

Alcances de las políticas públicas y programas de fomento productivo sustentable en la región VI, Estado de México, discursos y realidades

Autores: David Iglesias Piña, Fermín Carreño Meléndez

Resumen

En términos productivos, las políticas y programas públicos deben contribuir al fomento de las actividades económicas como la floricultura, cuyos recursos busca crear un sistema productivo sustentable para mejorar la productividad, la calidad de los bienes producidos, ampliar y diversificar los mercados, mejorar los procesos de producción, generar investigación, capitalizar el sector, entre otros. Sin embargo, cuando no se cuenta con un sistema burocrático eficaz, se generan múltiples inconsistencias que vulneran la viabilidad y alcances de dichos lineamientos públicos, convirtiéndolo en una actividad insustentable.

Este ambiente de actuación pública y productiva es la que se presenta en la región VI, Estado de México, cuyo potencial florícola le ha merecido el reconocimiento como uno de los corredores florícolas más importantes a nivel nacional. Sin embargo, la intervención estatal en los últimos diez años, no ha terminado de impulsar tal actividad.

El objetivo de esta trabajo es resaltar las diferentes políticas y programas públicos que el estado ha tratado de implementar para fomentar las actividades productivas desde una perspectiva sustentable en la región sur del Estado de México, evidenciando los logros y limitaciones.

Las evidencias plasmadas se obtuvieron en campo, a través de la interacción directa con productores y comercializadores de los 15 municipios que integran la región en comento. Los resultados y conclusiones arrojan que la carencia de infraestructura productiva, de recursos humanos especializados, ausencia de investigación y desarrollo tecnológico, limitaciones a la integración productiva, y la creciente presión ambiental, son los factores dificultan la integración de una industria sustentable regional.

Palabras clave

Políticas públicas

Fomento productivo

Industria florícola

Estado de México

1. La razón de ser de las políticas públicas

La intervención del estado vía políticas públicas se considera uno de los principales mecanismos y determinantes de la producción, competitividad y crecimiento sostenible del tejido productivo de las economías, con repercusiones favorables en el impulso de los mercados de venta-consumo y en el propio desarrollo socioeconómico. De aquí que la participación estatal se convierte en un factor que puede corregir los desequilibrios productivos a través de subvenciones, exenciones o subsidios, o recurriendo a políticas fiscales para asegurar una distribución más equitativa del ingreso (Gómez, 2010).

La intervención del Estado vía políticas públicas influye positivamente en los niveles de productividad, en el incremento de la riqueza y en una mejora potencial del bienestar. Nicholas Kaldor (en Gómez, 2010) asume que para que las acciones del estado sean más eficaces, es necesario que abarque a toda la economía nacional, analizando cada uno de los tres sectores de actividad económica, las regiones, las grandes empresas y los grandes proyectos, buscando que las políticas se adapten a dichas condiciones. Por su parte, Arthur Lewis (1974) enfatiza que las políticas de estado son en parte un arte económico, un ejercicio de orden político que no puede llevarse a cabo si no se cuenta con una burocracia eficaz.

Las políticas públicas de estado, deben ser políticas del desarrollo inspiradas en conceptos como (Lewis, 1974):

- Desarrollo potencial de recursos naturales, investigación científica e investigación de mercados.
- Infraestructura para la producción.
- Formación y capacitación de la fuerza de trabajo.
- Derecho económico que contemple la normativización sectorial.

- Creación y mejoramiento de mercados.
- Asistencia técnica y financiera nacional y extranjera.
- Lineamientos para el uso racional y sustentable de los recursos.
- Ahorro público y privado.

La consideración de estos aspectos en la formulación de las políticas públicas favoreció no sólo el desarrollo socioeconómico, sino el fortalecimiento de la estructura productiva en países como Francia, Reino Unido, Alemania, Estados Unidos, la Ex-URSS, entre otros. En el caso de México, los resultados no han sido de los más halagadores, pues si bien sus planteamientos están fundados sobre ciertas realidades productivas, falla en su ejecución en razón de los sesgos provocados por el propio estado o por colectivos de interés, aunado a las limitaciones humanas, infraestructurales, financieras o sociales. De aquí que estas prácticas de intervención pública sea vista como un factor de sostenimiento antes que de crecimiento y desarrollo.

Para la teoría de la ventaja competitiva, la intervención estatal a través de la política pública puede generar cambios significativos en la capacidad productiva, por lo que resulta relevante definir con puntualidad su forma de actuación, a través de la firma de convenios, reformas fiscales, comerciales, educativas, tecnológicas, científicas, entre otros. Es así que las políticas públicas, pueden generar cambios favorables en las condiciones productivas y mejorar las ventajas regionales, fortalecer el sector estratégico e inducir la integración de los productores para la creación de cadenas de producción, mediante la adquisición y transferencia de tecnología, el otorgamiento y acceso a créditos financieros, la construcción y mantenimiento de infraestructura, la vinculación con Universidades y Centros de Investigación y la ampliación o diversificación de mercados y puntos de venta.

2. Realidad productiva en la región VI, Estado de México: la industria florícola

El desenvolvimiento de la floricultura depende de un conjunto de interacciones directas e indirectas con proveedores y prestadores de servicios. En este tenor, es viable referirse a una industria florícola dado los efectos centrípetos (atracción de agentes) y centrífugos (economías de derrame) generados, aunado a las características infraestructurales empleadas en todo el proceso productivo. Así, la industria florícola en México experimentó

una expansión de 333% entre 1980 y 1990 en términos de superficie cultivada, al pasar de 3,000 a 13,000 hectáreas, siendo los estados de México y Morelos los que mayor participación tuvieron. También creció la producción para el mercado internacional, pues entre 1990 y 1998 el volumen de flor para exportación representó el 10% de las 8,416 hectáreas de flores y plantas que se cultivaron en el país, lo que generó una derrama de poco más de 20 millones de dólares promedio anual (García, 1999; Orozco, 2007).

