



## APOYO DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL DESARROLLO DE LOS AGRONEGOCIOS INCLUYENTES

**Análisis del modelo  
institucional de México**







APOYO DEL SECTOR PÚBLICO  
PARA EL DESARROLLO  
DE LOS AGRONEGOCIOS INCLUYENTES

---

**Análisis del modelo  
institucional de México**

Alejandro Trueba Carranza

Editado por Eva Gálvez-Nogales,  
Pilar Santacoloma y Hernando Riveros

## **CITACIÓN RECOMENDADA**

**FAO e IICA.** 2013. *Apoyo del sector público para el desarrollo de los agronegocios incluyentes – Análisis del modelo institucional de México.*

Estudios de casos de países – América Latina. Roma.

**Fotografía de la portada:** ©FAO/Giuseppe Bizzarri

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

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

E-ISBN 978-92-5-308576-7 (PDF)

© FAO y IICA 2014

La FAO y el IICA fomentan el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, descargar e imprimir el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO y al IICA como las fuentes y titulares de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO o el IICA aprueban los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios. Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a [www.fao.org/contact-us/licence-request](http://www.fao.org/contact-us/licence-request) o a [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org)

# Índice

<b>Prefacio</b>	<b>v</b>
<b>Siglas</b>	<b>vi</b>
<b>Agradecimientos</b>	<b>viii</b>
<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>ix</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>Introducción</b>	<b>1</b>
1.1 Antecedentes	1
1.2 Objetivo del estudio	1
1.3 Metodología de trabajo	1
1.4 Estructura del informe	1
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>Perfil institucional</b>	<b>3</b>
2.1. Marco de referencia	3
2.2. Perfil institucional	4
2.3. Capacidad institucional	6
2.4. Población objetivo y vínculos institucionales	8
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>Modelo organizacional</b>	<b>11</b>
3.1. Análisis del modelo organizacional que se utiliza para prestar el servicio	11
3.2. Productores y organizaciones elegibles	12
3.3. Estrategias e instrumentos	13
3.4. Capacidades	15
3.5. Desempeño	16
3.6. Ventaja comparativa institucional	18
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>Buenas prácticas institucionales, factores de éxito, limitaciones y necesidades de desarrollo de capacidades</b>	<b>19</b>
4.1. Buenas prácticas institucionales	19
4.2. Factores de éxito y limitaciones de la gestión institucional	20
4.3. Áreas prioritarias para la creación y fortalecimiento de capacidades	20
4.4. Ruta de desarrollo de la Subsecretaría de Alimentación y Competitividad	21
4.5. Áreas potenciales para el apoyo de la FAO y del IICA	21
<b>Bibliografía</b>	<b>23</b>
<b>Anexos</b>	<b>25</b>

## FIGURAS

1. Organigrama de la SAGARPA	4
2. Organigrama operativo de los recursos para los programas de fomento de los agronegocios de la SAC	7
3. Programas y acciones de la SFA/SAC	11
4. Prioridades de apoyos de las entidades federativas	21

## CUADROS

1. Asignación presupuestal para a la SAGARPA a través del PEF para el año fiscal 2012	8
2. Servicios brindados por la SAC, su organización y áreas básicas de prestación de servicios	12
3. Programas federales de apoyo financiero a los agronegocios de la SAGARPA	14
4. Capacidades vigentes del sector gubernamental en relación con los servicios ofrecidos	16
5. Análisis FODA de la SAC de la SAGARPA	17

# Prefacio

La estructura del sistema agroalimentario global está cambiando rápidamente en respuesta a la modernización de la agricultura (globalización, coordinación y concentración) y a los cambios en los patrones de consumo en pos de alimentos de calidad, inocuos, convenientes y producidos de manera social y ambientalmente responsable. Este nuevo escenario convive con formas más tradicionales de agricultura familiar y de subsistencia.

Dichos cambios han aumentado la presión sobre los Ministerios de Agricultura (MAG) en los países en desarrollo para que promuevan el desarrollo incluyente de los agronegocios y la agroindustria. Pero ¿hasta qué punto los MAG están siendo habilitados y equipados para hacerlo? En teoría, estos ministerios han visto como su mandato y funciones se han ampliado de una dimensión estrictamente productiva a un enfoque holístico, de la granja a la mesa. Esto debería reflejarse en un mayor rango de bienes y servicios públicos ofrecidos de forma que incluyan cuestiones de manejo poscosecha, comercialización y financiamiento. Los MAG también se enfrentan con el desafío de incorporar enfoques relativamente nuevos, como el diseño e implementación de programas de agrocadenas, la agricultura sostenible, el uso de la agricultura por contrato, las alianzas público-privadas y los programas agroindustriales con enfoque territorial (por ejemplo, agrocorredores y clústeres agroalimentarios).

La FAO ha analizado los modelos organizativos utilizados por los MAG para apoyar el desarrollo incluyente de los agronegocios y las agroindustrias. Esta investigación ha abarcado una encuesta realizada en 71 países y estudios de caso en 21 países de África, Asia y América Latina. Esta investigación indica que muchos MAG han establecido una Unidad de Agronegocios con funciones técnicas, políticas y/o de coordinación en materia de desarrollo agroindustrial. Alternativamente, algunos MAG se han decantado por establecer un grupo de unidades con mandatos complementarios.

El estudio también ha analizado el nivel de preparación de estas Unidades de Agronegocio y de su personal para aplicar métodos y herramientas tradicionales y no tradicionales para promover el desarrollo de los agronegocios y de la agroindustria. Como parte de esta evaluación, se han examinado la dotación de personal, la estructura organizativa, la asignación de presupuesto y la variedad y calidad de los bienes y servicios prestados por estas Unidades.

FAO está publicando esta serie de estudios de casos de países con el fin de ampliar el conocimiento sobre buenas prácticas para el establecimiento y funcionamiento de Unidades de Agronegocios. En estos estudios se cotejan también modelos organizativos alternativos aplicados por los países para hacer frente a los cambios del sistema agroalimentario, incluyendo mecanismos para establecer vínculos con otros ministerios (por ejemplo, los de industria y comercio) y organizaciones privadas. La serie también ofrece una oportunidad para crear conciencia sobre la necesidad de un compromiso público más fuerte con el desarrollo de agroindustrias y agronegocios responsables. Dicho compromiso se debe reflejar en una asignación más generosa de recursos humanos y financieros para empoderar a las Unidades de Agronegocios y estructuras similares en los MAG. Así mismo, reorientar las funciones básicas de estas Unidades y/o seleccionar agrocadenas específicas podría contribuir a encontrar un equilibrio adecuado entre el mandato de apoyo a los agronegocios y la asignación de recursos existentes, al tiempo que se maximiza la consecución de objetivos sociales (por ejemplo, la inclusión y trabajo creación).

# Siglas

AGROASEMEX	Aseguradora mexicana, institución nacional de seguros agropecuarios
AMSDA	Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario, A.C.
ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
COFUPRO	Coordinadora Nacional de las Fundaciones Produce, A.C.
CONAPESCA	Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca
CONADESUCA	Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar
CONAZA	Comisión Nacional de las Zonas Áridas
CP	Colegio de Postgraduados
CSAEGRO	Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero
DG	Dirección General
DOF	Diario Oficial de la Federación
FAPPA	Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios
FEESA	Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero
FIPP	Fomento a la Inversión Pública y Privada en la Propiedad Rural
FIRA	Fideicomisos Instituidos en relación con la Agricultura
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FOCIR	Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural
FODA	Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas
FOINI	Fondo de Inducción de Inversión en Localidades de Media, Alta y Muy Alta Marginación
FONAES	Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad
FONAGA	Fondo Nacional de Garantías de los Sectores Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural
INAPESCA	Instituto Nacional de Pesca
INCA RURAL	Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
MASAGRO	Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional
MXP	Pesos mexicanos, con una tasa de cambio de 12,70 MXP por 1 USD
PAASFIR	Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural
PACC	Programa de Atención a Contingencias Climatológicas
PIB	Producto interior bruto
PEC	Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PROMOAGRO	Programa de Promoción Comercial y Fomento a las Exportaciones de Productos Agrícolas y Pesqueros Mexicanos
PROMUSAG	Programa de la Mujer en el Sector Agrario
PROVAR	Programa de Apoyo al Valor Agregado de Agronegocios con Esquema de Riesgo Compartido
PSP	Prestador de servicios profesionales
SAC	Subsecretaría de Alimentación y Competitividad
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SCIAN	Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte



---

SEDAGRO	Secretaría de Desarrollo Agropecuario
SE	Secretaría de Economía
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT	Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENASICA	Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria
SF	Secretaría de Finanzas
SFA	Subsecretaría de Fomento a los Agronegocios
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIAP	Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera
SNICS	Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
TIF	Tipo Inspección Federal
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tratado de Libre Comercio del Grupo de los Tres —México, Colombia y Venezuela—)
UACH	Universidad Autónoma Chapingo
UR	Unidad responsable
USD	Dólares estadounidenses

# Agradecimientos

El autor del presente informe es Alejandro Trueba Carranza. Eva Gálvez, de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), y Hernando Riveros, del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), han guiado la preparación del mismo. Se agradecen los comentarios de Pilar Santacoloma, de la FAO, sobre el borrador del documento.

Un especial agradecimiento a los funcionarios de la SAC y la SAGARPA, a los funcionarios de la FAO y el IICA en México y a todos aquellos que han participado en la preparación del presente estudio.

Finalmente, se desea agradecer a Blanca Azcárraga por la edición, a Monica Umena por el diseño gráfico, a Larissa D'Aquilio por la coordinación de la producción, y a Francesca Cabré-Aguilar por la corrección del texto.

# Resumen ejecutivo

El presente estudio se centra en el análisis de las funciones y servicios prestados por la Subsecretaría de Fomento a los Agronegocios (SFA), rebautizada en 2012 como Subsecretaría de Alimentación y Competitividad (SAC), que forma parte de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). La SFA/SAC se creó en 2001 para orientar y apoyar al sector agrícola mexicano en pos de una mejora de la competitividad, mayor generación de valor agregado y expansión de su participación comercial atendiendo a las diferentes normas y estándares internacionales.

La principal fuerza que originó el establecimiento de la SFA/SAC emanó de la inserción global de la agricultura mexicana tras la firma de tratados y acuerdos comerciales. Estos generaron indudablemente oportunidades, pero también amenazas para los sectores productivos, incluido el de los agronegocios, que tuvieron que adaptarse en períodos muy cortos para poder mantener su competitividad en los mercados nacionales y globales.

La SFA/SAC está organizada en unidades de apoyo y asesoría (coordinación administrativa, coordinación de asesores del subsecretario y secretario particular del subsecretario) y varias direcciones generales (DG) que se encargan de la administración de riesgos, planeación y evaluación, zonas tropicales y logística y alimentación, que incluye dos unidades encargadas respectivamente de estudios y financiamiento a sistema-producto y análisis de mercado interno<sup>1</sup>.

Dada la naturaleza federal del sistema gubernativo mexicano, la operación de los programas de apoyo a los agronegocios se realiza a través de un esquema federalizado, concertado y aplicado con la participación de las Secretarías de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO) de los gobiernos estatales. Estas oficinas revisan las opciones de programas que les plantea la SAC y acuerdan los de interés para sus territorios, con lo que asumen el compromiso de asignar recursos propios para su aplicación. No todas las entidades manifiestan los mismos intereses por las opciones programáticas ofrecidas por la SAC, ni aplican los mismos recursos propios en esta materia, por lo que los alcances en términos de metas programáticas es igualmente variable en diferentes estados.

Si bien la SAC y la SAGARPA son responsables de la prestación del grueso de servicios de apoyo a los agronegocios, hay una serie de unidades dentro de otras secretarías o ministerios que ofrecen servicios complementarios. La coordinación de las actividades de apoyo a los agronegocios por parte de todos estos entes recae en la SAGARPA, la cual coordina igualmente la asignación de recursos afines autorizados por el Gobierno Federal a través del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural (PEC) con el resto de las instituciones públicas y financieras que operan algún programa de esta naturaleza. En 2012 se ha profundizado en este espíritu de coordinación y armonización de los programas de fomento de los agronegocios, creándose la Alianza Mexicana de Agronegocios para el Crecimiento Sustentable. La Alianza es una iniciativa público-privada dentro del sector agroalimentario en la que participan empresas nacionales, compañías globales, organizaciones de cadenas y de productores, representantes del sector público, organizaciones internacionales, sociedad civil y la academia, para definir una visión que priorice a la agricultura como un factor clave para la seguridad alimentaria, la sustentabilidad ambiental y las oportunidades económicas.

