



Miriam Fonseca López
Coordinadora

José Luis Méndez
Prólogo

Políticas públicas sociales para el desarrollo en México

Estudios nacionales y
subnacionales

Políticas públicas sociales para el desarrollo en México

Estudios nacionales y
subnacionales

Políticas públicas sociales para el desarrollo en México

Estudios nacionales y
subnacionales

Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

338.972
F676

Fonseca López, Miriam *et al.*
Políticas públicas sociales para el desarrollo en México / Coordinado por Miriam
Fonseca López ; prólogo de José Luis Méndez -- 1ª ed. -- México : Miguel Ángel
Porrúa, 2021.
161 p. ; 17 × 23 cm -- (Políticas Públicas)

ISBN 978-607-524-447-1

1. Políticas Públicas -- México. 2. Economía del desarrollo.

Primera edición, septiembre del año 2021

© 2021

ASOCIACIÓN MEXICANA DE CIENCIAS POLÍTICAS
CONSEJO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS SOCIALES
CONSEJO MEXICANO DE CIENCIAS SOCIALES

© 2021

MIRIAM FONSECA LÓPEZ

© 2021

Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-607-524-447-1

Portada: Construcción de imagen elaborada en el
área de diseño del editor

Queda prohibida la reproducción parcial o total, di-
recta o indirecta del contenido de la presente obra,
sin contar previamente con la autorización expresa
y por escrito de MAPORRÚA en términos de lo así pre-
visto por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y, en su
caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000, Ciudad de México

Prólogo

José Luis Méndez

Es con gran gusto que presento a los interesados en el campo de las políticas públicas de México y América Latina el libro coordinado por la doctora Miriam Fonseca López, profesora titular del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP).

Este libro es resultado de las actividades del Grupo de Investigación Ejecutivo, Legislativo y Políticas Públicas de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (Amecip), del cual ella es integrante y cofundadora, y uno de los primeros grupos de investigación conformados en esta asociación (si no es que el primero). En él se publican textos de destacados profesores de diversas universidades de México, como la Universidad Iberoamericana-Tijuana, El Colegio del Estado de Hidalgo, la Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma de Zacatecas y la BUAP.

El primer texto constituye un estudio introductorio elaborado por la propia doctora Fonseca López, que muestra el importante desarrollo que ya ha alcanzado el campo de las políticas públicas en México y Latinoamérica. A éste le siguen seis capítulos que resultaron de investigaciones sobre las políticas respecto al desarrollo agropecuario, el sector de hidrocarburos, los pueblos mágicos, el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, los invernaderos y los gastos de salud. Todos ellos constituyen sin duda importantes aportaciones al conocimiento de las políticas públicas, y estoy seguro que resultarán de gran interés para todos los estudiosos de las mismas en México y Latinoamérica.

Estudio introductorio

Miriam Fonseca López*

En América Latina y en México, el estudio de la subdisciplina de políticas públicas se ha desarrollado desde los años ochenta; a lo largo de estos años, la producción académica de los autores locales introductores de la subdisciplina ha recogido los problemas públicos más importantes; sin embargo, en México, entre los años ochenta y principios del siglo XXI, estos problemas se abordaron haciendo un particular énfasis en el enfoque del ciclo de políticas, de aquí que fueran numéricamente relevantes temas sobre hechura y agenda, pero particularmente los de evaluación. A estos temas siguieron en importancia numérica textos sobre política social, participación ciudadana, política industrial, descentralización, gobernanza y desarrollo. No obstante la diversidad de temas abordados, es de destacarse que los de mayor producción fueron los relacionados con el análisis teórico sobre la subdisciplina.

En la segunda década del presente siglo, los problemas relacionados con la pobreza han sido estudiados desde el enfoque de la política social, de igual manera han sido importantes los estudios sobre seguridad, educación, salud, medio ambiente, género; en menor medida los relacionados con la cultura, el acceso a la información, la transparencia y el desarrollo entre otros, con lo que en general se da cuenta de la importancia ya sentada del *corpus* teórico de la subdisciplina para el estudio de problemas públicos actuales. De igual manera, en esta década es de señalarse la importancia numérica de la producción teórica, lo que lleva a plantear que esta discusión sigue vigente y hace pensar que su presencia constante está motivada por la reflexión de los estudiosos locales sobre los alcances y limitaciones de la subdisciplina, a la luz de las particularidades de los sistemas políticos del subcontinente.

*Profesora titular del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la BUAP. Integrante del grupo de investigación Legislativo, Ejecutivo y Políticas Públicas de la Amecip.

Autores como Betancur (2019) consideran que en el estudio de la subdisciplina de políticas públicas en la región latinoamericana existe una notable influencia de la literatura de la academia estadounidense que cuenta con una extendida difusión global, situación que ha llevado a observar que la adopción de los supuestos de estas teorías advierten una cierta inadecuación con las características de los países de esta región (Betancur, 2019).

Se considera que estas carencias se deben, al menos parcialmente, a la falta de producción científica suficiente sobre la subdisciplina, además de la deficiente difusión y precaria adopción de los trabajos realizados por los autores latinoamericanos, tanto en el medio académico como entre los que toman decisiones de gobierno. Por otro lado, la no siempre fácil adopción de los postulados teóricos dominantes de políticas públicas ha llevado a asumir dos posturas confrontadas: por un lado, quienes propugnan por el alejamiento de la producción teórica anglosajona, fundamentalmente para proponer otros marcos analíticos alternativos y, por otro lado, quienes consideran que no es prudente descartar el uso de sus propuestas teóricas, sino de su adopción a partir de su contextualización (Betancur, 2019).

A pesar de la dificultad en la adopción de las teorías de este subcampo disciplinar de la ciencia política, que se observa a partir de la década de los años ochenta del siglo xx en América Latina, el estudio de las políticas públicas en la acción de gobierno ha dado lugar a la creación de programas de posgrado, tanto de investigación como profesionalizantes, y se estudia también en licenciaturas. En un trabajo de 2017, Betancour y Mancebo lograron identificar la existencia de 131 programas de grado en ciencia política y disciplinas afines, en las que al estudio de políticas públicas se dedicaba el 9 por ciento de los cursos obligatorios en países de Sudamérica y México.

En América Latina y el Caribe, en la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (Alacip) existen dos ejes sobre el tema: “Políticas Públicas” y “Políticas Públicas Comparadas” para la presentación de ponencias; además de dos grupos de investigación con el mismo nombre de los ejes temáticos. En el trabajo de Betancur (2019) se indican cinco países con revistas especializadas en el área de políticas públicas: Brasil, Argentina, Chile, México y Venezuela.

Por su parte, Aguilar Villanueva plantea que México es el país de habla española con la mayor producción de libros, artículos y programas docentes sobre el área de políticas públicas (Aguilar, 2018).

Betancur (2019) discute también los alcances y limitaciones en el uso de las teorías de política pública en la región latinoamericana, a partir de las críticas que desde su introducción en el subcontinente a través del trabajo de Luis F. Aguilar Villanueva y sus *Antologías* —que recogieron los textos de los autores más destacados de origen anglosajón—, se han producido sobre su adopción cuestionándose su utilidad en países con características distintas a las de aquéllos donde se desarrollan originalmente, especialmente porque siendo teorías de alcance medio son particularmente sensibles a las condiciones de los contextos particulares. Así, este autor plantea que la problematización en cuestión ha dado lugar a dos vertientes en su adopción en América Latina. Por un lado, ha aparecido una corriente radical que argumenta la sustitución de estas teorías por enfoques de políticas públicas que recuperen posturas teóricas propias de la región como la *teoría decolonial*, o la filosofía política crítica de Enrique Dussel, desde las cuales los movimientos sociales son centrales en la construcción de lo público.

Por otro lado, Betancur (2019) considera que existe otra corriente de adopción de las teorías de políticas públicas a la que denomina como ecléctica, en la que se considera que esta producción teórica es valiosa como herramienta de ejercicio de gobierno, por lo que no es justificado desecharla por su origen.

En esta discusión, Betancur (2019) intenta identificar las principales variables de contexto que podrían ser consideradas como constantes, a pesar de las diferencias existentes entre los mismos países de América Latina, cuestionadas por las prácticas de gobierno en la región y enuncia las siguientes:

1. El pluralismo de los países centrales *versus* el protagonismo de los gobiernos de la región latinoamericana.
2. La relevancia de la democracia representativa *versus* el auge de formas novedosas de mediación de intereses y la participación ciudadana (colectivos, ONG, movimientos sociales, etcétera).
3. La fortaleza de las instituciones de los países de origen de las teorías de políticas públicas *versus* la “frágil institucionalidad” o las densas redes de instituciones informales o de formas de organización alternativa, y el débil Estado de derecho en la región.
4. Las capacidades estatales de los países desarrollados *versus* la precariedad de los gobiernos latinoamericanos que los conducen a no realizar la actividad de gobierno de manera efectiva, eficiente y sustentable,

como, por ejemplo, la debilidad de la profesionalización de los funcionarios públicos y la falta de protección en su condición laboral.

5. El incrementalismo de las políticas públicas de los países de origen de la subdisciplina *versus* la volatilidad de las políticas regionales como consecuencia de la distancia ideológica entre partidos políticos.

En México, entre los autores introductores del campo de conocimiento de políticas públicas esta discusión está presente. Así, Ricardo Uvalle considera que se trata de una subdisciplina multidisciplinaria que tiene aplicación universal, la cual debe ser usada con inteligencia y creatividad para adaptarse en contextos particulares, especialmente si se considera que la lógica de política pública se desarrolla sobre la base de que cada problema tiene su propia política pública, por lo que responde también a elementos no previsible o volátiles (Rodríguez, 2017b).

Sobre su utilidad en México, Giovanna Valenti considera que el área de conocimiento de política pública está asociada a la reflexión que motivó, desde su introducción en los años ochenta, el quehacer del gobierno y su relación con el interés público (Rodríguez, 2018). Coincidiendo con esta postura, Pedro Moreno destaca que la adopción de la subdisciplina de políticas públicas en México permitió hacer visible la preocupación de tomar en cuenta el contexto político administrativo tanto en el estudio como en la hechura e implementación de las políticas públicas, especialmente en un momento como el actual, en el que existe una concurrencia de organizaciones públicas, sociales y privadas interviniendo en las políticas (Rodríguez, Monluí y Fonseca, 2018).

Por su parte, Rodolfo Canto plantea que en México la subdisciplina de políticas públicas está contribuyendo a incrementar la eficiencia, la eficacia y la economía de la gestión pública, así como a fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. Este autor considera que dicho impacto se puede constatar en la creación de instituciones como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), la Auditoría Superior de la Federación y las auditorías superiores de las entidades federativas (Fonseca, Monluí y Rodríguez, 2018).

Ricardo Uvalle argumenta que la subdisciplina de política pública ha contribuido, por un lado, a mejorar la acción pública, entendida *con* la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales y, por otro lado, la práctica de gobierno, o sea el comportamiento y el conocimiento sobre el gobierno (Rodríguez, 2017b). En este mismo sentido,

Pedro Moreno expresa que la subdisciplina de políticas públicas introdujo una nueva manera de pensar la acción de gobierno, entendida en relación con la sociedad y no como una acción circunscrita al Ejecutivo. Así, para este autor se amplió el paradigma democrático liberal centrado en la participación ciudadana a través de las elecciones para recrear la ciudadanía por medio de grupos civiles, organizados, que sean sujetos y no objetos del gobierno. Es decir, que lo público dejó de estar preponderantemente relacionado con el gobierno para reconocerse como producto de la injerencia activa de la sociedad en general (Rodríguez, Monluí y Fonseca, 2018).

A pesar de las más de tres décadas de adopción de este campo de conocimiento en México y en América Latina, los autores mexicanos coinciden en la dificultad de plantear la existencia de una escuela de pensamiento propia de esta región. Así, Aguilar Villanueva considera que, a pesar de ello, es posible afirmar que los enfoques y centros temáticos son compartidos y diferentes a los de los Estados Unidos. Este autor destaca, entre los temas compartidos en la región latinoamericana, el estudio de los componentes técnicos de la política pública, el énfasis en la búsqueda del interés y beneficio general, la participación ciudadana, y la discusión sobre el concepto y el contenido de la evaluación de la política social (Aguilar, 2018).

En opinión de Canto Chac, no obstante que no se puede asegurar que haya una perspectiva latinoamericana de políticas públicas, existen preocupaciones comunes entre los autores de esta región, como la relación entre políticas públicas y democracia, o entre éstas y el bienestar. Enfatiza además el uso reduccionista de la subdisciplina, pues a través del lenguaje de políticas públicas —en el sentido de buscar la eficacia y la eficiencia o la racionalidad— se han tomado acciones de gobierno que privilegian la focalización de problemas públicos, pero sin mostrar en los hechos la superación de la irracionalidad e ineficiencia de estrategias de desarrollo anteriores a los años ochenta. Por ello considera que la discusión sobre políticas públicas en México se ha concentrado más en su contribución para enfrentar el déficit de la democracia, dejando de lado aquél en relación con la racionalidad gubernamental (Fonseca, 2017).

Para José Luis Méndez, tampoco se puede plantear que haya una escuela mexicana o latinoamericana de políticas públicas, dado que esto implicaría la existencia de un conjunto de autores con una perspectiva teórica más o menos similar, situación que en estos contextos no se observa. En su lugar, este autor considera que lo que es posible constatar es el crecimiento

de un campo de políticas públicas con intereses de conocimientos dispersos, es decir, donde cada autor discute sus temas y preocupaciones. En México, entre los autores que han introducido la disciplina, opina este autor, se pueden distinguir algunas áreas particulares de estudio como los enfoques teóricos abordados por Aguilar Villanueva; el análisis empírico de las políticas públicas realizado por él mismo; los estudios sobre política social desarrollados por Pedro Moreno y Manuel Canto; o la evaluación de políticas trabajada por Myriam Cardoso (Fonseca, 2018).

Por su parte, Pedro Moreno estima que a pesar de que no se puede observar la presencia de una escuela de políticas públicas regionales, sí es posible percibir la preocupación de los autores de discutir los problemas propios de la disciplina en relación con las particularidades de los contextos (Rodríguez, Monluí y Fonseca, 2018).

Como se puede apreciar, la orientación de las políticas hacia la democratización de la vida pública de los contextos de la región, y en particular de México, es un tema recurrente entre los autores citados, sin embargo, también existen matices en sus puntos de vista. Así, Ricardo Uvalle es categórico cuando afirma que no puede haber políticas públicas sin la participación de los ciudadanos, porque son quienes le dan sentido a la creación de los instrumentos de gobierno (Rodríguez, 2017b). En este orden de ideas, para Manuel Canto Chac la política pública es imposible sin la relación con la sociedad, y para el caso de México afirma que "... se tienen acciones de gubernamentales con lenguaje de políticas públicas, pero no se tienen políticas públicas porque esto implica un ajuste en la relación del gobierno con la sociedad, que está pendiente" (Fonseca, 2017).

Desde la perspectiva de Giovanna Valenti, la política pública no necesariamente debe involucrar la participación ciudadana, pues ésta requiere de un conocimiento y suficiente evidencia porque está encaminada a tener impacto en muchas personas; de aquí que estos insumos sean más relevantes que el de la consulta. Sin embargo, lo que sí es importante, es la comunicación e información con la ciudadanía sobre las decisiones de políticas públicas (Rodríguez, 2018). Para Omar Guerrero, las políticas públicas contienen o llevan implícita la participación ciudadana a través del voto que es como se elige a los gobernantes, por ello es posible decir que el fenómeno de la participación ciudadana es condición indispensable para la existencia de políticas públicas (Rodríguez, 2017a).

Pedro Moreno coincide con esta postura, planteando que la representación en políticas públicas implica la participación ciudadana a través de

partidos políticos, pues el voto de la gente se realiza valorando los programas partidistas que a través de las elecciones logran legitimidad y devienen en políticas públicas (Rodríguez, Monluí y Fonseca, 2018). Myriam Cardozo asume que las políticas son públicas, entre otras razones, porque impactan en un grupo de ciudadanos, es decir, tienen un efecto público sobre el conjunto de la población o sobre una parte importante de ella. En otras palabras, hay políticas públicas porque las decisiones de gobierno nos afectan, independientemente de que exista participación ciudadana en ellas (Monluí y García, 2017).

Para José Luis Méndez es importante adoptar un enfoque contingente que privilegie el análisis de los casos en los que la participación ciudadana sea importante para desarrollar una buena política; y en otros en que —para tener la mejor defensa del interés público— sea adecuado descansar la política pública en la responsabilidad del Estado (Fonseca, 2017). En esta misma tesitura de ideas, Rodolfo Canto plantea que la mayoría de las políticas mejoraría con una activa y directa participación ciudadana. Sin embargo, reconoce que no todas las áreas de la política ni los órdenes de gobierno resultan adecuados para la participación. De esta forma, se adhiere a las posturas como la de Guy Peters para quien, cuando se trata de hacer cumplir la ley, es importante el modelo de política *Top-down* en los casos de las políticas públicas sobre obligaciones fiscales, política monetaria, cambiaria, exterior o de defensa. En tanto que para áreas de política como la social y en prestación de servicios públicos, la participación ciudadana es preferible, especialmente en el ámbito local (Fonseca, Monluí y Rodríguez, 2018).

La subdisciplina en México tiene retos por cumplir, sobre ellos Omar Guerrero reflexiona acerca de la necesidad de seguir considerándola como problema de conocimiento, porque se ha dejado de cultivar con el rigor que merece (Rodríguez, 2017a). Pedro Moreno plantea que el reto consiste en avanzar más allá de su uso como herramienta o tecnología de gobierno para hacer una acción eficiente, y usarla para discutir bajo otra racionalidad qué es lo que se propone cada política (Rodríguez, Monluí y Fonseca, 2018).

En este mismo sentido, Rodolfo Canto expresa que uno de los pendientes en la región latinoamericana es ir más allá de las visiones tecnocráticas de la política pública, en las que se enfatiza el papel de la burocracia y se deja de lado el potencial de la ciudadanía, como sucede por ejemplo en

la evaluación, donde se siguen privilegiando los métodos de la racionalidad exhaustiva, incluso cuando autores como Lindblom y Simon hayan mostrado desde hace tiempo sus límites, y aun cuando se hayan desarrollado modelos de evaluación participativa. Para este autor, otro pendiente de la subdisciplina en su contribución a la profundización de la democracia por la escasez de experiencias de participación ciudadana con carácter vinculante, aunado al descuido del análisis de la implementación, muy posiblemente generado por el énfasis puesto en el estudio de la evaluación (Fonseca, Monluí y Rodríguez, 2018).

Desde la perspectiva de Aguilar Villanueva (Aguilar, 2018), los siguientes continúan siendo retos de la disciplina en México:

- a) La política del “ajuste” que requiere la conservación del equilibrio fiscal, la racionalidad en la asignación de recursos, el seguimiento del gasto, el uso del factor costo-eficiencia y costo-efectividad.
- b) Desarrollar el esquema apropiado y eficaz de la política social para atender problemas crónicos en áreas de la salud, la pobreza, la desigualdad y el desarrollo local y regional.

Mientras que entre los nuevos retos, a decir de este autor, se encuentran los siguientes:

- a) La adopción en las políticas públicas de los principios y valores de la gobernanza democrática, como la legalidad en la actuación de los gobiernos, la imparcialidad e igualdad efectiva con todos los ciudadanos, la representatividad, la responsabilidad, la transparencia y la rendición de cuentas.
- b) La dimensión internacional en el análisis y el diseño de las políticas públicas no sólo en las áreas financiera, de comercio y del empleo, sino en asuntos como los ambientales, la migración, la seguridad, la conectividad, el turismo o la salud.
- c) La adopción de un enfoque transterritorial, intergubernamental e internacional; democrático y democratizador de mayor involucramiento y corresponsabilidad social en las decisiones públicas (Aguilar, 2018).

La introducción de esta subdisciplina en México ha traído consigo el reto de desarrollarla como área de formación de profesionales. En este

sentido, Pedro Moreno considera que esta formación tiene el reto de incorporar áreas de conocimiento como la ciencia política, la administración pública, el derecho o la economía para acercar a estos profesionales a la comprensión de los problemas nacionales y desarrollar en ellos capacidades de interlocución con los diversos actores de la sociedad (Rodríguez, Monluí y Fonseca, 2018).

El desarrollo de programas de estudio de un área disciplinar representa también una forma de institucionalización de esa subdisciplina. En México, el primer posgrado en Políticas Públicas se creó en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) en 1991 con la maestría en Políticas Públicas. Sin embargo, desde mediados de los años ochenta la subdisciplina de políticas públicas se empezó a alojar en las instituciones de educación superior públicas. En ese tiempo se realizó, en el Departamento de Política y Cultura de la Unidad Xochimilco de la Universidad Autónoma Metropolitana, un seminario coordinado por el doctor Aguilar Villanueva e impulsado por el doctor Manuel Canto Chac, quien fungía como director de dicho Departamento. Como resultado de ese seminario se propuso la creación de la primera maestría en Políticas Públicas en una universidad pública, que logró su aprobación en 1994. Actualmente existen 15 posgrados y una especialidad sobre el área registrados en el Padrón de Posgrados de Calidad del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), algunas de sus especificidades se pueden observar en la tabla 1.

En este país, el crecimiento del número de posgrados en los que se imparten contenidos de políticas públicas ha sido importante, ya que en el mismo padrón de Conacyt existen otros 14 posgrados relacionados con esta área de conocimiento, como es el caso de la maestría en Periodismo sobre Políticas Públicas que ofrece el Centro de Estudios y Docencia Económicas (CIDE) en la Ciudad de México de orientación profesionalizante, y otros posgrados sobre temas de gobierno, administración pública, asuntos públicos y ciencia política, en los que en su maya curricular existe al menos una materia de políticas públicas. La tabla que a continuación se presenta muestra estos posgrados.

Tabla 1
PROGRAMAS DE POSGRADOS Y ESPECIALIDADES DE CALIDAD SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

<i>Nombre del posgrado/tubicación</i>	<i>Orientación</i>	<i>Estatus</i>	<i>Tipo</i>	<i>Año acreditación/ reacreditación</i>
Doctorado en Políticas Públicas: CIDE, A.C., CDMX. Referencia: 005301	Investigación	En desarrollo	Escolarizado	2019
Doctorado en Políticas Públicas: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores, Campus Edo. de México, Campus Monterrey.	Investigación	En desarrollo	Escolarizado	2019
Doctorado en Políticas Públicas: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Michoacán. Referencia: 003515	Investigación	En desarrollo	Escolarizado	2017
Doctorado en Políticas Públicas: Universidad Autónoma de Hidalgo, Hidalgo. Referencia: 006206	Investigación	Reciente creación	Escolarizado	2019
Doctorado en Políticas Públicas y Desarrollo: Universidad de Guadalajara, Jalisco. Referencia: 001505	Investigación	Reciente creación	Escolarizado	2019
Maestría en Administración y Políticas Públicas: CIDE, A.C., CDMX.	Investigación	Competencia internacional	Escolarizado	2019
Maestría en Asuntos Públicos y Políticas Públicas: El Colegio de San Luis A.C., San Luis Potosí. Referencia: 001505	Investigación	Competencia internacional	Escolarizado	2015
Maestría en Políticas Públicas Comparadas: Flacso (sede México), CDMX.	Investigación	Competencia internacional	Escolarizado	2010
Maestría en Administración Pública y Política Pública: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores, Campus Monterrey, Nuevo León.	Profesionalizante	En desarrollo	Escolarizado	2019

Maestría en Ciencias Sociales para el Diseño de Políticas Públicas: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Chihuahua. Referencia: 000808	Investigación	Consolidado	Escolarizado	2018
Maestría en Políticas Públicas: UAM-Xochimilco, CDMX. Referencia: 003772	Investigación	Consolidado	Escolarizado	2011
Maestría Interinstitucional en Políticas Públicas: Universidad de Guadalajara, Jalisco. Referencia: 006248	Profesionalizante	Reciente creación	Escolarizado	2017
Maestría en Políticas Públicas: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Michoacán. Referencia: 006248	Investigación	En desarrollo	Escolarizado	2018
Maestría en Métodos para el Análisis de Políticas Públicas: CIDE, Aguascalientes. Referencia: 006248	Investigación	Reciente creación	Escolarizado	2019
Maestría en Periodismo sobre Políticas Públicas: CIDE, CDMX. Referencia: 005240	Profesionalizante	Reciente creación	Posgrado con la industria	2019
Especialidad en Género, Violencia y Políticas Públicas: Universidad Autónoma del Estado de México, Estado de México. Referencia: 000931	Profesionalizante	En desarrollo	Escolarizado	2020

Fuente: Elaboración propia con información del "Padrón del Programa Nacional de Posgrados de Calidad" ofertados por Conacyt. Recuperado de <http://svrtmp.main.conacyt.mx/ConsultasPNPC/padron-pnpc.php> (fecha de consulta: 20/2/2020).

Tabla 2
 POSGRADOS CON AL MENOS UNA MATERIA
 DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

<i>Nombre del posgrado</i>	<i>Ubicación</i>	<i>Tipo de posgrado</i>
Doctorado en Ciencias de Gobierno y Política	ICGDE, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	Investigación
Maestría en Periodismo Sobre Políticas Públicas	CIDE, A.C., CDMX	Profesionalizante
Maestría en Acción Pública y Desarrollo Social	Colegio de la Frontera Norte, A.C., Baja California	Profesionalizante
Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos	Flacso (sede México), CDMX	Profesionalizante
Maestría en Administración Pública	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores, Campus CDMX	Profesionalizante
Maestría en Administración Pública con especialidad en: a) Gestión y Políticas Públicas y b) Gobernabilidad y Consolidación Democrática	Universidad Autónoma de Baja California, Baja California	Profesionalizante
Maestría en Ciencia Política y Administración Pública	Universidad Autónoma de Tamaulipas, Tamaulipas	Profesionalizante
Maestría en Gobierno y Gestión Local	Universidad Autónoma de Estado de Hidalgo, Hidalgo	Profesionalizante.
Maestría en Administración Pública y Gobierno	Universidad Autónoma del Estado de México, Estado de México	Investigación
Doctorado en Estudios Jurídicos y de Gobierno	Universidad de Guanajuato, Guanajuato	Investigación
Maestría en Gestión, Desarrollo y Gobierno	Universidad de Guanajuato, Guanajuato	Profesionalizante
Doctorado en Gobiernos Locales y Desarrollo Regional	Universidad de Occidente, Sinaloa	Investigación
Maestría en Economía del Sector Público	Universidad de Quintana Roo	Profesionalizante
Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos	UNAM	Investigación

Fuente: Elaboración propia.

Por lo que se refiere a la producción académica sobre la subdisciplina de políticas públicas, se puede decir que en México el primer texto sobre la temática se publicó en 1983. Este trabajo fue realizado por Viviane Brachet-Márquez, de El Colegio de México (Colmex), en coautoría con Rainer Godau del Centro de Estudios Fronterizos de Tijuana (CES), con el título “Burocracia y políticas públicas: Perspectivas desde América Latina”. En 1984, la misma autora publicaría el texto “Proceso organizacional y políticas estatales: un acercamiento metodológico”. Cabe destacar que ambos trabajos aparecieron en la revista *Estudios Sociológicos* del Colmex, a través de la cual se difundió esta subdisciplina durante esos primeros años.

Así, en la primera etapa de la citada revista, que fue de 1983 a 1987 e integrada por 14 números, se publicaron 16 artículos sobre el tema de

políticas públicas, siendo el segundo tema en importancia. Esta posición del tema se mantuvo durante varias décadas hasta que, entre los años 2012 y 2015, descendió al tercer lugar con 11 textos publicados (Stern, 2016). A pesar de la difusión de la temática, es de señalarse que en el uso propiamente dicho de los enfoques de política pública fue pionero el trabajo de José Luis Méndez, quien publicaría en 1986 el texto “Modelos y políticas de desarrollo en América Latina”, y sería en 1990 cuando Aguilar Villanueva publicara el texto “Política pública y gobierno en México”.

Como es reconocido en México y en toda América Latina, el trabajo de Aguilar Villanueva es pionero tanto en la introducción de esta subdisciplina en el ámbito académico como en el análisis de sus preceptos básicos realizados a la luz del contexto mexicano, siendo su obra vasta y de sobra conocida. A partir de este trabajo, en México se incorporó a la discusión del tema, desde mediados de los años ochenta del siglo pasado, un grupo de autores que también han contribuido a su difusión y estudio.

En un trabajo realizado sobre el balance de la subdisciplina en este país, realizado por Fonseca y Flores (2018), se analizó la producción académica de 12 de los más relevantes autores introductores de políticas públicas en México, a partir de la búsqueda de textos en revistas especializadas, libros y capítulos de libros, los que en su gran mayoría pueden ser consultados en línea bajo el criterio de la palabra: *política pública* o su símil a partir del concepto de *policy*, encontrándose un total de 97 textos, dos de ellos sin fecha. El periodo analizado fue de 1983, año en el que se encontraron los primeros textos publicados sobre este campo de estudio, a 2017, considerándose sólo los textos publicados. Con base en el análisis de los títulos de estos trabajos, se determinó su clasificación en 15 temas de políticas públicas, los que se presentan en la tabla 3.

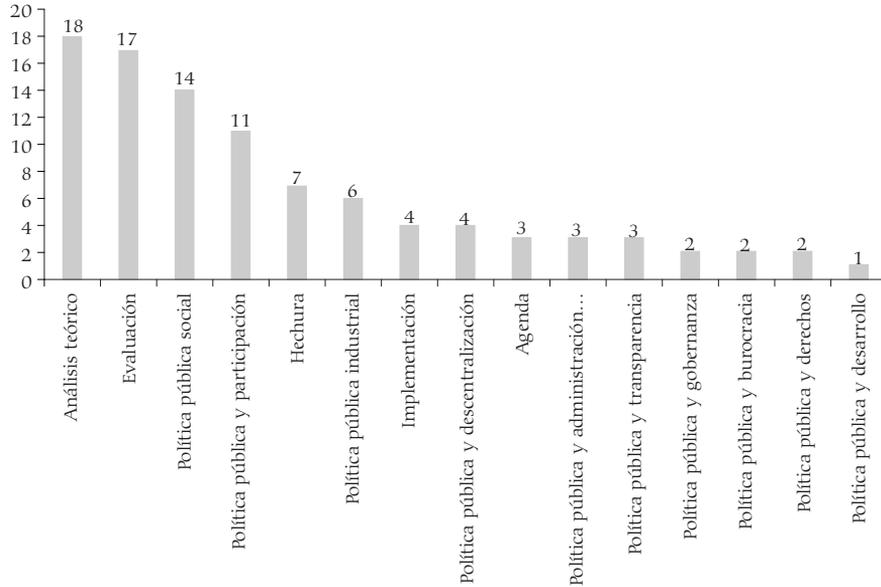
Tabla 3
TEMAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

1. Análisis teórico	6. Política pública industrial	11. Política pública y administración pública
2. Agenda	7. Política pública social	12. Política pública y desarrollo
3. Hechura	8. Política pública y participación ciudadana	13. Política pública y transparencia
4. Implementación	9. Política pública y gobernanza	14. Política pública y burocracia
5. Evaluación	10. Política pública y descentralización	15. Política pública y derechos

Fuente: Tomado de Fonseca y Flores (2018: 147).

Con base en la información de la tabla anterior en el trabajo citado, se elaboró la gráfica que a continuación se presenta, la cual muestra el grado de importancia de los temas hallados entre este grupo de autores introductores de la subdisciplina en México.

Gráfica 1
RELACIÓN DE TEXTOS POR TEMA



Fuente: Tomado de Fonseca y Flores (2018: 147).

A través de una revisión de las publicaciones en dos de las más importantes cadenas de librerías en México (Gandhi y El Sótano), así como del acervo bibliográfico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), se elaboró la siguiente tabla en la que se resumen los temas analizados directamente con el enfoque de políticas públicas, entre 2010 y 2019. La búsqueda se realizó a partir de la identificación de la palabra *política pública* en el título.

Tabla 4
PRODUCCIÓN BIBLIOGRÁFICA EN VENTA Y EN BIBLIOTECAS BUAP, 2010-2019

Tema	Núm. de publicaciones
Seguridad	4
Adicciones	2
Economía	2
Género	2
Participación ciudadana	2
Salud	2
Sector agropecuario	2
Acceso a la información	1
Capital social	1
Cultura	1
Derecho y desarrollo	1
Desarrollo	1
Educación	1
Regionalización	1
Rendición de cuentas	1
Sociedad civil	1
Transparencia	1

Fuente: Elaboración propia con datos de Gandhi y El Sótano; Bibliotecas BUAP (2019).

Siguiendo la misma estrategia de búsqueda, se revisó la producción de artículos en la revista *Gestión y Políticas Públicas* del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de los tres últimos años. Se encontraron los siguientes temas analizados para México y algunos países de Iberoamérica.

Tabla 5
REVISTA *GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA* (CIDE). TEMAS SOBRE MÉXICO

Año	Temas
2017	Política social Conocimiento tradicional indígena Participación ciudadana Seguridad pública
2018	Evaluación y teoría de juegos Sociedad civil y participación ciudadana Política pública ambiental Implementación y transporte público Diseño e implementación
2019	Análisis metodológico e implementaciones de política Educación

Fuente: Elaboración propia con datos de la revista *Gestión y Política Pública*.

Tabla 6
REVISTA *GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA* (CIDE). TEMAS SOBRE IBEROAMÉRICA

<i>Año</i>	<i>Temas</i>	<i>País</i>
2017	Política de salud	Argentina
2018	Políticas de promoción	Argentina
	Transporte urbano	Madrid
	Política eléctrica	Chile
	Política del agua	Belice
2020	Incidencia en política pública	Buenos Aires

Fuente: Elaboración propia con datos de la revista *Gestión y Política Pública*.

En México, el área de conocimiento de política pública se ha cultivado también a través de la realización de congresos. La Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (Amecip) considera desde su fundación en el año 2012 un eje temático denominado “Administración y Políticas públicas”, el cual tiene una importante demanda de espacios para la presentación de trabajos sobre esta área de conocimiento, que se ha mantenido entre los tres primeros, junto con el eje “Democracia, Democratización y Calidad de la democracia”, así como el eje “Sistemas de elecciones, Instituciones electorales y Participación política”.

Este libro busca abonar al desarrollo de la subdisciplina de políticas públicas en México, a través de la publicación de trabajos de investigación de estudiosos del área de diversos estados del país, convocados a partir de la creación del grupo de investigación Legislativo, Ejecutivo y Políticas Públicas, coordinado por el doctor José Luis Méndez. Este grupo de investigación fue reconocido formalmente por la Amecip en su sesión plenaria celebrada en el marco del X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado de manera conjunta con la Alacip en agosto de 2019 en la ciudad de Monterrey, Nuevo León. Los trabajos aquí presentados fueron seleccionados por su calidad y aporte a la discusión de la política social y el desarrollo, en términos del uso de enfoques propios de la subdisciplina, así como de sus hallazgos.

Los temas que dan lugar al título de este libro fueron considerados como relevantes en el contexto de una nueva administración federal (2018–2024), que ha privilegiado la política social como estrategia de gobierno. Por otro lado, como se ha mostrado en páginas anteriores, la política social como tema de estudio se ha mantenido constante, y se puede decir que a pesar de no aparecer como uno de los más abordados, los problemas

que son parte de esta política se han estudiado de manera desagregada (educación, salud), y ya que el estudio del desarrollo desde el enfoque de política pública ha sido de los menos abordados, la intención de este libro consiste en acercar temas que son indisociables en el contexto de desigualdades persistentes, falta de crecimiento económico y desarrollo en este país.

El libro abre con el prólogo del doctor José Luis Méndez, referente internacional del campo disciplinar de políticas públicas e introductor de estos estudios en México.

El capitulado del libro se ha organizado en dos apartados: “Política pública y desarrollo” y “Política pública social”. En la primera parte denominada “Política pública y desarrollo” está conformada por cuatro capítulos; el primero escrito por Antonio Galván Vera, Francisco García Fernández y José Antonio Serna Hinojosa, con el título “Innovación y vinculación para el desarrollo del sector agropecuario, México y su política pública”. Los autores plantean la recurrencia de objetivos en las políticas públicas dirigidas al sector primario en México. Asimismo, a partir del análisis de indicadores económicos, describen tendencias estáticas e incluso negativas que muestran el estancamiento del sector, con la intención de señalar la poca efectividad de estas políticas, así como la necesidad de generar políticas públicas innovadoras que impacten en todos los eslabones de las cadenas de valor agroalimentarias, y que fomenten la vinculación entre los actores de los sistemas de valor.

En el capítulo “Instituciones para el diseño de políticas públicas. Un análisis del sector de hidrocarburos en el noreste de Tamaulipas”, la autora Mariana Trejo Sánchez busca explicar el papel de las instituciones en la política pública de hidrocarburos, en el contexto de una desarticulación entre la normativa de los ámbitos local, nacional e internacional para el diseño de políticas públicas que incorporen su impacto social y la participación ciudadana.

El análisis del turismo a través de la política de “Pueblos Mágicos” es analizada por Edgar Manuel Castillo Flores en el capítulo titulado “La política turística, una básica aproximación conceptual y su relación con la estrategia ‘Hidalgo Mágico’”. Este trabajo inicia con una aproximación a la definición de política turística, a fin de utilizar su conceptualización como modelo teórico que compara la estrategia del gobierno del estado de Hidalgo a través de la política denominada “Hidalgo Mágico”.

Esta primera parte del libro se cierra con un tema de gran actualidad trabajado en el texto de Ignacio Marcelino López Sandoval y Marlene Martínez Leal, titulado “Las políticas públicas del desarrollo en la Cuarta Transformación”. Este trabajo analiza las principales políticas para fomentar el crecimiento económico y el desarrollo, generadas en el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, con el objetivo de predecir sus resultados a partir de los actores involucrados y de las metodologías empleadas en su diseño e implementación.

En la segunda parte de este libro, denominada “Política pública social”, se presenta el trabajo de José Luis Hernández Suárez, titulado “La política de invernaderos de Zacatecas”, el cual, empleando el enfoque del marco de políticas, analiza la política de invernaderos en México diseñada para un perfil empresarial de productores, al que no se pudieron adecuar los pequeños productores del campo. Este problema se analiza a través del caso de Zacatecas.

Utilizando el enfoque del ciclo de políticas, Francisco José Rodríguez Escobedo realiza el estudio del funcionamiento de un programa social en el capítulo titulado “Análisis del Programa de Gastos Catastróficos en Salud implementado en Puebla desde la perspectiva de política pública”. Este trabajo describe con profundidad la operación del citado programa, empleando el ciclo de las políticas como modelo para reconocer su grado de cercanía o alejamiento de las premisas teóricas de dicho enfoque de políticas.

Finalmente, es importante señalar el agradecimiento del grupo de investigación “Ejecutivo, Legislativo y Políticas Públicas” por el apoyo recibido de la Amecip para la publicación de este libro, esperando que este trabajo contribuya al desarrollo de nuestra asociación.

Fuentes consultadas

- AGUILAR, Luis (2018). “Estudio introductorio”, en Francisco Rodríguez y Miriam Fonseca, *El desarrollo de la disciplina de políticas públicas en México desde la perspectiva de los autores*, vol. II, México, Fontamara, pp. 15-30.
- BETANCUR, Nicolás (2019). “Las políticas públicas en América Latina: enfoques teóricos y variantes nacionales”. Trabajo elaborado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Monterrey, México, 31 de julio-3 de agosto.

