10.1111/j.1540- 6520.2010.00427.x
- Wenner, M. y F. Proenza. 2000. *Rural finance in Latin America and the Caribbean: challenges and opportunities*. Working paper. Washington, D.C. Inter-American Development Bank (IDB).
- Wildavsky, A.B., 1989. *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. Little, Brown & Company, Boston.
- Williams, A., Balaz, V., & Wallace, C., 2004. International labour mobility and uneven regional development in Europe - Human capital, knowledge and entrepreneurship. *European Urban and Regional Studies*, 11(1): 27-46. doi: 10.1177/0969776404039140
- Wohlgenant, M., 2006. Retail-to-Farm Transmission of Generic Advertising Effects. *Choices. The magazine of food, farm, and resource issues*, 21(2):67-72.
- World Bank, 2007. *From Agriculture to Nutrition: Pathways, Synergies and Outcomes*. Washington DC: The World Bank Agriculture and Rural Development Department.
- Yúnez, A., Cisneros, A. y Meza, P. 2013. *Situando la agricultura familiar en México. Principales características y tipología*. Serie Documentos de Trabajo N°149. Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.

- Yunus, M., 2011. Las empresas sociales, una nueva dimensión del capitalismo para atender las necesidades más acuciantes de la sociedad. Paidós Ibérica, Barcelona, España.
- Zavala-Pineda, M. J; Leos Rodríguez, J. A; Salas-González, J. M; Valdez-Cepeda, R. D; y Gómez-Oliver, L., 2015. *Las transferencias agrarias en México y su efecto en el sector agropecuario. Economía Agraria y Recursos Naturales*, 15 (2):31-49.
- Zeza, A., Tasciotti, L., 2010. Urban agriculture, poverty, and food security: empirical evidence from a sample of developing countries. *Food Policy*, 35:265–273. doi:10.1016/j.foodpol.2010.04.007

¡OTRO CAMPO ES POSIBLE!
Agenda pública y política con relación al campo mexicano

Esta publicación estuvo a cargo de la Oficina Editorial del CIESTAAM,
de la Universidad Autónoma Chapingo

Se imprimieron 200 ejemplares
en el mes de agosto de 2018
en los talleres de Master Copy, S.A. de C.V.
Plásticos núm. 84, local 2, ala sur, fraccionamiento Industrial Alce Blanco,
Naucalpan de Juárez, Estado de México, CP. 53370