El presupuesto de la SAC equivale al 3,3 % del total asignado al Ramo 08: Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y al 7,3 % del presupuesto de la estructura central de la SAGARPA. La SAC cuenta con 106 empleados, esto es, el 5 % de los empleados de la SAGARPA a nivel central.

A pesar del liderazgo de la SAC/SAGARPA en el apoyo a los agronegocios, la diversidad de enfoques de las instituciones involucradas y los gobiernos estatales participantes hace que la aplicación de los recursos sea dispar. Aunque prevalezca la disciplina de coordinación en torno a la fuente de recursos autorizados (PEC), los programas de fomento de los agronegocios varían mucho de un estado a otro

<sup>1</sup> Disponible en: [http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&\\_idDependencia=00008](http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&_idDependencia=00008) (última consulta el 01/06/2013).

y se pueden observar algunas duplicaciones e inconsistencias. Esto es particularmente cierto para los instrumentos de apoyo a las inversiones y capitalización de los sectores productivos orientados hacia el subsector agrícola (FAO, 2007).

En líneas generales, se considera que el desarrollo que ha tenido la SAC a lo largo de su más de una década de existencia es adecuado. La SAC tiene el nivel jerárquico apropiado para disponer de la autoridad necesaria para la promoción y empuje de sus programas y existe un razonable alineamiento entre programas de fomento de los agronegocios de otras instituciones federales por su concurrencia en la fuente presupuestal. Por otra parte, su estructura operativa permite mantener en niveles bajos el número del personal de la SAC ya que la unidad opera en colaboración con otras entidades y gobiernos estatales, concierta sus programas con gobiernos locales y hace partícipes a los beneficiarios de los mismos. Los resultados obtenidos por el sector de los agronegocios a nivel macro y meso indican el éxito del esfuerzo conjunto de los actores públicos (incluida la SAC) y privados.

# Capítulo 1

## Introducción

### 1.1 ANTECEDENTES

En 1981, el Gobierno mexicano creó la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) para apoyar el desarrollo agrario y rural del país. La SAGARPA, aun manteniendo su objetivo central, ha mutado a lo largo de los años para acomodarse a la estructura federal del país, ajustarse a los paradigmas vigentes (sistema-producto en los años 1990 y cadena de valor en la década de los años 2000), así como para adaptarse a los cambios impuestos por la globalización de los sistemas agrícolas y agroalimentarios y a la apertura comercial abrazada por México.

En este contexto, el Gobierno mexicano, en reconocimiento a la importancia creciente de los agronegocios, creó en 2001 la Subsecretaría de Fomento a los Agronegocios (SFA), con funciones específicas de apoyo técnico y financiero a productores agropecuarios y a actores de agrocadenas en general.

En 2012 la SFA cambió su nombre por el de Subsecretaría de Alimentación y Competitividad (SAC) al añadir a sus funciones tradicionales de fomento de los agronegocios otras relacionadas con normas de calidad, logística y alimentación.

### 1.2 OBJETIVO DEL ESTUDIO

El objetivo de este trabajo es analizar el perfil institucional de la SAC en el seno de la SAGARPA y realizar una descripción del modelo organizacional empleado para la prestación de servicios de apoyo a los agronegocios.

Asimismo, el estudio busca identificar las buenas prácticas institucionales y las necesidades de desarrollo de capacidades del sistema público mexicano de apoyo al desarrollo de los agronegocios inclusivos. La ruta de desarrollo institucional de la SAC ha sido explorada teniendo en cuenta las posibles opciones de apoyo por parte de la FAO y del IICA.

### 1.3 METODOLOGÍA DE TRABAJO

En términos metodológicos, en la realización del presente estudio se han seguido los siguientes pasos:

1. Preparación por parte de la FAO de términos de referencia y herramientas de recogida

de información para el estudio global, adaptados posteriormente por el IICA para el estudio regional.

2. Recopilación, revisión y organización de información secundaria.
3. Preparación de la estructura de las entrevistas semiestructuradas.
4. Realización de las entrevistas, organización de la información e integración con la información recopilada en fuentes secundarias (se realizaron 15 entrevistas con informantes clave).
5. Profundización de temas centrales identificados en las entrevistas, con nueva consulta de fuentes secundarias.
6. Elaboración de un borrador del informe.
7. Validación del informe con los grupos de interés en lo concerniente al capítulo sobre buenas prácticas, factores de éxito, limitaciones y áreas para desarrollar capacidades.
8. Elaboración del informe final.

### 1.4 ESTRUCTURA DEL INFORME

El informe final que aquí se presenta está estructurado en cuatro grandes partes.

La primera parte es esta breve introducción al estudio.

La segunda corresponde a la caracterización del perfil institucional de la SAC de la SAGARPA, considerando el entorno en el que se mueve, su capacidad institucional, así como los vínculos con otras instancias.

El tercer apartado hace referencia a la descripción del modelo organizacional que utiliza la SAC para proporcionar los servicios agroempresariales y un análisis de las oportunidades, limitaciones, desafíos y ventajas comparativas de la institución.

Finalmente, el cuarto capítulo presenta una reflexión sobre las buenas prácticas institucionales, los factores facilitadores o limitadores, la futura ruta de desarrollo de la SAC y las áreas potenciales para el apoyo de la FAO y el IICA.



## Capítulo 2

# Perfil institucional

### 2.1 MARCO DE REFERENCIA

La SAGARPA se creó en 1981, aunque bajo otro nombre y con objetivos ligeramente distintos a los actuales. Desde entonces ha ido evolucionando hasta su estructura vigente. Su misión siempre ha girado en torno al fomento de la producción y productividad en el medio rural mediante: a) el desarrollo de infraestructura de riego y otra infraestructura productiva (caminos rurales, bodegas y centros de acopio de granos); b) la creación de una serie de instituciones de servicios especializados de apoyo integral al campo; c) la mecanización del campo; d) el uso de insumos modernos como los fertilizantes y plaguicidas; e) la investigación agropecuaria; f) el desarrollo de la industria semillera nacional; g) la asistencia técnica; h) el fomento de organizaciones de productores. Por otra parte, la SAGARPA utiliza un enfoque complementario de atención por sectores tales como la agricultura, la ganadería y la piscicultura.

El Gobierno Federal otorgó a la SAGARPA una estructura orgánica central que desempeña sus funciones clave y ofrece lineamientos directrices para la operación de sus programas. En torno a ella, el Gobierno ofrece a través de organismos operadores una serie de servicios complementarios para generar esquemas de atención integral a la producción y al medio rural tales como crédito, seguro, acopio y servicios fitozoosanitarios.

En 1982, la SAGARPA abandonó su papel operativo para constituirse en entidad normativa de un esquema federalizado, donde los estados asumieron la función de operadores de los programas en su territorio, contrayendo con ello la responsabilidad de adicionar a los presupuestos federales recursos propios y constituirse en los responsables primarios en la aplicación de los programas.

En esta rama de servicio a los sectores productivos se inició precisamente la atención a las actividades productivas agrupadas en productos afines por su naturaleza o especialización (más tarde denominada cadena de valor): por ejemplo, el grupo de granos, oleaginosas, frutales, etc., en el ramo agrícola; bovinos, porcinos, ovinos, aves, etc., en el ramo de la ganadería; y, de igual forma, los ramos forestal y piscícola.

En la década de 1990 los programas y servicios de la SAGARPA se orientaron a la atención de las ramas de producción agropecuaria por sistema-producto. La Ley de Desarrollo Rural Sustentable de 2011 define el concepto de sistema-producto como “el conjunto de elementos y agentes concurrentes de los procesos productivos de productos agropecuarios, incluidos el abastecimiento de equipo técnico, insumos productivos, recursos financieros, la producción primaria, acopio, transformación, distribución y comercialización”. Este concepto evolucionaría más tarde hacia la noción de cadenas productivas o cadenas de valor, a las que se apoya particularmente para la aplicación de programas de fomento de los agronegocios ofreciendo asistencia para mejorar los procesos de transformación, empaque, comercialización y, en general, la generación de valor agregado.

En la actualidad, a esta visión se han incorporado instrumentos nuevos como la administración de riesgos, coberturas de precios, apoyos mixtos en proyectos de inversión para procesos de transformación y empaque, prospección y apoyo a incorporación de nuevos mercados, fondos de garantías para el financiamiento y aspectos de monitoreo y evaluación de los programas, entre otros.

Por otra parte, la estructura actual de la SAGARPA es en gran medida fruto de modificaciones sustantivas generadas en respuestas a la globalización de la agricultura y a la elevación a rango constitucional del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que se inició en 1994 y por el que se creó la zona de libre comercio de América del Norte entre México, los Estados Unidos de América y el Canadá, seguido de la suscripción de otros con varios países latinoamericanos.

La aplicación integral de las políticas públicas de fomento de los agronegocios inclusivos se caracteriza por su complejidad y especialización. Esto implica que, además del órgano de fomento especializado (en este caso, la SAGARPA), el Gobierno Federal se ha visto forzado a crear otras dependencias especializadas como coadyuvantes en el logro del objetivo central. Algunas de estas dependencias se han sectorizado en la propia

SAGARPA, mientras que otras se han acomodado en diferentes secretarías de Estado, como la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Secretaría de Economía (SE) y la Secretaría de Finanzas (SF).

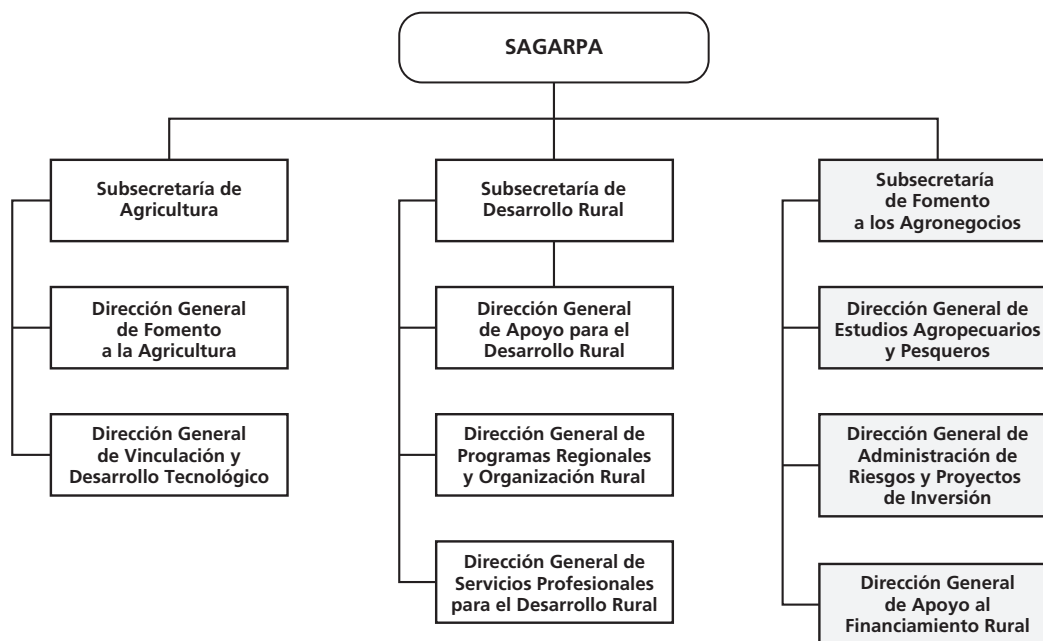
En 1996 se crearon las 32 Fundaciones Produce en el ámbito de los estados como órganos coadyuvantes para el subprograma de Investigación y Transferencia de Tecnología de la Alianza para el Campo. Son asociaciones de productores sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objetivo es asegurar una mayor y mejor generación de tecnología agropecuaria y forestal en México. Estas fundaciones estatales se agrupan bajo la Coordinadora Nacional de Fundaciones Produce (COFUPRO), que es el organismo coordinador que las representa ante instituciones públicas y privadas en los ámbitos nacional e internacional como una respuesta a sus necesidades comunes y limitaciones individuales, en apoyo y soporte a la innovación tecnológica. COFUPRO es un excelente interlocutor en la gestión de programas y apoyos con el Gobierno Federal.