- BETANCUR, Nicolás y Mancebo, María Ester (2017). “¿Cómo se forma a los científicos políticos en Iberoamérica? Análisis de la oferta de titulaciones de grado en Ciencia Política en doce países”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 43, pp. 161-185.
- Bibliotecas BUAP. Página web: <https://bibliotecas.buap.mx/portal/>
- DUSSEL, Enrique (2006). *20 tesis de política*, Siglo XXI Editores, México.
- _____ (2009). *Política de la liberación*, vol. II, Ed. Trotta, Madrid.
- FONSECA, Miriam (2017). “El análisis de la participación ciudadana y las políticas públicas en Manuel Canto Chac”, en Francisco Rodríguez y Miriam Fonseca, *El desarrollo de la disciplina de políticas públicas en México desde la perspectiva de los autores*, vol. I, México, Fontamara, pp. 77-102.
- _____ (2018). “El análisis de las políticas públicas en José Luis Méndez Martínez”, en Francisco Rodríguez y Miriam Fonseca, *El desarrollo de la disciplina de políticas públicas en México desde la perspectiva de los autores*, vol. II, México, Fontamara, pp. 31-68.
- FONSECA, Miriam y Flores, Ma. de los Ángeles (2018). “A manera de conclusiones: un balance de la institucionalización de la disciplina de políticas públicas en México”, en Francisco Rodríguez y Miriam Fonseca, *El desarrollo de la disciplina de Políticas Públicas en México desde la perspectiva de los autores*, vol. II, México, Fontamara, pp. 141-149.
- FONSECA, Miriam, Monluí, Libertad y Rodríguez, Francisco José (2018). “Las políticas públicas en clave democrática en el análisis de Rodolfo Canto Sáenz”, en Francisco Rodríguez y Miriam Fonseca, *El desarrollo de la disciplina de políticas públicas en México desde la perspectiva de los autores*, vol. II, México, Fontamara, pp. 123-139.
- Gestión y Política Pública* (2017). vol. 26, núms. 1,2,3, México, CIDE.
- _____ (2018). vol. 27, núms. 1,2,3, México, CIDE.
- _____ (2019). vol. 28, núms. 1,2, México, CIDE.
- _____ (2020). vol. 29, núm. 1, México, CIDE.
- Librerías Gandhi. Página web: <https://www.gandhi.com.mx/> (fecha de consulta: 13/12/2020).
- Librerías El Sótano. Página web: <https://www.elsotano.com/> (fecha de consulta: 13/12/2020).
- MONLUÍ, Libertad y García, José Manuel Gregorio (2017). “El análisis de evaluación de políticas públicas en Myriam Cardozo Brum”, en *El desarrollo de la disciplina de políticas públicas en México desde la perspectiva de los autores*, vol. I, México, Fontamara, pp. 103-132.
- RODRÍGUEZ, Francisco José (2017a). “Análisis y desarrollo de las políticas públicas en Omar Guerrero”, en Francisco Rodríguez y Miriam Fonseca, *El desarrollo de la disciplina de políticas públicas en México desde la perspectiva de los autores*, vol. I, México, Fontamara, pp. 23-42.

- _____ (2017b). "Análisis y desarrollo de las políticas públicas en Ricardo Uvalle Berrones", en Francisco Rodríguez y Miriam Fonseca, *El desarrollo de la disciplina de políticas públicas en México desde la perspectiva de los autores*, vol. I, México, Fontamara, pp. 43-75.
- _____ (2018). "Análisis del origen y desarrollo de la disciplina de políticas públicas en Giovanna Valenti Negrini", en Francisco Rodríguez y Miriam Fonseca, *El desarrollo de la disciplina de Políticas Públicas en México desde la perspectiva de los autores*, vol. II, México, Fontamara, pp. 69-96.
- RODRÍGUEZ, Francisco José, Monluí, Libertad y Fonseca, Miriam (2018). "Reflexiones sobre el origen y desarrollo de la disciplina de políticas públicas en Pedro Humberto Moreno Salazar", en Francisco Rodríguez y Miriam Fonseca, *El desarrollo de la disciplina de políticas públicas en México desde la perspectiva de los autores*, vol. II, México, Fontamara, pp. 97-121.
- STERN, Claudio (2016). "Continuidad y cambio en el contenido de la revista Estudios Sociológicos", en revista *Estudios Sociológicos*, vol. 34, número conmemorativo, El Colegio de México, México.

PRIMERA PARTE

POLÍTICA PÚBLICA Y DESARROLLO

Innovación y vinculación para el desarrollo del sector agropecuario. México y su política pública

*Antonio Galván Vera, Francisco García Fernández,
José Antonio Serna Hinojosa*

Introducción

Desde 1984 las políticas públicas del sector primario mexicano se han dirigido a buscar un desarrollo rural sostenible mediante estrategias y líneas de acción destinadas a generar un aumento en la rentabilidad, productividad y competitividad que impacte positivamente en el crecimiento económico y social. Sin embargo, éstas no han generado el impacto esperado y aún persiste un gran rezago de desarrollo en el sector primario de México.

Ante el inestable y frágil desarrollo manifestado en los últimos años a nivel mundial, las diversas plataformas internacionales, los gobiernos y la sociedad civil han enfocado sus acciones en transformar y alcanzar un desarrollo sustentable orientado a satisfacer las necesidades de todas las personas, y brindar una mejor calidad de vida; por lo que el desarrollo sostenible del sector primario dependerá en gran medida de la capacidad productiva, competitividad y rentabilidad de los productores.

Las políticas públicas del sector primario a nivel federal han trascendido en el tiempo persiguiendo los objetivos de seguridad alimentaria, ingreso suficiente, aumento en capacidad productiva, producción con responsabilidad social, certidumbre en las actividades agroalimentarias y un desarrollo armónico rural. Lo anterior bajo estrategias y líneas de acción que con el tiempo han presentado poco dinamismo y un débil impacto en la productividad, rentabilidad y competitividad del sector.

Ante lo anterior, se tiene como objetivo desarrollar un modelo para la formulación de políticas públicas integrales e innovadoras, que converjan y busquen generar mayor rentabilidad y sustentabilidad para el desarrollo del sector primario, con propuestas estratégicas de acuerdo con las tendencias de mercado y las necesidades de los productores.

Con el fin de lograr proponer el modelo antes mencionado, se llevó a cabo un análisis del comportamiento y evolución de los principales cultivos de México durante el periodo 2008-2013. Asimismo, se analizó el crédito a la agricultura otorgado por el gobierno de México y su influencia en el sector primario.

Referentes teóricos

El desarrollo rural y sus tendencias

La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, presentada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), representa una plataforma universal la cual involucra a todos los países miembros a perseguir y transformar el desarrollo sostenido, orientado a atender las necesidades de toda persona. Dentro del documento promulgado se plantea la problemática y el análisis a realizar por parte de las instituciones internacionales, los gobiernos de los países y la sociedad civil, sobre el inestable y frágil desarrollo manifestado durante los últimos años a nivel mundial (Álvarez, 2016: 9-30).

Los esfuerzos de desarrollo internacional de los últimos años se han dirigido a contrarrestar y erradicar la pobreza, a elevar los ingresos de las personas a través de su incorporación en el mercado laboral, mejorar el cuidado de la salud y brindar mejores oportunidades de educación y sustento en las comunidades. Sin embargo, la consecución de los objetivos sólo será factible en la medida que se modifiquen las brechas existentes sobre desigualdades internas entre los países, entre los hombres y las mujeres, así como en el cuidado del medio ambiente (Girón, 2016).

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, de aquí en adelante) define el desarrollo rural sostenible como un proceso que garantiza los requerimientos alimentarios básicos de las generaciones presentes sin comprometer a las futuras, ofrece empleo estable y brinda un ingreso suficiente asegurando el bienestar y la calidad de vida de todos los involucrados en la producción agrícola, mantiene y aumenta la capacidad productiva de la base de los recursos naturales y la capacidad regenerativa de los recursos no renovables y reduce la vulnerabilidad del sector agrícola frente a factores naturales y socioeconómicos adversos así como otros riesgos (FAO, 2014).

Ante lo anterior, Álvarez (2016) afirma que, para lograr resultados encaminados a un desarrollo real, se requiere una reestructuración en el sis-

tema financiero mundial, el sistema comercial y la transferencia de conocimientos y tecnologías en los países en desarrollo.

En una situación donde el crédito a la agricultura no es de fácil acceso, el desarrollo sectorial se ve obstaculizado por la ausencia de modernización en los procesos productivos y de agregación de valor en canales de comercialización adecuados, y en la administración de efectivo (Benjamin *et al.*, 2016).

El objetivo del desarrollo rural, a través de una perspectiva operativa, consta de aumentar la cantidad y la calidad de los activos de la población y las instituciones en vista de mayores ingresos para capitalizar sus unidades productivas. Asimismo, busca impactar en las capacidades humanas, la asistencia técnica, los créditos y las donaciones (Trivelli *et al.*, 2009).

El reto que presentan los países, en particular los subdesarrollados, en el sector primario consta de contribuir a un crecimiento y un desarrollo sustentables e incluyentes. Para lo anterior es necesario: *i*) garantizar el acceso a alimentos saludables, nutritivos e inocuos; *ii*) mejorar el nivel de vida de los productores al proporcionar un sistema de intercambio mundial abierto y transparente; *iii*) contribuir al uso de los recursos de manera sustentable y aportar soluciones para contrarrestar el cambio climático; *iv*) contribuir al bienestar de la población rural y reducir el riesgo en el que incurren los agricultores (OECD, 2016).

En el proceso para lograr un desarrollo rural sustentable, es necesario enfocar las acciones de financiamiento público y las inversiones a largo plazo hacia la consolidación de la producción agropecuaria y las unidades agroindustriales; implementar tecnologías avanzadas; brindar el equipamiento adecuado para desempeñar las actividades primarias en cuanto a irrigación, sistemas antiinundaciones, erosión, etcétera. Además, direccionar las acciones financieras, legales e institucionales para incrementar la competitividad de las cadenas productivas nacionales, que deriven en un aumento en la participación de éstos en los mercados internacionales; combatiendo el riesgo y las fluctuaciones de los precios y los recursos naturales para la producción, persiguiendo principalmente el desarrollo de los mercados locales y regionales (Otiman *et al.*, 2014).

Otro elemento dentro de la definición del desarrollo rural sostenible es la seguridad alimentaria. La FAO describe que hay seguridad alimentaria

cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana (FAO, 2006: 1-4).

En la actualidad, la seguridad alimentaria es un factor estratégico para garantizar la seguridad de una nación, al mismo tiempo ésta representa un problema de desarrollo económico, ya que implica la capacidad de producir en mayor escala y diversidad de alimentos, así como de adquirirlos y acceder a ellos (Torres, 2003).

Hablando específicamente de la Organización de las Naciones Unidas, dentro de sus denominados objetivos del milenio, dirigidos a la consecución de un desarrollo sostenible, tienen como propósito poner fin al hambre y lograr seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición promoviendo la agricultura sostenible (FAO, 2015: 4-7).

La gran preocupación a nivel global, en términos de seguridad alimentaria y el cambio climático, ha guiado la atención hacia los pequeños productores. Ambas situaciones están estrechamente ligadas a la gestión de riesgos en las granjas y a nivel regional. Una pobre gestión del riesgo suele considerarse un impedimento para el desarrollo de los pequeños productores (Steinmann, 2014).

Los pequeños productores representan la principal fuente de ingresos para un gran número de hogares a nivel mundial, asimismo, éstos contribuyen de manera significativa en el crecimiento de sector agrícola que, al ser comparado con los otros, ha demostrado ser más eficaz en la reducción de los niveles de pobreza (IFAD, 2011). Sin embargo, la agricultura de los pequeños productores es un negocio con resultados inciertos, derivados de la volatilidad de los precios tanto de salida como de entrada, el clima impredecible, plagas y enfermedades, desastres naturales, estructuras de mercados no favorables para estos productores, así como otros factores, creando un ambiente de negocio que los deja vulnerables ante los problemas externos y ofrece pocos incentivos que estimulen la inversión en actividades agrícolas, resultado de una baja competitividad (Benjamin *et al.*, 2016).

Tendencias en el desarrollo de políticas públicas
de apoyo al sector agropecuario

La forma en que se desarrollan las políticas públicas, enfocadas hacia el sector agrícola, difiere en cada país. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, por sus siglas en inglés) utiliza dos indicadores principales para medir el apoyo total a la agricultura brindado

por los países. El primero es el Apoyo Estimado al Productor (PSE, por sus siglas en inglés), que representa los estímulos brindados por medio de soporte a precios de mercados, pagos presupuestarios, subsidios de insumos o actividades de comercialización, entre otros que tengan que ver directamente con los productores. El segundo es el Apoyo Estimado a los Servicios Generales (GSSE, por sus siglas en inglés), que representa el valor derivado de las políticas implementadas para crear las condiciones adecuadas para el desarrollo del sector agrícola, a través de servicios públicos y privados, infraestructura, instituciones, etcétera.

A partir de los noventa se visualizó una disminución en los incentivos brindados al sector primario; en conjunto, los países miembros de la OECD redujeron el apoyo aproximadamente a la mitad en los últimos 30 años. Hoy esto representa sólo el 17 por ciento del ingreso agrícola bruto.

Sin embargo, Brasil, considerado en el contexto de los países en desarrollo, ha experimentado un aumento porcentual en su aportación al PIB total, y el crecimiento del sector agropecuario se adjudica a una agricultura altamente tecnificada y competitiva, derivada del esfuerzo invertido para aumentar la producción, acompañada de un desarrollo agroindustrial. El incremento de la productividad del sector agropecuario brasileño es el resultado de la generación de cadenas productivas, que abarcan actividades de procesamiento de granos para la extracción de aceites y derivados; desarrollo de la producción de aves y porcinos; instalación de frigoríficos y fábricas para su industrialización; implementación de sistemas de suministros e insumos; finalizando con un sistema de distribución que abarca desde supermercados hasta pequeños minoristas (Mincit, s.f.).

Brasil destina alrededor del 0.3 por ciento del valor de su PIB en apoyos a la agricultura. El país concentra el 80 por ciento de la inversión total en apoyos directos al productor en forma de soporte a los precios de mercado, pagos en producción y uso de insumos. Dentro del apoyo a los productores destaca la inversión en insumos variables, los créditos concesionados y los seguros a las cosechas por medio de subsidios. Según datos publicados por la OECD, el apoyo a los agricultores brasileños es relativamente débil comparado con los niveles registrados en países desarrollados. Dos terceras partes del apoyo total brindado se otorgan en forma de créditos bonificados, y el tercio restante lo constituyen precios de garantías (Massot, 2008).

Las políticas públicas de Brasil están dirigidas a proveer altos niveles de fondos destinados a otorgar créditos subsidiados. El gobierno prevé

aumentar la cantidad de cosechas aseguradas y la utilización de fondos para garantizar los precios. Aunado a lo anterior, se realiza un esfuerzo importante por restablecer y garantizar la confianza nacional e internacional en cuanto a la seguridad de los productos alimentarios mediante mejores sistemas y medidas de inspección (OECD, 2016).

Otro ejemplo significativo, en cuanto al apoyo a la agricultura en China, es la tendencia que ha ido en aumento durante los últimos años; en la actualidad éste representa el 20 por ciento de los ingresos agrícolas brutos, siendo hasta el momento el único país que excede el promedio de la OECD. El PSE de este país representa el 3.1 por ciento de su PIB, concentrando su atención en brindar soporte a los productores por medio del subsidio a los precios de mercado. Sin embargo, existe una tendencia de aumento en los incentivos por área planteada. En lo que concierne a apoyos generales, las categorías de infraestructura, inventarios o almacenamientos públicos y sistemas de conocimiento e innovación concentran la mayor cantidad de recursos.

En Estados Unidos esta tendencia representó alrededor del 0.5 por ciento de su PIB para 2015; de la cifra anterior, el 11 por ciento se invirtió en servicios generales, siendo la mayor proporción para apoyos relacionados directamente con los productores (OECD, 2015). Su distribución difiere en gran medida a la de otros países, ya que el presupuesto es repartido entre las diferentes áreas. Del total de los apoyos a productores, el gobierno destina el 49 por ciento para insumos y precios de mercados, haciendo énfasis en las prácticas sustentables y que aporten al cuidado del medio ambiente, destinando el 38 por ciento de los pagos en insumos a subsidios con restricciones medioambientales voluntarias. El 20 por ciento de los pagos a producción se relaciona con apoyos para seguros agrícolas y se basa en las diferencias de producción, el rendimiento y los ingresos.

Tendencias de mercado para los productos básicos

Actualmente la agricultura responde a un conjunto de desarrollos económicos y tecnológicos, debido a la demanda de productos diferenciados y la capacidad del oferente para proveer esos productos. Lo anterior como respuesta de consumo ante los modelos económicos actuales de demanda principalmente por economías desarrolladas, con aperturas de mercados internacionales (Caballero, 2013: 3-41).

A partir del año 2012, los productos agrícolas experimentaron una caída de sus precios como reflejo de información e incertidumbre en los

mercados. El punto detonante se adjudica a la disminución de la demanda mundial de productos agrícolas, acompañado de un incremento de la producción global y una desaceleración en el crecimiento de la población. La disminución de las importaciones de China y la prohibición impuesta por Rusia hacia las importaciones provenientes de la Unión Europea, Australia y Estados Unidos contribuyeron al comportamiento negativo de los precios de los *commodities* agropecuarios (OECD/FAO, 2016).

Durante varias décadas, los riesgos de mercado, derivados de la incertidumbre del precio de los productos agrícolas, fueron cubiertos por políticas de subsidios; precios de garantía, que consistían en la fijación de un precio mínimo de renta al productor; o la intervención de empresas gubernamentales en el proceso comercial; políticas que, a largo plazo, generaron ineficiencias en el mercado al obstaculizar la producción y comercialización agrícola.

La nueva política agropecuaria derivada del modelo neoliberal adoptado en 1982 por el entonces presidente de México, Miguel de La Madrid Hurtado, y otros factores como la desaparición de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) en 1999, que tenía como función, entre otras, la fijación de precio de los granos, la supresión de los precios de garantía, la entrada de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, los cuales fueron determinantes y concretaron el fin de la intervención gubernamental y el proceso de apertura comercial. Lo anterior trajo consigo una serie de problemas estructurales que enfrentaron a los productores ante una situación de un nuevo mercado, con una baja competitividad, al no estar preparados para situaciones de oferta y demanda, lo que generó una disminución en los precios pagados al productor y problemas para la comercialización de sus cosechas.

Ante ello, en los últimos años se ha incentivado la utilización de opciones sobre contratos a futuro para la administración del riesgo (Guízar *et al.*, 2012: 1275-1284). De esta manera, el gobierno mexicano brinda incentivos dirigidos a combatir la problemática en términos de comercialización de los productos agropecuarios, con objeto de proteger el ingreso esperado de los productores y consumidores agropecuarios, y de manera paralela aminorar los efectos de la volatilidad internacional de los precios mediante una planeación de manejo de riesgos.

Bajo el esquema de agricultura por contrato propuesto, los compradores y los usuarios de los productos agrícolas firman contratos anticipados,

en los que el productor garantiza la venta de sus productos y el comprador, la disponibilidad de éstos a un precio determinado. Lo anterior posee como ventaja para ambos involucrados, entre otros aspectos: la certidumbre de la comercialización; fijar un precio anticipado a la comercialización; precio techo para el comprador y precio piso para el vendedor; y contar con una protección ante la volatilidad de precios de mercado mediante el manejo de riesgos, a través del uso de coberturas de futuros para ambas partes (Cacho, 2014: 67-68).

Análisis de datos y resultados

El sector primario representa una fuente de desarrollo económico y social a través de las actividades de producción y comercialización a nivel nacional e internacional, dirigida a satisfacer la demanda de productos agropecuarios y contribuyendo a la generación de empleo, a la creación de unidades económicas y al producto interno bruto (PIB) del país (Johnston y Mellor, 1962: 284-293).

Una baja productividad del sector agropecuario provocaría que gran parte de la producción sea absorbida por el propio sector en forma de autoconsumo, lo que implicaría un restante o un excedente limitado para ser utilizado fuera del agro. De esta manera, a mayor proporción del producto agropecuario fuera del sector, mayor será el mercado de bienes no agropecuarios y servicios (García y Anaya, 2015: 160).

De tal forma, el sector primario se constituye como un elemento clave con gran potencial para impulsar el desarrollo de la economía, por lo tanto, se vuelve necesario el diseño y la implementación de estrategias de la política pública dirigidas a incrementar la productividad y la sustentabilidad de este sector, partiendo del análisis de éste a nivel internacional, nacional y estatal.

A continuación, procederemos a revisar el comportamiento y la evolución de los principales grupos de cultivos en México de acuerdo con su volumen de producción e importancia económica, en vista de identificar la evolución, la tendencia y las oportunidades que presentan ante el entorno actual.

Tabla 7
PRODUCCIÓN DE CEREALES SECUNDARIOS A NIVEL MUNDIAL

<i>País/Región</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	<i>TMMIC %</i>
Estados Unidos	326,283,731	349,042,438	330,580,535	324,048,287	286,204,109	369,973,926	2.1
China	174,308,603	171,480,306	186,070,141	200,548,999	214,322,568	227,290,755	4.5
Unión Europea	165,944,143	158,460,431	143,040,609	152,758,119	147,378,327	162,382,177	-0.4
Brasil	61,663,190	53,207,128	57,754,091	58,419,239	73,939,975	83,380,704	5.2
India	40,229,100	34,431,000	43,071,700	43,086,000	40,610,000	41,230,000	0.4
Rusia	41,914,450	32,963,210	17,055,796	34,498,593	29,998,020	37,356,708	-1.9
México	31,866,669	26,907,472	31,032,949	24,608,505	30,161,888	29,673,218	-1.2
Indonesia	16,323,922	17,629,740	18,327,636	17,643,250	19,387,022	18,511,853	2.1
Turquía	10,744,595	12,219,627	12,230,875	12,495,055	12,391,844	14,525,264	5.2
Sudáfrica	13,205,396	12,615,835	13,266,430	10,911,035	12,348,240	12,990,900	-0.3
Australia	13,773,283	12,778,649	11,171,061	11,853,684	12,547,956	11,580,972	-2.8
Chile	1,943,239	1,852,885	1,969,868	2,244,151	2,101,902	2,399,053	3.6

Fuente: Elaboración propia con datos de FAOSTAT (2016), FAO statistical database. Recuperado de <http://www.fao.org/faostat/es/#data> (fecha de consulta: 18/07/2016).

Cultivo de cereales

Los cereales representan la fuente de alimento más importante del mundo, de manera directa para el consumo humano e indirecta para los insumos de la producción pecuaria. Dado lo anterior, lo que ocurra en el sector de los cereales será esencial para el suministro mundial de alimentos (OECD/FAO, 2014: 133).

La producción de cereales secundarios (alpiste, avena, cebada, centeno, digitaria, maíz, mijo, quinua, sorgo, trigo) en los principales países productores a nivel mundial presenta una tendencia general positiva durante el periodo 2008–2012. Sin embargo, la situación difiere de manera significativa entre los países. Estados Unidos se posiciona como el mayor productor de cereales a nivel mundial, seguido de China y la Unión Europea. No obstante, a excepción de China, los países anteriores han presentado una tasa media anual de crecimiento (TMCA) baja de 2.1 por ciento para Estados Unidos y -0.4 por ciento para la Unión Europea, siendo superados en ese sentido por países en desarrollo como Brasil y Chile, donde el crecimiento de la producción alcanzó tasas medias anuales de crecimiento de 5.2 y 3.6 por ciento respectivamente.

En el caso de México, la producción de cereales secundarios disminuyó. El país presenta una TMCA negativa de 1.2 por ciento, muy por debajo de la alcanzada por sus similares latinoamericanos. Lo anterior nos dice la necesidad en el mundo de garantizar la seguridad alimentaria, así como la de nuevos modelos productivos que aumenten las tasas de crecimiento en la producción de alimentos para abastecer a la población mundial.

Cultivos frutales

De 2011 a 2013 China e India presenciaron un incremento del 11 y 12 por ciento respectivamente en la producción de frutas. Asimismo, aunque menos visible en la tabla, la producción de frutas en Rusia aumentó en un 15 por ciento durante el periodo comparado. Caso contrario al anterior se presentó en países como Brasil e Indonesia, donde se muestra una disminución en el volumen de producción de un 8 por ciento en ambos países.

Los países de la región asiática lideran los primeros lugares en producción de frutas seguidos de la Unión Europea, y con un repunte en su producción durante 2013 de Norteamérica y Sudamérica, con Brasil y Chile. Es importante analizar la gran diferencia entre el volumen de producción

Tabla 8
VOLUMEN DE PRODUCCIÓN DE FRUTALES, PRINCIPALES PAÍSES AGRÍCOLAS (TONELADAS)

<i>País/Región</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	<i>TMAC %</i>
China	114'104,737	121'788,480	128'444,905	138'967,277	148'945,307	154'363,610	5.2
India	68'590,998	68'975,172	75'121,183	73'911,980	75'490,700	82'632,300	3.2
Unión Europea	62'248,833	62'380,906	60'404,546	62'184,107	54'936,067	62'188,922	0.0
Brasil	38'789,758	37'155,234	38'793,389	40'949,788	38'441,394	37'773,588	-0.4
Estados Unidos	27'744,785	27'447,608	26'001,177	27'027,439	26'499,456	26'985,893	-0.5
<i>México</i>	16'131,529	15'949,590	15'430,302	16'231,385	15'959,256	17'553,038	1.4
Indonesia	17'054,240	17'577,369	14'881,102	17'472,572	17'880,723	16'003,144	-1.1
Turquía	12'924,938	14'220,947	13'943,628	14'386,139	14'944,063	15'341,124	2.9
Chile	5'476,223	5'681,546	6'183,621	6'391,145	6'514,000	6'805,991	3.7
Sudáfrica	6'321,493	6'012,953	5'947,691	6'131,595	6'299,879	6'420,778	0.3
Australia	3'591,514	3'472,192	3'283,155	3'159,294	3'231,725	3'382,166	-1.0
Rusia	2'657,850	3'055,380	2'463,770	2'916,560	2'919,810	3'367,778	4.0

Fuente: Elaboración propia con datos de FAOSTAT (2016), FAO statistical database. Recuperado de <http://www.fao.org/faostat/es/#data> (fecha de consulta: 18/07/2016).

de estos países, lo que se puede adjudicar al clima tropical del primero y el gran auge económico de su sector primario en los últimos años. Aun con lo anterior, el país sudamericano ha venido a la baja en la producción de frutas durante los últimos años.

Estados Unidos y Brasil son potencias en la producción de frutas, al igual que los países anteriores, sin embargo, su tasa media de crecimiento anual (TMCA) del periodo 2008-2013 es negativa con una tendencia a la baja en la producción; siendo China e India países con una tendencia de producción a la alza y una TMCA del 5.32 y 3.2 por ciento respectivamente. México incrementó ligeramente la producción de los cultivos frutales durante el periodo, presentando una TMCA de 1.4 por ciento.

Durante 2013 China se posicionó como el mayor productor de hortalizas a nivel mundial, al producir aproximadamente 583 millones de toneladas, manteniendo una tendencia ascendente durante el periodo 2008-2013. Existe una situación similar en India, sin embargo, la diferencia en el volumen producido es muy amplia. India posee la TMCA más elevada de los países comparados con un 4.7 por ciento, lo que significa que su producción se mantuvo al alza durante el periodo analizado.

Los países asiáticos se ubican en las primeras posiciones de la tabla, siguiendo los pertenecientes a las regiones Europea y de Norteamérica, donde Estados Unidos se ubica en la cuarta posición de los países analizados y México en la séptima.

La tabla 9 muestra que China, India, México y Sudáfrica aumentaron su volumen de producción durante el periodo 2008-2013; siendo India el país con el mayor crecimiento porcentual con un 4.7 por ciento, seguido de China con un 2.2 por ciento. Caso contrario en la Unión Europea y Chile, donde el volumen disminuyó de manera considerable, especialmente en Chile, el país con la tasa de crecimiento más baja durante el periodo con un -4.3 por ciento.

Tabla 9
VOLUMEN DE PRODUCCIÓN DE HORTALIZAS, PRINCIPALES PAÍSES AGRÍCOLAS (TONELADAS)

<i>País/Región</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	<i>TMAC %</i>
China	512'022,981	522'676,753	545'436,242	564'254,845	570'523,324	583'321,399	2.2
India	91'727,545	90'634,813	100'404,627	107'022,529	114'343,800	121'015,200	4.7
Unión Europea	65'654,932	69'080,159	65'497,216	67'466,489	64'421,481	64'658,018	-0.3
Estados Unidos	35'861,786	37'289,389	35'608,852	34'890,962	36'143,635	34'279,961	-0.7
Turquía	27'135,920	26'701,516	25'900,999	27'406,658	27'700,113	28'280,809	0.7
Rusia	14'349,110	14'827,060	13'283,491	15'906,955	15'680,274	15'485,353	1.3
<i>México</i>	<i>12'424,579</i>	<i>11'726,778</i>	<i>12'601,691</i>	<i>12'160,789</i>	<i>13'474,497</i>	<i>13'238,236</i>	<i>1.1</i>
Brasil	10'072,105	11'027,208	11'233,376	11'611,031	11'054,949	11'458,208	2.2
Indonesia	8'888,918	9'620,204	9'780,230	10'097,879	10'464,661	10'243,856	2.4
Sudáfrica	2'453,977	2'363,353	2'619,790	2'607,461	2'746,823	2'764,661	2.0
Australia	1'880,794	1'925,120	1'947,837	1'804,443	2'003,014	2'007,234	1.1
Chile	2'134,393	2'045,549	2'106,948	2'113,476	1'791,000	1'638,875	-4.3

Fuente: Elaboración propia con datos de FAOSTAT (2016), FAO statistical database. Recuperado de <http://www.fao.org/faostat/es/#data> (fecha de consulta: 18/07/2016).

Tabla 10
VOLUMEN DE PRODUCCIÓN CULTIVOS OLEAGINOSOS, PRINCIPALES PAÍSES AGRÍCOLAS (TONELADAS)

<i>País/Región</i>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	<i>TMAAC %</i>
Indonesia	22'633,797	24'794,458	27'635,581	28'947,434	32'316,822	33'288,542	6.6
Estados Unidos	16'867,297	18'500,421	18'855,200	17'475,392	17'681,866	18'486,651	1.5
China	16'293,411	16'637,007	16'691,159	17'178,537	17'528,296	17'424,304	1.1
Unión Europea	13'192,558	14'361,476	13'977,651	14'234,616	13'483,968	16'185,173	3.5
Brasil	12'102,814	11'504,013	13'582,335	14'933,753	13'338,811	16'069,295	4.8
India	10'089,770	10'053,528	11'878,941	12'338,288	11'257,576	12'738,356	4.0
Rusia	3'479,296	3'115,102	2'744,568	4'902,351	4'159,681	5'339,014	7.4
Australia	792,919	865,729	870,647	1'152,691	1'638,370	1'882,905	15.5
Turquía	981,048	989,448	1'177,170	1'291,337	1'296,715	1'339,766	5.3
Sudáfrica	454,849	474,800	351,530	532,833	432,802	434,101	-0.8
México	370,179	343,599	379,845	426,392	478,902	407,013	1.6
Chile	37,661	46,411	33,441	43,816	62,496	80,738	13.6

Fuente: Elaboración propia con datos de FAOSTAT (2016), FAO statistical database. Recuperado de <http://www.fao.org/faostat/es/#data> (fecha de consulta: 18/07/2016).

En el caso de los cultivos oleaginosos, los países asiáticos siguen liderando en lo más alto de la tabla, sin embargo, China se coloca en tercer lugar superado por Indonesia, lo que posiciona al país del sudeste asiático como el mayor productor de oleaginosas a nivel mundial. Asimismo, Brasil supera a potencias agrícolas como India, y casi iguala su producción con la de la Unión Europea.

México se ubica en la onceava posición, ocupando el fondo de la tabla, y alcanza una TMCA de tan sólo 1.6 por ciento durante el periodo 2008-2013. El país es un nato importador de oleaginosas, de acuerdo con datos del Banco de México, por cada peso que se utiliza en la importación de productos alimentarios, 25 centavos se van a la compra de oleaginosas en el exterior (Cámara de Diputados, 2015: párr. 2).

Crédito a la agricultura

Tabla 11

CRÉDITO TOTAL A LA AGRICULTURA EN LOS PRINCIPALES PAÍSES AGRÍCOLAS (MILLONES DE DÓLARES)

País	2010	2011	2012	2013	TMCA %
Estados Unidos	6'539,188	6'662,465	6'986,353	7'185,046	1.6
Brasil	973,130	1'217,937	1'214,532	1'258,663	4.4
Rusia	591,302	867,539	895,605	992,993	9.0
India	731,824	875,918	900,331	946,967	4.4
Australia	588,076	689,565	715,420	711,223	3.2
Turquía	288,833	343,409	376,796	476,473	8.7
Indonesia	192,543	248,990	286,563	319,771	8.8
México	171,547	202,446	212,289	238,751	5.7

Fuente: Elaboración propia con datos de FAOSTAT (2016), FAO statistical database. Recuperado de <http://www.fao.org/faostat/es/#data> (fecha de consulta: 18/07/2016).

Brasil aparece como el país latinoamericano que más crédito otorga al sector agricultura, brindando un 406 por ciento más de crédito que su similar México. Sin embargo, al compararlo con otra potencia agrícola como Estados Unidos, el monto otorgado sigue siendo significativamente menor.

Estados Unidos es el país con el mayor monto de crédito asignado a actividades del sector agrícola, éste otorga aproximadamente siete veces más que su sucesor Brasil, el cual durante el periodo analizado presentó una TMCA de 4.4 por ciento. En general, la tendencia en el otorgamiento de crédito al sector agrícola es positiva, sin embargo, la diferencia entre

la primera y segunda posición de la tabla es muy significativa. Llama la atención que Brasil se encuentra por encima de potencias agrícolas asiáticas como India y Rusia, importantes países productores agrícolas.

México se posiciona en el fondo de la tabla otorgando una cantidad casi cinco veces menor a la de Brasil. Aun con una tendencia positiva en el otorgamiento de crédito a la agricultura, el país se ubica por debajo de Indonesia, Turquía y Australia.

Tabla 12
CRÉDITO OTORGADO POR LA BANCA DE DESARROLLO Y LA BANCA COMERCIAL PARA ACTIVIDADES DEL SECTOR AGRÍCOLA, SILVÍCOLA Y PESQUERO (MILLONES DE PESOS)

<i>Año</i>	<i>Banca de desarrollo</i>	<i>Banca comercial</i>
2006	10,181	455,421
2007	4,524	562,772
2008	4,064	579,666
2009	4,506	898,529
2010	1,740	869,935
2011	2,945	796,286
2012	6,241	786,234
2013	16,026	866,685
2014	29,379	811,996
2015	34,005	914,242

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México (2016), Sistema de Información Económica. Recuperado de <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=19&accion=consultarCuadro&idCuadro=CF30&locale=es> (fecha de consulta: 18/07/2016).

La banca de desarrollo mexicana comprende una de las más segmentadas de Latinoamérica, al contar con siete instituciones con un nivel de penetración ubicado en la media regional. Sin embargo, aun cuando posee gran cantidad de entidades, la banca de segundo piso de México no se encuentra dentro de las más grandes de la región (Hernández, 2014: párr. 1).

De acuerdo con los datos de la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE), países latinoamericanos como Costa Rica, Uruguay y Brasil poseen un porcentaje de cartera de 65.3, 47.3 y 44.8 respectivamente; mientras que México posee tan sólo un 15.1 por ciento de la cartera total, ubicándolo en el octavo lugar.

El crédito a los sectores agrícola, silvícola y pesquero otorgado por la banca de desarrollo ha incrementado de manera significativa en los últi-

mos años, como se muestra en la tabla 12 a finales de 2006, cuando la banca de desarrollo otorgó 10,180.90 millones de pesos, disminuyendo considerablemente el recurso otorgado durante el sexenio 2006-2012, e incrementando de nuevo en 2013 para sostener una tendencia ascendente hasta 2015.

Aunado a lo anterior, la banca comercial domina el mercado crediticio, otorgando un monto 30 veces más grande que la banca de desarrollo durante el año 2015, aun cuando las tasas de interés a créditos agrícolas son de mínimo 8 por ciento comparadas con las de la banca de desarrollo, que en su mayoría inician en un 6.5 por ciento.

La tabla 13 muestra que el mayor monto crediticio se otorgó a prestatarios dedicados a actividades ganaderas, seguido de la agricultura, caza y pesca, y en última instancia silvicultura. Asimismo, se observa gran variación en cuanto al monto otorgado a través de los años, presentando altas y bajas considerables. Entre éstos destaca el crédito a la agricultura, el cual durante 2014 fue de 10,305.40 millones de pesos, disminuyendo en 2015 a 5,371.80 millones de pesos, que representan una reducción de casi el 48 por ciento.

Tabla 13
CRÉDITO OTORGADO POR LA BANCA DE DESARROLLO, SEGÚN
LA ACTIVIDAD PRINCIPAL DE LOS PRESTATARIOS (MILLONES DE PESOS)

<i>Año</i>	<i>Agricultura</i>	<i>Ganadería</i>	<i>Silvicultura</i>	<i>Caza y pesca</i>
2006	4,635	1,263	616	3,667
2007	1,810	1,263	308	1,143
2008	1,034	1,358	54	1,619
2009	730	2,548	11	1,219
2010	806	1	9	924
2011	478	1,754	8	705
2012	41	5,757	0	444
2013	4,578	11,215	14	219
2014	10,305	18,864	0	209
2015	5,372	28,366	0	267

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México (2016), Sistema de Información Económica. Recuperado de <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=19&accion=consultarCuadro&idCuadro=CF30&locale=es> (fecha de consulta: 18/07/2016).

Discusión de resultados

Contribución del sector primario al crecimiento económico

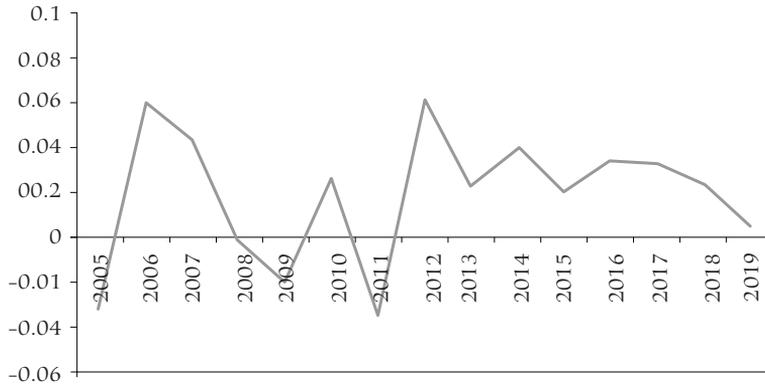
De acuerdo con Cruz y Polanco (2014), conforme la economía avanza en el proceso de industrialización, se espera que la contribución del sector primario evolucione en forma decreciente. Sin embargo, es importante resaltar que mientras la contribución al crecimiento del sector primario ocurre de forma natural debido a la importancia económica; en etapas posteriores, aun cuando su tamaño es menor, la contribución de éste será positiva sólo si se mantienen los mecanismos para generar excedentes en la producción.

Todos los beneficios procedentes del sector primario —la factorial de divisas de mercado y de producción— derivan del supuesto de que en promedio la productividad de este sector posee una tendencia positiva en su crecimiento. De tal manera, conforme la industrialización progresa, la contribución del sector primario disminuye en tamaño, mas no en importancia. Así, un sector primario que permanece en expansión en términos de producción está en posibilidad de satisfacer la demanda interna de alimentos, y exportar el exceso de la producción. Traduciéndose lo anterior en una contribución al crecimiento económico, a través de las divisas y de la producción (Cruz y Polanco, 2014).