## 2.2. PERFIL INSTITUCIONAL

La SAGARPA opera con el organigrama que se presenta en la Figura 1. En 2001, el Gobierno Federal privilegió el fomento de los agronegocios estableciendo la Subsecretaría de Fomento a los Agronegocios (SFA) dentro de la SAGARPA. Dicha subsecretaría en un inicio absorbió actividades de planeación agraria, pero prácticamente a partir de ese mismo año orientó plenamente su estructura orgánica, programas y presupuestos al apoyo de los agronegocios.

La principal fuerza que originó el establecimiento de la SFA emanó de la inserción global de la agricultura mexicana tras la firma de tratados y acuerdos comerciales, que indudablemente generaron oportunidades, pero también amenazas, para los sectores productivos, incluido el de los agronegocios, que tuvieron que adecuarse en períodos muy cortos para poder mantener su competitividad en los mercados nacionales y globales. Ante este reto, el Gobierno Federal mexicano reordenó la estructura operativa de la SAGARPA creando la SFA para orientar y apoyar a su sector agrícola en pos de una mejora de la competitividad, mayor generación de valor agregado y expansión de su

FIGURA 1  
Organigrama de la SAGARPA



Fuente: elaboración propia a partir de la página institucional de la SAGARPA (para ver correspondencia de la estructura de la SFA con la nueva de abril del 2012, véanse las páginas 7 y 16).



participación comercial atendiendo a las diferentes normas y estándares internacionales.

La SAGARPA modificó su estructura orgánica a partir del 26 de abril de 2012, sustituyendo la SFA por la Subsecretaría de Alimentación y Competitividad (SAC). Las funciones de la SAC en materia de fomento de los agronegocios no cambian, por lo que el análisis del presente documento permanece válido, pero sí se incrementan sus funciones para atender aspectos de normas de calidad, logística y alimentación.

Tras la reorganización de 2012, la SFA/SAC ha quedado organizada en unidades de apoyo y asesoría (coordinación administrativa, coordinación de asesores del subsecretario y secretario particular del subsecretario) y cuatro direcciones generales (DG): 1) DG de Administración de Riesgos; 2) DG de Planeación y Evaluación; 3) DG de Zonas Tropicales; 4) DG de Logística y Alimentación.

Dado que esta organización es demasiado reciente y es difícil trazar las partidas presupuestarias y de recursos humanos correspondientes, se ha preferido trabajar con el organigrama previo a la reforma (véase la Figura 1) y señalar los cambios experimentados. El organigrama vigente hasta abril de 2012 constaba de tres DG encargadas de diseñar y asignar presupuestos de fomento, establecer reglas de operación y coordinar la operación de sus recursos a través de las unidades operativas con quienes mantiene vinculación<sup>2</sup>:

- la DG de Estudios Agropecuarios y Pesqueros, cuyo nombre a partir del 26 de abril de 2012 cambia a Dirección General de Planeación y Evaluación;
- la DG de Administración de Riesgos y Proyectos de Inversión, que pasa a llamarse Dirección General de Administración de Riesgos;
- la DG de Apoyo al Financiamiento Rural, que se ha rebautizado como Dirección General de Logística y Alimentación y que incluye dos unidades encargadas respectivamente de Estudios y Financiamiento a Sistema-Producto y Análisis de Mercado Interno.

Adicionalmente, a partir del 26 de abril se crea la DG de Zonas Tropicales, dependiente de la Subsecretaría de Alimentación y Competitividad.

La DG de Estudios Agropecuarios y Pesqueros estudia la evolución de los mercados internos y externos de insumos, bienes y productos agropecuarios; propone modificaciones en las políticas y estrategias sectoriales destinadas al sector agropecuario y pesquero así como políticas para impulsar su desarrollo; realiza análisis económicos sobre la situación del sistema financiero rural; evalúa el desempeño económico del sector rural; da seguimiento y análisis de los programas agropecuarios de los principales socios comerciales del país; y coordina la realización de estudios comparativos de modelos de participación pública en los mercados agropecuarios y pesqueros en el ámbito internacional. El presupuesto autorizado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el 2012 para estas actividades es de 1,25 millones de USD.

La DG de Administración de Riesgos y Proyectos de Inversión, entre otros, promueve el desarrollo de instrumentos de administración de riesgo e inversión en el sector rural, identifica y fomenta la participación de fondos financieros nacionales e internacionales en proyectos de inversión a largo plazo en el sector rural, brinda apoyo técnico en el diseño e instrumentación de esquemas rurales transparentes y eficientes en la administración de riesgos y apoya el diseño de instrumentos de reaseguro para apoyar el desarrollo de mercados de dispersión de riesgos en la economía rural. El presupuesto autorizado en el PEF para el 2012 para apoyar a estas actividades asciende a 146,5 USD para su aplicación como fondos de garantía en apoyo a la aplicación del financiamiento, principalmente.

La DG de Apoyo al Financiamiento Rural induce alianzas estratégicas con instituciones financieras nacionales e internacionales con el fin de estudiar la implementación de proyectos productivos piloto; participa en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos y apoyos fiscales y financieros, necesarios para el desarrollo integral del sector agrícola, ganadero, acuícola y pesquero; contribuye con la banca comercial y la banca de desarrollo rural para fomentar la inversión en el sector rural, acuícola y pesquero; y genera estudios sectoriales para impulsar el desarrollo de nuevos mercados para las áreas sustantivas de la SAGARPA. El presupuesto autorizado en el PEF para el 2012 para el desarrollo de estas actividades asciende a 34,9 USD. Las funciones de esta DG se han ampliado para cubrir temas de normalización agroalimentaria y logística.

<sup>2</sup> Disponible en: [http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&\\_idDependencia=00008](http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&_idDependencia=00008) (última consulta el 01/06/2013)

La SAC mantiene la visión de potencializar las experiencias adquiridas con innovaciones que permitan profundizar en el desarrollo de mercados, la cadena de valor, la planeación, la evaluación y el financiamiento rural. Dicha visión define la misión de la SAC de elaborar políticas e implementar instrumentos, acuerdos, apoyos y estudios que contribuyan a generar las condiciones propicias para que las actividades agrícolas primarias tengan una rentabilidad comparable a la de otras ramas económicas, de modo que los productores agrícolas puedan alcanzar un nivel de vida digno y no abandonen el campo.

Los objetivos de la SAC se resumen en la mejora de aspectos de financiamiento y calidad y eficiencia del sistema agroalimentario. En el ámbito financiero, la SAC apoya a las organizaciones de productores del sector rural para acceder a los recursos necesarios para el desarrollo de sus actividades y capitalizarse, generando condiciones propicias para el desarrollo de agronegocios; coadyuva a que las instituciones financieras destinen un mayor flujo de recursos crediticios y otros servicios financieros al campo; facilita el acceso al financiamiento formal a productores del sector rural, fortaleciendo o generando nuevos sujetos de crédito; y establece instrumentos financieros para la administración del riesgo, integrados por los propios productores de manera organizada, fomentando la cultura de pago. En el segundo ámbito, la SAC fortalece los actores del sistema agroalimentario para mejorar su capacidad de cumplir con normas de calidad y aumentar la eficiencia de la logística y el sistema de poscosecha.

### 2.3. CAPACIDAD INSTITUCIONAL

Si bien México siempre ha favorecido los programas de fomento para la generación de valor agregado y el desarrollo agroindustrial, en la última década se han privilegiado estas actividades, creando nuevas estructuras de apoyo público e incrementando los recursos para el fomento de los agronegocios a través de los programas correspondientes.

Desde 2001, año de creación de la SFA/SAC en la SAGARPA, se ha incrementado la atención gubernamental a las actividades de apoyo a los agronegocios inclusivos. Lógicamente, el establecimiento de esta nueva unidad administrativa se acompañó con la creación de nuevos programas y la canalización de presupuestos para atender las necesidades y objetivos de esa nueva visión.

La SAGARPA implementa el Programa Soporte, que es el programa federal que rige la vinculación de esta Secretaría con otras instituciones y

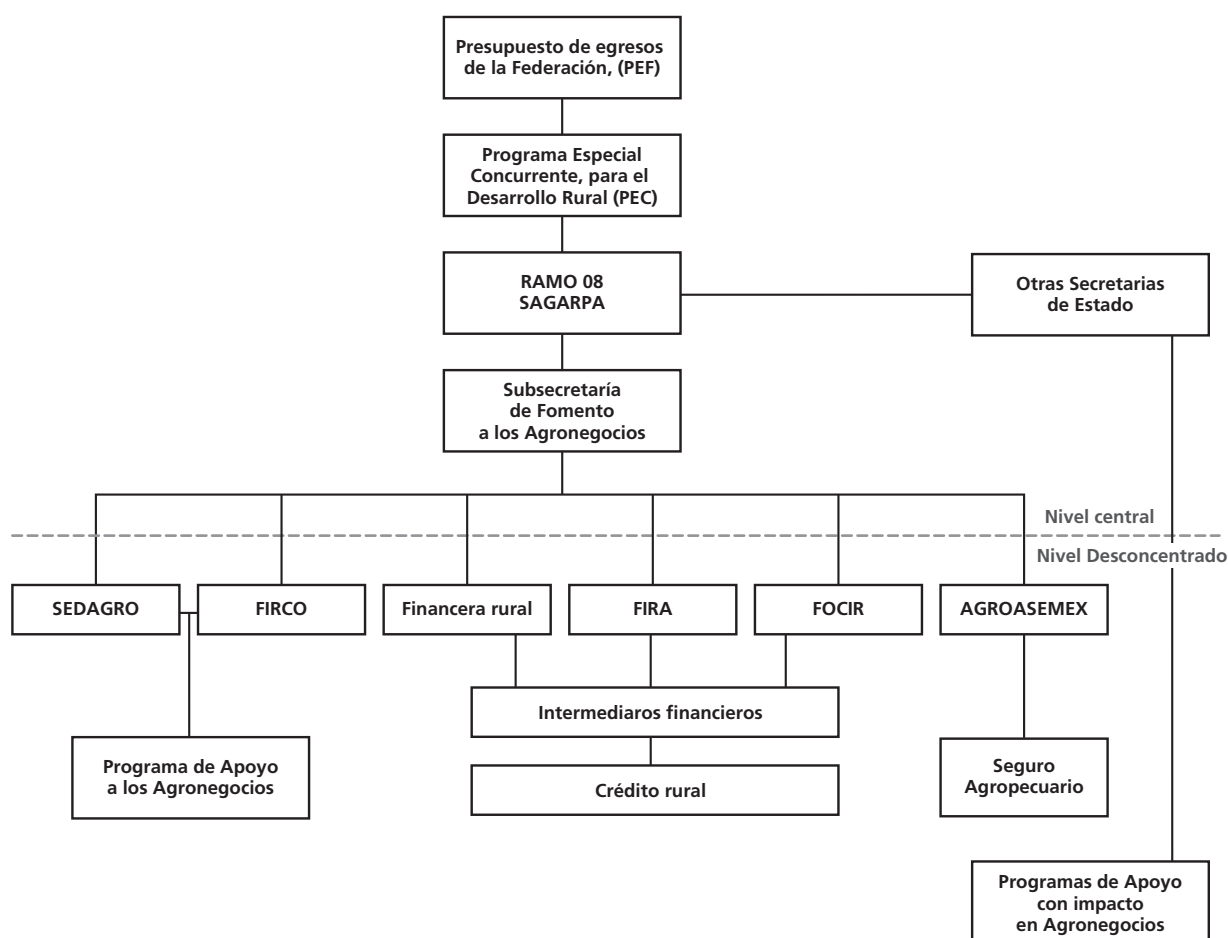
gobiernos estatales. Dicho programa se implementa a través de las Subsecretarías de Agricultura, Desarrollo Rural y Agronegocios, así como a través de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) y la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (CONAPESCA), órganos administrativos desconcentrados de la SAGARPA con responsabilidad de ejecución y administración de los componentes del programa. El objetivo del programa es ofrecer bienes públicos necesarios para potenciar el desarrollo competitivo y sustentable de los sectores agroalimentario y rural, de modo que se contribuya a abastecer el mercado interno con alimentos de calidad, sanos y accesibles y a mejorar los ingresos de los productores incrementando su presencia en los mercados globales. De forma más específica, el Programa Soporte está orientado a mejorar las capacidades de los productores mexicanos, así como a mejorar el entorno sanitario y biológico (en el caso de la pesca) en el que estos desarrollan sus actividades.