La evidencia de cualquier país exitoso demuestra que el excedente productivo permanente sólo puede alcanzarse cuando el gobierno brinda soporte al sector por medio de los diferentes mecanismos agrupados en una política agrícola. Lo anterior implica desde subsidios hasta precios de garantía, apoyo en investigación, acceso al crédito y a los seguros y en la aplicación y desarrollo de nuevos conocimientos y tecnología moderna (Thirlwall, 2003, citado por Cruz y Polanco, 2014).

Considerando su comportamiento individual, y no su conducta en línea con otras variables, en promedio el PIB del sector primario de México muestra una tendencia creciente a lo largo del periodo 2005-2019. Sin embargo, su comportamiento presenta grandes variaciones a través de los años: en 2012 se alcanzó la tasa de crecimiento más alta de los últimos 15 años con un 6.1 por ciento; situación contraria a 2011, cuando obtuvo el mayor decremento durante el lapso considerado con un 3.5 por ciento (véase gráfica 2).

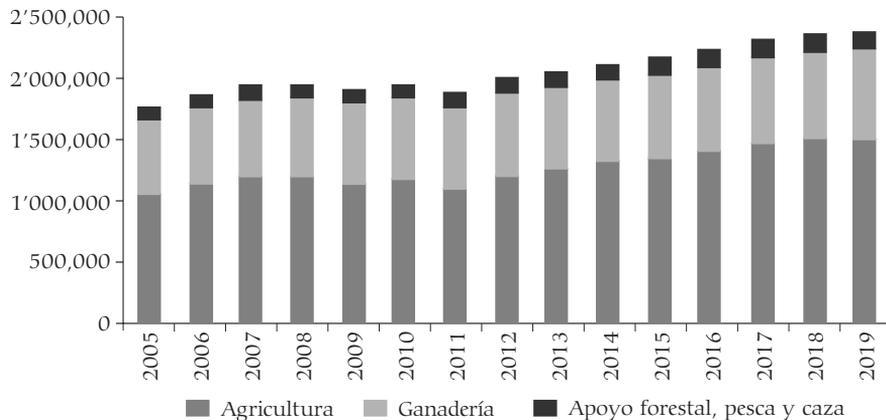
Gráfica 2
TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB PRIMARIO Y SU TENDENCIA



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI (2020), PIB y cuentas nacionales. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/temas/pib/> (fecha de consulta: 15/07/2020).

El PIB primario está constituido por las actividades agrícolas, ganaderas y forestales, las cuales presentan una aportación constante de acuerdo con la estructura del mismo. Sin embargo, existen variaciones dentro de cada una, como se puede observar en el apoyo forestal, de caza y pesca. Con base en la gráfica 3, la mayor proporción corresponde a las actividades agrícolas, seguida de las ganaderas y las de apoyo forestal, de caza y pesca.

Gráfica 3
COMPORTAMIENTO PIB PRIMARIO



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI (2020).

Las actividades agrícolas y ganaderas presentan una tendencia de incremento a una TMCA de 2.7 y 1.5 por ciento, lo cual se fundamenta al considerar solamente su comportamiento en el periodo analizado; sin embargo, al compararlo con el crecimiento poblacional el PIB per cápita primario muestra una tendencia negativa.

Aun cuando los objetivos y las acciones en los planes de desarrollo se dirigen a brindar seguridad alimentaria y estabilidad económica, no se aprecia un impacto significativo en el desarrollo de éste. La tabla 7 muestra cómo la producción de cereales secundarios se ha incrementado a nivel mundial, sin embargo, las TMCA de los países siguen siendo bajas para la mayoría al encontrarse por debajo del 3 por ciento anual. México disminuyó la producción de cereales a una TMCA de 1.2 por ciento, y durante el mismo periodo expresado en la tabla 7 el crecimiento del PIB primario presentó variaciones significativas con periodos de crecimiento negativos o mínimos en algunos años.

La falta de productividad del sector impacta directamente en la capacidad de los países para brindar seguridad alimentaria y estabilidad económica a la población; de la misma manera, ésta se encuentra ligada a la eficiencia y la competitividad en los sistemas financieros para ofertar financiamiento que sea traducido en tecnología, conocimientos y modernización de procesos tanto productivos como de comercialización. Por lo tanto se pronuncia la necesidad de modificar y proponer nuevos modelos de producción que contrarresten la problemática vigente. Conforme a lo anterior, Álvarez (2016) reafirma que, en vista de lograr resultados de desarrollo, es inminente un cambio en los sistemas financieros, comerciales y de transferencia de tecnología y conocimientos, particularmente en los países en desarrollo.

La oferta y la competitividad de las instituciones financieras de los países impactan directamente en la capacidad productiva y de desarrollo del sector, pues la capitalización es indispensable para la adquisición de insumos, tecnologías, habilidades técnicas, infraestructura, procesos de agregación de valor, inversiones productivas, etcétera, las cuales influyen y en gran parte determinan la productividad y la competitividad de los productores.

Al contrastar el crédito otorgado por los países en la tabla 11 con el incremento expuesto en las gráficas de producción de los principales cultivos durante el mismo periodo, se observa que Estados Unidos es el que otorgó el mayor monto de crédito a la agricultura, con una TMCA relativamente baja de 1.6 por ciento en el crédito otorgado. El país ocupa las primeras posiciones en la producción de cereales, hortalizas y oleaginosas.

Brasil se posiciona en el segundo lugar de la tabla 11 con una TMCA de 4.4 por ciento, un importante incremento en su producción de cereales y oleaginosas, con el que obtuvo una TMCA de 5.2 y 4.8 por ciento respectivamente. En cuanto a México, aparece en la octava posición, muy por debajo de su similar Brasil, el cual cuadriplica el monto otorgado por nuestro país en el mismo periodo. Aun cuando México incrementó el monto otorgado a una TMCA de 5.7 por ciento, el recurso no ha sido suficiente para generar un impacto significativo en el volumen de producción obtenido pues, durante el mismo periodo, los cereales presentaron una TMCA de -1.2 por ciento, las frutas de 1.4 por ciento, las hortalizas de 1.1 por ciento, y las oleaginosas de 1.6 por ciento. Acorde con lo anterior, Benjamin *et al.* (2016) atribuyen la baja rentabilidad y productividad a la falta de competitividad y los problemas de oferta del sistema financiero rural vigente, y afirman que se modificará en la medida que se implementen nuevos enfoques para lidiar con la información incierta y se reduzca el riesgo del crédito agrícola.

La tendencia a la baja en los rendimientos de los principales cultivos pone en evidencia deficiencias en los programas dirigidos a acrecentar las capacidades productivas de infraestructura y de desarrollo tecnológico, donde las estrategias para orientar las actividades de investigación y desarrollo (I+D); propiciar el uso de insumos competitivos, fertilizantes y semillas mejoradas; fomentar la investigación en mejoramiento genético, biotecnología y fuentes alternas de energía, y las correspondientes a brindar certidumbre en las actividades productivas, no han generado un aumento de los rendimientos en la mayoría de los cultivos analizados a nivel nacional.

Las tasas medias de crecimiento bajas o negativas obtenidas en el sector agrícola en cuanto a volumen de producción y superficie sembrada reflejan que el gobierno deberá seguir trabajando, en aras de desarrollar la capacidad productiva y modificar o proponer programas de vinculación y estrategias innovadoras que potencialicen las ya existentes, dirigidas a impulsar la capitalización de las unidades productivas y vincular a los productores con oportunidades de financiamiento oportuno.

Aun cuando la banca de desarrollo ha incrementado el monto de crédito otorgado al sector, éste sigue estando muy por debajo del monto otorgado por la banca comercial a la que la mayoría de los pequeños productores no tienen acceso debido a las altas tasas de interés de los créditos.

Asimismo, es evidente que aún no se logra fomentar la asociación productiva que facilite el acceso a mejores tecnologías, insumos y prácticas productivas que propicien generar mayor valor agregado a los productos, y que se vea reflejado de manera positiva en el ingreso y la competitividad de los productores.

Se debe trabajar en políticas públicas innovadoras y de vanguardia con una visión sistémica que busque integrar las estrategias y perdure, aun con los cambios tanto de partidos políticos como de administraciones.

Propuesta para incrementar la productividad del sector agropecuario

La crisis del sector agropecuario resalta la ineficiencia de las políticas públicas promulgadas en los últimos años, dirigidos a perseguir un desarrollo sustentable a través de un campo productivo y competitivo.

Las acciones y las estrategias implementadas para incrementar la productividad no han generado el impacto esperado. Las bajas tasas medias de crecimiento anual en el volumen de producción indican deficiencias en el proceso de implementación o gestión. Aun cuando el gobierno invierte recursos en programas para proveer infraestructura, desarrollo tecnológico y desarrollo de capacidades productivas, éstos no impactan de manera significativa en la productividad del productor.

Asimismo, las bajas tasas de crecimiento en los rendimientos exponen la problemática en la implementación de tecnologías. Anteriormente expusimos el uso de tecnología en los procesos productivos como medio para aumentar los rendimientos y la productividad de las unidades. Se debe poner particular atención en identificar las razones por las que los productores no se ven beneficiados por las políticas dirigidas a fomentar el desarrollo tecnológico, y trabajar para que los productores accedan indiscriminadamente y de acuerdo con sus necesidades a los beneficios y programas brindados por las instancias gubernamentales en materia de desarrollo tecnológico.

Las políticas dirigidas a proveer financiamiento oportuno y competitivo tampoco han funcionado de forma eficaz. Aun cuando el crédito otorgado presentó una tasa media de crecimiento considerable, el monto sigue siendo significativamente menor al otorgado por países en desarrollo. El no acceder a opciones de financiamiento oportuno y competitivo, de acuerdo con las características de cada productor, ha restringido la capacidad y la

rentabilidad del productor, impactando directamente en el desarrollo, y ampliando la brecha de polarización del sector.

Los planes de desarrollo exponen acertadamente la problemática del sector rural, aunque no han alcanzado el crecimiento y el desarrollo buscados. Las políticas públicas que han trascendido de administración en administración dirigen las estrategias y las líneas de acción a cada una de las problemáticas del sector de forma individual, estructura que no ha producido los resultados esperados.

Se deben generar políticas públicas innovadoras bajo una visión sistémica y enfocada en los mercados, así como estrategias y líneas de acción que impacten todos los eslabones de la cadena de valor y fomenten la vinculación entre sus diversos actores, en vista de crear unidades productivas competitivas y rentables que den como resultado un desarrollo productivo y competitivo en el mercado. Esto a través de brindar ayuda para la toma de decisiones oportunas, precisas y más eficientes; anticipar riesgos; detectar nuevas oportunidades de negocios; y monitorear el comportamiento de los mercados agroalimentarios, y de esta manera lograr mejorar sus operaciones de negocios.

Por tal motivo la presente investigación, la cual concluye que, ante la versatilidad del modelo a proponer, los objetivos perseguidos pueden ser cumplidos de manera conjunta dentro de las funciones y los servicios que se desarrollan en la propuesta del modelo.

Con el propósito de perseguir un desarrollo rural productivo y competitivo, se propone el diseño de un modelo estratégico con enfoque sistémico, en el que se implementen de manera integral las políticas públicas de vanguardia que sean innovadoras y promotoras de crecimiento en el sector, las cuales estarán vinculadas a los programas vigentes del gobierno federal y estatal, así como con el enfoque de mercado que se demande con una visión de trascendencia de acuerdo con los tiempos gubernamentales.

Se debe poner atención en un organismo que brinde apoyo de forma directa a los productores de manera independiente y no sujeta al gobierno, que logre dar seguimiento puntual a las políticas agroalimentarias sin verse afectado por los cambios. Por lo tanto, brindaría una serie de servicios de asesoría, análisis y desarrollo de iniciativas; asimismo, fungiría como vínculo entre los diferentes actores del sistema de valor del sector, en vista de generar relaciones contundentes que a largo plazo independicen a los productores, al mejorar sus habilidades y relaciones propias.

Este organismo es un modelo que integra las políticas públicas rurales federales y estatales dirigidas al sector primario, brindando asesoría y actividades de apoyo referentes a los procesos productivos en las cadenas de valor agroalimentarias, todo agrupado en un solo lugar. De esta manera, aumenta exponencialmente la posibilidad de que el productor se vea beneficiado por las diferentes fuentes para elevar su productividad con la eficiencia de los recursos invertidos en vista de un desarrollo productivo y competitivo del sector. A continuación, se presenta la propuesta del modelo:

Ilustración 1
EJES DE ACCIÓN DEL MODELO



Seguridad agroalimentaria

Contribuir a la seguridad alimentaria mediante el desarrollo e implementación de iniciativas enfocadas a garantizar el abasto de alimento a la población, y trabajar en el fomento de una cultura de aseguramiento y calidad de los productos que consiste en ofrecer los alimentos necesarios en cantidad y calidad de forma oportuna a los consumidores, los cuales contribuyen en el mejoramiento de su bienestar general. Lo anterior se logrará a través de estrategias que contribuyan en la mejora de la producción.

Vinculación de fondos

Brindar apoyo en la vinculación con los diferentes programas ofertados por agencias financieras y gubernamentales para obtener recursos de financiamientos en vista de impulsar iniciativas en temas de cadena de valor, sustentabilidad e innovación, auxiliando en el desglose y comprensión de las reglas de operación, así como en la explicación de las obligaciones a adquirir por el productor.

Potencialización de las cadenas productivas del sector	Brindar asesoría en el desarrollo de proyectos productivos y estratégicos. Desarrollar un plan de mercado y analizar las cadenas de valor agroalimentarias del sector que permitan proporcionar asesoría de mejores prácticas en cada uno de los eslabones.
Vinculación con proveedores de insumos, servicios y distribución	Vincular a los productores con proveedores de insumos y servicios competitivos, así como con distribuidores mayoristas y detallistas.
Desarrollo de proveedores	Apoyar a las empresas en la adquisición de los requerimientos mínimos de calidad e inocuidad en vista de obtener certificaciones y alcanzar los estándares y las normas locales, nacionales e internacionales, abriendo y brindando acceso a un mercado potencial más grande.
Desarrollo de iniciativas de agronegocios	Promoción y desarrollo de proyectos de agronegocios que se traduzcan en desarrollo económico de la región.
Desarrollo rural sustentable	Desarrollar Iniciativas para aumentar la capacidad productiva de la población rural agrupando a los pequeños productores y fomentando la asociatividad, formando cooperativas y vinculándolas con los mercados tanto de transformación como de consumo directo.
Vinculación y cooperación con especialistas e investigadores	Trabajar de la mano con las instituciones de educación superior para vincular a los maestros, doctores, estudiantes e investigadores con los proyectos impulsados por la agencia, así como en las prácticas, estadías y promoción de las carreras afines al sector.
Investigación y desarrollo	Desarrollo de proyectos en los que se realicen estudios y guías operativas y manuales de implementación que busquen mejores prácticas nacionales e internacionales en temas de: <ul style="list-style-type: none"> • Eficiencia productiva. • Calidad e inocuidad. • Desarrollo de proveedores e insumos. • Innovación logística, nuevos productos y ahorros. • Nuevas tecnologías. • Sustentabilidad.

Fuente: Elaboración propia.

Aunado a lo mencionado anteriormente, la propuesta brinda análisis económicos del sector agroalimentario, lo que permitirá publicar información, investigación y análisis agroeconómicos, con el objetivo de impulsar el desarrollo del sector mediante el manejo y análisis oportunos de información precisa y confiable de los mercados agroalimentarios.

El modelo proporcionará información en temas de:

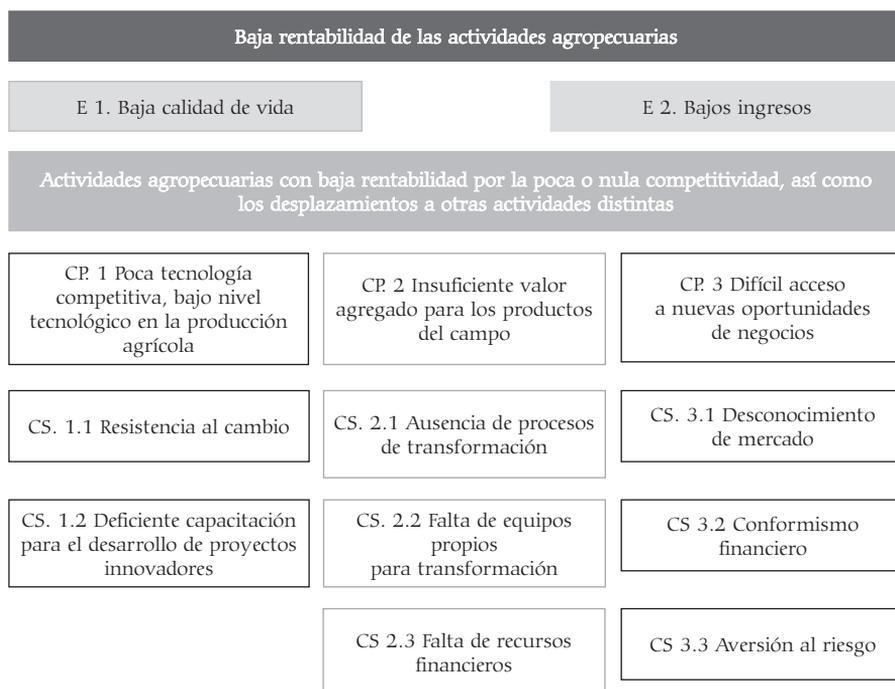
- Análisis macroeconómicos.
- Precios.
- Análisis de mercado agroalimentario.
- Comercio exterior.
- Cadena de suministro.

Asimismo, por medio de los diferentes productos ofertados, se debe ayudar en la toma de decisiones oportunas, precisas y más eficientes; anticipar riesgos; detectar nuevas oportunidades de negocios y monitorear el comportamiento de los mercados agroalimentarios.

La metodología de marco lógico —entendida como la herramienta que sirve como base para realizar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos (Ortegón *et al.*, 2005)— nos permite observar a través de una lógica vertical los vínculos causales de abajo hacia arriba entre los diferentes niveles tanto en la problemática como en los objetivos para lograr el propósito. A través de una visión vertical de abajo hacia arriba, se puede observar de una manera más clara y rápida que los componentes secundarios representan las causas de la problemática primaria, y a su vez un conjunto de éstas da origen a un problema de mayor alcance que impacta y afecta en diferentes puntos a los involucrados, dando como resultado una problemática de mayor alcance.

En la ilustración 2 se expone que la poca tecnología competitiva y el bajo nivel tecnológico en la producción agrícola derivan de la resistencia al cambio y la deficiente capacitación para el desarrollo de proyectos innovadores; el insuficiente valor agregado en los productos del campo, resultado de la ausencia de procesos de transformación; la falta de equipos propios para la transformación; y la falta de recursos financieros, así como el difícil acceso a nuevas oportunidades de negocios. Derivado del desconocimiento de los mercados, el conformismo financiero y la aversión al riesgo se ha generado una baja rentabilidad en las actividades agropecuarias, por la poca o nula competitividad y los desplazamientos a otras actividades distintas, lo que ha propiciado una baja calidad de vida y bajos ingresos para los involucrados, generando una problemática de baja rentabilidad de las actividades agropecuarias.

Ilustración 2
 ÁRBOL DE PROBLEMAS DE RENTABILIDAD
 EN LAS ACTIVIDADES AGROPECUARIAS



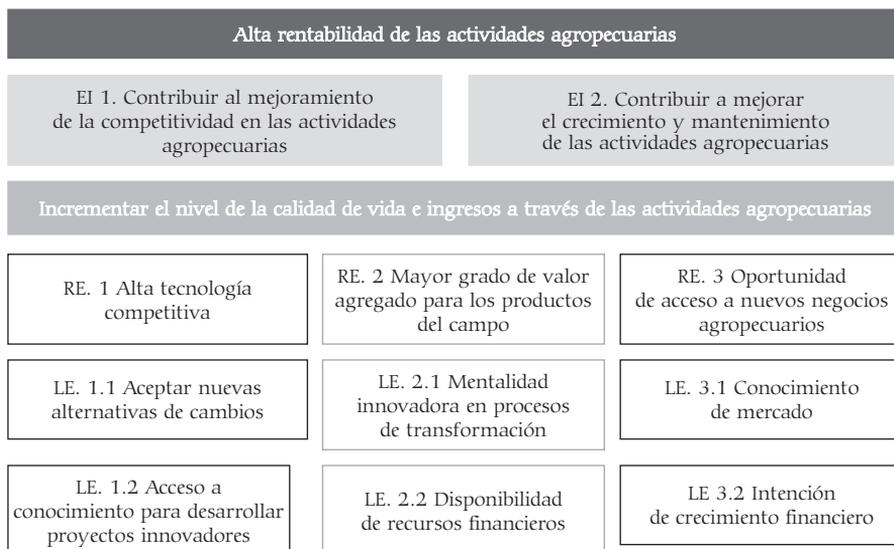
Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con la matriz de problemas planteada anteriormente, se expone una matriz de objetivos que busquen solucionar la problemática existente en cuanto a la baja rentabilidad de las actividades agropecuarias.

La ilustración 3 presenta las líneas estratégicas por implementar en busca de resultados dirigidos a lograr los propósitos para alcanzar el objetivo perseguido y solucionar el problema de desarrollo; en este caso, la baja rentabilidad de las actividades agropecuarias.

Ilustración 3

ÁRBOL DE SOLUCIONES PARA ALCANZAR UNA ALTA RENTABILIDAD DE LAS ACTIVIDADES AGROPECUARIAS

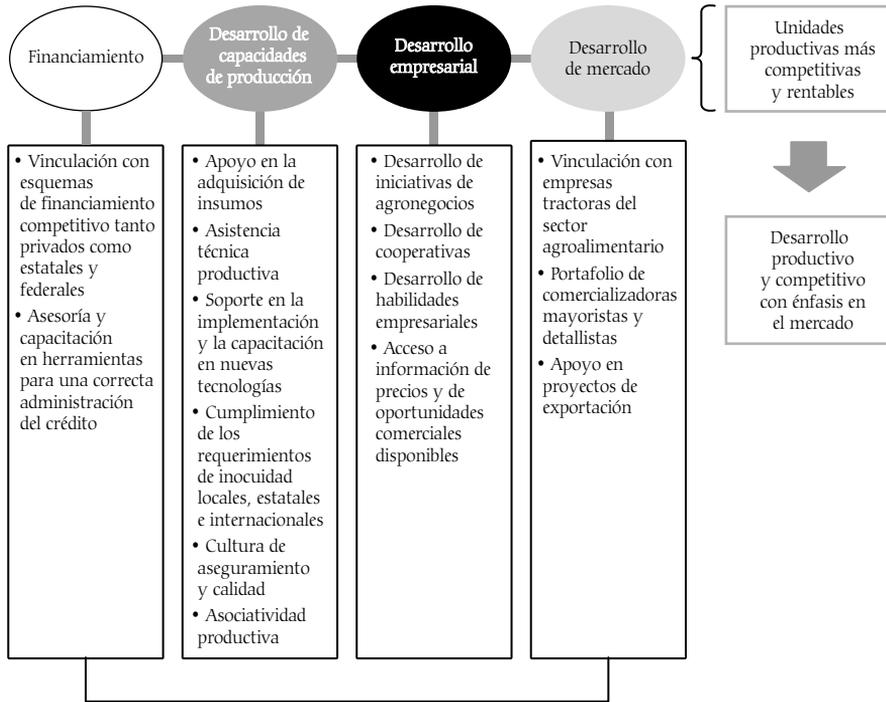


Fuente: Elaboración propia.

A fin de combatir la problemática y los componentes mencionados en la ilustración 2, se buscará el desarrollo de alta tecnología competitiva a través de líneas de acción encaminadas a lograr que los productores acepten nuevas alternativas de cambio y brindar acceso a conocimiento para el desarrollo de proyectos innovadores; se perseguirá un mayor grado de valor agregado para los productos del campo, siguiendo líneas estratégicas para generar una mentalidad innovadora en procesos de transformación y garantizar la disponibilidad de recursos financieros.

Por último, se busca desarrollar oportunidades de acceso a nuevos negocios agropecuarios, a través de líneas estratégicas dirigidas a generar conocimiento de mercado e inculcar la intención de crecimiento financiero en los productores, a fin de que todo lo anterior genere un incremento en el nivel de calidad de vida, así como en el nivel de ingresos de los involucrados, y que a su vez éste contribuya a mejorar la competitividad de las actividades productivas, así como su crecimiento y mantenimiento generando una alta rentabilidad de las actividades agropecuarias.

Ilustración 4
 MODELO ESTRATÉGICO PARA LA COMPETITIVIDAD DEL SECTOR PRIMARIO



Vinculado a los programas de apoyo vigentes de los gobiernos federal y estatal

Fuente: Elaboración propia.

Se requiere brindar asesoría a los productores de acuerdo con las necesidades identificadas en las cadenas de valor de su interés. La ilustración 4 muestra el modelo a seguir para el desarrollo de la capacidad y la competitividad de cada eslabón.

En vista de aumentar y combatir las limitantes de la producción derivadas de las dificultades encontradas por los productores para acceder a créditos con tasas competitivas, trámites y garantías a su alcance, la agencia fungirá como vínculo con los esquemas de financiamiento, tanto privados como estatales y federales, y brindará asesoría en cuanto a la competitividad del crédito, de acuerdo con la capacidad de cada productor. Asimismo, ofrecerá asesoría y capacitación de herramientas para una correcta administración del crédito. De esta manera, a largo plazo se

pretende que el productor adquiriera las habilidades de organización y gestión de los recursos financieros necesarias.

En el desarrollo de capacidades de producción se buscará que el productor aumente la calidad y la productividad a través de apoyos para:

- *Adquisición de insumos.* El asesor brindará un portafolio de proveedores de insumos certificados y evaluados previamente por la agencia, entre los que se recomendará al productor la mejor opción garantizando calidad y eficiencia de los insumos proporcionados. Sin embargo, la decisión final siempre queda en el productor, limitando el servicio a la vinculación y la asesoría.
- *Asistencia técnica productiva.* La agencia buscará impulsar la competitividad y la productividad del productor a través de la transferencia de conocimientos y metodologías, procesos y herramientas para la innovación y aseguramiento de la calidad.
- *Soporte en la implementación y capacitación en nuevas tecnologías.* Se brindará asesoría e información al productor sobre las nuevas tecnologías y su uso, así también se le proporcionará y direccionará en los programas y reglas de operación correspondientes ofertados por las estancias gubernamentales en materia de tecnología e innovación.
- *Cumplimiento con los requerimientos de inocuidad local, estatal e internacional.* Brindar asesoría para que los productores cumplan con los estándares mínimos de calidad e inocuidad y ofrezcan productos de valor y calidad, teniendo acceso a un mercado potencial más amplio.
- *Cultura de aseguramiento.* La agencia brindará asesoría y buscará crear una cultura de aseguramiento en los productores en vista de reducir los riesgos a los que están expuestos ante desastres naturales, condiciones climatológicas y riesgos de mercado.
- *Asociatividad productiva.* La agencia fomentará la asociatividad productiva y aconsejará estrategias para empoderar a los pequeños productores y crear una fuerza de trabajo con un mayor impacto, generando más poder de negociación ante los actores del resto de la cadena de valor.

A través de la asesoría para el desarrollo empresarial se pretende fortalecer la empresarialidad del productor, impulsarlo a participar en los procesos de comercialización y fomentar los procesos de transformación con iniciativas de agronegocios, brindando asesoría para:

- *Desarrollo de habilidades empresariales.* Se brindará asesoría para crear habilidades empresariales (planificación, administración, mercadeo, control y evaluación).
- *Desarrollo de iniciativas de agronegocios.* La agencia promoverá y llevará a cabo proyectos de agronegocios que se traduzcan en un desarrollo económico de la región, al vincular a los compradores potenciales (grandes empresas que fomentan el crecimiento y desarrollo económico a nivel macro) con los productores locales, así como el impulso de los segmentos agropecuarios que aún no se consolidan en el sector.
- *Desarrollo de cooperativas.* La agencia fomentará la formación de cooperativas como modelo de organización en aras de crear empresas sostenibles que aumenten la competitividad de los pequeños productores.
- *Acceso a información de precios y de oportunidades comerciales.* El asesor brindará información recopilada y elaborada en cuanto a precios y oportunidades comerciales, a fin de que el productor cuente con datos importantes para una mejor toma de decisiones.

Mediante la asesoría de desarrollo de mercado, la agencia pretende impulsar la comercialización agropecuaria brindando apoyo de:

- *Vinculación con empresas tractoras del sector agroalimentario.* La agencia vinculará y servirá de intermediario entre las empresas y los productores a fin de concretar el intercambio comercial.
- *Portafolio de comercializadoras mayoristas y detallistas.* La agencia creará un portafolio de comercializadoras para diseñar esquemas de negociaciones entre compradores y vendedores. Esto tiene un doble sentido, ya que el servicio podría brindarse al productor para buscar un posible comprador o al comercializador en busca de un proveedor. A largo plazo se busca crear redes de negocios que vinculen a oferentes y proveedores de productos agropecuarios.
- *Soporte en proyectos de exportación.* Se brindará asesoría a productores con intención de realizar actividades de exportación al proporcionar la información y vincularlos con los diversos programas gubernamentales de las diferentes secretarías.

Se espera que al brindar asesoría en el desarrollo de proyectos productivos, así como soporte en las actividades de apoyo en la cadena de valor antes mencionadas, se impulse la productividad y la competitividad sostenibles de las unidades productivas a largo plazo, y que impacten de manera positiva en un desarrollo rural sustentable al brindar seguridad alimentaria, empleos, mejores ingresos y una mejor calidad de vida.

Conclusiones

Podemos concluir que la agencia, a través de los servicios prestados en cuanto a asesoría y vinculación, cumpliría el objetivo buscado para proponer estrategias que incrementen la rentabilidad, la productividad y la sustentabilidad, impactando en el desarrollo y la competitividad del sector primario.

De tal forma, el modelo alcanzaría los objetivos específicos perseguidos de identificar las oportunidades en las principales cadenas de valor al tener acceso a ellas y evaluarlas detalladamente, buscando incrementar la rentabilidad de las unidades productivas, teniendo como ventaja la vinculación y la comunicación con todos los agentes participantes en la cadena de valor. De forma paralela se aborda el objetivo de diseñar un modelo organizacional para brindar asesoría en el desarrollo de proyectos productivos y estratégicos, y proporcionar herramientas a largo plazo con propuestas de programas o proyectos que garanticen la seguridad alimentaria y una mejor calidad de vida para la comunidad rural.

Fuentes consultadas

ALIDE (2010). Reunión Latinoamericana sobre Financiamiento Agrícola y Rural: nuevas tendencias de la banca agropecuaria, Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo. Recuperado de http://www.alide.org.pe/download/AsambleaAnt/Alide40/Download/AS40_10_01_CA_Documento_Comite_Agricola.pdf (fecha de consulta: 24/11/2016).

ÁLVAREZ, Ana María (2016). "Retos de América Latina: Agenda para el Desarrollo Sostenible y Negociaciones del Siglo XXI", *Problemas del Desarrollo*, vol. 47, núm. 186, julio-agosto, pp. 9-30.

- BENJAMIN, Emmanuel O., Blum, Mathias y Punt, Maarten (2016). "The Impact of Extension and Ecosystem Services on Smallholders Credit Constraint", *The Journal of Developing Areas*, vol. 50, núm. 1, enero 2016, pp. 333-350.
- CABALLERO GARCÍA, Marco Antonio (2013). "La innovación en modelos de negocios en empresas rurales", *Claridades Agropecuarias*, vol. 239, México, Cámara de Diputados.
- CACHO RIBEIRO, José Ernesto (2014). "Organización de mercados agrícolas, agricultura por contrato, comercialización de productos, reserva estratégica de granos, tablero de control de oferta y demanda, cobertura de riesgos, ingreso objetivo, pignoración", *El Cotidiano*, núm. 188, México, pp. 67-68.
- Cámara de Diputados (2015). Boletín No. 5528, LXIII Legislatura, H. Congreso de la Unión. Recuperado de <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2015/Abril/26/5528-Importacion-de-millones-de-toneladas-de-oleaginosas-provenientes-de-14-paises-merman-produccion-nacional>
- Congreso de la Unión (2015). Boletín No. 5528, LXIII Legislatura. Recuperado de <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2015/Abril/26/5528-Importacion-de-millones-de-toneladas-de-oleaginosas-provenientes-de-14-paises-merman-produccion-nacional>
- CRUZ, Moritz y Polanco, Mayrén (2014). "El sector primario y el estancamiento económico en México", *Problemas del Desarrollo*, vol. 45, núm. 178, julio-septiembre, pp. 3-7.
- FAO (2006). "Seguridad alimentaria", *Informe de políticas*, núm. 2, junio.
- (2014). *Building a Common Vision for Sustainable Food and Agriculture*, Roma, Food and Agriculture Organization of the United Nations. Recuperado de <http://www.fao.org/publications/card/en/c/bee03701-10d1-40da-bcb8-633c94446922/> (fecha de consulta: 24/11/2016).
- (2015). *La FAO y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-i4997s.pdf> (fecha de consulta: 12/09/2016).
- FAOSTAT (2016). *FAO statistical database*. Disponible en: <http://www.fao.org/faostat/es/#data> (fecha de consulta: 18/07/2016).
- IFAD (2011). *El futuro de la seguridad alimentaria y nutricional mundial*. Recuperado de <https://www.ifad.org/documents/10180/efb49f84-0d47-4248-8f26-0ff51dc4f723>
- GARCÍA ÁLVAREZ, Anicia y Anaya Cruz, Betsy (2015). "Dinamismo del sector agropecuario: condición necesaria para el desarrollo cubano", *Economía y Desarrollo*, vol. 153, La Habana, pp. 159-177.
- GIRÓN, ALICIA (2016). "Objetivos del Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030: frente a las políticas públicas y los cambios de gobierno en América Latina", *Problemas de Desarrollo*, vol. 47, núm. 186, julio-agosto, pp. 3-8.

- GUÍZAR MATEOS, Isaf, Martínez Damián, Miguel A. y Valdivia-Alcalá, Ramón (2012). "Cobertura óptima en el mercado de futuros bajo riesgo de precio y rendimiento", *Revista Mexicana de Ciencias Agrícolas*, vol. 3, núm. 6, pp. 1275-1284.
- HERNÁNDEZ, Angélica (2014). "Banca de desarrollo en México, de las más segmentadas de AL", *El Financiero*. Recuperado de <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/banca-de-desarrollo-en-mexico-de-las-mas-segmentadas-de-al.html> (fecha de consulta: 29/04/2014).
- JOHNSTON, Bruce F. y Mellor, Jonh W. (1962). "El papel de la agricultura en el desarrollo económico", *Fondo Aleph*. Recuperado de <http://www.aleph.org.mx/jsui/handle/56789/7047> (fecha de consulta: 12/05/2016).
- MASSOT, Albert (2008). "La agricultura de Brasil", Parlamento Europeo. Recuperado de [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2008/397242/IPOL-AGRI_NT\(2008\)397242_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2008/397242/IPOL-AGRI_NT(2008)397242_ES.pdf) (fecha de consulta: 14/02/2008).
- MINCIT (s.f.). Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia. Recuperado de <http://www.mincit.gov.co/> (fecha de consulta: 20/06/2016).
- OECD (2016). *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2016*, París, OECD Publishing. Recuperado de http://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation-2016-summary/spanish_d7a10788-es?isSummaryOf=/content/book/agr_pol-2016- en (fecha de consulta: 12/07/2016).
- _____ (2015). *OECD-FAO. Estudios económicos de la OECD México 2015*, París, OECD Publishing. Recuperado de <http://www.oecd.org/economy/surveys/Mexico-Overview-2015%20Spanish.pdf>
- OECD/FAO (2014). *OECD-FAO. Perspectivas Agrícolas 2014*. OECD Publishing. Recuperado de <http://www.fao.org/3/a-i3818s.pdf> (fecha de consulta: 18/07/2016).
- _____ (2016), *OECD-FAO Agricultural Outlook 2016-2025*, París, OECD Publishing.
- ORTEGÓN, Édgar, Pacheco, Juan Francisco y Prieto, Adriana (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, Santiago de Chile, CEPAL.
- OTIMAN, Ion, Toderoiu, Filon, Alexandri, Cecilia, Florian, Violeta, Gavrilescu, Camelia, Ionel, Iuliana, Sima, Elena y Tudor, Mónica M. (2014). "Sustainable Development Strategy for the Agri-food Sector and Rural Area-Horizon 2030", *Procedia Economics and Finance*, vol. 8, pp. 510-517.
- STEINMANN, Roland (2014). "Some reflections on smallholder agriculture, microinsurance, and rural development", *Enterprise Development and Microfinance an International Journal*, vol. 25, núm. 4, diciembre, pp. 311-326.
- TORRES, Felipe (2003). *Seguridad alimentaria, seguridad nacional*, México, Plaza y Valdés.

TRIVELLI, Carolina, Escobal, Javier y Revesz, Bruno (2009). "Propuestas y conceptos tras las estrategias de desarrollo rural del sector público", en Abramonte, Miguel, Cavero, Denice, Etxeberria, Xabier Huber, Ludwig Madalengoitia, Óscar, Saldaña, Rapahel, Vich, Victor y Yancari, Johanna (coords.), *Desarrollo rural en la sierra: aportes para el debate*, Lima, Perú, CIES/GRADE/IEP/CIPCA, pp. 17-37.

Instituciones para el diseño de políticas públicas. Un análisis del sector de hidrocarburos en el noreste de Tamaulipas

*Mariana Trejo Sánchez**

Introducción

Durante las últimas décadas el escenario mundial ha mostrado una mayor demanda y un incremento en los precios de hidrocarburos; esto ha ocasionado que los países en desarrollo productores de dichos recursos se vean en la necesidad de buscar estrategias competitivas. En particular, en México se ha observado un decremento en sus tasas de producción, tan sólo en la última década la extracción del petróleo ha presentado una disminución del 4 por ciento anual (Sener, 2018).

Lo anterior, condujo al Estado mexicano a promover una reforma energética acorde con la competitividad que exige el mercado internacional, al mismo tiempo que contribuyera con el desarrollo del país. Tales circunstancias promovieron una reforma que se constituyó en el año 2013, y que se puso en práctica a partir de 2014, de la cual se destaca la promoción de la inversión privada en la exploración y explotación de hidrocarburos, propiciando así un rompimiento del monopolio de Petróleos Mexicanos (Pemex) que caracterizaba al Estado mexicano sobre estos recursos.

De manera paralela, tales reformas se han considerado y han ido direccionando la política del sector hidrocarburos en el noreste de Tamaulipas. En particular en el municipio de Matamoros, a partir de las reformas jurídicas en este sector y con el descubrimiento de las reservas petroleras en aguas profundas del Cinturón Plegado Perdido, las cuales dimensionaron la política. Por lo tanto, este trabajo tiene como fin explicar el papel de las instituciones en la política pública de hidrocarburos, y cómo éstas definen

*Profesora de asignatura de la maestría en Gestión y Política Pública de Universidad IBERO Tijuana-Ciudad de México, México.

las reglas, los procedimientos y las preferencias. Para tal efecto, se considera como unidad de análisis el Proyecto Puerto Matamoros.

La metodología empleada es de tipo cualitativo, de corte descriptivo, basada en una amplia revisión documental sobre literatura, casos de estudio y del marco normativo. Además se llevó a cabo un levantamiento de información a través de la aplicación de 12 entrevistas semiestructuradas en Puerto Matamoros durante marzo y abril de 2019. Para éstas se buscó en la medida de lo posible que fueran personas afectadas (desplazadas), así como algunas autoridades locales, a fin de obtener una opinión diversa. La selección de los entrevistados fue a partir de la técnica bola de nieve, y se determinó la totalidad cuando en las últimas entrevistas se repetían las respuestas; la duración de las mismas fue de 1 hora 20 minutos.

Asimismo, se llevó a cabo un taller participativo en el mes de marzo de 2019, en el que se pudo recuperar información valiosa sobre los efectos positivos y negativos que han impactado a la población a partir de la puesta en marcha del Puerto Matamoros. Por lo tanto, el marco teórico que se ha utilizado está basado en el análisis de la política pública y en la versión del nuevo institucionalismo normativo.

De esa manera, el presente trabajo se divide en cuatro apartados. En el primero, se describe el marco teórico objeto de estudio; en el segundo, el diseño institucional en relación con los hidrocarburos y las políticas públicas en Tamaulipas; en el tercero, se presentan los resultados, para lo cual toma como caso de estudio el Proyecto Puerto Matamoros, a fin de evidenciar una situación de desplazamiento inducido por desarrollo en la industria de hidrocarburos. Finalmente, se presenta una breve conclusión.

Análisis de política pública y su integración al institucionalismo

En México, la recepción de la política pública surge en un contexto de crisis económica y gobernabilidad, ésta llega a revolucionar en el ámbito académico y en la acción gubernamental. De ese modo, viene a cambiar los esquemas de lo público y del proceso de decisión que se había caracterizado por una centralización y un monopolio.

El análisis de la política pública cobra relevancia en la medida que se ha ido ajustando a los contextos actuales que se caracterizan por una mayor complejidad en la forma en que el Estado asume los problemas

públicos, y el modo en que va configurando las acciones y su interacción con actores sociales y entes económicos.

Así, tenemos que a partir de la década de 1980, el Estado ha tenido que asumir una nueva forma de relación entre Estado-sociedad y mercado, en la cual lo público ya no es exclusivo del Estado. Hoy lo público “comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes” (Parsons, 2006: 37).

La política pública, por lo tanto, viene a explicar la acción del gobierno frente a la sociedad, es decir, la decisión pública, porque el concepto encierra procesos y decisiones. De tal suerte que, cuando se refiere a procesos de decisión, se entiende como “los procesos de elección entre varias alternativas de solución en relación con un problema colectivo y por lo tanto de transformación o de alteración de los modos mediante los cuales éste es afrontado” (Dente y Subirats, 2014: 40).

Si bien el concepto de política pública ha tenido diversas acepciones y se ha ido adecuando a los contextos imperantes en el mundo, Parsons la explica como “la forma [en] que se definen y construyen cuestiones y problemas, y la forma en que llegan a la agenda política y a la agenda de las políticas públicas” (Parsons, 2006: 31). De ese modo, hace referencia a la identificación y el reconocimiento de un problema, que implica un proceso para ser considerado en la agenda pública, y una vez estando en ella requiere del proceso de diseño de alternativas de acción para su solución.

Aunque ha predominado una gran cantidad de conceptos de política pública, el presente trabajo considera el expuesto por Aguilar (2007) y se refiere a:

[...] la PP consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés / beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente (con las correcciones marginales necesarias), en correspondencia con el cumplimiento de funciones públicas que son de naturaleza permanente o con la atención de problemas públicos cuya solución implica una acción sostenida en el tiempo (Aguilar, 2007: 5-6).

Sin embargo, para una mejor descripción de la política pública es preciso considerar dos nociones: el *ser* y el *deber ser*. En el caso de la primera, se refiere a que son públicas porque quien las dirige es responsable de

alguno de los tres niveles de gobierno; la segunda, se refiere a que su objetivo final debe traspasar lo social, es decir, un ámbito local, nacional o internacional (Graglia, 2004).

Conviene señalar que hay cuatro elementos centrales que permiten identificar la existencia de una política pública: implicación del gobierno, percepción de problemas, definiciones de objetivos y procesos (Roth, 2002: 27). El proceso debe ser entendido como uno de salida que se configura a partir de una insatisfacción social, en seguida se diseñan acciones de solución y concluye con una satisfacción social (Graglia, 2004).

No obstante, para que los cuatro elementos mencionados puedan configurarse se requiere de un diseño institucional en el que confluyen actores gubernamentales, del sector social y del sector privado en un proceso de decisión. Entonces, se estaría hablando de que la política pública asume un papel normativo en la medida en que las instituciones formales e informales buscan idear un determinado comportamiento en los procesos de decisión y de los actores involucrados (Medellín, 2006).

Para un mejor abordaje del análisis de las políticas públicas y la comprensión del papel del Estado, sus instituciones y sus relaciones sociales se consideran la discusión teórica del nuevo institucionalismo (NI). Una corriente que ha predominado en la ciencia política y de la cual se han desprendido diversas escuelas de pensamiento que han servido como referencia para la comprensión del mismo. Hall y Taylor (1996) indican el nuevo institucionalismo histórico (NIH), el nuevo institucionalismo racional (NIR) y el nuevo institucionalismo sociológico (NIS).

Además de los enfoques mencionados, Peters (2003) enfatiza que el primer tipo de enfoque fue creado por March y Olsen (1984), al que denominaron nuevo institucionalismo normativo (IN), y agrega otro enfoque que es el institucionalismo empírico (IE). Sin embargo, ha predominado en los últimos decenios el enfoque del nuevo institucionalismo económico (NIE) (Coase, 1937; Williamson, 1985; North, 1993).

Acorde con la variedad de enfoques mencionados, y considerando el objetivo de la investigación, interesa el NIN. La importancia de analizar las políticas públicas a partir del NI, en primer término, es porque se trata de una estructura del Estado, la cual se traduce en reglas formales e informales y en acciones gubernamentales. Por lo tanto, interesa comprender cómo se identifican los problemas públicos, y cómo se desarrolla la parte normativa y la interacción entre Estado, instituciones y actores.

En particular, Eslava (2010) ha hecho mención de cómo se puede jugar con esa relación de políticas públicas e instituciones. A partir del enfoque normativo destaca el papel de las normas para analizar el comportamiento de los actores. El análisis institucional, por lo tanto, representa una aproximación para indagar el área de las políticas públicas.

Por su parte, North (1993: 13) ha definido: “Las instituciones son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana [...]”. Por lo tanto, desde el terreno de la política pública permite entender cómo las reglas formales e informales, así como el dinamismo de las mismas instituciones, inciden en la toma de decisiones.

Bajo el enfoque del IN, se asume que dentro de un contexto social nada puede desarrollarse sin los límites institucionales; por consiguiente, el comportamiento de los individuos va depender de éste. Bajo ese argumento los individuos van a seguir ciertas reglas que pueden ser impuestas de forma coercitiva o de manera organizada (March y Olsen, 1997), a las que los individuos le van otorgando un significado, y en esa medida siguen aquellas que consideran como apropiadas y crean estructuras de actuación (Olsen, 2007).

De acuerdo con March y Olsen (1997: 67), “por reglas significamos las rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno a los cuales se construye la actividad política”; por lo tanto, dentro de una actividad organizacional como es el proceso de política pública van a coordinar y/o limitar las funciones de los individuos hacedores de políticas, así como a la población beneficiada, al mismo tiempo que van a limitar los procesos de decisión.

En ese sentido, los individuos de una comunidad interpretan los objetivos (March y Olsen, 1997). Por consiguiente, la lógica de lo adecuado cobra relevancia en la medida que los individuos siguen aquellas prácticas que han sido institucionalizadas; además de que las consideran razonables o justas, y en ese proceso van adquiriendo identidad y sentido de pertenencia hacia la comunidad (Olsen, 2007). Bajo esa vertiente, se entiende que esto mismo ocurre en el proceso de política pública, el cual va buscando un propósito colectivo. De ahí que se explique el comportamiento de los actores.

En suma, el análisis de la política pública se convierte en un campo de acción que permite explicar la interrelación entre actores e instituciones y, de forma particular, en el análisis de hidrocarburos permite entender

cómo se han estructurado mediante reglas formales e informales que van a direccionar las relaciones y los comportamientos de los actores en los procesos de decisión.

Los hidrocarburos y el diseño institucional

La reforma energética llevada a cabo en México en 2013 responde a una serie de factores externos que se venían experimentando en décadas anteriores, tales como la crisis económica mundial a inicios del decenio de 1980, que evidenciaba la debilidad del Estado y la creciente necesidad de reformas neoliberales para hacer más competitivo el mercado y superar la crisis de gobernabilidad.

En materia energética, el sector mostraba un agotamiento, al mismo tiempo que, el mercado internacional demandaba mayor flexibilidad y apertura para acrecentar la competitividad de estos recursos; esto condujo a una serie de reformas al interior de países latinoamericanos, tales como Bolivia y Ecuador, entre otros (ONU, 2003). No obstante, en México dicha reforma tardó en aterrizar. De forma tradicional, el sector energético se visualizaba como un recurso exclusivo del Estado en todas sus dimensiones, por lo tanto, la forma predominante de asumir los procesos de decisión se caracterizaban por ser centralizados.

De esta manera, en México se buscó implementar políticas que coadyuvaran a la modernización del sector de hidrocarburos, aunque su forma de accionar siempre fue clara en cuanto a su explotación intensiva. Por lo que se debían crear medios para lograrlo. Al respecto, Linder y Peters (1993) explicaban que en los procesos de política se deben buscar medios para lograr metas y hacerlos efectivos, y uno de ellos son justamente los instrumentos. De tal modo que el gobierno mexicano, durante el sexenio 2013-2018, recurrió al instrumento normativo para lograr su meta.

Acorde con los objetivos planteados durante el gobierno de Peña Nieto en el Plan Nacional de Desarrollo (Poder Ejecutivo federal, 2013a), se establecía hacer más eficiente y competitivo el sector hidrocarburífero. Entre sus líneas de acción indicaba hacer ajustes al marco legal respecto a las acciones reservadas al Estado en relación con la exploración y explotación de hidrocarburos y otros yacimientos no convencionales.

En consecuencia, se llevó a cabo todo el procedimiento necesario para realizar tales ajustes. En principio, en agosto de 2013 se dio paso a las modificaciones a los artículos 27 y 28 establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 (Poder Ejecutivo federal, 2013b), mismos que fueron aprobados por el Congreso en diciembre del mismo año.

Tales reformas establecían, en el primer artículo mencionado, suprimir la prohibición de contratos con particulares para la exploración y explotación de hidrocarburos. Además, el segundo en mención establecía que se eliminará la exclusividad del Estado en el aprovechamiento de los hidrocarburos, mismo que garantizaba la seguridad y soberanía nacional; en consecuencia, la reforma establecía que se realizara conforme a lo establecido en el artículo 27 constitucional. De ese modo, se podrían celebrar contratos con particulares, abandonando así el monopolio del Estado en las decisiones de la explotación de hidrocarburos.

Siguiendo el supuesto del IN, los individuos se convierten en actores que siguen las reglas y establecen los procedimientos (March y Levitt, 1999), no obstante, el marco legal (entendido como reglas formales) seguido de sus subsecuentes reformas en materia de hidrocarburos se convierten en elementos para entender el desarrollo de la política de hidrocarburos en México y en las regiones como el noreste de Tamaulipas. Durante varias décadas el sistema legal mexicano establecía la exclusividad del Estado en su explotación de los hidrocarburos y la no intervención de la inversión extranjera.

Con las reformas constitucionales aquí presentadas es posible comprender cómo esas modificaciones pueden tener un impacto en la formulación y el diseño de la política de hidrocarburos. A partir del análisis del IN, se puede comprender cómo las modificaciones al marco jurídico mexicano fueron marcando la pauta en materia de política de hidrocarburos. De forma paralela, se elaboró el Programa Sectorial de Energía 2013-2018 (Poder Ejecutivo federal, 2013c) el 13 diciembre de 2013, cuyo objetivo central estaba orientado a eliminar todo tipo de barreras que obstaculizaran la modernización y la seguridad energética en aras de mejorar los precios en las tarifas y lograr un mejor desarrollo y competitividad en el sector. Las principales limitantes que establecía el programa era justamente el diseño institucional y la urgente necesidad de su modificación, con el fin de fortalecer el crecimiento económico y hacerlo más competitivo, dejando ver la necesidad de fomentar esquemas de cooperación público-privadas.

Sin embargo, para poder concretarse, el Estado debía emplear un instrumento de tipo normativo que le permitiera realizar tales objetivos. De esa manera, el 20 de diciembre de 2013 se elaboró La Ley de Hidrocarburos (Poder Ejecutivo federal, 2016), que en su artículo 30 estableció una modificación que viene a dar un giro en los esquemas normativos y, en consecuencia, en los procesos de decisión. Señala la participación de la iniciativa privada en la exploración y explotación de hidrocarburos a través de licitaciones que lleve a cabo la Comisión Nacional de Hidrocarburos, rompiendo así el monopolio que había caracterizado a Pemex desde la expropiación petrolera en 1948.

Se ha mencionado sobre el fracaso de las políticas neoliberales y la presencia de una crisis económica a inicios de la década de 1980, la cual condujo al Estado mexicano a reestructurarse en todos sus sectores. En materia energética, las modificaciones jurídicas llevadas a cabo en 2013 en el sector de hidrocarburos dio apertura a una nueva política pública que abrió camino al sector privado en la explotación y exploración de este tipo de recursos, que se había caracterizado por décadas en ser nacionalista, pues el Estado tenía la exclusividad en este tipo de funciones.

A nivel regional, este proceso no difiere mucho, finalmente la explotación y explotación de este recurso sigue siendo conducido por el nivel federal con algunas variantes. De tal modo que en entidades productoras de este recurso, los procesos de decisión siguen la misma lógica: tal es el caso de Tamaulipas, una entidad que se ha caracterizado por su alta producción en hidrocarburos, entre ellos el gas natural y el petróleo.

Los hidrocarburos en Matamoros, Tamaulipas, y el desplazamiento inducido por desarrollo

Tamaulipas es una entidad que se ha caracterizado por la producción de hidrocarburos como el gas natural y el petróleo, entre otros. De acuerdo con la Agenda Energética de Tamaulipas, la entidad aporta 20.5 por ciento del producto interno bruto estatal, ocupa el primer lugar en producción de gas no asociado, cuarto lugar en producción de gas asociado, además cuenta con reservas de petróleo en aguas profundas ubicadas en el Cinturón Plegado Perdido (Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas, 2015).

En particular, el Cinturón Plegado Perdido será objeto de discusión en este apartado, debido al interés que ha despertado justamente por las

reservas de petróleo que existen en esa área de aguas profundas. De modo que a nivel regional, las políticas se han ido direccionando en ese sentido, y durante los últimos años se han mostrado avances en dicha materia bajo el argumento de impulsar el sector energético en aras de contribuir al desarrollo del país y de la región.

Generalmente, cuando se realizan proyectos de desarrollo de la magnitud del Puerto Matamoros, inevitablemente tiene efectos socioculturales, económicos y ambientales hacia la población en el área de intervención y para muchos de ellos implica un desplazamiento, por lo que en este caso no fue la excepción.

En la actualidad, los desplazamientos se han convertido en un fenómeno común en el mundo, y pueden ser ocasionados por diversos factores, entre ellos la violencia, los conflictos internos y externos, así como aquellos ocasionados por el hombre (Figueroa, 2017). Por desplazamiento forzoso: “se entiende a todo desplazamiento ya sea coaccionado o involuntario hacia una persona, grupo de personas o comunidad, que es limitado o separado de su hogar, tierra o bien de sus recursos comunes que le pertenecían” (ONU, 2007: 3).

En particular, el tipo de desplazamiento forzoso inducido por el desarrollo se caracteriza por actividades relacionadas a programas de este tipo que llevan inmersa la expropiación de tierras (González, 2011), como es la explotación de hidrocarburos. La justificación de los gobiernos para llevar a cabo este tipo de acciones es el interés público o el bienestar social (Figueroa, 2017).

No obstante, este tipo de proyectos produce efectos sociales pues trae inmerso el inevitable desplazamiento, tal es el caso del Proyecto Puerto Matamoros, que en nombre de la exploración y explotación de hidrocarburos en aguas profundas, requiere la ampliación y la modernización de las instalaciones del Puerto Matamoros, con el fin de apoyar en actividades de logística para la extracción de este recurso.

Retomando la perspectiva del NIN, se puede evidenciar cómo se da la interrelación entre instituciones y política pública a través del caso de análisis: proyecto denominado Puerto Matamoros (antes Mezquital), en el que se puede apreciar cómo las reformas jurídicas vienen a transformar la distribución de los recursos, que en algunos casos puede parecer desigual, a través de la introducción de nuevos mecanismos normativos y nuevas estructuras.

El Proyecto Puerto Matamoros se encuentra ubicado en el sureste del municipio de Matamoros, estado de Tamaulipas, con una distancia de 84 kilómetros de la cabecera municipal. Se caracteriza por la presencia de un litoral, así como de la Laguna Madre y varias de islas (Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas, 2015).

Se encuentra rodeado de comunidades tales como el puerto del Mezquitil, Las Higuierillas y las islas Mano de León, del Amor, Fantasía, las Malvinas y La Puntilla. En general, la población se dedica principalmente a la pesca de productos como camarón, pescado, almeja y ostión (Medellín, 2000). Durante los recorridos de trabajo de campo se pudo constatar que la mayoría de los hogares no cuenta con los servicios básicos de luz eléctrica, agua y drenaje.

El Puerto Matamoros, es un proyecto que inició con el objetivo de modernizar la estructura portuaria para impulsar el desarrollo de la entidad y fue promovido por el gobierno del estado de Tamaulipas a través de la Administración Portuaria Integral de Tamaulipas, S.A de C.V. (API) como empresa estatal. Los primeros antecedentes que se tienen de la construcción del Puerto son de 1977, cuando inició sus operaciones con la construcción de algunas escolleras (API, 2006). Sin embargo, a lo largo de las décadas, y acorde con los objetivos que persiguen los diferentes gobiernos estatales en Tamaulipas en sus correspondientes sexenios, el proyecto se ha ido orientando hacia sus prioridades, alineándolo al Plan Nacional de Desarrollo.

De manera que, en el sexenio estatal 2006-2011 se diseñó el Programa Maestro de Desarrollo Portuario 2006-2011, cuyo objetivo era hacer más competitivo el puerto y obtener inversión. Entre sus líneas de acción establecía estrategias de coordinación con Petróleos Mexicanos (Pemex), con el fin de que las instalaciones portuarias fueran de utilidad para esta entidad paraestatal. Debido a que dicha área se caracteriza por una serie de asentamientos, en muchos casos irregulares, establecía entre sus líneas de acción el reasentamiento de esta población.

Sin embargo, en el sexenio siguiente (2011-2016) no se mostraron cambios importantes en relación con las acciones mencionadas. Fue hasta el sexenio actual (2016-2022) cuando nuevamente cobra relevancia el proyecto derivado de las reformas jurídicas en materia de hidrocarburos, sumado al descubrimiento de yacimientos en el Cinturón Plegado Perdido, a 250 kilómetros del Puerto Matamoros; no obstante, estos hechos vinieron a acelerar la política en el estado (Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas, 2015).

Asimismo, vinieron a cambiar la dinámica en el diseño de la política, debido a que los gobiernos federal y estatal vieron la urgente necesidad de consolidar el Puerto Matamoros, a fin de contribuir en el desarrollo del sector hidrocarburos, y que este recinto sirva como plataforma de logística para Pemex en la exploración y explotación a lo largo del Cinturón Plegado Perdido. En este sentido, se retomaron las acciones enfocadas a la ampliación y la modernización del puerto: se concluyeron las escolleras; se realizaron actividades de dragado que, de acuerdo con los requerimientos, necesitan una profundidad de 9 metros para que puedan operar los barcos que sirvan en la logística de la extracción de hidrocarburos; y se inició el proceso de desplazamiento y reubicación de la población con asentamientos irregulares a través de la construcción de viviendas.

En el plano local, en 2015 también se realizó la actualización del Plan Parcial de Desarrollo Urbano de Las Higuierillas, del municipio de Matamoros, Tamaulipas, en el cual se enfatizaba la urgente necesidad de consolidar el Puerto Matamoros y la regularización urbana en torno al mismo. Como se puede apreciar, la política pública ha estado marcada por el papel de las instituciones, que viene a sustentar lo que establece el NIN.

En relación con la construcción y la modernización del Puerto Matamoros, de algún modo las comunidades y las islas han sido afectadas. De acuerdo con los testimonios obtenidos durante las entrevistas, así como en el Taller Participativo, se considera que una de las afectaciones como consecuencia de la construcción del Puerto ha sido la pesca, debido a que las actividades llevadas a cabo han ocasionado que los productos se dispersen hacia otros sitios.

No obstante, otra de las afectaciones detectadas ha sido el desplazamiento de un sector de la población. En específico, las personas ubicadas en el área de El Canal y El Mezquital han recibido un impacto social directo, debido a que deben ser desplazados. En particular a los habitantes del área de El Canal se les ha pedido que desalojen el área. Debido a que se encuentran dispersos no fue posible contactarlos cuando se llevó a cabo el levantamiento de información, por lo tanto, sólo se recurrió a la población de El Mezquital, quienes dieron testimonio de las acciones de intervención del gobierno en relación con la población desplazada.

El Mezquital se ha caracterizado por ser una población con asentamientos irregulares, en su mayoría mantiene una fuerte relación con la Laguna Madre en la cual sólo realizan la pesca, debido a que en esta

área no hay diversificación de actividades económicas; además de que también es parte de su vida cotidiana, y existe un sentido de pertenencia hacia la laguna y en general al territorio. De acuerdo con uno de los entrevistados, cuando se le interrogó sobre lo que significaba su territorio mencionó: “Para mí casi, casi, es como vida, porque aquí vivimos y aquí es donde comemos” (011, comunicación personal, 2019).

Lo relevante de este caso es entender cómo se da esa integración entre marco institucional y políticas públicas; cómo los objetivos de desarrollo planteados en el Plan Nacional de Desarrollo fueron modificando el Plan Maestro Portuario de Tamaulipas; y de forma paralela cómo los actores gubernamentales a través de reglas informales fueron creando en el imaginario de las personas con asentamientos irregulares la idea del desplazamiento. Lo cual coincide con lo que March y Olsen (1997) explicaban sobre cómo las comunidades van interpretando los objetivos e interiorizándolos.

Un aspecto que vale la pena resaltar es la forma en que se llevaron a cabo los procesos: primero, porque los testimonios a través de las entrevistas permiten apreciar que las autoridades gubernamentales, desde hace años, habían advertido a los habitantes que no construyeran con material de concreto porque en algún momento serían desplazados; y segundo porque, como algunos coinciden, ése es el motivo por el que las casas son de materiales de madera o de cartón.

Sin embargo, si se considera la normativa internacional, el Estado tiene la obligación de garantizar que los desalojos se hagan con estricto cumplimiento a los derechos humanos, sin importar si esta población tiene o no un título de propiedad, y entre sus obligaciones está garantizarles una vivienda digna (ONUI, 2003). Por su parte, la Ley de Hidrocarburos establece las formas de negociar, en las que se sobrepone la extracción del recurso en nombre del bien común, pues los hidrocarburos son las principales fuentes de divisa en el país. De manera que hay inconsistencias, puesto que predomina la extracción sobre los derechos humanos, convirtiendo este sector de la población en vulnerable.

En ese sentido, Puerto Matamoros, la API y el Instituto de Vivienda y Urbanización (Itavu), con el objeto de tomar decisiones en torno a la contribución del sector hidrocarburos, llevaron a cabo acciones a través de la construcción de viviendas para las personas que se encontraban en condiciones de asentamiento irregular. Hasta el momento del levantamiento, las personas que se ubicaban en lo que denomina El Canal ya

habían sido desalojadas, y se les mencionó que mientras se concluía la construcción recibirían una renta mensual.

Sin embargo, llama la atención la ausencia de un instrumento de participación en el diseño de la política.

Entonces llegaron los de la API y empezaron a juntar de a poquita gente [El Canal], porque a nosotros no nos avisaron, y nosotros por casualidad llegamos allá [personas de El Mezquital], pero como se amontonó la gente ya ellos [API] dijeron que ya tenían la lista de las personas con las que iban a tratar la primera etapa (009, comunicación personal, 2019).

Los testimonios de personas del Mezquital mencionan que si bien habían sido considerados en el censo, hay ambigüedad en la forma en que se llevará a cabo su reubicación, además aseguran que es muy difícil lograr acceso a la API para negociar, porque no los reciben.

Por el contrario, se observó una especie de control por parte de los actores gubernamentales y la ausencia de mecanismos de acceso a la información y participación; en tanto, los entrevistados mencionaron que nunca se les tomó en cuenta en ningún proceso para la reubicación, lo cual rompe con los estándares internacionales que establecen que deben existir procesos de planificación, antes, durante y después del desalojo.

Conclusiones

A lo largo de este trabajo se observa cómo ha ido evolucionando la política de hidrocarburos, y en qué medida lo ha hecho el diseño institucional, además de cómo va influyendo en los procesos de decisión. A partir de la reforma energética instrumentada en 2013, se observó un rompimiento en el monopolio que era exclusivo del Estado, el cual transitó de un modelo de decisión de control central (monopolio) a uno de estructura integrada regulada (ONU, 2003).

Asimismo, se encontró que el diseño institucional es un instrumento de política pública que, en el caso analizado, sirve para justificar la explotación de hidrocarburos y el desplazamiento inducido por desarrollo, el cual se justifica en nombre del bien común y se respalda en términos legales a través de la Ley de Hidrocarburos, sin considerar el atropello a los derechos humanos internacionales.

Para el caso específico del desplazamiento inducido por desarrollo en Matamoros, Tamaulipas, se encontraron debilidades en su aspecto normativo, debido a que no está claramente definido cómo debe instrumentarse la normativa internacional en la política nacional y local, lo cual hace doblemente vulnerable a las personas desplazadas y al mismo tiempo representa un reto de política pública.

Lo que sí queda claro, es que el papel de las instituciones en el diseño de la política de hidrocarburos en Matamoros fue marcando su dirección. En la medida en que se fueron realizando reformas al marco jurídico de hidrocarburos, la política se fue ajustando a través de programas, y de forma paralela se llevó a cabo el proceso de desplazamiento inducido por el desarrollo. También se encontró que las reglas formales e informales han influido en el imaginario de la población, la cual ha tenido que sujetarse a las mismas.

No obstante, entre las fallas de la política más evidentes en el caso mencionado está la ausencia de participación de la comunidad afectada en el diseño de la política de reubicación de vivienda, producto del desplazamiento inducido por el desarrollo, lo cual genera un gran reto. Por lo tanto se propone un replanteamiento en el diseño de la política, potenciando las fortalezas y las debilidades de ésta con el fin de garantizar un mejor bienestar para la población afectada.

Fuentes consultadas

011, Comunicación personal, 28 de abril de 2019.

AGUILAR, Luis F. (2007). "El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza", *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, núm. 39, pp. 1-15.

API (2006). *Programa Maestro de Desarrollo Portuario 2006-2011*, México, Gobierno del Estado de Tamaulipas.

COASE, Ronald (1937). "The Nature of the Firm", *Economica. New Series*, vol. 4, núm. 16, pp. 386-405.

DENTE, Bruno y Subirats, Joan H. (2014). *Decisiones públicas: análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*, Madrid, Ariel.

ESLAVA, Adolfo (2010). "Análisis neoinstitucional de políticas públicas", en Andre Noel Roth (ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pp. 97-124.

- FIGUEROA, Isabela (2017). “Desplazamientos en virtud del desarrollo: un estudio de caso del proyecto minero Mirador en Zamora Chinchipe, Ecuador”, *Opinión Jurídica*, vol. 17, núm. 33, pp. 173-198.
- GRAGLIA, Emilio (2004). “Políticas públicas: fases y fallas como procesos de satisfacción social”, *Studia Politicae*, núm. 3, otoño-invierno, pp. 50-75.
- GONZÁLEZ, Leonardo (2011). “Desalojos forzados, reasentamientos involuntarios y desarrollo de las comunidades”, en INDEPAZ (ed.), *Megaminería y reasentamientos forzados*, Bogotá, Punto de Encuentro, pp. 7-30.
- LINDER, Stephen y Peters, Guy (1993). “Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos”, *Revista Gestión y Política Pública*, vol. 2, núm. 1, CIDE.
- HALL, Peter y Taylor, Rosemary (1996). “Ciencia política y los tres nuevos institucionalismos” [“Political Science and The Three New Institutionalisms”], *Political Studies*, XLIV, pp. 2-34.
- MARCH, James y Levitt, Barbara (1999). “Organizational Learning”, en James March, *The Pursuit of Organizational Intelligence*, Massachusetts, Blackwell Business, pp. 75-99.
- MARCH, James y Olsen, Johan (1997). “Understanding institutions and Logic of Appropriateness: Introductory Essay”, *Working Paper*, núm. 13, pp. 2-16.
- _____ (1984). “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *The American Political Science Review*, vol. 78, núm. 3, pp. 734-749.
- MEDELLÍN, Pedro (2006). “La política y las políticas públicas en regímenes en débiles. Una propuesta para abordar las políticas públicas en América Latina”, en Rolando Franco y Jorge Lanzaro (ed.), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Buenos Aires, ONU, pp. 101-144.
- MEDELLIN, Sergion (2000). “Los pobladores en la Laguna Madre de Tamaulipas: cerca de vivir y sobrevivir en la Laguna”, en Pronatura Noreste y Texas Center for Policy Studies, *The future of the Binational Laguna Madre Economic and Natural Resource Symposium*, South Padre Island, Brownsville, Texas, 13 y 14 de abril.
- NORTH, Douglass (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- OLSEN, Johan (2007). “Organization theory, public administration, democratic governance”, *Arena Working Papers 1*, *Arena*, vol. 9, núm. 1, pp. 93-110.
- ONU (2007). *Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo. Anexo I del Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado. A/HRC/4/18*, Santiago de Chile, ONU. Recuperado de http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/Guidelines_sp.pdf (fecha de consulta: 02/02/2019).

- _____ (2003). *Energía y desarrollo sustentable en América Latina y El Caribe. Guía para la formulación de políticas energéticas*, Santiago de Chile, ONU, 230 pp.
- PARSONS, Wayne (2006). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica de las políticas públicas*, Buenos Aires, Flacso México/Miño y Dávila editores.
- PETERS, Guy (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa.
- Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas (2015). "Plan Parcial de Desarrollo Urbano de 'Las Higuierillas', del municipio de Matamoros, Tamaulipas", *Periódico Oficial*, Victoria, Tamaulipas, 3 de diciembre de 2015.
- Poder Ejecutivo federal (2016). "Ley de Hidrocarburos (2014)", *Diario Oficial de la Federación*, México, 15 de noviembre de 2016.
- _____ (2013a). "Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018", *Diario Oficial de la Federación*, México, 20 de mayo de 2013.
- _____ (2013b). "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía", *Diario Oficial de la Federación*, México, 13 de diciembre de 2013.
- _____ (2013c). "Programa Sectorial de Energía 2013-2018", *Diario Oficial de la Federación*, México, 13 de diciembre de 2013.
- ROTH, André-Noël (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora.
- Sener (2018). *Indicadores de exploración y extracción de hidrocarburos, agosto 2018*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/403328/Indicadores_agosto_2018_versi_n_publica.pdf (fecha de consulta: 20/02/2019).
- WILLIAMSON, Oliver E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*, Nueva York, The Free Press.

La política turística, una básica aproximación conceptual y su relación con la estrategia “Hidalgo Mágico”

*Edgar Manuel Castillo Flores**

Introducción

El sector turístico es una de las actividades más importantes que se desarrollan en México. Tan sólo la Organización Mundial de Turismo (OMT, 2017) señaló que nuestro país ocupa el octavo lugar en este rubro. La importancia del turismo se basa en su aportación monetaria directa a la economía nacional, la capacidad de equilibrar las balanzas de pagos, su efecto multiplicador que incide en las actividades del sector servicios con la generación de empleo directo e indirecto, la atracción de capital extranjero, la inversión en infraestructuras públicas, etcétera.

Desde los años sesenta y hasta la Segunda Guerra Mundial, la actividad turística ya estaba presente dentro de las agendas de los gobiernos de países como Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Italia o Suiza, entre otros. Posteriormente, en gran parte de los países occidentales se crearon organismos destinados a atender el sector turístico dentro de los aparatos gubernamentales. Y de forma inicial, pero limitada, en algunas áreas de conocimiento el turismo comienza a desarrollar una línea de investigación. Sin embargo, a pesar de la importancia del turismo como fenómeno político, económico, social y cultural, durante más de 50 años no existía ni se desarrolló una amplia literatura académica que haya analizado este fenómeno.

En el presente texto se busca abordar una aproximación del concepto de política turística con el objeto de contribuir al estudio de este cuerpo académico. Para ello, se realizará una revisión de los trabajos que se han efectuado en este tipo de acción pública. Después se menciona una pro-

* Doctor por la Universidad Complutense de Madrid, director académico y profesor-investigador de El Colegio del Estado de Hidalgo.

puesta de definición de política turística que permite interpretar las actividades gubernamentales de este fenómeno, se describen las tipologías de política turística, los objetivos comunes de los gobiernos y los principales instrumentos para alcanzarlos y, por último, se compara este cuerpo teórico con la nueva estrategia del gobierno local denominada “Hidalgo Mágico”.

El desinterés y dificultades del turismo desde el análisis de políticas

La ausencia de interés de los investigadores sociales en la política turística se debe a tres factores (Velasco, 2004). En primer lugar, la propia disciplina de análisis de políticas, pues, aunque debería ser un cuerpo plenamente estudiado y desarrollado, es un hecho que los análisis de políticas sectoriales se han centrado en aquéllas relacionadas con elementos vinculados al Estado del bienestar, es decir, las políticas sociales y económicas.

En segundo lugar, el concepto del turismo que comúnmente se ha utilizado, ya que éste sólo lo considera un bien de consumo producido por el sector económico, lo cual tiene como consecuencia que esta área sea la responsable de gestionar todo lo relacionado con el turismo, y que la participación del gobierno se reduzca a corregir las posibles fallas que se produzcan. Esta acepción es susceptible de cuestionarse, pues si bien el sector turístico y sus productos son bienes de consumo privado, entre sus componentes se encuentran bienes públicos. Asimismo, también está la importancia del territorio, la cultura o el medio ambiente. De esta forma, cuando una persona realiza un viaje sin motivo de lucro, requiere de múltiples servicios que van desde transporte, hospedaje y alimentos hasta distracciones, esparcimiento o compras. De modo que el turismo engloba un conjunto de actividades que producen los bienes y los servicios que demandan los turistas (Ramírez, 1992; Molina, 2000).

Frente a esto, el uso de los bienes públicos para el turismo supone también la estancia temporal de ciudadanos que utilizan los servicios públicos. De esta forma, los problemas derivados del aumento de habitantes en determinados territorios y en diversos periodos del año afectan directamente los niveles de gobierno. Esto debido a que hay saturación de servicios sanitarios, aumento de basura, u otros servicios de limpieza y el incremento de responsables de la seguridad ciudadana, entre otros.

Ante estas cuestiones surge la necesidad de repensar un concepto de turismo más allá de un fenómeno del ámbito del sector privado.

Finalmente, en tercer lugar, la poca atención prestada por los analistas e investigadores sociales a la política turística, debido a que la escasa reflexión de este concepto no resulta adecuada para su análisis.

Dada la polisemia del concepto y debido a las múltiples actividades que enmarca, el turismo ha evolucionado derivando en dificultades para su definición. No obstante, los conceptos de organismos internacionales han logrado mayor consenso. Por ejemplo, desde Naciones Unidas y la OMT, se menciona la definición de turismo como "las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un periodo de tiempo consecutivo inferior a un año, con fines de ocio, por negocio y otros motivos" (ONU, 1993, citado por Sectur, 2001: 31). Por su parte, la Cuenta Satélite del Turismo de México lo define como "el desplazamiento momentáneo que realizan las personas y comprende las acciones que efectúan durante sus viajes y estancia fuera de su entorno habitual" (INEGI/Sectur, 2003: 11).

Resulta improbable contar con una definición consensuada de turismo más allá de la que existe, y quizá tampoco sea necesario. Empero, lo único imperativo en la complejidad del fenómeno turístico es que las características que se elijan para el diseño de una investigación son aquellas que resulten coherentes para el marco teórico de referencia. Por ejemplo, en la economía el problema es aislar las informaciones necesarias para poder observar la naturaleza del turismo con herramientas diseñadas para analizar sectores más cercanos. A partir de ahí, se tienen cuestionamientos del tipo cómo calcular la participación del subsector cafeterías que dan servicio a residentes y no residentes en la economía turística, entre otros ejemplos (Cárdenas, 2002).

En otro caso, en la sociología del turismo, el objeto de investigación consiste en los impactos sociales de la actividad. Asimismo, se parte de la hipótesis de que el turismo provoca cambios en las comunidades sociales que se convierten en receptoras de la actividad, así como en las emisoras, las cuales pueden analizarse haciendo uso de sus definiciones para fines estadísticos, suficientes para diferenciar a un turista de quién no lo es (Cohen, 2003).

En cambio, desde el campo del análisis de políticas públicas no existe una tradición de investigaciones en el que se haya estudiado este tipo de acción pública. Por lo tanto, carece de una crítica suficiente. Y tampoco es posible utilizar las definiciones de turismo antes mencionadas, pues

están basadas en la actividad del turista, y eso complica relacionar con ella el cuerpo teórico de esta disciplina política. De hecho, Velasco (2004) encuentra en los escasos estudios de análisis de políticas del turismo los siguientes errores conceptuales.

Primero, se describe un conjunto acciones que los gobiernos implantan para intervenir en esta actividad socioeconómica, que engloba un número casi ilimitado de aspectos, por lo que resulta imposible un análisis estricto de la política turística. Segundo, la amplitud del concepto de turismo lleva a construir discursos de la evolución histórica de la acción de los gobiernos en relación con éste, que llevan sus raíces en los orígenes de la civilización occidental. Y, por último, ante el predominio del concepto de turismo como bien de consumo dentro de la disciplina económica, se asume que esta perspectiva absorbe cualquier otra realidad que pueda participar en él, y negando otras implicaciones sociales tales como la función política.

Como sea el caso, las dificultades existentes hasta la fecha no impiden que los expertos en turismo reclamen la necesidad de estudiar este aspecto, pues “un estudio del turismo que se defiende como multidisciplinar no puede ser completo sin la aportación del análisis de uno de los factores relevantes que lo integran, las políticas turísticas” (Kosters, 1984: 612).

El concepto de política turística

El interés del análisis de políticas públicas es muy amplio pues atiende, entre otras cosas, problemáticas relacionadas con la legitimidad del sistema; la participación ciudadana en la elaboración, proceso o efectividad de acciones políticas; o aspectos de la formación de la agenda. Estos elementos aplicados a la política turística destacan la necesidad de investigar su origen. Es decir, realizar un análisis de la política turística requiere, en primer término, establecer qué se entiende por política turística, a fin de relacionar este objeto con el marco teórico de referencia.

Con el propósito de realizar la construcción de una definición de política turística, se retoma el trabajo de Velasco (2004), quien propuso, de entre las múltiples definiciones de política pública, aquella que la describe como “un conjunto de decisiones interrelacionadas [...] que tienen por objeto la selección de objetivos y de los cauces para alcanzarlos en una situación específica” (Jenkins, 1978: 15). Esta elección se basó en que la

definición no utiliza como elemento central y básico el concepto de problema social, ni alude al conflicto social para determinar la pertinencia de la intervención del Estado. Dichos aspectos no son necesarios dentro del estudio del turismo.