El programa tiene una aplicación de carácter nacional (asignación directa a organizaciones de productores) y estatal (a través de los gobiernos estatales y su participación en los programas). Los apoyos del Programa Soporte están orientados al conjunto de actores sectoriales, esto es, productores, organizaciones, comités y organismos privados y públicos. Las reglas de operación del Programa Soporte no establecen cuál es la población potencial, sino que definen a la población objetivo en forma muy amplia, sin relacionarla con los problemas que pretende resolver el programa.

El Programa Soporte contempla las modalidades de coejercicio, que es la modalidad de aplicar recursos de los gobiernos estatales, y asigna presupuestos a las unidades responsables (UR) para el cumplimiento de sus programas y objetivos. Tiene adicionalmente la característica de desarrollar funciones de transversalidad, que vincula a las UR con otras dependencias que complementan el objetivo central de la aplicación de políticas públicas de la SAGARPA.

La SAC es una unidad centralizada que no tiene una extensión propia en las delegaciones de la SAGARPA en los estados de la República. En consecuencia, aplica sus programas a través de terceros, tal como se observa en la Figura 2: por ejemplo, los programas de incremento al valor agregado y la agroindustria a través del Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), los de fomento al crédito y aseguramiento a través de Fideicomisos Instituidos en relación con la Agri-

FIGURA 2  
Organigrama operativo de los recursos para los programas de fomento de los agronegocios de la SAC



Fuente: elaboración propia con datos de los informantes clave.

cultura (FIRA), Financiera Rural, Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR) y Aseguradora mexicana, institución nacional de seguros agropecuarios (AGROASEMEX).

Para el coejercicio se tiene relación en el ejercicio de planeación con las Secretarías de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO) de las entidades federativas y la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario (AMSDA).

El titular de la SAGARPA, apoyado por la SAC, asume el papel de cabeza de sector en este ramo de los agronegocios y su posición de entidad rectora para el ejercicio de los presupuestos del PEC le confiere ascendencia para armonizar la operación de los recursos que aplican otras dependencias en el tema.

A partir de la asignación de recursos que el Gobierno Federal otorga a la SAGARPA a través del PEF, es posible realizar el análisis comparativo

de recursos asignados a las diferentes unidades administrativas del Ramo 08 comparándolos con los de la SFA. Los montos autorizados para el ejercicio 2012 que aparecen en el Cuadro 1 corresponden a aplicaciones tanto operativas como de apoyo a los sectores productivos que opera cada unidad responsable.

Como se aprecia en el cuadro anterior, el presupuesto asignado a la SAC equivale al 3,3 % del presupuesto total asignado al Ramo 08: Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y al 7,3 % con relación al presupuesto correspondiente a la estructura central de la SAGARPA.

En lo referente al personal dedicado al fomento de los agronegocios, la SAC cuenta con 106 empleados (el 5 % de los empleados de la SAGARPA a nivel central) de los que un 60 % son empleos de los denominados “de confianza” de alta respon-

CUADRO 1

**Asignación presupuestal para a la SAGARPA a través del PEF para el año fiscal 2012**

Unidad administrativa	Presupuesto asignado (millones de USD)	% en relación con el total
Ramo 08: Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	5 511,0	100,0
SAGARPA (central*)	2 475,6	44,9
SFA (actualmente SAC)	180,3	3,3
Órganos desconcentrados**	2 518,0	45,7
Empresas paraestatales***	517,5	9,4

Fuente: Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 2011.

\* Estructura central, incluye delegaciones estatales y regionales.

\*\* ASERCA, PROCAMPO, CONAPESCA, CSAEGRO, INAPESCA, SENASICA, SIAP y SNICS.

\*\*\* CONAZA, CONADESUCA, CP, FEESA, FIRCO, INCA RURAL, INIFAP y UACH.

sabilidad y remuneración (el 6 % de los empleados de esta categoría de la SAGARPA) y un 40 % de personal de apoyo (el 6 % de los empleados de esta categoría de la SAGARPA a nivel central). Todo el personal radica en las oficinas centrales en la ciudad capital ya que, para la operación estatal, se apoyan en programas de FIRCO, Financiera Rural, FOCIR y FIRA y, para apoyar las primas de seguros contra siniestros, en AGROASEMEX. En general, el número de empleados para la implementación de los programas y presupuestos de la SAC es reducido.

La SAC emite los montos y las reglas de operación para la implementación de los programas de fomento de los agronegocios por parte de las SEDAGRO, con quienes se concierta la aplicación de recursos estatales para potenciar el alcance de los programas. Generalmente se realizan al menos dos reuniones anuales de carácter operativo entre la SAC y las SEDAGRO para analizar, planear y discutir la operación y aplicación de los recursos asignados para los diversos programas. Sin embargo, cabe destacar la realización de reuniones periódicas de alto nivel entre los niveles directivos de la SAC y de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Agropecuario (AMSDA) para analizar los aspectos conceptuales de los programas del área y los lineamientos de política para su implementación, así como las aplicaciones de recursos de origen estatal para su operación a través de las instituciones de apoyo que operan los programas. Hay que subrayar que normalmente la atención de los programas está vinculada a cadenas agroalimentarias de los principales productos de cada entidad.

En el tema de los agronegocios existen varios proyectos emblemáticos de interés estatal, ya sea

por la cantidad de empleos que producen, la generación de divisas esperadas para la región o simplemente por considerarse representativos del empuje de un determinado proyecto político regional. Cualquiera que sea la razón del impulso a estos proyectos, estos crean un impacto en términos de resultados que generalmente son significativos en las cifras de resultados que producen.

#### 2.4. POBLACIÓN OBJETIVO Y VÍNCULOS INSTITUCIONALES

La población objetivo para los programas de la SAC son tanto personas físicas como jurídicas que, de manera individual o colectiva, se dediquen a las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, agroindustriales y del sector rural en su conjunto y que pertenezcan a un sistema-producto constituido conforme a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Los requisitos para acceder a los diferentes programas de apoyo a los agronegocios son pertinentes y claros y se publican anualmente junto con los apoyos autorizados para tales fines. El mecanismo de publicación es el Diario Oficial de la Federación (DOF), que puede presentar diferencias en requisitos de un año a otro.

En los reportes de transparencia publicados por la SAGARPA relativos a productores beneficiados, se aprecia que los recursos del conjunto de programas de apoyo a la inversión en equipamiento e infraestructura se encuentran muy atomizados. De un muestreo realizado para el presente estudio, con una muestra del 10 % del padrón de productores beneficiados en el período enero-septiembre de 2011, el 53,4 % obtuvo apoyos no mayores a los 1 181 USD, aunque hay productores que recibieron apoyos de hasta 59 055 USD. Si bien con apoyos mínimos no se logran impactos reflejados

en aspectos macro (incremento de agroexportaciones o un significativo aumento en los volúmenes de comercialización), sí que han tenido un efecto positivo para mejorar agronegocios familiares, mejorar el ingreso y la ocupación a escalas micro y eventualmente tener un impacto positivo en la supervivencia de microempresas en el medio rural.

Para la asignación de recursos fiscales como apoyos directos al productor o empresa agropecuaria, es indispensable que en la evaluación técnica, económica y tecnológica del proyecto por parte de la unidad operativa, se determine la viabilidad de la actividad. Por lo que se refiere a la parte tecnológica, el análisis de los proyectos prácticamente no considera la vinculación con instituciones de investigación y desarrollo, y generalmente se sustenta en tecnologías recomendadas por técnicos y proveedores regionales, salvo en proyectos de inversiones mayores, en los que sí se hace indispensable considerar la fuente tecnológica que garantice la viabilidad del proyecto bajo análisis.

Las prioridades nacionales en el sector agropecuario, pesquero y rural son atendidas por las áreas sustantivas de la SAC (en específico) y de la SAGARPA (en general). Además, el ejecutivo federal promueve la creación de instrumentos, programas y enfoques complementarios a través de otras secretarías de Estado que en orden de sus mandatos constitucionales tienen facultades para la operación de acciones de promoción del desarrollo de los agronegocios. Ejemplos de otras instituciones y programas federales de apoyo complementario para los agronegocios son las actividades de la Secretaría de Economía (SE) sobre normalización agroalimentaria, promoción de productos y negocios del sector en el mercado internacional y los programas de impacto implementados por el Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad (FONAES).

La SAGARPA se considera cabeza de sector en el ámbito de los agronegocios en México y es esta atribución la que le hace coordinar la asignación de recursos afines autorizados para el Gobierno Federal a través del PEC con el resto de las instituciones públicas y financieras que operan algún programa de esta naturaleza. El PEC se autoriza anualmente por el poder legislativo mexicano a propuesta del ejecutivo y se constituye en un mandato para este que debe ser observado conforme a los procedimientos y reglas que emanan del mismo. El PEC 2012 confiere al titular de la SAGARPA la responsabilidad de coordinar el ejercicio presupuestal atendiendo los objetivos sectoriales independientemente de la ubicación

estructural de las dependencias encargadas de la aplicación de tales presupuestos.

En este espíritu, se han intentado armonizar los programas de fomento de los agronegocios, para los cuales se han buscado mecanismos de coordinación como la Alianza Mexicana de Agronegocios para el Crecimiento Sustentable anunciada en 2012, que por su trascendencia se analiza en el apartado 3.3.

La operación de los programas se realiza a través de un esquema federalizado, concertado y aplicado con la participación de las Secretarías de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO) de los gobiernos estatales, quienes revisan las opciones de programas que les plantea la SAC y acuerdan los de interés para sus territorios, con lo que asumen el compromiso de asignar recursos propios para su aplicación. No todas las entidades manifiestan los mismos intereses por las opciones programáticas ofrecidas por la federación, ni aplican los mismos recursos propios en esta materia, por lo que los alcances en términos de metas programáticas es igualmente variable en diferentes estados.

Adicionalmente, la SAGARPA cuenta con una serie de organismos desconcentrados entre los que destacan Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA); la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (CONAPESCA); el Colegio Superior de Agropecuario del Estado de Guerrero (CSAEGRO); el Instituto Nacional de Pesca (INAPESCA); el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA); el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP); y el Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas (SNICS).

La SAGARPA cuenta también con una serie de empresas paraestatales, como la Comisión Nacional de las Zonas Áridas (CONAZA), el Colegio de Postgraduados (CP), el Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar (CONADESUCA), el Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero (FEESA), el Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), el Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural (INCA RURAL) y la Universidad Autónoma Chapingo (UACH).

Para apoyar la presencia de la Secretaría, fomentar las relaciones comerciales con el exterior y promover los productos y negocios agropecuarios nacionales, la SAGARPA coordina la presencia de México a través de cinco Consejerías Agropecuarias en el extranjero: en los Estados Unidos de América, el Canadá, la Unión Europea, el Japón y Centroamérica.



## Capítulo 3

# Modelo organizacional

### 3.1. ANÁLISIS DEL MODELO ORGANIZACIONAL QUE SE UTILIZA PARA PRESTAR EL SERVICIO

Ante la diversidad de los programas de fomento ofrecidos por las dependencias públicas, el análisis de servicios se centrará en los que ofrece la SAGARPA a través de la SAC, aunque es importante destacar que el número de técnicos que participan en estos servicios se multiplica al considerar los adscritos a las SEDAGRO y a las unidades desconcentradas y paraestatales en que se apoyan los programas para su aplicación con los productores (véase la Figura 2).

La SAC ha adoptado la estrategia de concentrar sus recursos humanos y financieros para fortalecer cuatro ejes sustantivos: financiamiento, poscosecha, análisis económico-agroalimentario y planeación, como se observa en la Figura 3.