De hecho, la acción pública del turismo sobresale cuando esta actividad resulta de interés para los gobiernos. En este caso, un interés meramente económico, derivado del efecto positivo que genera. Así, la política turística no resulta ser un problema, sino una oportunidad. La anterior definición de política pública debe complementarse con la referencia hacia un sector concreto de la sociedad o un espacio geográfico dado (Meny y Thoenig, 1999).

Por su parte, la definición más adecuada de turismo que toma Velasco (2004) proviene del estudio de McIntosh y Goeldner (1984), al mencionar que “el turismo puede ser definido como el conjunto de los fenómenos y las relaciones que tienen lugar debido a la interacción de los turistas, empresas, gobiernos y comunidades anfitrionas en el proceso de atracción y hospedaje de tales turistas y otros visitantes” (McIntosh y Goeldner, 1984, citado por Velasco, 2011).

La elección se debió a que esta definición se distancia de la perspectiva basada en las características del turista, no toma en cuenta la duración de la estancia, la motivación del viaje o el lugar de alojamiento. De forma tal que presenta un enfoque amplio de la actividad turística. Además, propone la idea de un fenómeno dinámico que relaciona diferentes actores y diversos objetivos, por lo que responde al análisis de políticas.

Por lo anterior, Velasco (2011: 580) define la política turística como

conjunto de acciones que impulsan actores públicos, en ocasiones en colaboración con actores no públicos, con la intención de alcanzar objetivos diversos relacionados con la variedad de fenómenos y relaciones que supone el proceso de atracción, estancia o residencia ocasional de ciudadanos en un territorio determinado.

Posteriormente, en un trabajo más reciente, la misma autora acota la definición a “un conjunto de actividades, decisiones y procesos que impulsan los actores gubernamentales, en ocasiones con colaboración de otros actores, con la intención de alcanzar objetivos relacionados con el turismo” (Velasco, 2016: 580).

En este sentido, para que dicho conjunto de decisiones y actuaciones sean consideradas una política turística, es necesario que exista una con-

cepción común, cuyo objetivo sea el turismo atendido de forma global. No es suficiente con planes para subsectores turísticos específicos o productos turísticos determinados. Así pues, la gran mayoría de los gobiernos en sus distintos niveles cuentan con una política o alguna iniciativa turística. De hecho, desde las campañas electorales o al inicio de las gestiones gubernamentales se destaca la importancia del turismo. Empero, muchos de estos gobiernos implementan decisiones aisladas en relación con el sector turístico, enfocándose básicamente en acciones de promoción. Sólo algunos cuentan con una política turística real. De acuerdo con Velasco (2011), la existencia de este tipo de política no depende de la decisión de un funcionario público, sino de otros elementos que son:

- a) *Un curso de acción coherente.* El conjunto de acciones debe ser articulado y relacionado, es decir, es necesaria una idea sobre el turismo, sus problemáticas y cómo debe ser su desarrollo. Las decisiones únicas no se configuran como una política, ni la adición de decisiones aisladas que afecten directa o indirectamente al turismo.
- b) *Un diseño de las acciones sustentado en un adecuado presupuesto.* Una política y un presupuesto suficientes e implementados adecuadamente son medidas eficaces. Las declaraciones políticas o la retórica del discurso no son una política. Es necesario sobrepasar la voluntad política expresada y comenzar a efectuar lo planeado.
- c) *Actores públicos con interacción en el ámbito territorial de competencia.* La política turística debe ser el resultado de la acción conjunta de varios actores públicos y privados, interactuando en colaboración mutua por un acuerdo que lo dota de legitimidad democrática.
- d) *Objetivos y acciones concretos con metas establecidas en plazos determinados.* Un estudio sobre la situación del turismo y una declaración de intenciones no son una política turística. Una propuesta de ideas y objetivos generales no permitirá la implantación de programas, ni ningún tipo de evaluación de lo realizado.
- e) *Un programa de actuaciones de intervención global.* La política turística debe considerar los diferentes actores, productos, impactos, etcétera. Es decir, un programa centrado en una tipología concreta de turismo. O bien, impulsar una política turística a través de varios programas que cubran todos los ámbitos.

Tipologías de política turística

La propuesta teórica que diversos investigadores de turismo utilizan para categorizar los tipos de política de esta actividad, según su naturaleza, la denominan como: políticas turísticas general y específica. La primera abarca áreas generales que tienen efectos y consecuencias significativas para el turismo de forma negativa o positiva. Mientras que la segunda tiene relación directa con la industria turística, el desarrollo y la regulación del ocio (Jeffries, 2001).

Desde un punto de vista subjetivo, esta categorización no parece significativa para el análisis, pues no cumple con las características del punto anterior. No obstante, es evidente que, por la propia naturaleza de la actividad, las decisiones adoptadas en otros ámbitos de competencia tienen impacto en el turismo. Por ejemplo, una política de protección al consumidor que establezca mecanismos de denuncia, beneficiará al grupo de consumidores que se denominan turistas. O una política de seguridad pública beneficia no sólo a los residentes sino a los visitantes. También, una política medioambiental genera indirectamente espacios que se convierten en productos turísticos.

Por tanto, una política diseñada para intervenir en cualquier ámbito tiene efectos en otros espacios sociales. Es decir, en un mismo gobierno, políticas implantadas en ámbitos distintos pueden provocar efectos contradictorios. Sin embargo, esto no impide que en los análisis puedan diseñarse investigaciones que traten de encontrar sistemas de coordinación entre las políticas que afectan diversos aspectos del fenómeno turístico o de detectar los problemas de diferentes niveles de gobierno.

Las capacidades de los gobiernos en relación con el turismo

En el momento actual las acciones de los gobiernos en materia turística suponen una amplia variedad de actividades. Entre ellas, Keller (1999: 12, citado por Velasco, 2016) menciona, en primer lugar, las acciones *de planificación*, pues buscan asegurar un óptimo nivel de desarrollo turístico. En segundo lugar, las *de productor*, debido a que provee de bienes y servicios públicos al sector. Y, por último, tiene un papel de *catalizador*, haciendo uso del potencial competitivo turístico del país.

Por su parte, Lickoris (1991: 131-32) advierte que las funciones del Estado son: formular la política y la estrategia para el desarrollo turístico; construcción de infraestructuras; regular el sector y generar sistemas de control, incluyendo la protección consumidor; crear sistemas de cooperación y coordinación; reglamentar el área fiscal; proveer ayudas financieras para construir oferta turística; establecer condiciones para las operaciones del sector privado; disponer de información, estadísticas e investigación del sector; realizar la promoción de destinos; intervenir en el caso de fallos en el mercado por falta de interés del sector privado.

Por su parte, Velasco (2016) menciona cinco capacidades de los gobiernos en materia turística. En primer lugar, la capacidad de seleccionar y mantener prioridades frente a las demandas. Esto mediante el desarrollo de estrategias de conservación natural y urbana, compatibles con el turismo y el apoyo a modelos de desarrollo basados en la economía social.

La segunda capacidad se refiere a decidir cómo se utilizan los recursos. Frente a los múltiples problemas y soluciones, los recursos siempre son limitados. Por eso la decisión sobre qué recursos se invertirán en cada prioridad del gobierno es un elemento básico para comprender cuáles son los objetivos que se persiguen. Por ejemplo, en infraestructuras turísticas recuperan patrimonio cultural, apoyo a empresas para que generen nuevo producto turístico, planes de formación para trabajadores del sector privado y promoción de destino. En tercer lugar, la capacidad del gobierno es coordinar los objetivos enfrentados para conformar un todo coherente. Incluso siendo capaz, un gobierno dado determina cuáles serán las prioridades que guiarán sus acciones. Aquí se busca implementar el diseño de un modelo de desarrollo turístico integrando distintos objetivos, redactar planes estratégicos y coordinar objetivos de distintos subsectores (alojamiento, intermediación, transportes y receptivo).

La cuarta capacidad es imponer límites o pérdidas a los grupos poderosos para contar con un modelo más equilibrado. La sociedad no es un espacio de igualdad, ni el mercado un lugar de competencia e igualdad de condiciones. Para ello se utilizan acciones como limitación del crecimiento, eliminar negocios que provocan impactos negativos y la moratoria hotelera. La última de las capacidades políticas es representar los intereses difusos y no organizados, además de dar voz a los intereses concentrados y bien organizados. No todos los actores tienen la misma capacidad de generar estructuras de interlocución con los gobiernos.

La estructuración de intereses conlleva un coste alto, en términos de recursos económicos y personales. En el caso del turismo es evidente que

los intereses concentrados y bien organizados son los de la industria turística en general. Para esto los gobiernos suelen impulsar nuevas redes de actores, creación de órganos de gestión turística, información a la sociedad y la incorporación a los espacios de discusión y decisión de actores de la comunidad no representados.

Objetivos e instrumentos de la política turística

La necesidad de intervención del gobierno en un sector que es básicamente privado, como lo es el turismo, surge por su aportación directa a la economía. Empero, la argumentación para justificar la intervención gubernamental en el campo del turismo se ha ido modificando a lo largo del siglo xx. Esto, según crecía el volumen de la actividad y el turismo, se convertía en un fenómeno más sofisticado. Por lo cual los argumentos de intervención pública se modificaron. Los indicadores que permiten observar esta evolución son los objetivos de la política turística. De acuerdo con Velasco (2016), la política turística combina cinco objetivos, todos relacionados con la propia naturaleza del fenómeno. Por supuesto existen diferencias notables según el sistema político, el desarrollo económico, así como el turístico del país o nivel de gobierno estudiado. Empero, todos aparecen en la práctica de las propuestas políticas (De la Torre, 1980).

El primer objetivo es conseguir el crecimiento de la actividad turística y su innovación para no perder competitividad. La idea es aumentar el ingreso de la actividad económica y el empleo; pero también de apoyar el derecho a viajar libremente y la idea del turismo como instrumento para la paz. Para ello se promociona el destino, se trata de mejorar la oferta convenciendo a los empresarios de que el turismo es una actividad económica de interés, incluso convirtiéndose los gobiernos en empresarios turísticos y creando organismos e instituciones especializadas que prestarán servicios al sector turístico. En destinos consolidados, los objetivos se adaptan para conservar el nivel de competitividad a través de la promoción, y con acciones que incorporan nuevos temas como la sustentabilidad.

El segundo objetivo es la idea de planificación. Por lo cual se trata de crear las condiciones adecuadas para que la actividad turística pueda desarrollarse generando los menores conflictos posibles en el territorio. Algunas de las metas más recurrentes son:

- Formular una estrategia de desarrollo del turismo en su conjunto o de algún subsector concreto a través de planes estratégicos u ordenación turística, etcétera.
- Construir infraestructuras de movilidad, servicios públicos básicos en destino o infraestructuras turísticas específicas como parques de ocio.
- Desarrollar recursos públicos para su utilización turística como las áreas de pesca, zonas costeras o recuperación de patrimonio cultural y natural. También contempla una experiencia o un servicio consumido, así que también son frecuentes los objetivos relacionados con la protección del turista y con la garantía de una buena experiencia.
- Impulsar acciones que mejoren la calidad del producto turístico y la atención del cliente mediante la capacitación de los trabajadores del sector turístico.

El tercer objetivo del turismo es su carácter transversal, que implica el trabajo conjunto de varios actores. Por lo que la política turística tiene como metas coordinar actores por medio de la creación de instituciones con competencia en otros ámbitos tales como cultura, medio ambiente, infraestructuras, etcétera; la promoción de plataformas de gestión de destinos en las que participen todos los subsectores, e impulsar plataformas de trabajo conjunto de los subsectores empresariales, como pueden ser los *clusters* turísticos.

Finalmente, el cuarto objetivo del turismo es estudiarlo como un fenómeno que está en un proceso de cambio constante. A fin de participar en el sector turístico con una visión estratégica, resulta necesario tener información actualizada, así como conocimiento experto que pueda ser aplicado por diversos actores. En sí, el sector turístico está compuesto, en su mayoría, por pequeñas y medianas empresas que no pueden asumir el coste de investigar el fenómeno. Por lo cual, una de las metas en la política turística es invertir en investigación, así como ayudar a que se difundan mecanismos que permitan la innovación del sector. Este tipo de objetivos se concreta en: crear institutos de investigación para tener un conocimiento sobre el fenómeno turístico; y generar conocimiento que ayude a la toma de decisiones. Es decir, difundir información que contribuya a la toma de decisiones.

Todos los objetivos antes mencionados se articulan a través de instrumentos que los gobiernos tienen para modificar la situación actual, enfrentar un problema o aprovechar una oportunidad (Howlett, 2019; Velasco, 2004 y 2011). Dichos instrumentos son:

- *Organizativos*. El entramado institucional es un elemento clave en cualquier política, y en este caso encontramos las estructuras político administrativas, las ejecutivas dependientes, y los organismos de cooperación público-privada.
- *Normativos*. Son las normas que dan derechos y obligaciones en materia turística.
- *Fomento e inversión*. Son los apoyos que buscan estimular a otros actores para que se sumen a los objetivos que persigue la política, generalmente mediante estímulos económicos que se articulan a través de subvenciones, créditos, ayudas, etcétera.
- *Mejora del conocimiento*. Relacionados con la generación de información sobre el turismo a través de investigaciones. Por ejemplo, con planes o programas que tratan de potenciar la innovación o de sistemas de información de apoyo para la toma de decisiones.
- *De comunicación*. Se basa en la promoción de los destinos.

La estrategia estatal “Hidalgo Mágico”

A finales de agosto de 2017, el gobierno del estado de Hidalgo presentó su nueva marca turística designada “Hidalgo Mágico”, con la cual busca, en primer término, posicionarse como uno de los destinos favoritos de los mexicanos para disfrutar del turismo denominado alternativo. El principal objetivo del rediseño de la marca trata de darla a conocer a todos aquellos turistas que buscan emociones nuevas y diferentes, a fin de que no recayeran únicamente en las clásicas opciones de playa, pues el estado de Hidalgo ofrece destinos para vivir experiencias distintas.

Entre sus principales números respecto al turismo, en 2016 Hidalgo recibió a 7'744,643 turistas nacionales y extranjeros, lo cual produjo una ocupación del 66 por ciento de sus servicios hoteleros, y representó una derrama económica de 2,054 millones de pesos. Esta cifra busca ser superada con la implementación de la estrategia de promoción turística.

La campaña, que es meramente de promoción, consta de una inversión de 15 millones de pesos para la difusión, por un año, de *spots* en canales de televisión nacionales, anuncios espectaculares en la zona centro, medios impresos y redes sociales de forma trimestral. La empresa HG Comunicación, con sede en Pachuca, se encargará de elaborar el proyecto de difusión. De los 15 millones de pesos invertidos, 7.5 provienen del gobierno estatal y el resto de la Federación.

La campaña está enfocada en la generación “milenial” mexicana que, según estudios, va de los 24 a 34 años. De acuerdo con las autoridades estatales, la inspiración para esta marca nació de los platillos tradicionales, de la oferta que surge del turismo de montaña, de lugares específicos como Huasca de Ocampo y de artesanías con múltiples colores como el Tenango. De hecho, esta artesanía es el nuevo símbolo turístico del estado, una típica expresión artística impresa en manta. Mediante la promoción se busca atraer un mayor número de visitantes que el año pasado, cuando la entidad recibió a 7'644,644 turistas nacionales y extranjeros; pero la ocupación hotelera apenas alcanzó 66 por ciento, y la derrama económica fue de 2,054 millones de pesos, de acuerdo con datos de Turismo.

Como se sabe, Hidalgo se encuentra a una hora de la Ciudad de México, lo cual lo caracteriza como un destino de viajes cortos en la zona centro del país; además, cuenta con una amplia oferta para disfrutar de turismo de aventura, gastronómico, rural y ecoturismo. En específico, cuenta con cinco Pueblos Mágicos: Huasca de Ocampo, Real del Monte, Mineral del Chico, Huichapan y Tecozautla. Fue en el pueblo mágico de Real del Monte donde se llevó a cabo el primer partido de fútbol en México.

Entre sus rasgos principales, Hidalgo es considerado cuna de deportes como la charrería, el fútbol y el golf, asimismo, de actividades como la aeronáutica. Por su riqueza cultural, histórica, geológica, de flora y fauna, la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) nombró la Comarca Minera de Hidalgo geoparque mundial, primero en su tipo en México. Sus haciendas, conventos del siglo XVI, pueblos mineros, reservas naturales y su desierto han servido como locaciones de producciones nacionales e internacionales como *La Máscara del Zorro*, *Gringo viejo*, *Santitos*, *El Señor de los Cielos*, entre otras.

Conclusiones

A lo largo de este texto se ha buscado abordar una aproximación básica sobre la política turística. De entrada, el principal problema que enfrenta es la limitada literatura académica al respecto. En gran parte, esto se debe a que el tema es mayormente estudiado desde el ámbito económico que desde la ciencia política. Sin embargo, es necesario consolidar una línea

de investigación politológica sobre el sector turístico, pues los resultados colaborarían en muchas reflexiones y servirían como guías para acciones y políticas a futuro.

Ahora bien, la definición de turismo que ha sido presentada es un gran avance en este campo de estudio. Los trabajos de Velasco (2002, 2004, 2011 y 2016) se configuran como referentes para avanzar hacia una mejor comprensión de la acción pública turística, pues su definición operativa contiene los elementos para su conformación, al describirla como el conjunto de acciones que impulsan actores públicos, muchas veces también privados, con la finalidad de alcanzar objetivos diversos relacionados con la variedad de fenómenos y relaciones que supone el proceso de atracción, estancia o residencia ocasional de ciudadanos en un territorio determinado. Sin embargo, en cuanto a su tipología aún se encuentra en pleno desarrollo, ya que este ámbito puede mejorar sustancialmente.

Por otro lado, en cuanto a las capacidades de los gobiernos en materia turística, una política pública responde a una serie de decisiones o acciones concretas. Esto debido a que no cualquier tipo de acción de política que realice corresponde a políticas públicas. En este sentido, para conformarse como una política turística se requiere un conjunto de acciones coherentes: debe superar la mera intención política y consolidarse en un programa de acciones reales que incluyan imperativamente recursos para su implementación; debe establecer acciones que muestren niveles de reflexión teórica y posteriormente dar vertientes de mejora e innovación concreta; y finalmente, la política turística debe considerar en el diseño de las acciones el conjunto de todos los actores.

Para lograr lo anterior, los gobiernos tienen que buscar sus objetivos sustanciales, que son conseguir el crecimiento de la actividad turística y su innovación para no perder competitividad; la planificación de acciones; transversalidad y participación directa en el accionar de todos los actores que intervienen en el fenómeno; considerar que el turismo es un fenómeno que está en proceso de cambio constante; y finalmente contar con una visión estratégica, que implica tener información actualizada y conocimiento experto.

En este sentido, para llevar a cabo estos objetivos, los responsables de la política turística pueden utilizar seis instrumentos que son organizativos, programáticos, normativos, financieros, de investigación y de comunicación. No es imperativo que sean utilizados todos, ni que sean implementados en un mismo momento, aunque sería un escenario ideal.

Empero, cada uno de estos instrumentos tiene características específicas que se relacionan directamente con los objetivos antes mencionados.

Ahora bien, en el caso de la estrategia que comenzó a implementar el gobierno del estado denominada “Hidalgo Mágico”, al contrastarla con el marco presentado, encontró que intenta configurarse como una política turística de carácter global con efectos positivos, ya que hay partes desconocidas de la entidad que pueden ser oportunidades para el sector. Aunque cabe señalar que no hay políticas o acciones específicas en otros sectores de la economía hidalguense que complementen la estrategia turística local.

Por otro lado, en este caso la actividad que realizan las autoridades gubernamentales la configuran con un papel de catalizador, al hacer uso del potencial turístico. Sin embargo, el gobierno no está atendiendo la capacidad de seleccionar y mantener prioridades frente a las demandas. Tampoco coordina los objetivos turísticos para conformar un todo coherente, ya que no hay un diseño de un modelo de desarrollo turístico. Del mismo modo no impone límites a los grupos poderosos para contar con un modelo más equilibrado, y por ende no otorga capacidades políticas a grupos no organizados que participan activamente en el turismo.

Con respecto a los objetivos del gobierno del estado en materia turística, si bien la estrategia “Hidalgo Mágico” busca conseguir el crecimiento de esta actividad y su innovación, su idea es aumentar el ingreso de divisas, la actividad económica y el empleo. Sin embargo, la estrategia carece de una planificación global, pues no se trata de crear las condiciones adecuadas para que la actividad turística pueda desarrollarse al no formular una estrategia de desarrollo en su conjunto o de algún subsector concreto por medio de un plan o planes estratégicos. Tampoco se enfoca a construir infraestructuras de movilidad, servicios públicos, la conservación de bienes o la capacitación del sector que acogerá la nueva oferta turística.

Un aspecto que se echa de menos es la investigación del sector turístico local, lo cual daría una visión estratégica al contar con información actualizada. Un ejemplo de esto se puede percibir al mencionar que la campaña está destinada a grupos “milenial”. Pero el gobierno de Hidalgo no menciona su intención de mejorar la cobertura de internet en las nuevas zonas de turismo que ahora está ofreciendo. Valga la pena mencionar que la generación en cuestión tiene un gran apego al uso de las tecnologías de la información, lo que limita su llegada turística al estado al no contar con la infraestructura y los servicios adecuados.

Al ser reducidos los objetivos, la estrategia implementa como único instrumento la comunicación, pues la campaña se basa sólo en la promoción de los destinos. Esto deja de lado instrumentos que dan mayor fuerza al turismo como son los organizativos, pues no se crea ninguna dependencia, ya que la estrategia la realizará una empresa particular; tampoco instrumentos normativos, ya que se sigue bajo el mismo marco jurídico; ni se planea crear infraestructuras ni inversiones en el sector específico; y mucho menos se contempla la mejora del conocimiento a través la línea de investigación turística.

Por lo anterior, la estrategia "Hidalgo Mágico" no puede considerarse una política turística, ya que no es un conjunto de decisiones y actuaciones en las que exista una concepción común, cuyo objetivo sea el turismo atendido de forma global; sino que se está ante un buen esfuerzo de comunicación que dará resultados austeros.

Fuentes consultadas

- CÁRDENAS, GUSTAVO (2002). *Diccionario de Ciencias Económico-Administrativas*, México, Centro Universitario de Ciencias Económicas-Administrativas / Universidad de Guadalajara.
- COHEN, Erik (2003). "The Sociology of Tourism: Approaches, Issues, and Findings", *Annual Review of Sociology*, vol. 10, núm. 1, pp. 373-392.
- DE LA TORRE, Óscar (1980). *Turismo, fenómeno social*, México, Fondo de Cultura Económica.
- HOWLETT, Michael (2019). *Designing Public Policies: Principles and Instruments*, Londres, Routledge.
- INEGI-SECTUR (2003). *Cuenta Satélite del Turismo de México 1998-2003*, México: INEGI.
- JEFFRIES, David (2001). *Governments and Tourism*, Oxford, Butterworth-Heinemann.
- JENKINS, William Ieuan (1978). *Policy analysis: A political and organizational perspective*, Londres, Martin Robertson.
- KOSTERS, Martinus (1984). "The Deficiencies of Tourism Science without Political Science: Comment on Richter", *Annals of Tourism Research*, vol. 11, núm. 4, pp. 610-612.
- LICKORISH, J. (1991). "Developing a single European Tourism Policy", *Tourism Manages*, vol. 12, núm. 3, pp. 178-184.
- MCINTOSH, Robert y Goeldner, Charles (2006). *Turismo: planeación, administración y perspectivas*, México, Limusa.

- MENY, Ives y Thoening, Jean-Claude (1999). *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- MOLINA, Sergio (2000). *Conceptualización del turismo*, México, Limusa.
- OMT (2017). *Yearbook of Tourism Statistics, Data 2011-2015*, Madrid, Organización Mundial de Turismo. Recuperado de <https://www.e-unwto.org/doi/book/10.18111/9789284418428> (fecha de consulta: 10/09/2017).
- RAMÍREZ, Manuel (1992). *Teoría general del turismo*, México, Diana.
- Sectur (2001). *Programa Nacional de Turismo 2001-2006*, México, Secretaría de Turismo.
- VELASCO, María (2002). "La política turística: objeto, contenido e instrumentos. Evolución de la política turística en la Organización Central del Estado: 1951-2000". Tesis doctoral, Universidad Complutense, España,
- _____ (2004). *La política turística. Gobierno y administración turística en España (1952-2003)*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- _____ (2011). "La política turística. Una arena de acción autónoma", *Cuadernos de Turismo*, núm. 27, pp. 953-969.
- _____ (2016). "Entre el poder y la racionalidad: gobierno del turismo, política turística, planificación turística y gestión pública del turismo", *Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, vol. 14, núm. 3, pp. 577-594.

Las políticas públicas del desarrollo en la Cuarta Transformación

*Ignacio Marcelino López Sandoval**

*Marlene Martínez Leal***

Introducción

El desarrollo implica crecimiento económico en el largo plazo que mejora las condiciones de vida de una población, región o país en términos económicos, sociales, políticos y culturales. Es un proceso integrador generado por el aumento y las mejoras en los factores productivos, organizacionales, institucionales, de innovación tecnológica y de gestión que permiten aumentar la productividad, la eficiencia y la competitividad de un país o región. Sin embargo, para coordinar y generar incentivos de cooperación entre todos los agentes económicos y sociales que fomenten el crecimiento económico de largo plazo, se requiere la participación articuladora y activa del gobierno, a través de determinados cursos de acción y políticas públicas.

Las políticas públicas son cursos de acciones que tienen como objetivo resolver problemas públicos y/o de gobierno. Por ejemplo, fomentar el crecimiento y el desarrollo económico de un país. En el enfoque de arriba hacia abajo (*top-down*) las políticas públicas son diseñadas e implementadas por la alta tecnocracia, y los grupos afectados sólo aceptan las disposiciones de aquellos grupos hacedores de políticas. Sin embargo, se tiene también un enfoque en el que los grupos interesados en el problema público son los que, en conjunto con las autoridades correspondientes, diseñan la solución y generan los acuerdos para resolverlos, conocido como el enfoque de abajo hacia arriba (*bottom-up*); el cual normalmente

*Profesor-investigador de tiempo completo, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa, Departamento de Estudios Institucionales. Correo electrónico: ignaciolsmx@yahoo.com.mx

**Profesora, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía. Correo electrónico: docencia_e_investigacion_mlm@yahoo.com.mx

proporciona un mayor peso de legitimidad y consenso, evitando con ello contratiempos en la implementación. Estos dos esquemas pueden generar resultados diferentes en términos del diseño y la implementación de las políticas públicas, sobre todo en aquéllas enfocadas en el desarrollo económico.

El objetivo de este trabajo es revisar las principales políticas de desarrollo económico propuestas por el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, enfocadas en fomentar el crecimiento económico de México mediante la metodología de las políticas públicas. Es un trabajo descriptivo de las principales políticas de desarrollo y sociales propuestas por la Cuarta Transformación en las que, a la luz de la teoría del desarrollo y de las políticas públicas, se identifican algunos problemas en su diseño e implementación y se realizan algunas predicciones de sus posibles resultados.

El trabajo incluye dos apartados. En el primero se describen algunos elementos básicos de lo que significa desarrollo y de los factores que pueden influir en este fenómeno económico; también se describen los dos enfoques del diseño y la implementación de las políticas públicas. El segundo apartado es una descripción de los principales programas de desarrollo emprendidos por el gobierno de la Cuarta Transformación, que se analizan bajo la lente conceptual de las políticas públicas y la teoría del desarrollo neoinstitucionalista.

Desarrollo y políticas públicas

Por lo general se define desarrollo económico simplemente como crecimiento económico. Este término no sólo se emplea para describir las medidas cuantitativas de una economía que está creciendo, y que se podría medir a través del producto interno bruto (PIB) per cápita, sino también considera los cambios económicos, sociales y de cualquier otro tipo que dan lugar a dicho crecimiento que mejora el bienestar social.

La teoría económica señala que “el crecimiento económico a largo plazo depende casi por completo de un solo factor: una productividad creciente” (Krugman, 2007: 191). Los neoclásicos mencionan que el crecimiento de la producción depende de un incremento en el capital físico, el trabajo o el progreso tecnológico. Sobre todo cuando estos factores aumentan la productividad y con ello la competitividad de empresas, sectores o regiones y países, de tal forma que se tenga un crecimiento sostenido en el

mediano y largo plazos, como condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo.

Para Aoki *et al.* (2000: 66).

en términos generales se identifican tres fuentes del crecimiento de una economía: i) incrementos de insumos tangibles, como el capital, la mano de obra y el capital humano; ii) incremento de la eficiencia técnica y de asignación, y iii) incremento de insumos intangibles, como el capital de investigación y desarrollo (ID), la adopción de nuevos métodos gerenciales o de modos organizacionales de la producción.

Las economías con un elevado crecimiento son aquellas que incrementan la inversión, el capital humano o que incorporan de manera constante avances tecnológicos, o las tres cosas a la vez. Sin embargo, el gran problema para generar el desarrollo consiste en quién asigna los recursos y quién coordina el proceso de crecimiento, en el que todos los participantes deben obtener una recompensa por su esfuerzo:¹ el mercado o el Estado, o una combinación de ambos; y si es esta última, la pregunta sería, ¿cuál es la participación óptima de cada uno que asegure el mayor crecimiento de una economía?

Uno de los problemas más importantes del desarrollo es la coordinación de los agentes económicos en los diferentes eslabones de las cadenas y sectores productivos. La coordinación es uno de los principales mecanismos para aumentar la competitividad de las economías mediante la articulación intrasectorial e intersectorial.²

En la solución de los problemas de coordinación para generar crecimiento económico, surgen diversas agrupaciones e instituciones privadas distintas de los mercados: las cámaras empresariales, las asociaciones de industriales, los intermediarios financieros, las organizaciones de traba-

¹Es importante generar incentivos o estructuras de incentivos que fomenten la cooperación y la coordinación de todos los agentes económicos y políticos, a fin de sincronizar su participación dentro de las empresas, industrias, cadenas y sectores productivos en diferentes niveles: empresario y empresas, local, regional, nacional e internacional. Estableciendo con ello los pilares de la competitividad, el crecimiento y el desarrollo de una economía.

²La articulación intersectorial es el encadenamiento coordinado entre sectores productivos, es decir, la formación y la coordinación de cadenas productivas, desde el abastecimiento de insumos hasta la comercialización del producto que impulse la competitividad de las empresas y los sectores. La articulación intrasectorial sería la coordinación entre empresas del mismo sector para la compra de insumos, generación de infraestructura, investigación y desarrollo o técnicas administrativas que les permitan reducir sus costos de producción a través de generar economías de escala y externalidades positivas entre empresas de la misma industria.

jadores y agricultores, la cultura empresarial, etcétera. Sin embargo, estas organizaciones privadas no son suficientes. Se requiere de un actor integrador como el gobierno que coordine y genere cooperación entre sectores, cadenas productivas y empresas.

El papel primordial del gobierno no sólo consiste en la asignación directa de recursos y la solución de las fallas del mercado, sino en la construcción y el desarrollo de instituciones que permitan la coordinación e interacción entre los diferentes actores y organizaciones productivos (Aoki *et al.*, 2000), a fin de aumentar la productividad y la competitividad en una economía. Es decir, la construcción de sistemas y cadenas productivas bien organizadas y engranadas en las que todos los participantes obtengan beneficios.

Sin embargo, aun cuando es importante la participación del gobierno para lograr la coordinación, en el mundo real éste no es un agente neutral, omnipotente, que pueda corregir las fallas de mercado y de organización. El gobierno mismo es un conjunto de agentes que tienen intereses e incentivos particulares como resultado de las interacciones con el sector privado y entre las diferentes agencias e instancias gubernamentales (Aoki *et al.*, 2000: 7-8), y que en última instancia pueden distorsionar o manipular las políticas y las instituciones acorde con los intereses de determinados grupos; de tal forma que no se generen los incentivos necesarios para promover el crecimiento sostenido de largo plazo.³

En este sentido, las reglas del juego bajo las cuales se genera la interacción de los diferentes agentes productivos son importantes. Por ello, este trabajo incorpora la visión del institucionalismo económico de North (1993) y de Acemoglu y Robinson (2012), a fin de explicar las diferencias en el desarrollo económico entre diversos países.

Para North (1993: 13-14) “las instituciones son las reglas del juego de una sociedad, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. Las instituciones definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos. Además, éstas reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria mediante reglas formales e

³Uno de los objetivos de las instituciones es generar las condiciones que permitan maximizar la utilidad de una coalición ganadora en la lucha política. Las instituciones también se crean para proteger los intereses de ciertos sectores o grupos de presión. En el ámbito político las modificaciones institucionales implican la formación de grupos o coaliciones con la fuerza suficiente para imponer dichos cambios (López, 2011).

informales. Estas reglas, a través de estructurar incentivos de cooperación y coordinación, influyen en el crecimiento y desarrollo de un país.

North (1993) subraya que en el tradicional modelo económico neoclásico no existen costos de transacción, es decir, costos de información sobre los atributos de lo que se está intercambiando y del cumplimiento de los contratos o acuerdos entre los diferentes actores que se involucran en alguna relación de intercambio, y que podrían originar acciones oportunistas. La reducción de costos de transacción permite elevar la competitividad de las empresas y países, al reducir los costos de producción y los precios.

El hecho de que las instituciones reducen los costos de transacción es la primera explicación en la diferencia del nivel de crecimiento de las economías. La otra explicación son los derechos de propiedad. Estas dos condiciones están estrechamente relacionadas con la inversión y la productividad de los factores que pueden aumentar el crecimiento de una economía.

Los costos de transacción pueden disminuir a través de la construcción de instituciones que regulen la interacción de los individuos racionales y egoístas, que sólo buscan maximizar su propio beneficio en los mercados económicos y políticos, obligándolos a cumplir y respetar los acuerdos alcanzados, evitando con ello el oportunismo. El tipo y la calidad de las instituciones proporcionarán diferentes niveles de desarrollo entre países en términos de cómo influyen en la productividad, la coordinación y la cooperación, que en gran medida podría depender de la intervención del gobierno mediante políticas públicas.

Acemoglu y Robinson (2012) mencionan que las instituciones estructuran los incentivos económicos para recibir o mejorar el nivel educativo, el ahorro, la inversión, la innovación y la adopción de nuevas tecnologías, etcétera. Sin embargo, es mediante el proceso político que se determina qué instituciones económicas se establecerán; y son las instituciones políticas las que establecen cómo funciona dicho proceso político.

Las instituciones políticas incluyen constituciones escritas, leyes y reglamentos que establecen el poder y la capacidad del Estado para regular y gobernar a la sociedad. También definen los factores que determinan cómo se reparte el poder político en la sociedad, sobre todo la capacidad de los distintos grupos de actuar colectivamente para conseguir sus objetivos o impedir que otras personas consigan los suyos (Acemoglu y Robinson, 2012).

La tesis de Acemoglu y Robinson consiste en que las instituciones políticas son las que determinan las instituciones económicas que forjarán el éxito o el fracaso de un país en términos del desarrollo económico.

El éxito o fracaso de los países se explica por los conceptos de instituciones inclusivas y extractivas. “Las instituciones económicas inclusivas posibilitan y fomentan la participación de la gran mayoría de las personas en actividades económicas que aprovechan mejor su talento y sus habilidades y permiten que cada individuo pueda elegir lo que desea” (Acemoglu y Robinson, 2012: 96).

Las instituciones económicas inclusivas crean mercados que permiten que el crecimiento se distribuya, de manera más o menos homogénea, entre todos los agentes de la sociedad. Si todos se benefician con el crecimiento, existen incentivos para seguir cooperando. Además, las instituciones económicas inclusivas generan otros dos motores de prosperidad: la tecnología y la educación. El desarrollo económico sostenido conduce a mejoras tecnológicas que permiten que los factores productivos incrementen su productividad (Acemoglu y Robinson, 2012: 99), y con ello la competitividad de una empresa o país generando crecimiento y desarrollo, si se generan los mecanismos de coordinación y cooperación.

Por el contrario, las instituciones económicas extractivas tienen como fin obtener rentas y riqueza de un “subconjunto” de la sociedad para beneficiar a otro grupo distinto de la misma (Acemoglu y Robinson, 2012: 102). Este tipo de instituciones generarán un bajo nivel de coordinación, cooperación, crecimiento y atraso económico en los países que las implementen. De hecho, crearán un ambiente de oportunismo y desconfianza entre los agentes económicos e incrementará los costos de transacción, afectando los niveles de eficiencia y competitividad.

En función de este esquema teórico del desarrollo, las políticas públicas que se impulsen deben considerar los elementos institucionales, pero también la participación, la cooperación y la coordinación de los agentes económicos involucrados en el crecimiento y el desarrollo, como lo propone el enfoque de abajo hacia arriba (*bottom-up*).

El concepto de política pública en la actualidad oscila en un gran abanico teórico, con diversos énfasis, que van desde la operación del Estado hasta cierto tipo de acciones gubernamentales muy específicas, que no consideran en algunos casos la interacción gobierno-sociedad.

Aguilar Villanueva (2009: 14) menciona que

una política pública es: a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público;

b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles); y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad.

Esta definición incluye varios aspectos que por separado podrían criticarse. Sin embargo, en conjunto muestra una descripción bastante completa de las políticas públicas. Un primer aspecto de la definición establece una diferencia precisa: las políticas públicas no son decisiones aisladas o coyunturales, son un sistema correlacionado, planeado y por tanto racional de decisiones, que se apega al principio de racionalidad inherente a la propuesta de *policy sciences* de Lasswell (1951: 80).

El segundo aspecto se deriva del principio de causalidad, a su vez, en relación directa con el principio de racionalidad, que sugiere una intencionalidad inicial de la que derivan acciones específicas. El tercer elemento se refiere a la interlocución gobierno-sociedad como espacio de definición del problema público, en el que éste se visibiliza, se incluye en la agenda y se atiende de una u otra forma de manera legítima a través de la implementación.

Es decir, las políticas públicas son conjuntos de decisiones planeadas con la participación y la legitimación de autoridades representativas del gobierno junto con representantes de la sociedad, tendientes a mejorar, transformar o solucionar problemas públicos o a emprender acciones consideradas útiles para la sociedad. En este sentido, las políticas de desarrollo son políticas públicas con el objetivo de generar crecimiento sostenido en el largo plazo, que mejoren las condiciones económicas, sociales, políticas y culturales de una población o país.

Sin embargo, el resultado de estas políticas dependerá del diseño y la implementación de las políticas públicas en las que se debe considerar desde la definición del problema hasta las limitaciones económicas, sociales, políticas, jurídicas y administrativas, así como las herramientas y los recursos con los que cuenta el gobierno para atender los problemas públicos de la sociedad.

En la implementación de las políticas públicas aparece un elemento articulador entre el diseño de la política, los actores involucrados, las normas necesarias y los recursos empleados. Es decir, la puesta en marcha

implica la organización y la supervisión de actores que llevarán a cabo lo establecido en el diseño, la forma de ejercer el financiamiento, la generación de los sistemas de información, difusión, seguimiento y evaluación. Estos elementos generan una gran tensión que se entrelaza con los diferentes equipos de trabajo que intervienen en la implementación.

En el ámbito de los estudios sobre implementación de políticas destacan tres modelos: de arriba-abajo (*top-down*), de abajo-arriba (*bottom-up*) y los enfoques híbridos (Sabatier y Mazmanian, 1981; Roth, 2012 y Vieira, 2012).