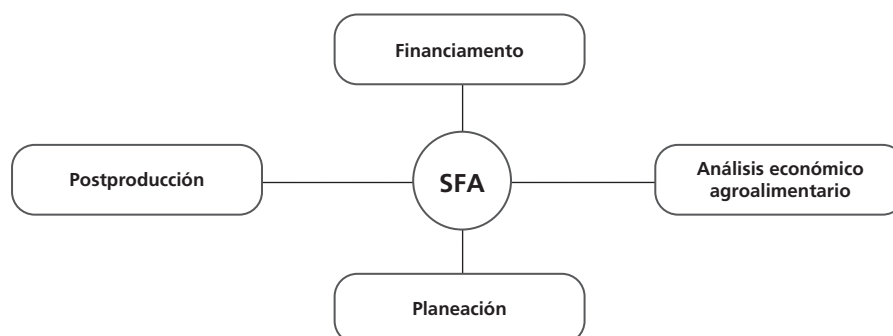
Esta estrategia implica que se consideran servicios básicos de la unidad (véase el Cuadro 2):

- El análisis económico, que comprende los servicios 1 (modelos de negocio), 2 (análisis de la cadena de valor) y, sobre todo, el 7 (análisis de mercado agroalimentario y sectorial, precios, comercio exterior), el 9 (política pública y estrategia sectorial) y el 11 (información sobre volúmenes de exportaciones,

crédito al sector y participación del sector en la economía en términos de producto interno bruto —PIB— y empleo).

- El financiamiento, que comprende el servicio 7. En este eje las acciones se han enfocado hacia un mayor acceso al crédito, a la obtención de menores tasas de interés y un mayor aforo por parte de los intermediarios financieros. Para ello, se han establecido garantías líquidas que facilitan el acceso del productor al crédito, bajando el riesgo para los intermediarios financieros y potenciando los recursos que en tales circunstancias puede ofrecer el sistema financiero.
- La postproducción (servicio 8) y la planeación-coordinación (servicio 12). Este eje está enfocado a la disminución de pérdidas poscosecha, estimadas entre el 30 y el 45 %, principalmente a través de inversiones en manejo poscosecha, almacenamiento y transporte; la generación de valor agregado a través de infraestructura y equipamiento (Tipo Inspección Federal —TIF—, cuartos fríos, etc.).
- La función de planeación, que implica mejorar la coordinación, políticas específicas y estrategias (servicio 9) y resultados con

FIGURA 3  
Programas y acciones de la SFA/SAC



dependencias concurrentes al PEC y entidades federativas. Asimismo, se lleva a cabo la mejora continua y la evaluación de los programas a través de indicadores de resultados y alcance de metas.

El Cuadro 2 resume no solo los servicios prestados directamente por la SAC (servicios 1, 2, 4, 6, 7, 9, 11 y 12), sino también los ofrecidos por otras instancias (3, 5, 8 y 10). Además, especifica cuáles son ofrecidos como servicios básicos (1, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 11 y 12) o secundarios (2, 8 y 10).

### 3.2. PRODUCTORES Y ORGANIZACIONES ELEGIBLES

Los clientes o universo de productores elegibles para el otorgamiento de apoyos pueden ser personas físicas o jurídicas, entre las cuales se encuentran todas las figuras asociativas legales que la ley reconoce. No existe para uno u otro grupo diferencias sustantivas en los requerimientos de los programas, siempre y cuando se ajusten a las especificaciones que emanan de las reglas de operación correspondientes y se apliquen a proyectos de generación de valor agregado, desarrollo de

agroindustria o desarrollo de mercados para la producción primaria y el medio rural.

Las reglas de operación de prácticamente todos los programas de fomento que apoyan a los agronegocios, el incremento al valor agregado de productos primarios, el desarrollo de infraestructura productiva y el fortalecimiento de la presencia de los productos mexicanos en diferentes mercados nacionales o internacionales establecen los requisitos de elegibilidad para acceder a los programas que la SAGARPA anuncia cada año a través del DOF. El requisito fundamental es contar con un proyecto que permita evaluar la viabilidad de la inversión del productor y de los apoyos que el Gobierno Federal aporte para su implementación, tanto en lo relativo a la vertiente técnica como a la económica.

Para solicitar el apoyo de los diversos programas de fomento, el productor o la organización deben contar con el estudio de viabilidad correspondiente, el cual generalmente corre por cuenta del solicitante, quien debe contratar un técnico prestador de servicios profesionales (PSP), un técnico del proveedor del servicio que se va a contratar o un servicio especializado, según la naturaleza

CUADRO 2

#### Servicios brindados por la SAC, su organización y áreas básicas de prestación de servicios

Áreas de servicio	Servicios que se ofrecen*	Básicos*	Secundarios*
1. Valoración de modelos de negocios	x	x	
2. Análisis de la cadena de valor, facilitación y coordinación de la cadena	x		x
3. Creación de habilidades empresariales y de emprendimiento	Servicio ofrecido por otras dependencias (básico)		
4. Fortalecimiento de los servicios de vinculación a empresas y mercados	x	x	
5. Apoyo a la acción colectiva y a la construcción de alianzas	Servicio ofrecido por otras dependencias (básico)		
6. Análisis y apoyo en temas de financiamiento e inversión	x	x	
7. Análisis y apoyo en temas de comercio y mercadeo	x	x	
8. Análisis y apoyo en temas de agroindustria y procesamiento	Servicio ofrecido por otras dependencias (secundario)		
9. Diseño de políticas y estrategias	x	x	
10. Actividades de cabildeo y sensibilización en el sector de los agronegocios	Servicio ofrecido por otras dependencias (secundario)		
11. Intercambio de información y conocimientos de interés para el sector de los agronegocios	x	x	
12. Otros (evaluación de programas)	x	x	

Fuente: elaboración propia basada en las entrevistas clave y el taller de validación.



del trabajo que se va a realizar. En algunos casos es posible acceder a apoyos para la realización de estos proyectos a través del Programa Soporte de la SAGARPA o del Programa de Opciones Productivas de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Estos aplican fundamentalmente la capacitación o contratación de algún servicio técnico externo necesario para el éxito del proyecto.

### 3.3. ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS

La relación de los programas implementados, bajo la tutela de la SAGARPA, por las dependencias federales para el fomento a los agronegocios, sus objetivos, tipos de apoyo o financiamiento y población objetivo a quienes van dirigidos se recoge en el Cuadro 3. El resto de programas liderados por otras dependencias se enumeran en el Anexo 1.

Todos estos programas, aunque con diferente enfoque sectorial, apoyan el desarrollo de generación de valor agregado, infraestructura, manejo poscosecha, agroindustria y, en general, el desarrollo y fortalecimiento de negocios en el medio rural. Todos estos programas y fondos de fomento están regulados y los beneficiarios deben cumplir los ordenamientos legales que fijan para ese propósito y sus correspondientes reglas de operación. Los análisis económico-agroalimentario y de planeación los realiza la SAC a nivel central y los valida a través de los representantes de los sistema-producto, las Fundaciones Produce (fomento a las actividades tecnológicas en cada estado), la AMSDA y, eventualmente, otras secretarías del Estado a través de los denominados programas federalizados, que son aquellos que opera directamente el gobierno a nivel central a través de recursos asignados en su presupuesto y por asignación directa o concurso de licitación, en caso de concurrir a contratistas externos.

Consideración aparte merece una iniciativa reciente. En 2012, el Gobierno Federal incorporó en el PEF, bajo la responsabilidad de la SAGARPA, un nuevo programa denominado Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional (MASAGRO). Dicho programa tiene por objeto primordial implementar una serie de medidas tecnológicas para desarrollar en el mediano plazo semillas de maíz y trigo, conservación de suelos y asistencia técnica al productor en esquemas de redes de innovación, vinculando a las empresas públicas y privadas para aportar sus experiencias y recursos, principalmente para incrementar la producción de los productores marginales de esos cultivos. El modelo integral iniciado para maíz y

trigo se proyecta de esta manera como la nueva estrategia centrada hacia el mejoramiento sustentable de la producción agropecuaria, concentrando los esfuerzos, como primer paso, en cinco grupos de trabajo: granos, oleaginosas, frutas y vegetales, café y cacao y, por último, pesca.

Bajo este esquema se trabaja en aspectos transversales como:

- financiamiento, inversión y aseguramiento;
- capacidades de pequeños productores y su acceso al mercado;
- infraestructura y desarrollo de la cadena productiva;
- sustentabilidad ambiental;
- políticas públicas y el papel del Gobierno;
- investigación y desarrollo (la problemática del agua).

El Gobierno Federal ha catalogado MASAGRO como una iniciativa de “Nueva visión para la agricultura” y, por los resultados que de él espera en términos de incremento de la productividad, competitividad y sustentabilidad del sector agroalimentario, lo ha denominado la Alianza Mexicana de Agronegocios para el Crecimiento Sustentable, iniciativa presentada en el ámbito internacional a través del Foro Económico Mundial de Davos (Suiza). Se trata de una alianza público-privada dentro del sector agroalimentario en la que participan empresas nacionales<sup>3</sup>, compañías globales<sup>4</sup>, organizaciones de cadenas y de productores<sup>5</sup>, líderes del sector público, organizaciones internacionales, sociedad civil y la academia, para definir una visión que priorice a la agricultura como un factor clave para la seguridad alimentaria, la sustentabilidad ambiental y las oportunidades económicas. Pretende igualmente atender el importante desafío

<sup>3</sup> AgroBio México, Almidones Mexicanos, Bachoco, Comercializadora Alpro, Comercializadora GAB, Gruma, Grupo Altex, Grupo Bimbo, Grupo Cetto, Grupo Lala, Grupo Minsa, Norson Alimentos, RAGASA Industrias, RYC Alimentos y Tyson de México, entre otras empresas.

<sup>4</sup> ADM, BASF, Bunge, Cargill, The Coca Cola Company, DuPont, Maersk Line, McKinsey & Company, Monsanto Company, Nestlé, PepsiCo, Swiss Re, Syngenta, The Mosaic Company, Unilever, Wal-Mart y Yara International.

<sup>5</sup> Asociación Mexicana de la Cadena Productiva del Café, Asociación Nacional de Industriales de Aceites y Mantecas Comestibles, Cámara Nacional de las Industrias Pesquera y Acuícola, Cámara Nacional del Maíz Industrializado, Consejo Nacional Agropecuario, Confederación Nacional de Pesca, Instituto Mexicano para la Competitividad y distintos comités sistema-producto.

CUADRO 3

## Programas federales de apoyo financiero a los agronegocios de la SAGARPA

Programa	Objetivo	Tipo de apoyo
1. Programa de Apoyo al Valor Agregado de Agronegocios con Esquema de Riesgo Compartido (PROVAR)	Elevar la eficiencia de la cadena de suministro de los productos alimentarios agrícolas, pecuarios y pesqueros, mediante la modernización e incremento de la capacidad post-producción, disminuyendo las mermas y proporcionando valor agregado a los productos en los mercados nacional e internacional.	Apoyo mixto (hasta el 35 % de la inversión)
2. Fortalecimiento de Infraestructura para la Movilización y Acopio de Granos y Oleaginosas. (FIMAGO)	Elevar la eficiencia de la cadena de suministro de granos y oleaginosas, mediante apoyos para equipamiento e infraestructura de acopio, almacenamiento, movilización, monitoreo y control de calidad, contribuyendo a una mayor inserción en el mercado nacional e internacional.	Apoyo mixto (hasta el 45 % de la inversión)
3. Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR)	Apoyar a las organizaciones de productores del sector rural para acceder a los recursos necesarios para el desarrollo de sus actividades, coadyuvando a la constitución y fortalecimiento de un sistema financiero rural eficiente. Facilitar el acceso al financiamiento formal a productores del sector rural, fortaleciendo o generando nuevos sujetos de crédito.	Constitución de garantías de hasta el 10 % de la línea de crédito a todo tipo de crédito rural y el 20 % para créditos en zonas de alta y muy alta marginalidad
4. Fondo Nacional de Garantías de los Sectores Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural (FONAGA)	Garantía complementaria para hacer sujetos de crédito formal a los productores de menor desarrollo ante bancos y otros intermediarios financieros.	Establece montos máximos para créditos de avío (capital de trabajo) y refaccionarios (inversión fija) de los sectores agropecuario, forestal y pesquero
5. Fondo de Inducción de Inversión en Localidades de Media, Alta y Muy Alta Marginación (FOINI)	Inducir el financiamiento para la inversión de equipamiento e infraestructura, necesaria para solventar la aportación del pequeño productor. Programa implementado con la Financiera Rural, principalmente.	Apoyos líquidos de hasta 200 000 MXP para productores agrícolas, pecuarios y acuícolas
6. Productiva Sustentable	Contribuir en la diversificación y complementación de las actividades agrícolas, pecuarias y pesqueras, aprovechando su potencial turístico rural.	Apoyo mixto (hasta el 45 % de la inversión)
7. Infraestructura para rastros Tipo Inspección Federal	Elevar la eficiencia de la cadena de suministro de cárnicos mediante el incremento de la capacidad y modernización del equipamiento e infraestructura de los establecimientos TIF.	Apoyo mixto (hasta el 45 % de la inversión)
8. Infraestructura para centros de acondicionamiento pecuario	Apoyar la estandarización de los hatos para facilitar su comercialización y realización de subastas, así como mejorar las condiciones y tiempos de traslado de ganado, particularmente entre zonas con diferente estatus sanitario, mediante apoyos para infraestructura y equipamiento.	Apoyo mixto (hasta el 45 % de la inversión)
9. Programa para la Adquisición de Activos Productivos	Incrementar los niveles de capitalización de las unidades económicas de los productores rurales y pesqueros a través del apoyo subsidiario a la inversión en bienes de capital estratégico, para la realización de actividades de producción primaria, sanidad e inocuidad, procesos de agregación de valor y acceso a los mercados, así como actividades productivas del sector rural en su conjunto.	Apoyo directo
10. Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural	Ampliar y profundizar el acceso a los servicios financieros en el medio rural.	Apoyo directo
11. PROCAMPO Capitaliza	Sistema de garantías y acceso anticipado a pagos futuros de PROCAMPO, a través de la contratación de un crédito sustentado en un proyecto productivo que sea técnicamente viable y financieramente rentable para capitalizar a la unidad de producción.	Apoyo directo
12. Programa de Atención a Problemas Estructurales (Apoyos Compensatorios)	Contribuir a que los productores agropecuarios y pesqueros incrementen sus márgenes de operación, mediante la entrega de apoyos temporales que compensen sus ingresos y los costos de los insumos energéticos, para fortalecer su participación en los mercados y darles certidumbre en sus procesos de comercialización.	Apoyo directo

CUADRO 3 (continuación)

Programa	Objetivo	Tipo de apoyo
13. Programa Soporte	Apoyar una gestión técnica, económica y sanitaria de los productores agropecuarios, acuícolas, pesqueros y rurales, que les permita una inserción sostenible de sus productos en los mercados.	Apoyo directo
14. Programa de Atención a Contingencias Climatológica (PACC)	Apoyar a productores agropecuarios, pesqueros y acuícolas de bajos ingresos para reincorporarlos a sus actividades productivas en el menor tiempo posible ante la ocurrencia de contingencias climatológicas atípicas, relevantes, no recurrentes e impredecibles.	Apoyo directo
15. Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural (Organizate)	Apoyar la consolidación de formas de organización social y por sistema-producto representativas para su efectiva participación consultiva en la instrumentación de políticas, planes y programas de desarrollo rural.	Apoyo directo
16. Programa de Promoción Comercial y Fomento a las Exportaciones de Productos Agrícolas y Pesqueros Mexicanos (PROMOAGRO)	Desarrollo de las capacidades humanas en las cadenas agroalimentarias para su inserción en los mercados. Estudios y asesorías. "México Calidad Suprema" y sus campañas de promoción nacionales e internacionales. Inspección de calidad. Innovaciones comerciales y equipo para la comercialización. Sistema de información comercial. Campañas de marcas regionales. Exposiciones nacionales e internacionales. Misiones comerciales.	Apoyos muy significativos para proyectos de interés nacional y asociados a las cadenas agroalimentarias

Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas clave, el taller de validación y [www.sagarpa.gob.mx](http://www.sagarpa.gob.mx).

que plantea la disparidad entre productores y entre estos y otros actores de la agrocadena, que se refleja en el acceso a las oportunidades de mercado e infraestructura.

Los planes inmediatos de la Alianza son identificar zonas con alto potencial de producción e implementar programas de innovación tecnológica; capacitar a los productores en buenas prácticas agrícolas; consolidar acciones relacionadas con sistemas de información de mercado, centros de almacenamiento e infraestructura; mejorar los esquemas de mercado usando herramientas para el manejo de riesgos (agricultura por contrato y coberturas); fomentar el uso de la biotecnología; y desarrollar una serie de recomendaciones para la administración gubernamental. En una segunda fase (hasta 2020), las acciones de la Alianza se concentrarán en reducir el uso acumulado de plaguicidas, diésel y emisiones de gases de efecto invernadero; desarrollar nuevas variedades de semillas, impulsando la investigación para mejoramiento genético, y aumentar la proporción de la producción nacional en el consumo total.

A medio plazo la Alianza pretende alcanzar metas que incluyen: a) conseguir un entorno de seguridad jurídica (derechos de agua y tierra) para fomentar la inversión en el sector; b) promover cambios en el arreglo institucional de las distintas dependencias de gobierno relacionadas con el desarrollo agroalimentario; c) incrementar y mejorar las fuentes de financiamiento; d) desarrollar la infraestructura necesaria para incrementar la com-

petitividad; e) mejorar la calidad del agua y promover su uso sustentable; f) fortalecer la investigación y el desarrollo para elevar la productividad.

Por otra parte, la Alianza se enfrenta a una serie de desafíos como, por ejemplo, establecer presupuestos multianuales para promover políticas públicas de largo plazo, diferenciar entre las políticas destinadas a promover el desarrollo rural y las que se dirigen a aumentar la producción agrícola teniendo en cuenta los diferentes tipos de productores, ejercer los recursos presupuestales de manera oportuna y eficiente, aumentar la interacción entre todos los eslabones de las cadenas productivas, desarrollar programas de extensión para pequeños y medianos productores, fomentar la organización de los pequeños productores, fortalecer los sistemas de información para apoyar la toma de decisiones e impulsar la innovación tecnológica y la transferencia de tecnología.

### 3.4. CAPACIDADES

Considerando la diversidad de dependencias que participan desde la emisión de los programas y su operación en el ámbito estatal, resulta difícil precisar el número de personas que trabajan en la prestación de las diferentes áreas de servicio. Por ello, únicamente fue posible determinar el número de personas avocadas a los servicios prestados por la SAC; la valoración de la importancia relativa del servicio y el nivel de capacidad aplicado para cada tema son apreciaciones del consultor a partir de las entrevistas y análisis realizados.

CUADRO 4

**Capacidades vigentes del sector gubernamental en relación con los servicios ofrecidos**

Área de servicio	Asignación de personal (número estimado de personas que trabaja en cada una de las áreas de servicio)	Importancia relativa del servicio en relación con el financiamiento/ ingresos generados (1= más fondos asignados 11= área con menos recursos)	Nivel de capacidad (1=ninguna 2=básica 3=moderada 4=avanzada)
1. Valoración de modelos de negocios	1	5	3
2. Actividades relacionadas con análisis de la cadena de valor	1	2	3
3. Actividades relacionadas con la construcción de habilidades empresariales y emprendedoras	n.d.	2	3
4. Fortalecimiento de los vínculos con los mercados y las empresas	1	1	4
5. Apoyo a la acción colectiva y a la construcción de alianzas	n.d.	1	4
6. Valoraciones en temas de financiamiento y de inversión y apoyo en este aspecto	14	1	4
7. Valoraciones en temas de comercio y mercadeo y apoyo en este aspecto	2	1	4
8. Valoraciones en temas de agroindustria y procesamiento y apoyo en este aspecto	n.d.	2	3
9. Preparación de publicaciones sobre políticas y estrategias	4	4	2
10. Actividades de cabildeo y sensibilización en el sector de los agronegocios	n.d.	5	2
11. Intercambio de información y conocimientos de interés para el sector de los agronegocios	2	2	3
12. Evaluación de Programas	4	2	4

Fuente: elaboración propia a partir de las entrevistas clave y el taller de validación.

\* Principales áreas de servicio de la SAC; los restantes son proporcionados por otras dependencias.

n.d.: no determinado

### 3.5. DESEMPEÑO

De acuerdo con la información obtenida por los informantes y el análisis de la información colectada, es posible determinar los elementos que determinan las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) del programa de fomento de los agronegocios conducidos por la SAGARPA.

El conjunto de programas de fomento ha tenido impactos positivos en los agronegocios, conforme a las metas operativas fijadas por la SAC de la SAGARPA. Este éxito ha generado demanda por los servicios de apoyo público prestados para incrementar la generación de valor agregado en un esquema de cadenas agroalimentarias. Las debilidades y amenazas al programa estriban en aspectos de coordinación interinstitucional, de normatividad y de limitación de recursos de los programas así como en la visión que de estos servicios tengan los operadores de la SAGARPA a

partir de la reciente reestructura y a futuro con el cambio de Gobierno.

Debido a la diversidad de enfoques en la visión de las instituciones involucradas lideradas por la SAC de la SAGARPA y de los gobiernos estatales participantes, la aplicación de los recursos resulta dispar. Aunque prevalezca la disciplina de coordinación en torno a la fuente de recursos autorizados (PEC), los programas de fomento de los agronegocios que se aplican varían también y, en casos puntuales, se pueden encontrar algunas duplicaciones e inconsistencias dado que los fines de cada uno están evidentemente influenciados por los objetivos y funciones de las dependencias que los promueven.

Para poder retroalimentar de información las áreas de decisión, anualmente se realiza una evaluación externa de los ejercicios presupuestales y de los programas a través de los cuales se aplican. Estas evaluaciones son generalmente realizadas a

CUADRO 5

## Análisis FODA de la SAC de la SAGARPA

Fortalezas	Debilidades
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La SAGARPA es la institución que lidera el fomento de los agronegocios.</li> <li>2. El PEC Ramo 08 confiere a la SAGARPA la facultad de coordinar la aplicación de recursos de otras dependencias con impacto en agronegocios</li> <li>3. La estructura operativa para autorizar y canalizar los programas con las SEDAGRO potencia el número de recursos humanos y financieros a los proyectos de agronegocios</li> <li>4. Las funciones y programas de la SAC han permitido tener resultados tangibles en el nivel macroeconómico</li> <li>5. Asumir la estrategia de atención a los agronegocios como el modelo para el desarrollo integral por sectores productivos</li> <li>6. Impulsar el desarrollo de los productos más competitivos para impactar positivamente el rubro de agroexportaciones</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La falta de un mapa operativo, manuales y protocolos para la operación de programas con impacto en agronegocios con otras Secretarías de Estado</li> <li>2. Limitación de recursos financieros para atender la demanda de campo por apoyos de los programas de fomento a agronegocios</li> <li>3. La desvinculación con otras Secretarías de Estado para la atención continua de cadenas agroproductivas al pasar a otro ámbito de atención</li> <li>4. Limitada promoción de beneficios alcanzados por los programas</li> <li>5. La operación toma mucho tiempo de las áreas y es necesario contar con más recursos para el diagnóstico y mejorar el diseño de las políticas públicas para promover y desarrollar los agronegocios</li> </ol>
Oportunidades	Amenazas
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La demanda creciente entre los sectores productivos por los apoyos para el fortalecimiento de los agronegocios</li> <li>2. Las oportunidades para productos agropecuarios que ofrecen países signatarios de convenios comerciales con México</li> <li>3. El incremento de la demanda de productos agropecuarios de alta calidad en el mercado interno</li> <li>4. La posibilidad de incorporar a un mayor número de productores del sector primario a la generación de valor agregado y la agroindustria</li> <li>5. Ventajas competitivas del país debido a mayores vías de comunicación, sistemas sanitarios y de inocuidad adecuados</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Posible modificación de la visión del programa ante cambios políticos</li> <li>2. La percepción en altos porcentajes de la población rural de que los mayores beneficios de los programas favorecen a la gran agroindustria de México</li> <li>3. La percepción de ineficiencia que puede causar la atomización de programas entre diversas dependencias y que limita la coordinación y vinculación entre ellos</li> <li>4. El desigual interés de los gobiernos estatales por los programas de fomento de los agronegocios</li> </ol>

Fuente: elaboración propia con información recopilada en las entrevistas clave y el taller de validación.

programas específicos por organismos internacionales como la FAO (2007) y el IICA. Es a través de las evaluaciones que se corrigen deficiencias, se revisan términos de referencia y condiciones para la aplicación de apoyos.