De arriba-abajo

La característica fundamental del enfoque *top-down* es que se resalta la decisión “creadora” de la tecnocracia gubernamental, así como sus diseñadores con capacidad de generar programas y políticas que se implementan por “derrame” causal. Por ende, la jerarquía, la dirección y el control se constituyen en los elementos principales a la hora de comprender el proceso de instrumentación de políticas. La jerarquización se refiere principalmente a la importancia y la influencia de la escala de poder que tienen los distintos niveles políticos y burocráticos sobre la implementación, siguiendo la imagen de la pirámide: a mayor cercanía al vértice mayor capacidad (supuestamente) de controlar y definir la misma. Es por esto que la mayor responsabilidad recae sobre la cúspide, que es la que da las órdenes y vigila que se cumplan para lograr los objetivos definidos con anterioridad.

De abajo-arriba

Para el enfoque *bottom-up* lo importante y determinante sucede “abajo”, los protagonistas de la instrumentación están en la ventanilla de las oficinas gubernamentales o en la calle con la gente, entregando los servicios públicos y materializando las políticas. Los burócratas operativos dada su discrecionalidad reformulan las políticas proporcionadas “arriba”, por lo que no siempre sucede lo que planean los diseñadores de políticas.

Es necesario aclarar que el enfoque *top-down* tiene un alto componente prescriptivo, básicamente orientado a mostrar cómo deberían implementarse las políticas; mientras el enfoque *bottom-up* mantiene su perspectiva analítica académica descriptiva y explicativa, recomendando hacer los análisis respectivos a partir de lo que Elmore (1993) llamó “el

mapeo regresivo”; es decir, de abajo hacia arriba. En suma, esta perspectiva no tendría tanto valor normativo para los “operarios” de las políticas, ya que no sería claro cómo implementar una política exclusivamente desde abajo, sin que medien órdenes y recursos de niveles superiores.

Los factores organizacionales, relacionados con la forma en que se estructura la entrega de la acción pública, son fundamentales para el enfoque *bottom-up*, sin dejar de lado los intereses y vicios morales de grupos y agentes individuales que implementarán la política.

El modelo híbrido quizás es el más realista y el que puede ofrecer mejores resultados, si se consideran las ventajas y desventajas de los dos primeros enfoques al realizar el diseño y la implementación de las políticas públicas.

Las políticas públicas de desarrollo y sociales de la Cuarta Transformación

Dentro de las principales políticas públicas implementadas por el presidente Andrés Manuel López Obrador, a fin de impulsar el crecimiento económico regional, se encuentra la propuesta de descentralizar alrededor de 20 dependencias federales. Uno de los objetivos de esta política es impulsar el desarrollo económico equilibrado en todo el país, al trasladar una parte del gasto público federal hacia algunos estados con bajos niveles de crecimiento, sin que el gobierno central pierda el control político y administrativo.

Esta propuesta de descentralización se pretendía incorporar en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2024,⁴ con un presupuesto superior a los 147,000 millones de pesos, equivalente al 10 por ciento del Plan Nacional de Infraestructura del gobierno de Peña Nieto. La ruta crítica establecía dos etapas: *i*) la primera, los estudios y planes (22,800 millones de pesos) sobre las capacidades físicas de las ciudades para establecer los niveles de inversión necesarios en materia de infraestructura y equipamientos complementarios (250 millones de pesos), estudios sobre diversos aspectos sociales y antropológicos (56 millones de pesos), la propuesta del plan de ruta y gestión de autorizaciones y procesos legales locales y federales (25 millones de pesos), y la creación de las entidades coordina-

⁴ Sin embargo, el PND aprobado no integró el tema de la descentralización, que se manejó en la campaña electoral.

doras, promotoras y ejecutoras (65 millones de pesos); ii) la segunda etapa que incluirá la construcción, la operación y la mudanza (*Político MX*, 23 de julio de 2018).

Esta idea de desconcentración parece bastante atractiva, dado que, al mover territorialmente algunas secretarías de Estado, se estarían transfiriendo ingresos adicionales y, por tanto, una mayor demanda de insumos, vivienda e infraestructura, bienes y servicios por la misma dependencia y el personal trasladado. Esta demanda agregada adicional incentivaría la inversión y el crecimiento en las regiones y los estados receptores, creando un efecto multiplicador del crecimiento. No obstante, sería recomendable medir y evaluar dicho impacto en el crecimiento de estas regiones.

Las ciudades receptoras de estas dependencias públicas podrán convertirse en verdaderos polos de desarrollo, que las haría más atractivas para la inversión. Se detonaría el desarrollo carretero, bancario, aumento de puestos laborales indirectos, vivienda, parque, cines, etcétera. Sin embargo, un incremento en la demanda agregada local y regional para generar crecimiento y desarrollo sostenido, debería tener un impacto importante sobre la eficiencia, la productividad y la competitividad de las empresas, las localidades y las regiones. Esta situación en gran medida dependerá de la distribución de los beneficios, si se generan reglas inclusivas que fomenten la cooperación y la coordinación a través de cadenas y sistemas productivos bien integrados.

No obstante, esta desconcentración territorial, bajo la lógica de la racionalidad técnica, podría afectar la capacidad y la competencia administrativa del gobierno. En primera instancia podría disminuir la calidad y la gestión de los servicios públicos e incrementar sus costos, como resultado del proceso de traslado, monitoreo y control de la información y los resultados (costos de transacción)⁵ de estas dependencias; reduciendo con ello la competitividad de las empresas y los sectores productivos del país que hacen uso de estos servicios públicos.

El efecto de este proceso de desconcentración territorial dependerá de los criterios técnicos, administrativos y económicos que se establezcan para mover territorialmente dichas secretarías de Estado, mediante los marcos legales respectivos. Estos criterios deben ser evaluados a partir de una relación costo-beneficio social, que incluya los beneficios y los costos fi-

⁵ Este incremento en los costos de transacción los experimentará el gobierno federal antes, durante y en el proceso de operación de la descentralización. Por ello sería recomendable una verdadera evaluación costo-beneficio social que permitiera tomar la mejor decisión en términos del impacto en el crecimiento y el desarrollo económicos de estos estados y de todo el país.

nancieros, pero también los impactos sociales (externalidades⁶) que tendrá esta descentralización. Sin embargo, hasta la fecha las descentralizaciones no han seguido un criterio técnico definido en las secretarías que lo han realizado, y parecería más una selección aleatoria o de simple sentido común —posiblemente relacionada con aspectos políticos y electorales— sin verdaderos estudios de impacto y/o evaluación costo-beneficio.

De modo que, aun cuando los beneficios económicos de la descentralización son evidentes, el programa tiene un alto componente de política pública de arriba-abajo, en el que los hacedores de políticas generaron el aparente diseño para la descentralización por intereses de partido o grupo; olvidando el potencial económico de este programa. Además, no se consideró también que podrían enfrentar problemas de resistencia por parte de los trabajadores de las diferentes instancias que se trasladarán a los estados designados.

Este programa de descentralización se complementa con otros tres que pretenden generar desarrollo en regiones específicas: a) el Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec, que pretende mejorar las condiciones de vida de su población; b) Programa Zona Libre de la Frontera Norte, que tiene como fin potenciar la actividad productiva y comercial de la frontera norte; y c) el Programa Sembrando Vida, el cual intentará contribuir al bienestar social de las comunidades agrarias (véase tabla 14).

También es importante mencionar dos detonantes de crecimiento a través de la creación de infraestructura: el Aeropuerto Internacional de Santa Lucía (AISL), que potenciará el crecimiento en la Ciudad de México, y el Tren Maya, el cual fomentará el crecimiento y desarrollo de la península de Yucatán (véase tabla 15). Estos proyectos, además de generar un efecto multiplicador, pueden impulsar la productividad y la competitividad de las regiones donde se instalarán.

En términos de los enfoques de políticas públicas, estos programas de desarrollo muestran una preferencia por la visión *top-down*, genera poca participación de los sectores involucrados, y por tanto ocasionan resistencia de algunos grupos afectados; lo que podría menoscabar los incentivos para sostener el crecimiento y el desarrollo en el largo plazo. Sin olvidar que los grupos de presión e interés relacionados con la Cuarta Transformación podrían estar estructurando nuevas reglas extractivas, que también distorsionarían los resultados de estas políticas públicas.

⁶Las externalidades son los efectos positivos o negativos generados por acciones de terceros (en este caso el gobierno), que pueden afectar el consumo y/o la producción de individuos o de la sociedad en su conjunto.

Tabla 14
PROGRAMAS DE DESARROLLO

<i>Programa</i>	<i>Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec</i>	<i>Programa Zona Libre de la Frontera Norte</i>	<i>Programa Sembrando Vida</i>
Objetivos	Mejorar las condiciones de vida de la población istmeña. Ofrecer participación y alianza en los proyectos estratégicos. Crear una economía incluyente. Preservar y respetar la identidad de las comunidades indígenas. Llevar a cabo las acciones respetando el medio ambiente.	Activar el potencial productivo y comercial de la zona mediante la atracción de inversión y la creación de más y mejores empleos.	Contribuir al bienestar social de las y los sujetos agrarios en sus localidades rurales e impulsar su participación efectiva en el desarrollo rural integral.
Metas	A partir de 2020, el corredor Multimodal Interoceánico podrá competir en costo y tiempos frente a otras opciones de transporte interoceánico.	Bajar el impuesto sobre la renta a 20% y el IVA de 16% a 8%.	Establecer sistemas productivos agroforestales. Generar empleos e incentivar la autosuficiencia alimentaria. Mejorar los ingresos de las y los pobladores. Recuperar la cobertura forestal de un millón de hectáreas en el país.
Población objetivo	El Corredor Multimodal incluye el ferrocarril del istmo de Tehuantepec, los puertos de Salina Cruz y Coatzacoalcos, las carreteras y aeropuertos dentro del istmo de Tehuantepec.	Habitantes de la zona y extranjeros.	Sujetos agrarios, mayores de edad, que habiten en localidades rurales. Con ingreso inferior a la línea de bienestar rural. Y propietarios o poseedores de 2.5 hectáreas disponibles para ser trabajadas en un proyecto agroforestal.
Población atendida	Población istmeña y territorio de los pueblos indígenas.	Contribuyentes beneficiados, como las personas físicas empresarias y profesionales y morales residentes en México. Los residentes en el extranjero con establecimiento permanente (EP).	Las personas inscritas recibirán un apoyo de \$5,000.00 (cinco mil pesos 00/100 M.N.) mensuales.
Recursos asignados	8,000 millones de pesos	No disponible.	No disponible.

Fuente: Elaborado con base en Secretaría de Bienestar. (2019); Programa Istmo (2019) y Secretaría de Economía (2019).

Tabla 15
ECONÓMICO Y TURÍSTICO

<i>Proyecto</i>	<i>Aeropuerto Internacional de Santa Lucía (AISL)</i>	<i>Tren Maya</i>
Objetivos	Resolver adecuadamente la demanda de servicios aeroportuarios en la Zona Metropolitana del Valle de México.	Impulsar el desarrollo socioeconómico de la región. Fomentar la inclusión social y la creación de empleo. Promover y resguardar las culturas indígenas locales. Proteger y rehabilitar las áreas naturales protegidas en la península. Fortalecer la industria en México. Fortalecer el ordenamiento territorial de la península.
Metas	Resolver la problemática de saturación del espacio aéreo y la creciente demanda de los servicios aeroportuarios en el Valle de México con el desarrollo de las instalaciones necesarias para atender las necesidades aeronáuticas civiles y militares.	Dar un servicio de transporte férreo que interconecte las principales ciudades y zonas turísticas de la península de Yucatán.
Población objetivo	Atender cerca de 100 millones de pasajeros al año, que complementados con el AICM y el Aeropuerto Internacional de Toluca (AIT) podrían llegar a 140 millones de pasajeros anuales, capacidad suficiente para atender la demanda de servicios aeroportuarios civiles en los próximos 50 años.	Pasajeros locales y turistas. Empresarios
Población atendida	En la primera etapa se estima que el AISL podrá atender una demanda de 18 millones de pasajeros al año y las operaciones relativas de dos aerolíneas para iniciar operaciones en 2021. A partir de ese año, el crecimiento de operaciones y pasajeros que serán atendidos en el sistema AICM-AISL se estima que se estabilizará entre 30 y 35 millones de pasajeros anuales, lo que propiciará un muy buen nivel de servicio en ambos aeropuertos.	Pasajeros locales y turistas.
Recursos asignados	Más de 78,557 millones de pesos.	972 millones de pesos (mdp) de fuentes públicas, privadas y sociales.

Fuente: Elaborado con base en Álvarez (2019), AMLO (2018), Barragán (2019), Forbes Staff (2019), Miranda (2019), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2019), Senado de la República (2019) y Tolentino (2019).

Por último se mencionan los programas sociales, que también inciden en el desarrollo: el Programa de Pensiones para el Bienestar de los Adultos Mayores, el Programa para el Bienestar de las Personas con Discapacidad, el Programa de Jóvenes Construyendo el Futuro y el Programa

Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez, también diseñados con un alto contenido del enfoque arriba-hacia abajo, el cual afecta los resultados. Las características generales de estos programas se muestran en las tablas 16 y 17, respectivamente.

Tabla 16
PROGRAMAS SOCIALES

<i>Programa</i>	<i>Programa Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores</i>	<i>Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad</i>
Objetivos	Contribuir al bienestar de la población adulta mayor a través del otorgamiento de una pensión no contributiva.	Fomentar la vigencia efectiva y respeto irrestricto de los derechos de las niñas, niños, jóvenes e indígenas con discapacidad permanente. Eliminar las barreras de exclusión, discriminación y racismo que enfrentan millones de mexicanos y que no les permiten ejercer plenamente sus derechos económicos y sociales.
Metas	Tener cobertura nacional y otorgamiento de un apoyo económico para los adultos mayores que presentan condiciones de desigualdad.	Atender un millón de personas con discapacidad.
Población objetivo	Personas de 65 años o más que viven en comunidades indígenas. Personas adultas mayores de 68 años de edad o más en el resto del país. Personas adultas mayores de 65 a 67 años inscritas en el padrón de derechohabientes del programa Pensión para Adultos Mayores activos a diciembre del ejercicio 2018.	A todas las personas con discapacidad que pertenezcan a grupos indígenas del país de 0 a 64 años. Niñas, niños y jóvenes con discapacidad permanente de 0 a 29 años que vivan en municipios y zonas urbanas de alta y muy alta marginación.
Población atendida	26% de las personas adultas mayores que no tengan ni pensión contributiva ni apoyo de programas sociales recibirán ayudas de unos 1,275 pesos mensuales, que serán entregados bimestralmente.	Un millón de personas con discapacidad recibirán 2,550 pesos que serán entregados bimestralmente.
Recursos asignados	35,000 y 40,000 millones de pesos (US 2,000 millones).*	

*El apoyo económico se entregará de manera directa —sin intermediarios— mediante el uso de una tarjeta bancaria.

Fuente: Elaborado con base en Secretaría de Bienestar (2019).

Tabla 17
JÓVENES Y EDUCACIÓN

<i>Programa social</i>	<i>Jóvenes Construyendo el Futuro</i>	<i>Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez</i>
Objetivos	Garantizar a las juventudes el acceso al trabajo y al estudio.	Promover una educación integral, equitativa y de calidad para que las nuevas generaciones tengan la oportunidad de desarrollar capacidades y mejorar sus condiciones de vida.
Metas	Sacar a los jóvenes de las calles, donde son presa fácil para el crimen organizado o se dedican al trabajo informal.	No disponible.
Población objetivo	Estudiantes de preparatoria y de la universidad. Jóvenes entre 18 a 29 años que puedan capacitarse en una empresa como becarios o aprendices durante un año.	Niñas, niños y jóvenes menores de 18 años, cuyos hogares se encuentren en situación de pobreza extrema y que estudien en una escuela pública, desde kínder, primaria, secundaria y preparatoria.
Población atendida	El programa Jóvenes Construyendo el Futuro beneficiará a 2'300,000 estudiantes o aprendices. De los cuales, 300,000 estudiantes de preparatoria y de la universidad serán beneficiados con becas de 2,400 pesos mensuales (US 117); y 2 millones de jóvenes como becarios o aprendices en una empresa durante un año recibirán 3,600 pesos al mes, unos US 191.	Niñas, niños y jóvenes menores de 18 años en condiciones de pobreza y marginación, y que estudian en una escuela pública recibirán el apoyo de 800 pesos mensuales.
Recursos asignados	2.3 110,000 millones de pesos (casi US 6.000 millones).*	No disponible.

* El apoyo económico se entregará de manera directa —sin intermediarios— mediante el uso de una tarjeta bancaria.

Fuente: Elaborado con base en Orgaz (2018) y Secretaría de Trabajo y Previsión Social (s. f.).

Tanto el Programa de Pensiones para el Bienestar de los Adultos Mayores como el Programa para el Bienestar de las Personas con Discapacidad son estrategias de redistribución de la riqueza a través de transferencias a núcleos de población vulnerables, que generarán un incremento en la demanda agregada, y por tanto pueden contribuir al crecimiento sostenido en el largo plazo; siempre y cuando el impacto de la demanda agregada sea significativo.

Los programas de Jóvenes Construyendo el Futuro y Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez, que podrían incrementar la productividad laboral y cambiar las condiciones de vida de los jóvenes, al encontrar

empleos mejor remunerados por los años de escolaridad alcanzados mediante las becas, anulan su efecto al no ser subsidios condicionados, que mejoren los niveles educativos y la experiencia de los beneficiados.

Una de las principales características de los programas de infraestructura y bienestar social planteados por los hacedores de políticas de la Cuarta Transformación, es que se realizaron desde la visión de arriba-abajo de las políticas públicas, y en algunos casos han encontrado resistencia de los sectores de población afectados con la implementación de dichas políticas.

El otro elemento que se debe considerar es el impacto que estas políticas sociales podrían tener sobre el incremento de la productividad y, por tanto, en el nivel de competitividad de las regiones beneficiadas o de los sectores de población objetivo de dichas políticas. Sin embargo, estos programas de transferencias impactarán poco o nada —sobre todo por su diseño— en los niveles de productividad, generando en el mediano y largo plazos un posible aumento del déficit fiscal, que podría causar mayores problemas de deuda pública, si no se logra incrementar el crecimiento de la economía mediante los programas de infraestructura y desarrollo.

Conclusiones

Las políticas públicas sociales y de desarrollo de la Cuarta Transformación se pueden analizar desde la metodología de las políticas públicas. Sobre todo en términos de diseño e implementación. Sin embargo, los elementos que reportan hasta el momento son en el sentido de que no se están construyendo, mediante estas políticas, reglas inclusivas que permitan la cooperación y la coordinación para fomentar la participación de todos los agentes económicos, políticos y sociales que se transcriban en un mayor crecimiento de la productividad, la eficiencia y la competitividad que fomenten el desarrollo y el crecimiento del país.

Algunos de los problemas identificados en la implementación son la coordinación y la comunicación en y entre las organizaciones que confluyen en la puesta en marcha de estas políticas. Sin olvidar los objetivos, los intereses, las motivaciones y las agendas de ciertos tomadores de decisiones y de grupos de interés que pueden distorsionar los principios sociales y de desarrollo de estas políticas, y utilizarlos sólo en términos electora-

les o de intereses de grupo. Por otro lado, la comunicación hacia los niveles inferiores de las organizaciones, o entre organizaciones, ha sufrido distorsiones, voluntaria e involuntariamente, lo que ha afectado los objetivos iniciales y los resultados de la política pública.

En el caso de las políticas de desarrollo y sociales de la Cuarta Transformación, se observan los clásicos problemas en el diseño y la implementación. Aunque es importante considerar que estas políticas bien implementadas podrían tener un efecto significativo sobre la productividad y la competitividad, mejorando el nivel de crecimiento y desarrollo. Evitando con ello que estas políticas sean sólo transferencias del gobierno —que no modifiquen la condición económica y social de la población beneficiada—, y que en el largo plazo sean insostenibles debido a un bajo crecimiento real de la economía.

Fuentes consultadas

- ACEMOGLU, Daron y Robinson, James (2012). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Traducido por Marta García Madera, Bogotá, Ediciones Deusto.
- AGUILAR Villanueva, Luis F. (1996). *El estudio de las políticas públicas. La orientación hacia las políticas de Harol D. Lasswell*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (2000). *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (2004). “Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio introductorio”, *Sociológica*, año 19, núm. 54, enero-abril, pp. 15-37.
- _____ (2009). “Marco para el análisis de las políticas públicas”, en Freddy Mariñez y Vidal Garza, *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*, México, Porrúa.
- ÁLVAREZ, Anli (23 de abril de 2019). *Aeropuerto de Santa Lucía se saturará en 10 años*. Aviación 21. Recuperado de <https://a21.com.mx>
- AMLO (2018). *Tren Maya*. Recuperado de <https://lopezobrador.org.mx>
- AOKI, M., Kim, H. y Okuno-Fujiwara, M. (comps.) (2000). *El papel del gobierno en el desarrollo económico del Asia Oriental. Análisis institucional comparado*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ARELLANO, José P. (1985). *Políticas sociales y desarrollo: Chile 1924-1984*, Santiago de Chile, Cieplan.

- AYALA ESPINO, José (2003). *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*, México, Fondo de Cultura Económica.
- BARRAGÁN, Daniela (25 de julio de 2019). "La Semarnat da luz verde para el Aeropuerto en Santa Lucía, y ya puede iniciar su construcción". SinEmbargo. Recuperado de <https://www.sinembargo.mx>
- BUSTELO, Eduardo S. (2000). *De otra manera. Ensayos sobre política social y equidad*, Buenos Aires, Homo Sapiens.
- CABRERO MENDOZA, Enrique (2000). "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las Policy Sciences en contextos cultural y políticamente diferentes", *Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm. 2, segundo semestre.
- Coneval (2015). *Diseño de la evaluación de la coordinación interinstitucional de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (primera fase)*, México, s. e.
- (2016). *Balance 2013-2016 del Programa Nacional México Sin Hambre*. México, s. e.
- CUERVO, Jorge Iván (2007). *Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental. Ensayos sobre políticas públicas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- ELMORE, Richard (1993). "La implementación de las políticas: modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales", en Luis F. Aguilar (comp.), *La implementación de las Políticas*, Colección Antologías de Políticas Públicas, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Diccionario de Economía* (1987). Madrid, Orbis.
- Forbes Staff (23 de abril de 2019). *Aumentan costos para la construcción del aeropuerto de Santa Lucía*. Forbes México. Recuperado de: <https://www.forbes.com.mx>
- KRUGMAN, Paul y Wells, Robin (2007). *Introducción a la economía. Macroeconomía*, Madrid, Reverte.
- LASSWELL, Harold D. (1971). *A Pre-view of policy sciences*, Nueva York, American Elsevier Publishing.
- (1996). "La orientación hacia las políticas", en Luis F. Aguilar (comp.), *El Estudio de las Políticas Públicas*, Colección Antología de Políticas Públicas, Miguel Ángel Porrúa, México.
- LEVY, Santiago y Rodríguez, Evelyne (2005). *Sin herencia de pobreza. El Programa Progresas-Oportunidades de México*, México, Banco Interamericano de Desarrollo/Planeta.
- LÓPEZ SANDOVAL, Ignacio M. (2011). "La interacción entre la racionalidad y las instituciones: ¿cuál es la fuente del cambio político?", *Revista Economía Informa*, Facultad de Economía, septiembre-octubre.

- MAJONE, Giandomenico (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Estudio introductorio de Luis F. Aguilar V., México, Fondo de Cultura Económica (Serie Administración Pública).
- MIRANDA, Fanny (17 de mayo de 2019). *Santa Lucía se “saturará” en diez años: Semarnat-UNAM*. Milenio. Recuperado de <https://www.milenio.com>
- NORTH, Douglas (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- ORGAZ, Cristina (2018). *Presupuesto de AMLO para 2019: ¿cuánto costarán 5 de los principales proyectos de López Obrador para México?* BBC News. Recuperado de <https://www.bbc.com>
- PARSONS, Wayne (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Flacso.
- PNUI (1997). *Informe sobre desarrollo humano*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Político MX (23 de julio de 2018). *Descentralización costaría 147 mmdp: pros y contras para AMLO*. La política explicada. Recuperado de <https://politico.mx>
- PRESSMAN, Jeffrey y Wildavsky, Aaron (1984). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, 3ª ed., Londres, Economic Development Agency.
- Programa Istmo (2019). Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec. Gobierno de México. Recuperado de <https://www.gob.mx/programaistmo>
- ROTH, André-Noël (2012). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora.
- SABATIER, Paul y Mazmanian, Daniel (1981). *Effective Policy Implementation*, D.C. Heat and Company.
- Secretaría de Desarrollo Social (2014). *Reglas de operación 2014-2018 del Programa Nacional México sin Hambre*, México, s.e.
- Secretaría de Economía (2019). La secretaria de Economía, Graciela Márquez Colín, participó en el evento “Zona Libre de la Frontera Norte”, en Reynosa, Tamaulipas. Gobierno de México. Recuperado de: <https://www.gob.mx/se>
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2019). *Manifestación de impacto ambiental modalidad regional, del proyecto “Construcción de un Aeropuerto mixto civil / militar con capacidad internacional en la base aérea militar no. 1 (Santa lucía, Edo. Mex.), su interconexión con el AICM y la reubicación de instalaciones militares”*. Recuperado de <https://apps1.semarnat.gob.mx>
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social (s. f.). *Acciones y programas*. Gobierno de México. Recuperado de: <https://www.gob.mx/stps>
- Secretaría del Bienestar (2019). *Acciones y programas*. Gobierno de México. Recuperado de: <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas>

Senado de la República (2019). *Proposiciones de Ciudadanos Legisladores*. Recuperado de <https://www.senado.gob.mx>

TOLENTINO, Juan (27 de mayo de 2019). "3 retos para que el aeropuerto de Santa Lucía concluya como quiere AMLO", *Expansión*. Recuperado de: <https://expansion.mx>

VIEIRA, Juan (2012). *Implementación de las políticas públicas*, Colombia, Austrias Corporación Universitaria. Recuperado de: <https://www.centro-virtual.com/recursos/biblioteca>

Cibergrafía

www.coneval.org.mx

www.forbes.com.mx

www.excelsior.com.mx

SEGUNDA PARTE
POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL

La política de invernaderos en Zacatecas

*José Luis Hernández Suárez**

Introducción

Los invernaderos agrícolas son estructuras cerradas o semicerradas, transparentes o semitransparentes tecnológicamente avanzadas, con techo y paredes que reducen la radiación solar; permiten controlar el clima interno y reducir la velocidad del viento; evitan la presencia de insectos, aves y algunas enfermedades; se maximiza el consumo de agua y la fertilización; se obtienen rendimientos que multiplican los de la agricultura a cielo abierto; se generan productos de mejor calidad, y se puede cultivar en temporadas que no son propicias para hacerlo en la intemperie, entre otras ventajas (De Anda y Shear, 2017; Santos, Obregón y Salamé, 2018).

Sin embargo, para trabajar en los invernaderos se necesitan altas inversiones, innovaciones permanentes, capacidades y habilidades especializadas, así como fondos y créditos financieros, porque este tipo de unidades se dedica básicamente a cultivar hortalizas y otros productos caracterizados por estar fuertemente sometidos a la competencia del mercado internacional; sea de manera directa, cuando se destinan a las exportaciones, o de forma indirecta, cuando la producción va al mercado nacional, ya que los precios de las cosechas y los costos de los insumos se tasan de acuerdo con los vaivenes del sector externo.

En la investigación social sobre invernaderos destaca la contribución de Moreno, Aguilar y Luévano (2011) a nivel nacional y, sobre Zacatecas, los trabajos de Padilla, Rumayor y Pérez (2008), Padilla, Reyes y Lara (2017),

*Docente-investigador de la Unidad Académica de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Zacatecas, Zacatecas, México. Integrante del Cuerpo Académico *UAZ-53 Población y Desarrollo* y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Correo: hesl010095@uaz.edu.mx. El autor agradece los comentarios y observaciones de las personas que dictaminaron el capítulo.

López (2017) y López y Hernández (2018), pero sin ser propiamente análisis sobre el desarrollo de la política pública del sector, algo poco estudiado y acerca de lo cual el presente capítulo se propone dar cuenta; un proceso que comenzó a principios del presente siglo, pero con señales de desgaste hacia finales de la segunda década. El propósito es valorar, a la luz del análisis, las posibilidades que tiene dicha política de servir mejor en el desarrollo de esta forma de producción agrícola, en el caso de pequeños productores. Un aspecto de los invernaderos que no ha sido abordado y que reclama de mayor investigación social.

El capítulo plantea que la política pública de invernaderos, diseñada por el gobierno federal, trató de aumentar la productividad y la competitividad agrícola, en el marco de una economía volcada en la exportación, para lo cual se necesitaba un perfil de tipo empresarial que, en la práctica, no todos los productores incorporados a tal política podrían cubrir, debido a la fuerte competencia en el sector, las altas exigencias financieras y de gestión que reclama todo el proceso de producción y comercialización.

Además, la implementación de la política pública en cuestión necesitó de una logística de seguimiento y retroalimentación; pero la lucha política en el país no favoreció las condiciones para garantizarla, puesto que las prioridades de los gobiernos cambian de acuerdo con la correlación de fuerzas. En este contexto se dio la gestión de los gobiernos en Zacatecas, acotada por un limitado margen de maniobra y un escaso presupuesto, al mismo tiempo que crecía la presión por incrementar y diversificar la producción agrícola en la entidad, pero sin contar, como se ha dicho, con la capacidad financiera para el impulso de la actividad.

El análisis del presente documento se basa en bibliografía de las etapas que plantea la perspectiva del ciclo de la política pública, en textos especializados sobre la producción bajo condiciones de agricultura protegida, en información oficial y en algunas declaraciones de actores importantes. La exposición tiene el marco de la política pública como trasfondo. De manera crítica, se comienza con una reflexión sobre los contextos internacional y nacional que favorecieron el impulso de los invernaderos en el país, en el que se subrayan las presiones por incrementar la competitividad y la captación de recursos, bajo un ambiente que permitió construir el problema de la necesidad del diseño y la implementación de la política pública de invernaderos en el territorio nacional.

Después, se consideran las especificidades del entorno zacatecano, bajo las cuales se auspició el desarrollo de este tipo de unidades productivas,

donde resalta la existencia de una gran parte de la superficie de invernaderos en condición inactiva y de unidades de producción inoperantes, lo que sugiere la presencia de fallas o errores de esta política pública en la entidad. Finalmente, se plasman las conclusiones del capítulo, en las que se plantea la posibilidad de que esta política se encuentre en fase de terminación, si bien no la actividad de los invernaderos; y de hecho tal vez debido a ello esta política pública se desvanece, puesto que los invernaderos siguen creciendo a manos de grandes inversionistas sin necesidad de apoyos gubernamentales.

Los invernaderos agrícolas en el contexto productivo internacional y nacional

Los invernaderos agrícolas se caracterizan por tener una producción diversificada y propician el abastecimiento de la demanda nacional y para la exportación. Una vista a la base de datos de 2015 del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), instancia de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), actualmente Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader), muestra que en ese tipo de estructuras se cultivan alrededor de 30 productos: jitomates, col, brócoli, coliflor, lechuga, cilantro, pepinos, fresa, frambuesa, chiles, pimientos, calabaza, arándano, berenjena, cebolla, zarzamora, bok choy, nappa, papa, rosas, flores, orquídeas, espárrago, maíz overland, forraje hidropónico, nopal, stevia, zanahoria, espinaca, hongo seta.

Sin embargo, la inmensa mayoría de los invernaderos se dedican al cultivo del jitomate, un producto altamente internacionalizado, en el que México se ubica como el principal productor mundial, con un 25 por ciento de participación en el mercado internacional y cubriendo el 90 y el 65 por ciento de las importaciones de Estados Unidos y Canadá, respectivamente (Sagarpa, 2017). De hecho, por concepto de exportación de esta hortaliza a Estados Unidos, en el año 2015 se obtuvieron 1,225 millones de dólares, ubicándose como el tercer producto agroalimentario generador de divisas, detrás de la cerveza y el aguacate (Berger, 2020).

El jitomate por sí solo indica la orientación primordial que, desde sus inicios, tuvo la producción de los invernaderos: la exportación. La diversificación de estas estructuras en los demás productos sólo viene a confirmar la vocación de esta forma de agricultura, que es la de satisfacer la demanda de alimentos y plantas de ornato de los dos países y socios

comerciales vecinos del norte, de manera principal bienes en cuya producción estos países tienen desventajas comparativas con México, haciendo abstracción, por ahora, de los orígenes nacionales de los capitales que operan en el sector. Entrar a ese ámbito de competencia comercial requiere, ante todo, internarse en un proceso formativo y de desarrollo de capacidades empresariales, puestas a prueba de manera permanente.

Esto no sucedió de la noche a la mañana. Si bien la historia de los invernaderos en México comenzó a mediados del siglo xx en el noroeste del país con la producción de plántulas para trasplantar a cielo abierto y en plantas de ornato, fue solamente a partir de la última década de esa centuria cuando se comenzaron a utilizar para ciclo completo (Rizo, 2015). El arribo de Vicente Fox Quesada a la presidencia de la República, en el año 2000, significó también el triunfo de una concepción a favor de la formación y el desarrollo de empresarios, con un realce sin antecedentes en el país, que fue plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (Presidencia de la República, 2001) y en el Programa de Desarrollo Empresarial 2001-2006 (Secretaría de Economía, 2001).

Tiene sustento afirmar que el movimiento encabezado por Vicente Fox logró, entre otras cosas, construir socialmente la solución al problema que la baja competitividad de la economía reclamaba para elevarla, un fuerte impulso del sector empresarial, un discurso que daba ventaja a su gobierno para definir el problema en los términos mencionados. Es una manera de formularse, una política que pueda llegar a la agenda de decisión, susceptible de presupuestarse e implementarse, como escriben Schneider y Sidney (2009).

Si bien es verdad que la llegada de Fox al poder tuvo como antecedente la construcción social de solución al problema de forma colectiva, debido al desgaste del gobierno que derrocó y a una campaña política estratégica efectiva (Borjas, 2003); también es cierto que la formulación se hizo en el ámbito central del gobierno y, en este tenor, en el caso específico de los invernaderos agrícolas, se trató de una política de corte vertical, en el sentido analizado por Pülzl y Treib (2007) y Rametsteiner, Pülzl y Alkan-Olsson (2011). Es decir, que se formula en el nivel central del gobierno, de manera jerárquica, y se cree que va a ser asumida por todos, en su concepción, en sus valores, normas e intereses. De tal manera que, como prevé la teoría de la puesta de la agenda de la política pública, permite bloquear el acceso a otros o mantenerlos inactivos con el fin de obtener mayores beneficios de la política resultante (Birkland, 2007).

Tener en los empresarios un pilar del desarrollo nacional no era nuevo, siempre han estado cerca del gobierno, a veces unas fracciones más que otras (Chauvet y González, 2001; Ai Camp, 2006); pero el vuelco vehemente de Vicente Fox hacia ellos estuvo relacionado, también, con la reducción del sector público emprendida en los gobiernos priistas de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), en los que fueron privatizadas o desaparecidas centenares de empresas públicas, muchas de ellas rentables (Sacristán, 2006), a fin de sanear las finanzas y generar un ambiente más propicio para la inversión privada. De tal forma que, al ser investido Fox Quesada como jefe del Ejecutivo federal, quedaba muy poco por vender para obtener recursos y enfrentar las demandas de mayor gasto público social.

De esta manera, se comprende que el gobierno de Vicente Fox optara por fortalecer a los empresarios y favorecer la creación de otros más, una estrategia en la que se incluyeron las cooperativas de productores orientadas al mercado abierto y altamente competitivo, en un ambiente internacional marcado por la globalización bajo dominio del capital trasnacional, que se había formalizado con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre México, Estados Unidos y Canadá, desde 1994.

Ese marco dio lugar a la formulación de la política pública para la agricultura de los invernaderos, comenzando con el Programa de Fomento Agrícola, el Fondo de Riesgo Compartido para el Fomento de Agronegocios, el Subprograma de Inversión Rural y el Programa de Desarrollo Rural. Así, en el periodo 2001-2007, la Sagarpa apoyó 6,074 proyectos de 50,806 beneficiarios en una superficie agregada de 2,201 hectáreas, por un monto de 2,045.6 millones de pesos. No obstante, la tasa media de crecimiento anual se concentró en superficies menores a una hectárea (Moreno, Aguilar y Luévano, 2011). El predominio de pequeñas unidades de producción puso en evidencia un aspecto crítico del diseño y la implementación, como se verá más adelante, debido a las dificultades que enfrentaron las unidades de superficie reducida para permanecer en el mercado.

Este dato es indicativo, sin embargo, del aspecto propiamente político y relacional de las políticas públicas, y no sólo el científico, en la medida en que suelen estar sujetas a modificaciones y eventualidades que pueden llevarlas a resultados no previstos, o no deseados (Salcedo, 2011: 29), porque el apremio de “salir del paso”, como de manera emblemática fue

señalado por Dror (1992), privilegia la solución de las eventualidades del momento, en desmedro de los planteamientos estratégicos de largo plazo.

La política pública de impulso a la agricultura protegida fue exitosa aparentemente, porque luego de 10 años de comenzada se llegó a 20,000 hectáreas cultivadas: de ellas 12,000 de invernadero y 8,000 de malla sombra, macrotúnel y otras estructuras. Sin embargo, en el caso del jitomate, al que se destinó el 86 por ciento de la superficie, el tamaño de los invernaderos no rebasaba la media hectárea y sólo el 2.5 por ciento superaba las 5 hectáreas (Ponce, 2013). Ahora bien, el crecimiento se desaceleró y el promedio de la superficie, al parecer, se mantuvo bajo; porque en el año 2015 se llegó a 25,814 unidades de agricultura protegida, en general, con 23,251 hectáreas. Esto es un promedio de 0.9 hectáreas, pero con una disminución del jitomate en la superficie al caer al 70 por ciento, según la empresa Berger (2020) con base en datos del SIAP.

Una revisión, por nuestra parte, a la misma base de datos, en la que se encuentran registros de unidades de producción de los años 2012 a 2015 y sin fecha, arroja una suma de 62,852 unidades de producción con 51,179 hectáreas; pero de éstas promedian 0.8 hectáreas por cada unidad productiva. A pesar del gran número de estructuras, el sector se fue concentrando en muy pocas empresas, la mayoría pertenecientes a la Asociación Mexicana de Horticultura Protegida, organización en la que, a noviembre de 2019, solamente 253 productores cultivaban 9,909 hectáreas, con un promedio de 13.6 para invernaderos y 25.3 del tipo malla sombra. Estas últimas localizadas principalmente en el noroeste del país (Amhpac). El director general de AgTech América estimó que en 2020 la agricultura protegida sobrepasaba las 50,000 hectáreas (González, 2020), una cifra tal vez exagerada.

Como ya se dijo, la política fue aparentemente exitosa, porque, si bien es verdad que el sector creció, es dudoso que los productores no empresariales, metidos en la lógica de la cruda competencia nacional e internacional del mercado de las hortalizas, pudieran sobrevivir sin fuertes apoyos gubernamentales. Esto se debe a que el sector exige la realización de innovaciones tecnológicas permanentes y administrativas; contar con capacidades o respaldos financieros; y conocimiento del medio, en general, para obtener mayores volúmenes de producción y de mejor calidad, que permitan comercializar las cosechas a precios más redituables comparados con los costos. Es dudoso que los productores de pequeñas superficies pudieran enfrentar tales exigencias y adaptarse, de manera exitosa, a las eventualidades del sector.

En todo caso, solamente grandes productores, como los de la Amhpac, estaban en condiciones de cumplir con las expectativas planteadas por la política diseñada a nivel federal, y competir en los mercados internacionales. Mientras que las pequeñas unidades siguieron siéndolo y cubriendo parte de la demanda nacional, o bien, formaron la mayor parte de los que en la base de datos del SIAP aparecen como invernaderos “inactivos”; un tipo de unidades en las que Moreno, Aguilar y Luévano llamaban a “involucrar no sólo a los productores, sino a la Sagarpa y a los gobiernos estatales, así como a proveedores y a comercializadores, lo que permitirá hacer frente a las vulnerabilidades que plantea el mercado y su competencia” (2011: 769).