En el marco de una evaluación llevada a cabo por la FAO (2007) se señala que los instrumentos orientados a apoyar las inversiones y capitalización de los sectores productivos parecen presentar evidencias de duplicidad o competencia, particularmente cuando se consideran los instrumentos orientados hacia el subsector agrícola/agronegocios ya que los apoyos que se ofrecen son similares y tienen la posibilidad de atender a la misma población objetivo. Por otro lado, los instrumentos financieros<sup>6</sup> se concentran en un

reducido grupo de estados, dependiendo del cultivo o producto de que se trate y, en general “se complementan entre sí y no presentan problemas de duplicidad o competencia de apoyos [...] pero privilegian un reducido número de productos y regiones del país. Parecería conveniente ampliar estos esquemas de apoyo para que tuvieran un alcance y cobertura mucho mayor” (FAO, 2007).

En términos generales, es posible afirmar que el universo de programas enfocados hacia la generación de valor agregado, desarrollo de la agroindustria y el fomento de los agronegocios ha tenido éxito, como lo muestran los siguientes indicadores macroeconómicos:

- El incremento del PIB primario en 2010 fue del 5,7 %, dentro del cual el crecimiento del PIB fue del 8,1 % para la agricultura, del 2,2 % para la ganadería y del 4,7 % para la pesca.
- Los créditos otorgados en los últimos tres años en el medio rural han alcanzado la cifra de 4 522 millones de USD gracias a la aplicación de 426,5 millones de USD de fondos de garantía del programa FONAGA.

<sup>6</sup> Ejemplos de estos instrumentos son el Programa de Apoyo para Acceder al Sistema Financiero Rural (PAASFIR) que brinda transferencias a los productores con carácter de apoyo temporal y emergente, o los programas de coberturas agrícolas, agricultura por contrato, apoyos emergentes a granos, fomento a la productividad del café, entre otros, que operan como transferencias directas al productor y que se orientan hacia un reducido grupo de productos, en donde se incluyen los granos básicos, oleaginosas y algunos cultivos industriales.

- El crecimiento de los volúmenes de las exportaciones del sector agropecuario<sup>7</sup> fue del 39,3 % de abril de 2010 a abril de 2011.

### 3.6. VENTAJA COMPARATIVA INSTITUCIONAL

No se considera que exista competencia entre los programas de fomento de los agronegocios que opera la SAGARPA con los de otras dependencias federales o estatales en virtud de las atribuciones y objetivos de cada sector; sin embargo, en términos de resultado, es posible que exista competencia de apoyos para un mismo fin (por ejemplo, recursos para elaborar proyectos o establecer un negocio entre mujeres o sectores limitados como personas con discapacidad o marginación).

Como se ha indicado anteriormente, se llevan a cabo evaluaciones externas con carácter periódico que generalmente son realizadas por organismos internacionales como la FAO y el IICA y cuyos resultados no indican significativas duplicaciones o contraposiciones en los objetivos y propósitos de los programas de fomento con otros análogos.

Es importante considerar la eventual complementariedad que pudiera existir entre diferentes apoyos brindados por la propia SAGARPA o por otras dependencias de fomento (véase el Anexo 1) y definir una política de congruencia y complementación de apoyos en términos de resultados para una mayor efectividad en la aplicación de los recursos públicos para la generación de valor agregado y desarrollo de la agroindustria.

Otro aspecto que considerar es el monitoreo del impacto de los programas de las diferentes dependencias públicas con el propósito de buscar su alineación a los objetivos nacionales y encontrar mejores prácticas para el impulso de los agronegocios en los sectores de pequeños y medianos productores.

Indudablemente, en la medida en que los programas federales se alineen con los intereses y necesidades de la sociedad, se asuman liderazgos programáticos entre instituciones y gobiernos locales y se den efectivamente las alianzas entre sectores públicos y privados, es posible esperar que aumente la eficiencia de los programas y apoyos que conlleven y se alcancen mejores resultados (reflejada en los diferentes parámetros de evaluación).

<sup>7</sup> Subsecretaría de Fomento a los Agronegocios, Boletín de Exportaciones del Sector Agroalimentario, cifras revisadas del Banco de México hasta noviembre de 2011 e información preliminar de la SAGARPA para diciembre de 2011 y enero de 2012.

## Capítulo 4

# Buenas prácticas institucionales, factores de éxito, limitaciones y necesidades de desarrollo de capacidades

### 4.1. BUENAS PRÁCTICAS INSTITUCIONALES

El PEC confiere al titular de la SAGARPA la responsabilidad de coordinar el ejercicio presupuestal atendiendo los objetivos sectoriales independientemente de la ubicación estructural de las dependencias encargadas de la aplicación de tales presupuestos.

Como se ha indicado anteriormente, los programas de la SAC se operan a través de unidades paraestatales, principalmente FIRCO y otras sectorizadas en el área financiera, como FIRA, Financiera Rural, FOCIR y AGROASEMEX. La coordinación operativa de los recursos se da en torno al PEC, donde se analizan las asignaciones por programas y de presupuestos de todas las dependencias del Gobierno Federal con la idea de evitar en lo posible duplicidades y contraposiciones y sí fomentar eventuales complementaciones. Los mecanismos de coordinación se dan principalmente en la instancia del PEC, que ha prevalecido sobre otras estructuras que en su momento se crearon para realizar las funciones de coordinación.

Cabe destacar que todos los programas de la administración pública federal se han vinculado con legislación aplicable que norma, establece los principios y marca los lineamientos a los que se debe ajustar la aplicación de los recursos disponibles.

El enfoque de los programas de apoyo a los agronegocios en una integración de cadenas agroalimentarias es complementario a los correspondientes de las áreas de fomento a la agricultura, ganadería y pesca a través de los sistemas-producto. Es en este contexto que se analizan y adecúan las actividades de estos sistemas/cadenas a las normas de producción, sanidad, inocuidad, calidad, proceso, empaque y demás normatividad aplicable a los productos del sector para cumplir los compromisos contraídos en los tratados comerciales y las mismas normas establecidas para ellos en el país (homologación).

Es indudable que el alcance de metas tangibles es producto del enfoque de los recursos disponibles hacia objetivos concretos para solventar factores que restringen la generación de valor agregado, como lo es la capacitación y la inversión en infraestructura que posibilite esa opción, la reactivación del crédito a través del apoyo en garantías líquidas y la imposición a los interesados de la obligación de presentar proyectos que permitan evaluar la viabilidad técnica, económica y ecológica de las solicitudes para que razonablemente se alcance el éxito con las inversiones o acciones proyectadas.

La planeación participativa que coordina la SAGARPA incluye dos grupos clave, con la AMSDA, que constituye la opinión de los gobiernos estatales para que, al participar en la selección de sus prioridades, aporten los recursos humanos y económicos y hagan suyo el compromiso de cumplimiento de las metas establecidas y la vinculación con los diversos representantes de los sistemas producto y puedan emitir opinión sobre la viabilidad de los proyectos presentados.

En el esquema federalizado de los programas del Gobierno Federal, como se ha indicado, los recursos son operados a través de las SEDAGRO, las cuales tienen la obligación de observar la aplicación normativa de cada programa a través de las reglas de operación y donde se da la asignación adicional de recursos propios de los mismos gobiernos estatales que potencializan las metas que es posible alcanzar por dicha mezcla de recursos, tomando en consideración los criterios de alineación, concurrencia y articulación de acciones y presupuestos.

El FONAGA es probablemente el programa más emblemático del sistema y se constituye con recursos aportados por el Gobierno Federal a través de la SAGARPA y sus operadores financieros para facilitar que productores que no cuentan con garantías suficientes puedan obtener crédito de los intermediarios financieros. Está dirigido

a productores de ingresos medios y bajos, con necesidades de financiamiento de hasta aproximadamente 50 000 USD para créditos de avío (capital de trabajo) y el mismo monto por beneficiario para créditos refaccionarios (inversión fija) para proyectos productivos en los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural. El FONAGA otorga garantías crediticias para aquellas personas y organizaciones de ingresos medios y bajos de los sectores rural, agropecuario, forestal, pesquero y demás actividades que se desarrollen en el medio rural, que desean financiamiento para el desarrollo de actividades económicas. Constituye un respaldo al intermediario financiero sobre la recuperación del crédito al poner en el segundo lugar de prelación su garantía, después de la del productor.

Otro programa que, aunque no ofrece apoyo directo es fundamental para la certeza jurídica de los agronegocios, es el implementado por la Procuraduría Agraria, dependiente de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), denominado Fomento a la Inversión Pública y Privada en la Propiedad Rural (FIPP). Este programa se estableció en el año 2008 y su propósito es promover la coinversión entre titulares de los derechos de la tierra e inversionistas mediante la suscripción de contratos o convenios de asociación para dar a la tierra rural usos más eficientes y productivos conforme a su vocación, ofreciendo certidumbre en la tenencia de la tierra, particularmente a ejidos y comunidades. El programa, además, apoya en la asesoría, gestión, concertación y celebración de documentos legales para el desarrollo de negocios en el medio rural y en el que la dependencia representa legalmente a los agricultores para obtener beneficios justos en la celebración de contratos con inversionistas privados que se desarrollen en sus predios y, eventualmente, con su participación.

En México, el tema es de gran relevancia puesto que la propiedad social (ejidos y comunidades) constituye el 51 % del territorio nacional y su característica de posesión de usufructo, inalienable, inembargable e intransferible, ha imposibilitado tradicionalmente la celebración de contratos legales en este tipo de concesión de la tierra. El hecho de que a la fecha el 93 % de la superficie ejidal y comunal esté regularizada ha permitido la celebración de contratos con inversionistas nacionales e internacionales en sectores tan variados como el agropecuario, turístico, de infraestructura, desarrollo, servicios y equipamiento urbano, industrial, minero y ecológico, con inversiones estimadas en más de 9 314 millones de USD.

## 4.2. FACTORES DE ÉXITO Y LIMITACIONES DE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL

Probablemente el principal factor de éxito lo constituye la operación federalizada con la concurrencia de los gobiernos estatales, quienes se corresponsabilizan en la aplicación de los programas y aportan recursos propios, tanto humanos como financieros, para potenciar las metas de resultados esperados.

Para determinar los programas prioritarios de apoyo para cada entidad federativa, lo que invariablemente implica la aportación de recursos por parte del gobierno estatal que corresponde, el Gobierno Federal despliega un menú de opciones y los representantes de cada estado eligen las de su particular interés y con ellas se conforma el programa de fomento de los agronegocios de cada entidad. En esta concertación se fijan igualmente los montos que para cada caso deberá aportar el productor u organización beneficiados. Esta planeación participativa garantiza la conciliación de intereses y ha demostrado ser eficaz para el alcance de las metas fijadas.

En la Figura 4 se presentan las prioridades de apoyo seleccionadas por las SEDAGRO del menú de opciones de programas presentados por la SAGARPA, indicando de manera porcentual las veces que un mismo programa es marcado por la preferencia de alguna de las 32 entidades federativas.

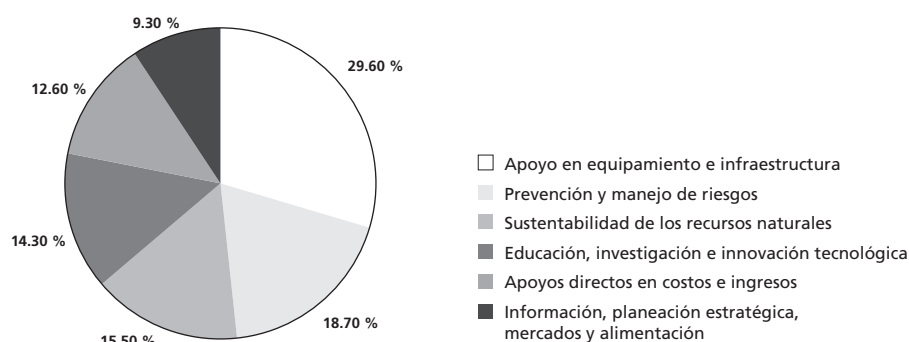
Entre las limitaciones principales se encuentra la atomización de recursos en proyectos pequeños, de los cuales no se tienen evaluaciones precisas del impacto de los apoyos y que pueden ocupar más de la mitad del presupuesto total disponible del programa. Un ejemplo es la aplicación en el programa de apoyos muy modestos en equipamiento e infraestructura.