En el estudio citado, los autores observaron un bajo nivel de la cultura de aprendizaje de algunos productores; la incertidumbre provocada por las presiones fitosanitarias de Estados Unidos; incapacidad para realizar altas inversiones en invernaderos de mediana y alta tecnología; los altos costos de operación de los invernaderos de mediana y baja tecnología; los bajos rendimientos en los invernaderos de baja tecnología y una baja proporción de productos de calidad; así como los problemas relacionados con el diseño y la dependencia de los proveedores, que también repercuten en bajos rendimientos (Moreno, Aguilar y Luévano, 2011).

Es una fuerte crítica porque —desde la perspectiva de análisis planteada en el presente trabajo— la concepción vertical, jerárquica de la política, estaba sufriendo dificultades para ser implementada con los resultados que se habían proyectado; de modo que se hizo una abstracción de las condiciones geográficas, climáticas, culturales, sociales, económicas y políticas de México, ya que no por el hecho de ser invernaderos había garantía de que tendrían un funcionamiento efectivo y exitoso (Rizo, 2015).

El crecimiento de la agricultura protegida en la segunda década de este siglo fue menos acelerado que en la primera, pero al parecer los empresarios exitosos fueron aquellos que pasaron una curva de aprendizaje inicial y que encontraron ganancias en el sector. Ciertamente necesitan apoyos gubernamentales, de diferentes tipos, como créditos y las firmas de tratados comerciales o respaldo frente a las medidas proteccionistas de los países hacia donde exportan; pero el esfuerzo fundamental para bajar costos, innovar, administrar, organizar mejor las unidades y buscar asociaciones, viene de ellos mismos y de las asociaciones que establecen con comercializadoras.

Una política que, para “salir del paso” al problema de la baja competitividad del país en la producción de hortalizas, inició con el fuerte apoyo en el establecimiento de invernaderos de tamaño reducido y de productores asociados en forma de cooperativas, pero también transcurrió con altos porcentajes de inactividad, como se puede apreciar en la base de datos del SIAP, y que se verá más adelante en el caso concreto de Zacatecas.

Se puede decir que durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), y el de Enrique Peña Nieto (2012-2018), esta política pública siguió una inercia de mantenimiento de apoyos, a manera de “salir del paso”, ante los reclamos de productores por apoyos para este sector. No obstante, el ritmo de crecimiento de las unidades de producción se fue lentificando.

En el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), el sector perdió la prioridad que tuvo en el pasado, y tiene sustento hablar de la terminación de la política de invernaderos, en la forma en que fue concebida durante el gobierno de Vicente Fox, ya que, a final de cuentas, la producción de hortalizas en el país vino a quedar dominada por empresas de grandes inversionistas nacionales y extranjeros con un fuerte rol de la ciencia y la alta tecnología, al grado de que:

Muchos de los cultivos son supervisados por inversionistas o empresarios de este país o de Canadá [...] más que agricultores o productores agrícolas, quienes participan en el sector son hombres de negocios y científicos [...] hay empresas que cotizan en bolsas de valores, a la par de que utilizan el *big data* y la inteligencia artificial (González, 2020: 14).

Auge, actividad e inactividad de los invernaderos en Zacatecas

El arranque de la política pública de invernaderos a nivel nacional fue, de hecho, precedida en Zacatecas, al menos de manera enunciativa, en la planeación del gobierno de Ricardo Monreal Ávila, dentro de la estrategia para la reactivación del campo, como fomento de la producción de hortalizas mediante la hidroponía (Gobierno del Estado de Zacatecas, 1999), y se le dio continuidad en las administraciones subsecuentes. Así, por ejemplo, en la estrategia de reconversión y mayor eficiencia productiva en el campo, el gobierno de Amalia García Medina hizo explícita su intención de construir invernaderos (Gobierno del Estado de Zacatecas, 2005), propósito que fue plasmado en los planes estatales siguientes.

El impulso de los invernaderos en Zacatecas se dio en el marco de una economía poco diversificada (Serrano, 2014), con una gran proporción de las actividades primarias agropecuarias y una minería depredadora y poco ligada a la economía regional (Burnes, 2012; 2014). Zacatecas, como la mayoría de los estados del país, pero de manera más intensa, se especializó en la producción de mano de obra migrante y también vio crecer la actividad maquiladora (Márquez, Delgado y García, 2012). Si bien en la agricultura existen empresarios con capacidad exportadora (Chávez, 2009), las hectáreas de agricultura protegida son muy pocas, si se les compara con las 28,464 de Chile en 2014, un producto forzosamente de irrigación como el de los invernaderos (INEGI, 2017; véase tabla 18).

En concordancia con la tendencia nacional, en Zacatecas creció el número de unidades de agricultura protegida a una tasa media anual de 25 por ciento en el periodo 2000-2010. El 96 por ciento de ellas recibieron apoyos como subsidio al diésel, a la electricidad y una tasa cero del impuesto al valor agregado para fertilizantes, plaguicidas y otros agroquímicos (Padilla, Lara, Reyes, Pérez y González, s. f.). Al año 2015, la entidad contaba con una superficie de 409 hectáreas distribuidas entre 378 unidades (Berger, 2020), lo que significa un tamaño promedio de una hectárea.

El perfil de la gestión de la política agropecuaria en la entidad también replicó lo que sucedía a nivel federal. La conducción de la Sagarpa estuvo bajo la batuta del empresario Javier Usabiaga Arroyo, que se distinguió por el impulso a la agricultura de carácter comercial. Así, a la delegación estatal de esa secretaría llegó Francisco Javier López García, un empresario pionero en la agricultura de invernaderos en Zacatecas, quien después fundaría el Clúster de Agricultura Protegida de Zacatecas, formado por 391 socios de 36 comunidades, ubicadas en 19 municipios del estado (Imagen, 2017). Es decir, se dio impulso al sector como se constata en los Planes Estatales de Desarrollo; si bien la participación del gobierno estatal, a través de la Secretaría del Campo, ha sido básicamente de acompañamiento y gestoría ante las instancias federales para la obtención de recursos (Montes, 2016).

El análisis, por nuestra cuenta, de la base de datos del SIAP arroja un comportamiento similar de los invernaderos al que se dio en todo el país, caracterizado por el auge, en el cual el gobierno tuvo un rol principal; pero también por un alto grado de inactividad de unidades de producción, debido a que no pudieron permanecer en el mercado, a causa de la fuerte competencia con productores de tipo empresarial y la mayor capacidad de éstos para sostenerse en el medio.

De los 710 registros de invernaderos (incluyendo algunos del tipo malla sombra) reportados en el SIAP para los años 2013, 2014, 2015 y los que no tienen fecha, la distribución en términos de superficie estaba como se muestra en la tabla 18. Se puede observar el predominio de los invernaderos menores de 1 hectárea, que suman más de la mitad, lo cual, a su vez, es un indicio de una mayor presencia de pequeños productores en el sector. De hecho, junto con los mayores de 1 hectárea pero menores de 1.5, representan cerca del 70 por ciento del total de invernaderos (véase tabla 18).

Tabla 18
ZACATECAS. NÚMERO DE INVERNADEROS SEGÚN SUPERFICIE
EN 2013, 2014, 2015 Y SIN AÑO

<i>Núm. de invernaderos</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>Sin año</i>
Menores a 0.5 ha	130	23	26	78
De 0.5 a menos de 1 ha	29	22	24	34
De 1 a menos de 1.5 ha	41	9	22	43
De 1.5 a menos de 2 ha	6	3	26	28
De 2 a menos de 2.5 ha	8	10	15	18
De 2.5 a menos de 3 ha	8	3	5	17
De 3 a menos de 3.5 ha	5	5	9	15
De más de 3.5 ha	2	1		39
Total	229	77	132	272

Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP). Recuperado de <http://infosiap.siap.gob.mx/gobmx/datosAbiertos.php> (fecha de consulta: 03/03/2018).

En la producción bajo condiciones de invernaderos el tamaño cuenta: a mayor superficie crecen las probabilidades de permanecer en la competencia. En cambio, los invernaderos de pequeñas dimensiones sufren más dificultades para competir en el ámbito de la producción, la comercialización y el financiamiento; en un sector expuesto a rápidas fluctuaciones de los costos de insumos, materiales, etcétera; de precios inciertos y rápidamente variables de las cosechas, que pueden llevar al fracaso total en un solo ciclo de producción.

Los datos del SIAP muestran que la inmensa mayoría de las unidades se dedican al cultivo del tomate, un producto altamente internacionalizado y, por ello, en parte, con un alto grado de incertidumbre y riesgo. Es lógico que al haber una mayor cantidad de unidades pequeñas, también entre éstas se encuentra el mayor número de las que no se reportan activas.

Pero las estructuras pequeñas representan las más bajas cantidades de superficie que cultivan; mientras que la mayor área se concentra en pocos invernaderos, en los de más de 3 ha (véase tabla 19).

Tabla 19
ZACATECAS. SUPERFICIE ACTIVA E INACTIVA,
SEGÚN TAMAÑO DE INVERNADERO, 2013, 2014, 2015 Y SIN AÑO

Tamaño	2013	2014	2015	Sin año
Total de ha	166.49	91.17	170.96	498.43
Activas	46.45	62.24	168.82	12.49
No activas	120.04	28.92	2.13	485.93
Menos de 0.5 ha	16.15	3.77	3.27	12.83
Activas	13.63	3.33	3.27	1.73
No activas	2.51	0.44	3.27	11.1
De 0.5 a menos de 1 ha	23.78	18.32	18.57	24.78
Activas	15.88	14.81	18.58	6.31
No activas	7.9	3.5	0	18.46
De 1 a menos de 1.5 ha	45.8	9.88	27.35	50.55
Activas	35.01	5.71	27.35	1.05
No activas	10.78	4.16	0	49.49
De 1.5 a menos de 2 ha	10.06	5.16	47.29	47.24
Activas	10.06	3.52	47.29	0
No activas	0	1.64	0	47.24
De 2 a menos de 2.5 ha	18.79	23.44	31.85	40.39
Activas	11.49	7.41	29.85	0
No activas	7.29	16.03	2	40.39
De 2.5 a menos de 3 ha	21.69	8.78	13.94	47.11
Activas	8.79	8.78	13.94	0
No activas	12.89	0	0	47.11
De 3 a menos de 3.5 ha	15.94	16.93	28.56	49
Activas	15.94	16.93	28.56	0
No activas	0	0	0	49
Más de 3.5 ha	14.25	4.18		226.49
Activas	3.6	4.18		0
No activas	10.65	0		226.49

Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP). Recuperado de <http://infosiap.siap.gob.mx/gobmx/datosAbiertos.php> (fecha de consulta: 03/03/2018).

Es de resaltarse que casi 7 de cada 10 hectáreas destinadas a invernaderos se reportan como no activas en la base de datos del SIAP, tal como puede apreciarse en la tabla 19. Eso es alarmante, si se espera que este tipo de estructuras trabajen durante la mayor parte del año, ya que controlan, relativamente, los factores de orden climatológico; pero no es así en la gran mayoría de las unidades de producción. Puede ser que en factores

de mercado y de gestión se encuentren las causas del fracaso, porque realmente sucede en muy alto grado.

Por otra parte, en las estadísticas de la fuente señalada, se nota que la inactividad se encuentra en todos los tamaños de invernaderos. Esto sugiere que no necesariamente los de mayor extensión son los más exitosos, al menos en el estado de Zacatecas, ya que también éstos presentaron problemas para funcionar de forma permanente. El dato llama la atención, porque el hecho de que las unidades más pequeñas fallaran es más comprensible que ver inactividad en las unidades de mayor superficie.

¿A qué se debió el abandono de las últimas?, cuando menos temporal, es una cuestión importante. La investigación de López (2017) da luces al respecto, al menos en parte, ya que se refiere únicamente a la zona de Chaparrosa, Villa de Cos, Zacatecas. De dicho trabajo se puede obtener que, a la hora de implementar la política de invernaderos en la mencionada zona, se fueron encontrando problemas de adaptación de la tecnología utilizada en otros países, básicamente de España, que repercutieron en costos y calidad de la producción.

Creció el número de invernaderos, debido principalmente al emprendimiento de proyectos por parte de asociaciones de productores; pero también se registró un crecimiento de la cantidad de proyectos abandonados. Se descubrió la existencia de una baja capacidad económica y fallas de organización de los grupos; un insuficiente conocimiento del medio y serias dificultades para adaptarse a las exigencias que plantea la producción de hortalizas, duramente sometida a los vaivenes del mercado internacional.

Al hacer una clasificación de productores, según su extensión (grandes, con más de 10 hectáreas; medianos, con menos de 10 pero más de 3 hectáreas; pequeños con menos de 3 hectáreas), y de los que abandonaron la actividad; la investigación de López encuentra una relación directa entre tamaño de la unidad de producción y su éxito. También su dimensión les permite una mayor capacidad de gestión en las oficinas gubernamentales para la obtención de apoyos, así como las gestiones de fondos en otras partes; el seguimiento de la información de mercado y el diseño de mejores estrategias de comercialización local, nacional e internacional.

Entre quienes abandonaron la actividad se observó más cooperativismo, pero menos capacidad para hacer frente a los desafíos del medio, especialmente por la falta de recursos para realizar mayores inversiones destinadas al mejoramiento tecnológico y de la poca aptitud administrativa y

organizacional. Las personas propietarias de este tipo de unidades que fracasaron tenían relaciones favorables con burócratas y personajes del ámbito propiamente político; de igual manera que la gente de los proyectos que aún funcionaban, lo cual sugiere que las relaciones políticas y con el gobierno no son determinantes, pero sí pueden influir. No obstante, el hecho de que no puedan romper las barreras de las restricciones financieras, por los altos costos que implica la actividad, sobre todo en los primeros años del proyecto, deja ver que en esto último reside el problema.

Sin embargo, esto no evita que ante el fracaso los productores muestren un sentimiento de abandono de parte del gobierno, ya que, después de todo, oficiales de instituciones gubernamentales y personajes políticos los incentivaron para incursionar en este tipo de actividad, pero no recibieron el acompañamiento que se requería para sobrevivir en ella. De hecho, perdieron parte del patrimonio familiar y se endeudaron a causa del proyecto.

Conclusiones

La política pública de invernaderos en el país fue diseñada, a principios del presente siglo, para aumentar los niveles de competitividad de la agricultura, en el marco de una economía abierta y globalizada, con un enfoque empresarial pero de carácter vertical, por medio del cual se pretendía apoyar a empresarios que incursionaran en la agricultura y formar a otros que pudieran elevar el nivel de productividad, básicamente en la producción de hortalizas para el mercado nacional e internacional.

Debido a ello creció el número de invernaderos, así como su superficie, posicionando a México como uno de los principales productores de algunas hortalizas a nivel internacional, de manera emblemática en el caso del jitomate. Crecieron más rápido durante la primera década, después el ritmo de crecimiento bajó; pero la mayoría de las unidades de producción se caracterizan por ser de pequeñas dimensiones, lo que les dificulta permanecer en un ambiente de férrea competencia, en la cual se mantuvieron unidades de grandes superficies que se han colocado a la vanguardia en la producción mundial de hortalizas, con gran capacidad financiera, de gestión e innovación.

En la formulación e implementación de la política se cometieron errores, porque, con tal de “salir del paso”, el promedio de la superficie de los invernaderos se mantuvo bajo en todo el periodo y, como se vio en el caso

de Zacatecas, la superficie inactiva fue superior a la activa. Ello constituye, a todas luces, un ineficiente aprovechamiento de dinero público.

Como establece la perspectiva del ciclo de las políticas públicas: toda política pública es susceptible de replantearse, de acuerdo con el contexto social, político, económico y el marco de la lucha de valores e intereses rivales en juego, e incluso de ser terminada. Esto último parece ser el caso en los invernaderos, porque el gobierno federal llegó con otras prioridades y, además, la producción de hortalizas para el mercado nacional e internacional sigue creciendo a cargo, de manera principal pero no exclusiva, de grandes empresas de invernaderos, a la vez que no se detecta fuerza suficiente para contrarrestar estas tendencias.

Finalmente, cabe señalar que el rol del gobierno del estado de Zacatecas no fue significativo en el establecimiento y auge de los invernaderos en la entidad, debido a que no hizo mucho más allá de acompañar a los productores en sus gestiones ante las instancias federales.

Fuentes consultadas

- AI CAMP, Roderic (2006). *Las élites del poder en México*, México, Siglo XXI Editores.
- AMHPAC (s. f.). Asociación Mexicana de Horticultura Protegida. Recuperado de <http://www.amhpac.org/es/index.php/socios/mapa-mensual> (fecha de consulta: 03/12/2019).
- BERGER (2020). Estado actual de la agricultura protegida en México. Recuperado de <https://www.berger.ca/es/recursos-para-los-productores/tips-y-consejos-practicos/estado-actual-la-agricultura-protegida-mexico/> (fecha de consulta: 12/03/2020).
- BIRKLAND, Thomas (2007). "Agenda Setting in Public Policy", en F. Fischer, G. Miller y M. Sidney (coords.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*, Nueva York, CRC Press, pp. 63-78. Recuperado de <https://pdfs.semanticscholar.org/bcf4/94ee9d9b8b715c876006447f90b1210e7c09.pdf> (fecha de consulta: 16/10/2018).
- BORJAS, Adriana (2003). "La campaña presidencial de Vicente Fox y el modelo propagandista de comunicación política", *América Latina Hoy*, vol. 33, pp. 101-121. Recuperado de https://campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/1130-2887/article/view/7320/7359 (fecha de consulta: 14/11/2015).
- BURNES, Arturo (2012). "Zacatecas: ¿Minería es destino?", en R. García y F. J. Contreras (coords.), *Seminario Estatal de Universitarios por una nueva*

- Estrategia de Desarrollo Integral para Zacatecas*, vol. 2, Zacatecas, México, Universidad Autónoma de Zacatecas, pp. 7-23.
- _____ (2014). “La minería zacatecana ante los retos de un desarrollo regional con equidad, 1970-2010”, en A. Burnes y J. M. Padilla (coords.), *Zacatecas hoy. Nueve ensayos sobre economía y sociedad*, Zacatecas, México, Universidad Autónoma de Zacatecas, pp. 181-205.
- CHAUVET, Michelle y González, Rosa Luz (2001). “Globalización y estrategias de grupos agroalimentarios de México”, *Comercio Exterior*, núm. 8, pp. 1079-1088. Recuperado de <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/29/6/RCE.pdf> (fecha de consulta: 14/04/2017).
- CHÁVEZ, Leobardo (2009). “La política agrícola en México”, en A. Burnes (coord.), *Desarrollo económico regional*, Zacatecas, México, Universidad Autónoma de Zacatecas, pp. 113-133.
- DE ANDA, José y Shear, Harvey (2017). “La agricultura protegida en México”, *Tecno Agro*, núm. 117. Recuperado de <https://tecnoagro.com.mx/no-117/la-agricultura-protégida-en-mexico> (fecha de consulta: 04/04/2018).
- DROR, Yehezkel (1992). “Salir del paso, ¿‘ciencia’ o ‘inercia’?”, en L. F. Aguilar (edit.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 255-264.
- Gobierno del Estado de Zacatecas (1999). *Plan Estatal de Desarrollo 1999-2004*, México, Zacatecas.
- _____ (2005). *Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010*. México, Zacatecas.
- GONZÁLEZ, Susana (2020). “Rendimiento de cultivo protegido supera al menos cinco veces el de campo abierto”, *La Jornada*, 9 de febrero. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/2020/02/09/economia/014n2eco> (fecha de consulta: 12/03/2020).
- Imagen-Redacción (2017). “Pide Clúster apostar por invernaderos”, *Zacatecas en Imagen*, 5 de abril. Recuperado de <https://imagenzac.com.mx/capital/pide-cluster-apostar-por-invernaderos/> (fecha de consulta: 17/03/2019).
- INEGI (2017). *Anuario Estadístico y Geográfico de Zacatecas 2017*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en https://www.datatur.sectur.gob.mx/ITxEF_Docs/ZAC_ANUARIO_PDF.pdf (fecha de consulta: 12/02/2019).
- LÓPEZ, Josefa (2017). *Vicisitudes de los productores en invernaderos en Chaparrosa, Villa de Cos, Zacatecas, 2015-2017*. Tesis de maestría inédita. Unidad Académica de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Zacatecas, Zacatecas, México.
- LÓPEZ, Josefa y Hernández, José Luis (2018). “Producción en invernadero y límites de las políticas públicas. El caso de Chaparrosa, Villa de Cos, Zacatecas”, en R. Ibarra y M. Guerrero (coords.), *Políticas públicas, gobierno y sociedad. Reflexiones para su discusión*, México, Taberna Librería, pp. 59-81.

- MÁRQUEZ, Humberto, Delgado, Raúl y García, Rodolfo (2012). "Modernización neoliberal en Zacatecas: extractivismo, insustentabilidad y migración", en R. García y F. Contreras (coords.), *Seminario Estatal de Universitarios por una Nueva Estrategia de Desarrollo Integral para Zacatecas* (vol. 1), Universidad Autónoma de Zacatecas, pp. 11-48.
- MONTES, Claudio (2016). "Incumple Sagarpa con acuerdos: López García", *NTR Zacatecas*, 30 de agosto. Recuperado de <http://ntrzacatecas.com/2016/08/30/incumple-sagarpa-con-acuerdos-lopez-garcia/> (fecha de consulta: 30/08/2016).
- MORENO, Alejandro, Aguilar, Juanita y Luévano, Armando (2011). "Características de la agricultura protegida y su entorno en México", *Revista Mexicana de Agronegocios*, núm. 29, pp. 763-774. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14119052014> (fecha de consulta: 14/03/2018).
- PADILLA, Luz Evelia, Rumayor, Agustín F. y Pérez, Óscar (2008). "La competitividad sistémica de la industria del tomate de agricultura protegida en Zacatecas", *Mercados y Negocios*, vol. 17, pp. 38-59. Recuperado de <http://revistascientificas.udg.mx/index.php/MYN/article/view/5094/4757> (fecha de consulta: 24/04/2018).
- PADILLA, Luz Evelia, Reyes, Elvier y Lara, Alfredo (2017). "Política agrícola y adopción de prácticas de producción sustentables en la agricultura protegida en Zacatecas", *Red Internacional de Investigadores en Competitividad*, núm. 1, pp. 1275-1293. Recuperado de <https://www.riico.net/index.php/riico/article/view/484> (fecha de consulta: 18/03/2019).
- PADILLA, Luz Evelia, Lara, Alfredo, Reyes, Elvier, Pérez, Óscar y González, J. R. (s. f.). "Política agrícola y estrategia ambiental en sistemas de producción de tomate bajo agricultura protegida en Zacatecas". Recuperado de https://www.biodiversidad.gob.mx/region/EEB/pdf/carteles_2neeb/34_ZAC_PoliticaAgricola.pdf (fecha de consulta: 12/11/2019).
- PONCE, Pedro (2013). "Producción de tomates en invernadero en México", *Hortalizas*. Recuperado de <https://www.hortalizas.com/horticultura-protegida/produccion-de-tomates-en-invernadero-en-mexico/> (fecha de consulta: 14/04/2018).
- Presidencia de la República (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México.
- PÜLZL, Helga y Treib, Oliver (2007). "Implementing Public Policy", en F. Fischer, G. Miller y M. Sidney (coords.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*, Nueva York, CRC Press, pp. 89-107. Recuperado de <https://pdfs.semanticscholar.org/bcf4/94ee9d9b8b715c876006447f90b1210e7c09.pdf> (fecha de consulta: 14/04/2018).

- RAMETSTEINER, Ewald, Pülzl, Helga y Alkan-Olsson, Johanna (2011). "Sustainability indicator development—Science or political negotiation?", *Ecological Indicators*, núm. 1, pp. 61-70. Recuperado de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1470160X09001046> (fecha de consulta: 15/03/2018).
- RIZO, Erandy (2015). "Agricultura protegida. Evolución y éxito en México", *Tierra Fértil*. Recuperado de <https://www.inforural.com.mx/agricultura-protégida-evolucion-y-exito-en-mexico/> (fecha de consulta: 15/03/2018).
- SACRISTÁN, Emilio (2006). "Las privatizaciones en México", *Economía UNAM*, núm. 9, pp. 54-64. Recuperado de <http://www.ejournal.unam.mx/ecu/ecunam9/ecunam0904.pdf> (fecha de consulta: 14/10/2017).
- SAGARPA (2017). *Planeación Agrícola Nacional, 2017-2030*, México, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/257077/Potencial-Jitomate.pdf> (fecha de consulta: 28/10/2018).
- SALCEDO, Roberto (2011). "Evaluación de políticas públicas", en R. Salcedo (comp.), *Evaluación de políticas públicas*, México, Biblioteca Básica de Administración Pública/Siglo XXI Editores, pp. 17-51.
- SANTOS, Bielinski, Obregón, Henner y Salamé, Teresa (2018). "Producción de hortalizas en ambientes protegidos: estructuras para la agricultura protegida", *Feed the Future*. Recuperado de <https://horticulture.ucdavis.edu/information/produccion-de-hortalizas-en-ambientes-protégidos-estructuras-para-la-agricultura> (fecha de consulta: 13/10/2019).
- SCHNEIDER, Anne y Sidney, Mara (2009). "What is Next for Policy Design and Social Construction Theory?", *The Policy Studies Journal*, núm. 1, pp. 103-119. Recuperado de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1541-0072.2008.00298.x> (fecha de consulta: 25/03/2018).
- Secretaría de Economía (2001). *Programa de Desarrollo Empresarial 2001-2006*, México.
- SERRANO, José de Jesús (2014). "Algunos elementos y factores para el desarrollo económico de Zacatecas", en J. J. Serrano y M. Esparza (coords.), *Región y contexto en la encrucijada actual*, Zacatecas, México, Universidad Autónoma de Zacatecas/Taberna Libraria Editores, pp. 57-71.
- SIAP (s. f.). Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera. Recuperado de <http://infosiap.siap.gob.mx/gobmx/datosAbiertos.php> (fecha de consulta: 03/03/2018).

Análisis del Programa de Gastos Catastróficos en Salud implementado en Puebla desde la perspectiva de política pública

*Francisco José Rodríguez Escobedo**

Introducción

En el presente trabajo se realiza un análisis sobre el funcionamiento del Programa Gastos Catastróficos en Salud implementado por los Servicios de Salud en el estado de Puebla desde la perspectiva de política pública. El objetivo del programa es apoyar el financiamiento de la atención médica principalmente de beneficiarios del Seguro Popular que sufran enfermedades de alto costo provocando un gasto catastrófico. Para ello se constituye y administra por parte de la Federación un fondo de reserva, sin límites de anualidad presupuestal, con las reglas definidas por la Secretaría de Salud (Ley General de Salud, artículo 77 bis 29). Los recursos para el Fondo de Protección de Gastos Catastróficos serán el 8 por ciento de la suma de la cuota social de la aportación solidaria federal y de la aportación solidaria estatal.

Este fondo es parte del seguro de protección social en salud y busca otorgar servicios médicos de alta especialidad a las personas que no cuentan con seguridad social y que padecen enfermedades de alto costo que pueden poner en riesgo su vida y su patrimonio familiar, mediante la gestión de los servicios de salud a través de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud. El Fondo de Protección para Gastos Catastróficos proporciona recursos monetarios a través de un fideicomiso a los prestadores de servicios acreditados a través de convenios firmados con la entidad federativa para atender 61 enfermedades. Los gastos catastróficos son aquellos que por el costo y los gastos que se derivan de tratamientos y medicamentos prescritos son muy altos debido a su grado de complejidad o especialida-

*Profesor-investigador del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.

des o la baja frecuencia con que ocurren, las cuales son definidas o priorizadas por el Consejo de Salubridad General.

El objetivo de este análisis consiste en conocer la operación del programa a profundidad para saber si se apega a las premisas teóricas que señala el enfoque del ciclo de política pública.

Incorporación a la agenda

El 13 de mayo de 2003, el presidente de la República firmó el decreto por el que se expide la reforma, el cual fue publicado el 15 de mayo de 2003 en el *Diario Oficial de la Federación*. El Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) se incorpora a la agenda de gobierno del estado a través de la Ley General de Salud, con la finalidad de garantizar la protección financiera de los no derechohabientes, y se realiza esta incorporación en todo el territorio mexicano.

Mediante la constitución de este fondo se promueve el financiamiento para el pago de tratamientos de enfermedades de alto costo que se consideran catastróficos y gastos asociados a ellas, tanto en el orden federal como en el estatal. Con ello se garantiza la continuidad y la integración de la atención médica, al apoyar una mejor interface entre los servicios de primer y segundo niveles y, en su caso, aquellos de alta especialidad, mediante la constitución de centros regionales para este fin y redes de prestadores de servicios en todo el país.

Al catálogo del Fondo de Protección de Gastos Catastróficos (FPGC) se incorporan 59 intervenciones cuya atención es provista por 319 Centros Regionales de Atención Especializada (CRAE), y el manejo de los recursos y su correspondiente transferencia es realizada por la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS).

Según Garrigos (2016), el programa tiene una historia que surge a partir de 2009 con el Seguro Popular, cuando se empezaron a ver las necesidades de la población, sobre todo en el área de la salud. Se observó que ésta se estaba quedando sin acceso a la misma porque no había ninguna institución que le brindara cobertura.

En segundo lugar se empezó a definir a través de estudios epidemiológicos referidos a la transición epidemiológica y de las principales enfermedades que acontecían en el país, y que de éstas el 8 por ciento eran enfermedades de alta especialidad catastróficas que causaban un gasto excesivo para la familia dejándola empobrecida y sin patrimonio, por lo que se crea este

fondo para poder dar una cobertura a ese tipo de patologías que hacen que el paciente se vea en una situación muy comprometida en cuanto a su bolsillo. Efectivamente el fondo de protección está cubriendo hasta el momento 59 patologías dentro de las cuales se encuentran los cáncer, VIH, enfermedades lisosomales, entre otras enfermedades de este tipo que son muy costosas (Garrigos, 2016).

Gestación

El Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) se incluye en el manual de organización de la Secretaría de Salud en 2003, y consideró la constitución de una reserva denominada Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos (FPGC), destinada a apoyar el financiamiento de la atención de enfermedades de alto costo y que, en consecuencia, provocan gastos catastróficos para los no derechohabientes de seguridad social en Puebla.

Esto en relación con las cifras observadas durante el último trimestre de 2002, cuando el 3.9 por ciento de los hogares del país incurrieron en gastos catastróficos por motivos de salud. Esta situación fue más frecuente en los hogares más pobres, los no asegurados y los residentes en áreas rurales.

Es importante mencionar que además existen hogares que, aunque no incurren en gastos catastróficos, presentan gastos en salud que los pueden empobrecer, es decir, que hacen que crucen la línea de pobreza.

Se estima que en México el 89 por ciento de los recursos se destinan a la prestación de los servicios de salud de primer y segundo niveles de atención médica. El 8 por ciento se destina al pago de tratamientos de padecimientos de alta especialidad y alto costo, que representan un riesgo financiero o gasto catastrófico, que se prevé amortizar mediante el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos (FPGC).

Según Garrigos (2016), el Programa Gastos Catastróficos deriva de lo que es el Seguro Popular (SP), que fue creado como mecanismo de financiamiento por el cual el Estado garantiza el acceso efectivo, oportuno, sin desembolso al momento de utilización y sin discriminación a los servicios médico-quirúrgicos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud. Por lo tanto, el Fondo de Protección de Gastos Catastróficos (FPGC) es una cartera, pues así como se cuenta con el Catálogo Universal de Servicios (Causes) con 285 intervenciones, también el Seguro Médico Siglo XXI, anteriormente conocido como Seguro de una Nueva Generación, otorga la cobertura a todos los menores de cinco años.

La cobertura que tiene el FPGC según Garrigos (2016):

Se refiere a los beneficiarios del Seguro Popular y a los beneficiarios del Fondo de Protección en Salud [que] son todas aquellas personas que están dentro de un padrón que [...] no tienen ningún tipo de seguridad, o sea la población que no tiene ese acercamiento a este tipo de seguridad social y que se le otorga esta cobertura en salud. Hasta el momento tenemos un padrón de 4 millones de afiliados en todo el estado.

Objetivos del programa

El objetivo que persigue el programa es apoyar el financiamiento de atención, principalmente de beneficiarios del Seguro Popular que sufran enfermedades de alto costo o de aquellas que provocan gastos catastróficos, el cual se constituirá y administrará por la Federación en un fondo de reserva, sin límites de anualidad presupuestal, y con las reglas definidas por la Secretaría de Salud (Ley General de Salud, artículo 77 bis 29).

Los recursos para el FPGC serán el 8 por ciento de la suma de la cuota social, de la aportación solidaria federal y de la aportación solidaria estatal (bis-17).

Este fondo es parte del SPSS y busca otorgar servicios médicos de alta especialidad a las personas que no cuentan con seguridad social, y que padecen enfermedades de alto costo que pueden poner en riesgo su vida y patrimonio familiar, mediante la gestión de los servicios de salud a través de la CNPSS.

El FPGC proporciona recursos monetarios a través de un fideicomiso a los prestadores de servicios acreditados mediante convenios firmados de la entidad federativa para atender 61 enfermedades.

Los gastos catastróficos son aquellos que por el costo y los gastos que se derivan de tratamientos y medicamentos son muy altos; debido a su grado de complejidad o especialidad o la baja frecuencia con que ocurren, son enfermedades definidas o priorizadas por el Consejo de Salubridad General, por lo anterior para Garrigos (2016) los objetivos del FPGC son los siguientes:

[...] que el beneficiario pueda tener acceso a la salud y que no tenga un desembolso mayor que pueda ser catastrófico para su familia y su bolsillo. Que el beneficiado sea atendido con integridad, calidez, calidad y de manera integral, ya que por el tipo de padecimiento se requiere que el paciente sea visto de manera integral, por la gran cantidad de estudios que se requieren para integrar un diagnóstico y así poder otorgar el beneficio del FPGC.

Estos objetivos son los impuestos a nivel nacional y de igual forma los estados lo retoman y bajan a las unidades para unificar los criterios de atención para los beneficiarios.

Con la publicidad que se le ha brindado a este programa, la cobertura ha aumentado de forma importante ya que la población se acerca a solicitar este tipo de atención, y de igual forma se captan en las unidades hospitalarias para que el beneficiado lo obtenga.

Estructura

El SPSS es coordinado por el gobierno federal, a través de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, y es operado por los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud (REPS), con el apoyo de los servicios estatales de salud.

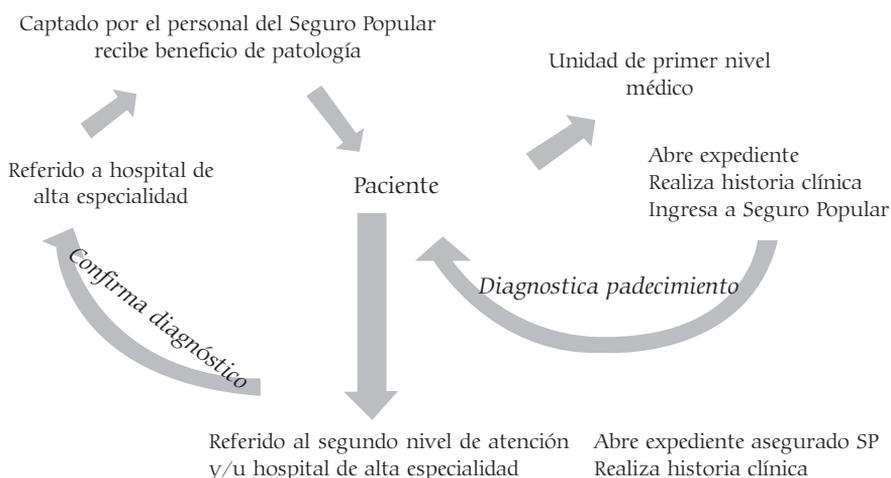
Garrigos (2016) así lo explicó:

Los mecanismos con que cuenta el SPSS para dar acceso a los servicios de salud a sus beneficiarios son: el Catálogo Universal de Servicios de Salud (Causes), el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos (FPGC), la cobertura del Programa Seguro Médico Siglo XXI, el componente de salud del Programa Desarrollo Humano Oportunidad y Fondo de Previsión Presupuestal (FPP).

De esta manera en el estado de Puebla solamente cinco unidades hospitalarias se encuentran acreditadas para recibir recursos del Fondo de Protección para Gastos Catastróficos, éstas son: El Hospital de la Mujer acreditado en cáncer cérvico uterino y la Unidad de Cuidados Intensivos Neonatales; el Hospital General del Sur acreditado en trasplante de córnea; la Unidad de Cuidados Intensivos Neonatales acreditado en infarto agudo al miocardio; la Unidad de Oncología acreditada en linfoma, cáncer de testículo, próstata, cérvico uterino y de mama; y el Hospital del Niño Poblano que cuenta con acreditación en cáncer infantil, linfoma de Hodgkin, leucemias, malformaciones congénitas, trasplante de riñón y de médula ósea.

Para que se otorgue una atención, Garrigos (2016) menciona que el paciente llega a la unidad, y continúa este proceso:

Ilustración 5
DIAGRAMA DE FLUJO DE LA ATENCIÓN MÉDICA HOSPITALARIA



Fuente: Elaboración propia con datos de Garrigos (2016).

La estructura del programa inicia desde el momento en que el o los pacientes se registran en el Seguro Popular. Estos centros de afiliación se encuentran ubicados en diferentes centros de salud y hospitales. Una vez que el paciente se afilió puede solicitar atención en los centros de salud que son las unidades de primer nivel de atención. Ahí, de acuerdo con el catálogo de servicios que otorga el Seguro Popular, se le oferta una serie de atenciones, en las que se realiza un diagnóstico y un tratamiento al paciente. Si éste presenta una patología que no puede ser resuelta en la unidad hospitalaria con atención de especialidades, donde se le puede diagnosticar y ofertar un tratamiento; entonces en el segundo nivel de atención el paciente llega a trabajo social con un documento en el que se hace una descripción breve del motivo por el cual fue referido, y debe presentar una copia del documento de afiliación al Seguro Popular, copia de la credencial de elector para que se le pueda realizar la atención en la unidad (esto es cuando el paciente acude y la consulta no es urgente), se le otorga una fecha para poder ser atendido por el médico especialista que requiere para el padecimiento o, de acuerdo con la nota realizada, se le asignará la consulta.

Una vez estando en la consulta, si hay los medios para poder resolver el padecimiento, se trata ahí mismo en este nivel de atención; pero si el

paciente requiere alguna intervención por parte del FPGC se le otorga atención más especializada: por ejemplo, si desde el primer nivel de atención se realizó un estudio llamado papanicolaou, y este estudio da como resultado alguna malignidad, la paciente es referida a un segundo nivel de atención, ahí se le asigna una consulta con médico especialista, se realiza una serie de estudios y se confirma el diagnóstico según la etapa en la que se encuentre. Entonces el médico notifica el caso al responsable del Seguro Popular, y éste hace lo mismo a fin de que se genere el recurso para la unidad. De no poder resolver el problema ahí, la paciente es referida a la Unidad de Oncología donde se le ofrece quimio y radioterapia, así como el seguimiento para el padecimiento.

El control y el seguimiento del caso se realizan por la parte médica y del responsable de Seguro Popular; mientras que en forma anual se hace el pago (en realidad se paga a la Secretaría de Salud y ésta a su vez adjudica el monto necesario para la unidad).

Por otra parte, cuando un paciente requiere atención de urgencia acude a la unidad de salud, se solicita al familiar la póliza del Seguro Popular del asegurado para que continúe el proceso de atención, y si se diagnostica una enfermedad que esté en el catálogo del FPGC se avisa al gestor de Seguro Popular para que el familiar realice una serie de trámites y se considere dentro del Fondo de Gastos Catastróficos en Salud, y de esta manera no realice ningún gasto.

De igual forma, es importante mencionar que los Servicios de Salud del estado de Puebla cuentan con un primer nivel de atención que está integrado por centros de salud, donde se inicia el proceso de revisión de los pacientes, ya que es el primer contacto que éstos tienen con los servicios de salud. Una vez que el paciente ha sido afiliado y acude a solicitar la atención, en los hospitales generales se presenta con un médico especialista y en una infraestructura con más tecnología. Si en este nivel tampoco se puede resolver su padecimiento, entonces se refiere a un tercer nivel, donde se le proporcionará la atención y se resolverá su padecimiento.

Garrigos (2016) menciona que el estado sólo cuenta con cinco unidades que están acreditadas por el FPGC y son:

El Hospital de la Mujer, el cual se encuentra con acreditación en cáncer cérvico uterino, y de igual forma la Unidad de Cuidados Intensivos Neonatales con enfermedades respiratorias.

El Hospital General del Sur que cuenta con la acreditación en trasplantes de córnea, así como la Unidad de Cuidados Intensivos Neonatales

para problemas respiratorios y también tiene la acreditación para infarto agudo al miocardio.

El Hospital General del Norte también cuenta con la acreditación de infarto agudo al miocardio, cáncer de mama, igual que la Unidad de Cuidados Intensivos Neonatales, paro respiratorio y cáncer de mama de células monoclonales (es un anticuerpo de la proteína HER2 y reduce la agresividad del cáncer de mama).

La Unidad de Oncología tiene la acreditación para cáncer de linfoma (tumor maligno de ganglios linfáticos), cáncer de testículo, próstata, igual para cáncer cérvico-uterino y de mama y cáncer de mama de células monoclonales.

El Hospital del Niño Poblano cuenta con la acreditación en linfoma de Hodgkin (es un cáncer que comienza en las células llamadas linfocitos, el cual es parte del sistema inmunológico del cuerpo. Los linfocitos se encuentran en los ganglios linfáticos y en otros tejidos linfáticos tal como el bazo o la médula ósea) y malformaciones. El paciente tiene que renovar sus acreditaciones ya que es un hospital que se remodeló y se amplió, y por esa razón se debe volver a acreditar en cuatro procesos quirúrgicos y en trasplantes de médula ósea.

Éstas son las cinco unidades con las que cuenta el estado para hacer frente a los gastos catastróficos.

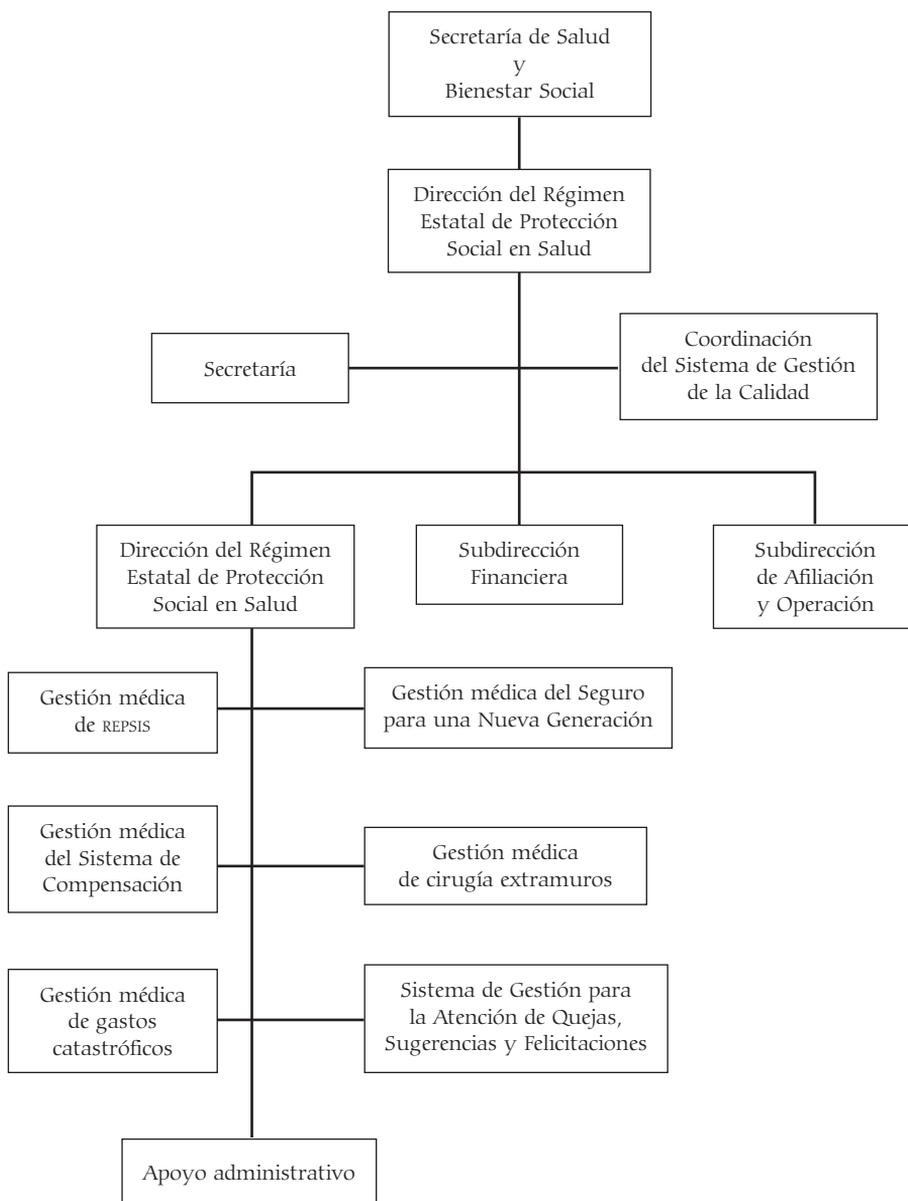
Garrigos (2016) comenta que cuando un paciente necesita del Programa de Gastos Catastróficos, el procedimiento es el siguiente:

El paciente que acude a la unidad de salud es captado por el médico de la unidad, se capturan los datos en una plataforma, la cual opera a nivel nacional (aquí las entidades federativas no tienen ninguna injerencia), y el caso es revisado y validado por la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, que es el Seguro Popular nacional.

Garrigos (2016) apunta que la comisión requiere de cierta información que se encuentra en la plataforma digital y es la siguiente: fecha en que se hizo el diagnóstico y de inicio del tratamiento, resumen clínico de los estudios que se han realizado, así como la confirmación del padecimiento a través de biopsia o los estudios específicos.

Posteriormente, la comisión realiza un análisis de estos casos que se suben a la plataforma, y después la comisión estatal es citada para que se realice una revisión para confirmar la congruencia diagnóstica y así no tener errores o que se capturen en la plataforma casos que no son o que lleven errores de transcripción. En fin, se trata de validar el caso.

Ilustración 6
ESTRUCTURA JERÁRQUICA DEL PROGRAMA DE GASTOS CATASTRÓFICOS



Fuente: Elaboración propia con información de Garrigos (2016).

Garrigos (2016) señaló que ésta es la forma en la que se trabaja y se lleva a cabo la atención de acuerdo con el procedimiento; también mencionó que no hay un tope de casos que se suban a la plataforma, pues existe un tabulador específico para cada una de las enfermedades.

De igual forma se hace un seguimiento de cada una de las enfermedades y se valora la continuidad del apoyo para que el paciente no haga ningún gasto. Por ejemplo, para cáncer cérvico-uterino se tiene un seguimiento por cinco años, durante los cuales la usuaria no va a realizar ningún gasto. Sin embargo, si la paciente requiere de más tiempo de tratamiento, la unidad médica tendrá que dar aviso a la comisión que aún no ha revertido el problema; la comisión realiza un análisis solicitando los estudios que se le han realizado a la paciente, y ésta nuevamente autoriza un periodo adicional por cinco años para continuar el tratamiento.

La forma en la que funciona el programa y cómo se realiza el procedimiento para solicitud de recursos se puede ver en la ilustración 6.

Implementación

El FPGC consiste, según Garrigos (2016), en buscar que los usuarios no se queden sin sus bienes, y que no gasten su poco o mucho patrimonio cuando se presenta una enfermedad catastrófica, así como para otorgarles toda la atención necesaria ante esta problemática, cubriendo al máximo los gastos a través de los hospitales afiliados al FPGC.

Esto se logra cuando se detecta una enfermedad desde el primer nivel de atención, ya que en la gran mayoría de casos es ahí donde se detectan estos padecimientos, realizando la referencia a un segundo nivel en el que se cuenta con dos estrategias:

1. Se realiza una batería de estudios, y si este nivel considera no contar con la infraestructura para poder otorgar la atención al paciente, se refiere a un tercer nivel ya con una serie de estudios realizados para continuar su atención; esto considerando el catálogo de padecimientos que se encuentran en el FPGC.
2. En caso de que se trate de un menor y de no contar con la infraestructura adecuada, se refiere directamente al Hospital para el Niño Poblano a fin de que se le atienda en forma rápida y oportuna, en relación con los padecimientos que están considerados en el FPGC.

El FPGC cuenta con un tabulador que es pagado a la unidad médica que otorgó la atención. A continuación se presenta el tabulador por patología y de acuerdo con el tratamiento que se prescriba al paciente.

Redes de servicios de salud

El funcionamiento de las redes de salud está de acuerdo con el manual de operación, y éste estipula dos formas:

1. El primer contacto se tiene en el primer nivel de atención, en el que el usuario solicita la intervención. El médico diagnostica, y al no tener resolución, lo deriva a un segundo nivel en el que pueda ser atendido el usuario y que esté acreditado por el FPGC. Si se cuenta con la infraestructura se atiende en este nivel, pero si no, se refiere a uno con mayor capacidad resolutive.
2. Cuando el paciente acuda a las unidades de segundo nivel e ingrese por urgencias debido a alguna complicación que pueda presentar como resultado de la patología que en su momento desconocía, o que ya conocía y que por alguna razón se complica.

Garrigos (2016) menciona que la garantía de la prestación de servicios de salud para los afiliados del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) consiste en recibir el conjunto de atenciones incluidas en Causas, y acceder de manera efectiva, oportuna, con calidad, sin desembolso al momento de su utilización y sin discriminación a dichos servicios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud, en las unidades médicas que conforman la Red de Prestadores de Servicios, sin importar su lugar de origen e independientemente de su condición social, política y económica. El FPGC, según Garrigos (2016), da cobertura a 61 enfermedades, y en 2016 se incluyeron dos patologías más, que son el cáncer de células epiteliales y el síndrome de Turner, las cuales se atienden en los cinco hospitales que están acreditados.

En el estado de Puebla se brinda la atención a través de: el Hospital General del Sur, Hospital General del Norte, Hospital de la Mujer, Hospital de Cholula y Hospital para el Niño Poblano, los cuales brindan atención a una parte de las 61 especialidades con las que se cuenta, pues no todas

otorgan las 61 atenciones del catálogo, debido a que no todas tienen la misma infraestructura.

Tabla 20
INTERVENCIONES DEL FONDO DE PROTECCIÓN
CONTRA GASTOS CATASTRÓFICOS

<i>Núm.</i>	<i>Patología</i>	<i>Unidad hospitalaria acreditada</i>
1	Cáncer durante la infancia y la adolescencia	Hospital del Niño Poblano Hospital Ángeles de Puebla
2	Trasplante de médula ósea < 18 años	Hospital del Niño Poblano
3	Cáncer cérvico-uterino	Unidad de Oncología Hospital de la Mujer
4	Cáncer testicular	Unidad de Oncología
5	VIH	Hospital General "Doctor Eduardo Vázquez Navarro" (Capasits)
6	Trasplante de córnea	Hospital General "Doctor Eduardo Vázquez Navarro"
7	Insuficiencia respiratoria, prematuridad y sepsis (UCIN)	Hospital General Zona Norte Hospital General "Doctor Eduardo Vázquez Navarro" Hospital de la Mujer Cruz Roja Mexicana Delegación Puebla
8	Trastornos quirúrgicos congénitos y adquiridos	Hospital del Niño Poblano
9	Enfermedad lisosomal	Hospital del Niño Poblano
10	Hemofilia	Hospital del Niño Poblano
11	Cáncer de mama	Unidad de Oncología Hospital General del Norte
12	Cáncer de próstata	Unidad de Oncología
13	Infarto agudo al miocardio	Hospital General del Norte Hospital General "Doctor Eduardo Vázquez Navarro"
14	Linfoma no Hodgkin	Unidad de Oncología
15	Cáncer de ovario epitelial	Por acreditar
16	Síndrome de Turner	Por acreditar

Fuente: Elaboración propia con datos de Garrigos (2016).

Difusión

El FPGC fue creado a fin de apoyar el financiamiento para la atención de los beneficiarios del SPSS que sufran enfermedades de alto costo de las que provocan gastos catastróficos.

El Fondo de Gastos Catastróficos complementa el Catálogo Universal de Servicios de Salud (Causes), junto con las intervenciones del Seguro Médico Siglo XXI (SMSXXI), que en su conjunto forman las prestaciones médicas que oferta el Seguro Popular a sus beneficiarios.

Lo anterior garantizará que la población afiliada quede cubierta ante la posibilidad de presentar padecimientos de los que generan gastos de alto impacto económico en cualquier lugar del territorio nacional.

Por tal motivo, la difusión es muy importante para que la sociedad esté enterada de los beneficios que les ofrece esta cartera que es a través del Seguro Popular.

Según Garrigos (2016):

La difusión que se da al programa es a nivel nacional pues es un programa federal y de ahí llega hacia las entidades federativas y desde ahí se difunde. Sin embargo, a nivel estatal este gobierno le ha dado gran difusión y ha ampliado la cobertura de afiliación con la difusión pues se cuenta con un padrón de 4 millones de afiliados y esto es gracias a la difusión que el estado dio al programa.

Garrigos (2016) menciona también que se difunde la información a través de carteles, folletos, pancartas, etcétera, que se colocan en los centros de salud en las áreas donde se encuentra el personal que da información sobre el Seguro Popular, e inclusive en los centros de afiliación se les entregan folletos informativos.

Participación

Se realiza a través del personal que está en las unidades de salud, quienes informan a los usuarios de los derechos y obligaciones que se adquieren al ingresar al Seguro Popular. Otras instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y los hospitales Sedena, etcétera, no están participando, pues este programa es para personas que no cuentan con seguridad social.

El DIF tiene una participación de orientación a las personas para que se afilien al Seguro Popular, y en algunas unidades del DIF se encuentran afiliadores. Éstos refieren también a las unidades hospitalarias cuando un usuario lo requiere.

Sin embargo, si algunos hospitales privados, la Cruz Roja y el Hospital Universitario desean otorgar atención a usuarios del Seguro Popular se puede hacer siempre y cuando se acrediten y el FPGC les pague las acciones realizadas. En el estado, la Cruz Roja está incluida en atención del

embarazo; mientras el Hospital Universitario está por acreditar algunas acciones.

Toma de decisiones

La toma de decisiones se realiza a través del Consejo Nacional, el cual determina el tabulador de precios y establece qué padecimientos ingresan. De igual forma, Garrigos (2016) comenta que esta toma de decisiones se hace a través de estudios, análisis estadísticos de la morbilidad con diferentes instancias, con la finalidad de verificar cuáles son los procedimientos que están afectando a la población, y que requiere ser ingresada al Seguro Popular y por supuesto al FPGC.

En el estado no se toma ninguna decisión respecto al funcionamiento u operación del programa. Garrigos (2016) señaló que sólo se realiza un análisis de la información y ésta se envía al ámbito nacional.

Conflictos

Los conflictos que pueden surgir con los usuarios suceden cuando reportan a través del teléfono rojo una falta de atención, debido a que consideran que tienen derecho a cualquier servicio médico y que todo es gratuito. Esto se presenta debido a que los usuarios no leen la carta de derechos, lo cual genera este tipo de problemas.

Según Garrigos (2016):

Otro tipo de problemática es cuando los equipos no funcionan en las unidades de atención y se debe subrogar el servicio, y hay que trasladar al paciente a otra unidad diagnóstica para que se realice el estudio requerido.

Una gran parte de los conflictos surgen debido a la desinformación que se tiene por parte del usuario, ya que cuando se afilia se le entrega una carta en la que se señala a qué tiene derecho; pero si el usuario no la lee se generan problemas en la atención.

También surgen conflictos cuando el usuario aún tiene que seguir en tratamiento o no ha remitido su padecimiento, pues mientras la atención continúa se debe hacer mucho trámite para que se vuelva a activar el seguimiento.

Otro problema que se presenta a menudo es cuando el médico requiere un medicamento que no está incluido en el Seguro Popular y el familiar lo debe comprar, entonces surgen los conflictos, pues el usuario se queja de la mala atención y del gasto que está realizando.

De igual forma, cuando se solicita algún estudio o prótesis por el médico, y que no están incluidos en los catálogos del FPGC, se le informa al familiar que se debe realizar este estudio pero no lo cubre el FPGC; entonces surgen los conflictos y de forma importante, pues hay una serie de quejas que no es posible resolver, o en ocasiones se plantea la problemática ante la autoridad estatal y se considera si se puede apoyar al usuario.

En general los conflictos surgen, según Garrigos (2016):

Porque el usuario no lee la carta a qué tiene derecho y las limitantes que tiene. Una medida para disminuir un poco la situación es que se informe a los usuarios al momento de afiliarse cuáles son sus derechos, esto ayuda un poco, pero no en la totalidad.

Garrigos (2016) comentó que:

Los recursos destinados a cada patología hacen que se cubra en la totalidad la atención del usuario, sin embargo, surgen conflictos por la falta de material que en apariencia tienen garantizados para que no falten, sin embargo, existen carencias.

De igual forma la infraestructura es otro de los aspectos que generan problemas. Las unidades tienen mucha demanda, y esto genera conflicto por la falta de atención pronta para los usuarios, causando diferimiento en la consulta y en la atención.

Recursos para operar

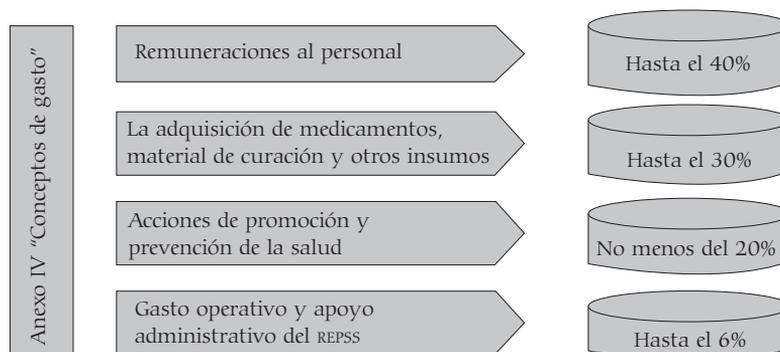
Los recursos gubernamentales aportados para la operación financiera del sistema (CS, ASF y ASE) son ejercidos de la siguiente forma:

1. El 89 por ciento por las entidades federativas en la prestación de los servicios de salud que se encuentran contenidos en el Causas.
2. El 8 por ciento se canaliza al Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos (FPGC) para cubrir el tratamiento de padecimientos de alta

especialidad y alto costo que representan un riesgo financiero para la economía de las familias.

3. El 3 por ciento se transfiere al Fondo de Previsión Presupuestal (FPP), que se destina de la siguiente forma: dos terceras partes para atender necesidades de infraestructura y equipamiento de unidades médicas de atención primaria y de especialidades básicas en zonas de mayor marginación social, y una tercera parte para cubrir las diferencias imprevistas en la demanda de servicios esenciales en el nivel estatal, y como garantía ante el eventual incumplimiento de pago por la prestación interestatal de servicios de salud.

Ilustración 7
EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2014,
ARTÍCULO 37 INCISO A, FRACCIÓN IV, SUBINCISO A



Fuente: Elaboración propia con base en información del Fondo de Protección Contra Gastos Catastróficos (2016).

Tabla 21
PERSONAS ATENDIDAS DE 2008 A 2011 EN EL ESTADO DE PUEBLA

	2008		2009		2010		2011	
	Personas atendidas	Monto devengado	Personas atendidas	Monto devengado	Personas atendidas	Monto devengado	Personas atendidas	Monto devengado
CACU	140	6.9	118	6.34	298	8.17	115	1.16
Cama	133	27.6	143	29.66	328	28.81	185	18.24
UCIN	1,190	46.6	1,008	41.28	927	39.82	898	36.00
UCIN Sepsis	90	19.5	77	16.97	214	27.69	125	14.29
Catarata	1,028	3.9	607	2.57	278	2	380	3.43
Quimioterapia	271	18.1	276	19.3	320	25.6	174	9.65
Otras	6	0.8	18	2.39	25	3.08	-	-

Fuente: Elaboración propia con base en información del Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos (2016).

Tabla 22
 MONTO DE RECURSO ECONÓMICO APROBADO POR PADECIMIENTO

<i>Grupo</i>	<i>Categoría</i>	<i>Techo financiero por caso</i>
Cuidados intensivos neonatales	Prematurez	44,401
Cuidados intensivos neonatales	Prematurez/dificultad respiratoria/sepsis	48,406
Cataratas	Técnica facoemulsificación	7,536
Catarata congénita	Facoemulsificación	11,672
Trasplante autólogo (médula ósea)	Trasplante	267,869
	Hospitalización postrasplante	380,293
Trasplante alogénico (médula ósea)	Trasplante	305,589
	Enfermedad injerto contra huésped (rechazo)	31,956
	Hospitalización postrasplante	380,293
Trasplante de córnea	Trasplante	11,960
	Malformaciones congénitas cardíacas	100,743
	Atresia de esófago	53,453
	Onfalocele	57,967
	Gastrosquisis	57,967
	Atresia/estenosis duodenal	40,794
	Atresia intestinal	40,794
	Atresia anal	48,473
	Ureter retrocavo	27,135
	Meato ectópico	39,272
	Estenosis ureteral	39,272
	Ureterocele	39,272
	Extrofia vesical	39,272
	Hipospadias/epispadias	19,700
	Estenosis ureteral	19,700
	Ureterocele	39,272
	Extrofia vesical	39,272
Malformaciones congénitas	Hipospadias/episadias	19,700
	Estenosis ureteral	19,700
	Estenosis de meato ureteral	19,700
	Espina bífida	68,719
	Diagnóstico (estudios de laboratorio)	3,434
	Tratamiento (tipo a)	111,318
	Tratamiento (tipo b)	94,039
	Enfermedad de von Willebrand (respondedores a desmopresina)	3,616
	Enfermedad de von Willebrand (no respondedores a desmopresina)	2,583
	Confirmación diagnóstica	8,499
	Seguimiento y control	831
	Caso	3,402
	Externa	7,500
	Braquiterapia	10,000
	Cono cervical con asa térmica. Traquelectomía, histerectomía total tipo I, II o III	13,968
	Exenteración	30,241

<i>Grupo</i>	<i>Categoría</i>	<i>Techo financiero por caso</i>
	Ib2, IIa2, IIb, IIIa y IIIb	18,686
	IVA y IVB	37,743
	Post quimio-radio	43,335
	Post quirúrgica	31,754
Carcinoma neuroendocrino y de células claras de cérvix		25,035
	Primero y segundo años	6,881
Seguimiento anual	Tercero, cuarto y quinto años	5,325
	Infarto agudo al miocardio	
Tratamiento médico general	Diagnóstico	9,708
Reperusión	Farmacología	9,989
	Mecánica	33,771
Seguimiento en instituciones de segundo nivel	Intervención	14,082
Seguimiento en instituciones de tercer nivel	Intervención	2,278
<i>Enfermedades lisosomales</i>		
Enfermedades de Gaucher I y II	Tratamiento	Pago por facturación
Enfermedad de Fabry	Tratamiento	Pago por facturación
Mucopolisacaridosis I, II y VI	Tratamiento	Pago por facturación

Fuente: Elaboración propia con base en información del Fondo de Protección Contra Gastos Catastróficos (2016).

Evaluación de resultados

La evaluación de resultados del FPGC se realiza a través de porcentajes y se manejan indicadores internos, pero no se realiza en el orden federal, sino sólo en el orden local, y únicamente se contrasta el porcentaje de casos registrados contra el porcentaje de casos validados para cada una de las intervenciones.

Esto se realiza así debido a que en ocasiones los casos que se suben a la plataforma no son validados en el orden federal, ya sea por expediente incompleto o porque se considera que no cumple con los requisitos, entonces se le pide al médico que rectifique el o los casos y lo que esto pueda generar:

1. Que el paciente reciba la atención como debe ser con gratuidad.
2. Que se realice una aportación más para el estado ya que, como se mencionó anteriormente, por cada caso se paga al estado de acuerdo con el tabulador vigente.

Por otra parte, Garrigos (2016) comenta que les sirve de monitoreo interno para ver qué fallas se tienen y atenderlas con el personal médico. Por ello para el FPGC es importante este monitoreo.

De igual forma, la Federación realiza una evaluación anual en la que se informa el total de casos atendidos por cada una de las intervenciones, así como también indica el monto que se destinó al estado y la forma en que se detectan los casos. Se da un panorama general por entidad, el cual se presenta en gráficas y en tablas.

Tabla 23
MUERTES IDENTIFICADAS EN EL EXPEDIENTE Y DURANTE
EL SEGUIMIENTO ACTIVO REALIZADO POR EL FPGC

	<i>Leucemia linfoblástica aguda</i>		<i>Cérvico uterino</i>		<i>Cáncer de mama</i>	
	<i>núm.</i>	<i>%</i>	<i>núm.</i>	<i>%</i>	<i>núm.</i>	<i>%</i>
Expediente	105	82.0	19	22.6	29	38.6
Visitas	5	3.9	5	6.0	5	6.6
Llamadas y otros medios	18	14.1	60	71.4	42	55.3
Total	128		84		76	

Fuente: Elaboración propia con base en información del Fondo de Protección Contra Gastos Catastróficos (2016).

Garrigos (2016) mencionó que este seguimiento es importante para el estado de Puebla, porque brinda áreas de oportunidad a fin de continuar trabajando en favor de la gente que más lo necesita. Las áreas de oportunidad son:

Tabla 24

<i>Problemas</i>	<i>Mejoras</i>	<i>Ámbitos</i>
Fallas en el diagnóstico temprano	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de la detección temprana. • Mejora de la disponibilidad de insumos para procedimientos de diagnóstico. • Mejora de la coordinación para la referencia de casos sospechosos y confirmados. 	<ul style="list-style-type: none"> • CRAE OPD • CRAE SESA • Estatal
Dificultades para la notificación	<ul style="list-style-type: none"> • Implementación de controles de calidad para evitar errores en el SIGGC. • Información con oportunidad sobre fallas en el sistema para ampliar la captura. • Definición de rutas para la solución de problemas. • Mejoramiento de capacidades institucionales para el fortalecimiento de la oferta de servicios mediante la acreditación de SESA/OPD. 	<ul style="list-style-type: none"> • CRAE OPD • CRAE SESA • Estatal

<i>Problemas</i>	<i>Mejoras</i>	<i>Ámbitos</i>
Problemas para la validación	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor claridad sobre el manejo de los sistemas de información utilizados, como el SIGGC. • Sistematización del modelo de gestión para una mayor integralidad y operatividad. 	<ul style="list-style-type: none"> • CRAE OPD • CRAE SESA • CNPSS
Cumplimiento de requisitos para la transferencia	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor comprensión del sistema y del rol de la información. • El incentivo del FPGC son los fondos y su gestión. • La disponibilidad de un piso financiero es esencial para la demanda interna de servicios en los CRAE. • La designación y capacitación de recursos humanos en cuestiones médicas y administrativas ha sido clave para la calidad de los procesos. • El pago por procedimiento complica el seguimiento, deben agilizarse los trámites. • Los tabuladores deben actualizarse. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estatal • Federal
Tiempo entre notificación y reembolso	<ul style="list-style-type: none"> • Preferencia por el caso completo. • Mejorar manejo de fondos para la protección financiera y la continuidad de la atención. • Verificar fondos y procedimientos. • Explorar el comportamiento de los fondos. 	<ul style="list-style-type: none"> • CRAE OPD • CRAE SESA • Estatal • Federal

Fuente: Elaboración propia con base en información del Fondo de Protección Contra Gastos Catastróficos (2016).

Éstas son fallas que la Federación ha detectado, y en el estado de Puebla se trabaja para que disminuyan. Así es como se realiza la evaluación a nivel federal y el estado lo pone en práctica.

Según Garrigos (2016), las evaluaciones que se realizan en el FPGC son interna y externa. La interna se lleva a cabo a nivel estatal por cada una de las unidades que se encuentran acreditadas por el fondo. El FPGC se evalúa en el estado a través de porcentajes de cumplimiento.

De acuerdo con Garrigos (2016), la evaluación se realiza a través del registro de casos que se suben a plataforma, en cada una de las intervenciones que se contabilizan en el fondo y de las realizadas en el estado. El conteo es por unidad hospitalaria y por patología de los pacientes que se encuentran en la plataforma, y se aplica el indicador.

Número de personas tratadas/número de personas en sistema x 100

Garrigos (2016) apunta que esta evaluación se realiza de forma mensual y después anual. Asimismo, mensualmente se debe cumplir con el indicador de todos los pacientes que se encuentren en plataforma y que deben

ser tratados. Sin embargo, cuando esto no sucede, se solicita a la unidad que se verifique el caso y que mencione las causas por las cuales no coincide el indicador.

Garrigos (2016) comenta que la información se solicita a la unidad, pues los pacientes y los expedientes están ahí. Así, a través de las unidades se informa la situación de los pacientes. Para ello se envía un reporte informando lo siguiente en relación con los afiliados:

- a) Si el paciente abandonó el tratamiento.
- b) Si el paciente falleció.
- c) Si el paciente migró.

Garrigos (2016) señala que cada unidad debe realizar la misma rutina, ya que se debe homologar la información entre las unidades y el estado. Eso es en cuanto a evaluación interna.

Asimismo, comentó que también se realiza una evaluación externa, la cual se efectúa por parte del sector a nivel federal a través de un monitoreo del funcionamiento del programa, y hace análisis de componentes de impacto de la intervención: análisis de sobrevivencia, evaluación del estatus vital de los pacientes que recibieron atención en alguna de estas enfermedades: cáncer de mama, cáncer cérvico-uterino y leucemia linfoblástica aguda. De igual forma se realiza el análisis del componente financiero: se evalúa costo-efectividad del cáncer de mama, así como la determinación de la razón costo-efectividad y promedio de la atención del cáncer de mama por etapa clínica.

En este sentido, también se realiza un análisis financiero y de costo-efectividad, así como del financiamiento de enfermedades. A través del FPGC se expresa el crecimiento de los recursos transferidos, fluctuando cada año, pero con una tendencia global creciente. Por ejemplo, para el tratamiento de recursos durante el periodo, se encontró que es más el costo-efectivo al tratar a una paciente con cáncer de mama en etapas iniciales, cuando hay un mayor porcentaje de sobrevivencia y más años de vida se ganan.

Por último, Garrigos (2016) presenta un análisis general de la situación y de las problemáticas encontradas en la atención de los pacientes. Por ejemplo, se encontró que los problemas que se identificaron como barreras para la atención continua son cinco: fallas en el diagnóstico temprano, dificultades para la notificación, problemas para la validación,

cumplimiento de requisitos para la transferencia, y tiempo entre notificación y reembolso.

Además, Garrigos (2016) menciona que el hecho de que la Federación los retroalimiente son áreas de oportunidad para que el FPGC mejore la atención de los servicios ofertados. De igual forma asegura que estas evaluaciones son entregadas al personal que se encuentra en cada unidad médica, con la finalidad de que sirvan de autoevaluación, y para que estén al pendiente de los pacientes. Por lo tanto, considera que es una evaluación continua la que se realiza; por un lado la interna y por otro la externa, ya que las dos son de gran importancia para mejorar los indicadores.

Conclusiones

El Fondo de Protección para Gastos Catastróficos inició operaciones en 2004 a nivel federal y en el estado de Puebla con cuatro intervenciones; para 2006 ascendió a 11; en 2007 era de 34, y en 2010 fue de 49. En enero de 2011 se incluyeron siete más para llegar a 56, y en octubre de ese mismo año se incluyó cáncer de próstata. Para 2012 el total de intervenciones cubiertas ascendió a 61, pues se habían adicionado el trasplante de riñón en menores de 18 años, hepatitis C, tumor maligno de ovario y cáncer colorrectal. Sin embargo, por disposición del CSG, la cirugía de cataratas en adultos y en niños se reclasificaron y pasaron a formar parte del otro programa y del Seguro Médico Siglo XXI, respectivamente, quedando el catálogo del FPGC con 59 intervenciones cubiertas en 2013. Para 2016 se han incluido 61 intervenciones dentro del fondo.

Este programa fue creado para evitar gastos catastróficos en la población, sin embargo, al realizar un análisis del programa, se mostró que no se cumple con las premisas que señala el enfoque de política pública, ya que la toma de decisiones se da en forma vertical, o sea de arriba hacia abajo, pues quienes incorporaron el programa a la agenda y aquellos que realizaron el diseño y la evaluación son funcionarios públicos de nivel federal, y ellos son los que toman las decisiones que consideran adecuadas, basándose en ocasiones en su propio criterio y sin considerar a otros actores.

Esto contraviene uno de los supuestos del enfoque de políticas públicas, el cual establece que se deben abrir espacios para poder tener un abanico de opiniones por parte del personal que hace posible la operación de programa, así como de los mismos beneficiados; de modo tal que lo que se logra con la participación es que la toma de decisiones se aplique en

forma horizontal y a quien realmente van dirigidas las políticas. Por lo que en este apartado el programa no cumple con las expectativas del enfoque de políticas públicas.

Cuando se implementa este programa, el personal que lo estaba operando carecía de capacitación, incluso el personal médico, y por tal motivo se presentaba una serie de problemas entre los cuales se pueden señalar que la inclusión de los casos en la plataforma era muy difícil. Asimismo, cuando se realizaba una revisión de los casos, éstos se regresaban a las unidades por carecer de documentación, lo que retrasaba la asignación del recurso de entre seis y ocho meses, ya que primero se hacía una validación a nivel estado y posteriormente a nivel federal. Esto traía como consecuencia que las unidades trabajaran con recursos limitados para los usuarios; además no se transparentaban los recursos, se realizan evaluaciones y se establecen tablas de control en las que se determina el monto de pago por cada padecimiento.

Sin embargo, la información respecto del monto total devengado por cada estado no se reporta, el recurso llega a Secretaría de Salud a través de la Secretaría de Finanzas, y ésta es la que reasigna los recursos, los cuales se distribuyen en forma equitativa entre todas las unidades, aunque no estén consideradas como parte del Seguro Popular; lo que hace que los recursos con los que se trabaja en las unidades que sí cuentan con el Fondo de Protección para Gastos Catastróficos reciban un recorte importante en la asignación del recurso.

Un punto importante se refiere a las evaluaciones que se realizan de manera periódica, pues en la mayoría de los casos son de carácter externo y se realizan por diferentes instituciones. Sin embargo, mucha de esta información desafortunadamente no llega a los usuarios, quienes son los beneficiarios del programa.

En el Fondo de Protección de Gastos Catastróficos en el estado de Puebla no hubo participación de las ONG ni ciudadana para la implementación del programa, a fin de incorporar el problema a la agenda. No obstante una de las premisas del enfoque es resolver problemas que atañen a la población, y éste es un principio que atiende dicho programa, ya que una de las necesidades más sentidas es precisamente la salud de la población, aunque tiene algunas críticas en cuanto a los criterios de inclusión de patologías por parte de la población.

Cabe señalar que esta decisión la toman los médicos especialistas quienes, con base en datos generados por instituciones de reconocido prestigio,

proponen la inclusión de enfermedades al catálogo del Fondo de Protección sobre Gastos Catastróficos. Pero en el que se consideran las principales causas de morbilidad y mortalidad del país. Pero se pudieron observar algunos errores en cuanto a incluir alguna patología que se considera de muy baja incidencia, así como enfermedades lisosomales que se presenta una entre cada 100,000 habitantes. No obstante en general se cumple con el objetivo de proteger a la población más vulnerable de caer en una situación de pobreza debido a un problema de salud que le pueda generar un gasto catastrófico que ponga en peligro su patrimonio.

El programa del Fondo de Protección para Gastos Catastróficos es de carácter federal, por lo que el estado de Puebla no puede participar en las etapas de incorporación ni de diseño, debido a que no cuenta con los mecanismos ni la autoridad para que se le permita participar; además de que los funcionarios responsables de estas etapas no están interesados en esta participación. Sin embargo, cumple con su objetivo y coadyuva a resolver demandas de la población en materia de salud.

Fuentes consultadas

Ley General de Salud (2018).

Reglamento de la Ley General de Salud (2017).

Reglas de Operación del Fondo de Protección de Gastos Catastróficos, Secretaría de Salud (2016).

Fuente oral

GARRIGOS, Elena (2016). Médica, responsable del programa Gastos Catastróficos en Salud en el estado de Puebla, entrevista a profundidad, realizada en febrero.

Índice

Prólogo	
<i>José Luis Méndez</i>	5
Estudio introductorio	
<i>Miriam Fonseca López</i>	7
Primera parte	
POLÍTICA PÚBLICA Y DESARROLLO	
Innovación y vinculación para el desarrollo del sector agropecuario. México y su política pública	
<i>Antonio Galván Vera, Francisco García Fernández, José Antonio Serna Hinojosa</i>	29
Instituciones para el diseño de políticas públicas. Un análisis del sector de hidrocarburos en el noreste de Tamaulipas	
<i>Mariana Trejo Sánchez</i>	65
La política turística, una básica aproximación conceptual y su relación con la estrategia “Hidalgo Mágico”	
<i>Edgar Manuel Castillo Flores</i>	81
Las políticas públicas del desarrollo en la Cuarta Transformación	
<i>Ignacio Marcelino López Sandoval Marlene Martínez Leal</i>	97

Segunda parte
POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL

La política de invernaderos en Zacatecas <i>José Luis Hernández Suárez</i>	119
Análisis del Programa de Gastos Catastróficos en Salud implementado en Puebla desde la perspectiva de política pública <i>Francisco José Rodríguez Escobedo</i>	137

El proceso editorial de la obra
Políticas públicas sociales para el desarrollo en México.
Estudios nacionales y subnacionales
se terminó en la Ciudad de México durante el mes
de septiembre del año 2021. La edición impresa sobre papel
de fabricación ecológica con *bulk* a 80 gramos
estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica
de la casa editora.



ISBN 978-607-524-447-1

En México, desde los años ochenta, la disciplina de políticas públicas se ha institucionalizado a través de diversos medios, entre ellos, la organización gremial de quienes la estudian. Los trabajos aquí presentados se enmarcan en este tipo de mecanismos y constituyen un aporte a la discusión de la política social y para el desarrollo, en términos del uso de enfoques propios de la disciplina, así como de sus hallazgos.

Los temas que se abordan en este libro fueron considerados como relevantes en el contexto de la nueva administración federal (2018–2024), que ha privilegiado la política social como estrategia de gobierno, con el objetivo de abonar al conocimiento y al análisis de problemas públicos persistentes como la desigualdad social y la falta de crecimiento económico de este país, por medio del estudio de políticas públicas concretas.