## 4.3. ÁREAS PRIORITARIAS PARA LA CREACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES

Los informantes del estudio estimaron que es conveniente la mejora continua en el diseño y desarrollo de las políticas públicas de fomento de los agronegocios que permitan hacer más eficiente el gasto y maximicen el impacto del mismo. En esa ingeniería de los programas hay que analizar las formas de mejorar los impactos de los recursos aportados para potenciar beneficios, reducir los costos de mediación y maximizar los aforos para el otorgamiento de apoyos. También se debe considerar el análisis de técnicas para direccionar mejor los programas; no basta con ofrecer un menú



FIGURA 4  
Prioridades de apoyos de las entidades federativas



Fuente: elaboración propia con información de la SFA. Planeación 2011.

de opciones al productor u organizaciones, es menester inducir apoyos regionales que potencien el desarrollo en el medio rural.

Otro punto considerado como necesario es la incorporación de metodologías de evaluación en el impacto de los apoyos aplicados en los programas modestos, de bajo costo y eficiencia razonable, que permita determinar los efectos que producen en la microeconomía, en la región o en la viabilidad de una empresa familiar. Otra área que necesita trabajarse se refiere a la mejora continua de los indicadores de eficiencia de los programas.

#### 4.4. RUTA DE DESARROLLO DE LA SUBSECRETARÍA DE ALIMENTACIÓN Y COMPETITIVIDAD

En líneas generales, se considera que el desarrollo que ha tenido la SAC a lo largo de su más de una década de existencia es adecuado. La SAC tiene el nivel jerárquico apropiado para contar con la autoridad necesaria para la promoción y empuje de sus programas, y existe un razonable alineamiento entre programas de fomento de los agronegocios de otras instituciones federales por su concurrencia en la fuente presupuestal.

Por otra parte, la estructura operativa de la SAC permite mantener en niveles bajos el personal necesario ya que la unidad opera en colaboración con otras entidades y gobiernos estatales, concierta sus programas con gobiernos locales y hace partícipes a los beneficiarios de los mismos.

Los resultados obtenidos por el sector de los agronegocios a nivel macro y meso indican el éxito del esfuerzo conjunto de los actores públicos, incluida la SAC, y privados.

#### 4.5. ÁREAS POTENCIALES PARA EL APOYO DE LA FAO Y DEL IICA

La participación de estas dos instituciones como coadyuvantes en programas de desarrollo, asistencia y evaluación ha contribuido al cumplimiento de los objetivos que la SAGARPA se ha fijado y se considera que en el futuro serían de gran utilidad posibles vinculaciones inicialmente para atender los planteamientos que aparecen como restricciones en los apartados 4.3 y 4.4.

Considerando los recientes ajustes a la estructura operativa del área de agronegocios en SAGARPA, se estima recomendable realizar talleres con la participación de la FAO y el IICA para evaluar, junto con la unidad sustantiva, las áreas potenciales de apoyo de los organismos internacionales.



# Bibliografía

Diario Oficial de la Federación, 6 de diciembre de 2011.

Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 2011.

FAO. 2007. *Análisis de políticas. Sistematización de instrumentos de política de SAGARPA*. México. Disponible en: [http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Lists/Otros%20Estudios/Attachments/26/apc\\_hacia\\_una\\_nueva\\_etapa.pdf](http://www.sagarpa.gob.mx/programas2/evaluacionesExternas/Lists/Otros%20Estudios/Attachments/26/apc_hacia_una_nueva_etapa.pdf) (último acceso: 03/07/2013).

Fernández Arias, E. 2011. *Entorno agroeconómico y programas con acciones de la Subsecretaría de Fomento a los Agronegocios*. SAGARPA, México.

Presidencia de la República. 2012. *Alianza Mexicana de Agronegocios para el Crecimiento Sustentable*. México

SAGARPA. 2011. *Padrón de Beneficiarios, tercer reporte (Enero-Septiembre, 2011)*. Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura.

SAGARPA, CEPAL y FAO. 2008. *Evaluación del diseño del programa de soporte*. México. Disponible en: <http://www.fao-evaluacion.org.mx/pagina/documentos/informes-evaluacion-programas/evaluaciones-de-diseno/2008/Programa%20de%20Soporte%20Final.pdf> (último acceso: 03/07/2013).

SFA. 2012. *Boletín de exportaciones del sector agroalimentario. Cifras preliminares al mes de enero de 2012*. SAGARPA, México.

SFA. 2010. *Planeación 2011*. SAGARPA, México.

SHCP. 2011. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2012*. DOF, México.



# Anexos

Listado de programas de apoyo a los agronegocios liderados por otras dependencias distintas a la SAGARPA.

<b>Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)</b>		
<b>Programa</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Tipo de apoyo</b>
1. Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	Contribuir al incremento de ingresos y generación de empleos en las mujeres del sector rural que habitan en núcleos agrarios, mediante la implementación de estrategias que impulsen, a través del otorgamiento de apoyos, la creación de agroempresas y de servicios.	Apoyo directo
2. Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)	Contribuir al incremento de ingresos y generación de empleos en el sector rural, mediante la implementación de estrategias que impulsen, a través del otorgamiento de apoyos, la creación de agroempresas y de servicios entre la población que habita los núcleos agrarios en el ámbito nacional.	Apoyo directo
<b>Secretaría de Economía (SE)</b>		
<b>Programa</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Tipo de apoyo</b>
1. Fideicomiso coordinador de las estratégicas para la participación de México en la economía internacional	Coordinar estrategias dirigidas a la capacitación, asesoría, certificación de productos, elaboración de estudios de competitividad, información y orientación para la promoción de productos y negocios agropecuarios en el mercado internacional.	Fondos de fomento y asistencia para las agroexportaciones
<b>Secretaría de Economía (SE) y Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad (FONAES)</b>		
<b>Programa</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Tipo de apoyo</b>
1. Apoyo en efectivo para abrir o ampliar un negocio	Es el apoyo que se otorga en efectivo para abrir o ampliar un negocio, incluyendo Capital de Inversión y Capital de Trabajo.	Recuperación (Tasa 0 %)
2. Apoyo en efectivo para abrir o ampliar un negocio de mujeres	Es el apoyo que se otorga en efectivo a mujeres, en lo individual u organizadas en grupos o empresas sociales integradas mayoritariamente por mujeres, para abrir o ampliar un negocio, incluyendo Capital de Inversión y Capital de Trabajo.	Recuperación (Tasa 0 %)
3. Apoyo para abrir o ampliar un negocio de personas con discapacidad	Es el apoyo que se otorga en efectivo a personas con discapacidad, en lo individual u organizadas en grupos o empresas sociales que estén integradas al menos en un 50 % por personas con discapacidad, para abrir o ampliar un negocio, incluyendo capital de inversión y capital de trabajo.	Recuperación (Tasa 0 %)
4. Apoyos para garantizar un crédito destinado a abrir o ampliar un negocio	Es el apoyo que se otorga para constituir una garantía líquida que permita a las empresas sociales la obtención de un crédito para abrir o ampliar un negocio, incluyendo capital de inversión y capital de trabajo.	Recuperación (Tasa 0 %)
5. Apoyos para estudios que evalúen la conveniencia de abrir o ampliar un negocio	Contribuir a la generación de ocupaciones entre la población emprendedora de bajos ingresos, mediante el apoyo a la creación y consolidación de proyectos productivos.	Apoyo directo
6. Apoyos para fortalecer los negocios establecidos	Contribuir a la generación de ocupaciones entre la población emprendedora de bajos ingresos, mediante el apoyo a la creación y consolidación de proyectos productivos.	Apoyo directo
7. Apoyos para fortalecer los negocios establecidos de personas físicas, grupos y empresas sociales, gestionados por las organizaciones sociales para sus agremiados	Contribuir a la generación de ocupaciones entre la población emprendedora de bajos ingresos, mediante el apoyo a la creación y consolidación de proyectos productivos.	Apoyo directo
8. Apoyo para el desarrollo y consolidación de la banca social	Contribuir a la generación de ocupaciones entre la población emprendedora de bajos ingresos, mediante el apoyo a la creación y consolidación de proyectos productivos.	Apoyo directo

(continuación)

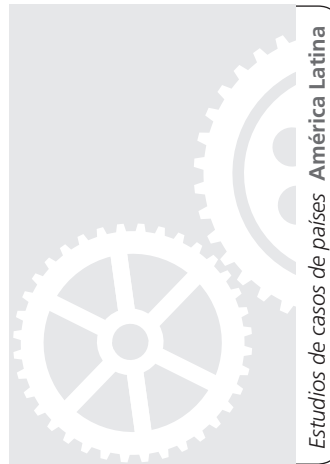
<b>Secretaría De Desarrollo Social (SEDESOL)</b>		
<b>Programa</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Tipo de apoyo</b>
Programa Opciones Productivas	Contribuir al desarrollo de capacidades para acceder a fuentes de ingreso sostenible de la población que vive en condiciones de pobreza, a través del apoyo económico a iniciativas productivas y el acompañamiento técnico y organizacional.	Mixto
	Apoyo para agencias de desarrollo local.	Apoyo directo
	Apoyo para red de mentores.	Apoyo directo
	Apoyo para proyectos integradores.	Recuperación (Tasa 0 %)
	Apoyo para fondo de cofinanciamiento.	Tasa del 0 % al 5 %
	Apoyos complementarios.	Apoyo directo
<b>Sistema Financiero de Fomento Rural</b>		
<b>Institución</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Presupuesto PEC 2012 para financiamiento (millones de MXP)</b>
1. AGROASEMEX	Programa de apoyo a fondos de aseguramiento agropecuario.	100,0
2. AGROASEMEX	Programa de subsidio a la prima del seguro agropecuario.	1 000,0
3. Financiera Rural	Financiamiento a proyectos productivos en el medio rural.	529,2
4. Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros	Financiamiento a proyectos productivos en el medio rural.	380,0
5. FOCIR	Financiamiento a proyectos productivos en el medio rural.	125,0
6. FIRA	Financiamiento a proyectos productivos en el medio rural.	321,9
7. FONAES	Financiamiento a proyectos productivos en el medio rural.	1 060,2
8. FAPPA	Financiamiento a proyectos productivos en el medio rural.	772,5
9. PROMUSAG	Financiamiento a proyectos productivos en el medio rural.	1 000,0

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas y documentos oficiales.



## APOYO DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL DESARROLLO DE LOS AGRONEGOCIOS INCLUYENTES

### **Análisis del modelo institucional de México**



Estudios de casos de países América Latina

El sistema agroalimentario está cambiando rápidamente en respuesta a la modernización de la agricultura y al cambio de los patrones de consumo en pos de alimentos inocuos, de calidad, y producidos de forma responsable para con la sociedad y el medioambiente. Este nuevo escenario convive con formas más tradicionales de agricultura familiar y subsistencia.

Dichos cambios han aumentado la presión sobre los Ministerios de Agricultura (MAG) en los países en desarrollo para que se involucren en el desarrollo incluyente de los agronegocios y la agroindustria. Por esta razón, durante la última década, muchos MAG han establecido Unidades de Agronegocios con funciones técnicas, políticas y de coordinación. Para funcionar bien, estas Unidades deben tener un mandato claro y estar equipadas con suficientes recursos financieros y personal cualificado, familiarizado con enfoques agroindustriales actuales (programas de agrocadenas, agricultura sustentable, alianzas público-privadas y agricultura por contrato). No obstante, esta situación ideal ocurre raramente, sobre todo porque se requiere un cambio de mentalidad para trascender la visión productivista, y avanzar hacia un enfoque de la granja a la mesa, que incluya aspectos de manejo poscosecha, comercialización y financiamiento.

La FAO ha realizado una encuesta en 71 países y ha analizado 21 estudios de caso en África, Asia y América Latina para conocer más sobre estas Unidades de Agronegocios. El objetivo principal ha sido extraer lecciones y buenas prácticas para orientar a los países miembros sobre cómo establecer y operar Unidades de Agronegocios que funcionen adecuadamente. Esta serie de estudios de casos monográficos presenta lo aprendido sobre estas Unidades y otras respuestas institucionales para reforzar el compromiso público con el desarrollo agroindustrial y de los agronegocios.