El cultivo que destaca por su volumen de producción es la gladiola con una superficie cultivada de 3,667 hectáreas; crisantemo 2,377; palma de ornato 1,461 y la producción de rosa bajo invernadero 696 hectáreas. El 90% de la producción se concentra en 5 de las 32 entidades del país, siendo estas: Estado de México con el 72%; Morelos y Puebla 5% cada uno, y Baja California y Sinaloa con 4% cada uno (COMEXFLOR, 2009).

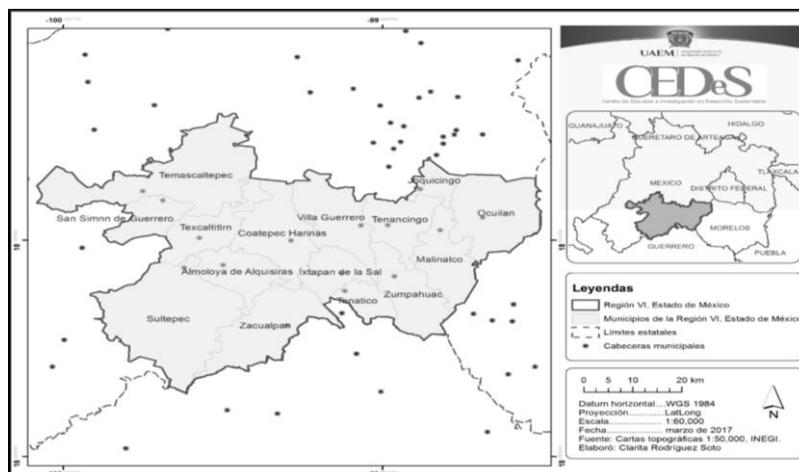
En la entidad mexiquense, se encuentran nueve de las 55 empresas exportadoras de flor, que comercializan alstroemeria, flores frescas, gerbera, limonium y rosas frescas, principalmente hacia el mercado alemán, italiano, español, francés, holandés, suizo, japonés, canadiense y estadounidense. A esta dinámica, se suma los grupos de productores asociados e integrados y otros grandes productores cuya capacidad financiera, infraestructural, tecnológica y métodos de producción, permiten tener mayor participación en los mercados internacionales, convirtiéndose al mismo tiempo en los principales receptores y beneficiados de los apoyos brindados por el Estado.

A partir de ello, el gobierno del Estado de México puso en marcha el fomento a la producción y comercialización de flores, el cual formaba parte de los quince proyectos integrales para fomentar el desarrollo de sistemas productivos y fortalecer el desarrollo regional (Segura, 2015). Con esto se favoreció a los municipios de tradición florícola como Villa Guerrero, Coatepec Harinas, Zumpahuacán, Tenancingo y Malinalco. Así como a nuevos centros de difusión: Metepec, Oztolotepec, Texcoco, Tlatlaya, Tejupilco, Atlacomulco, Donato Guerra y Valle de Bravo.

La importancia productiva está concentrada en la región VI sur de la entidad, tal como se aprecia en la Figura 1, integrada por 15 municipios, que aporta el 84% del valor de la producción del sector florícola estatal, basada en la producción y venta de flores, así como de la renta que obtienen los proveedores de herramientas y materiales, agro ferreteras,

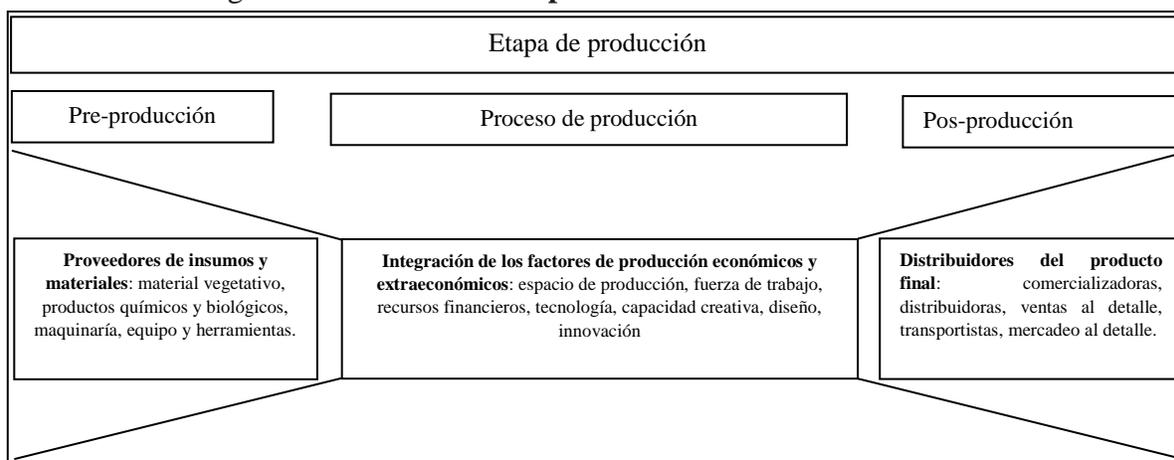
expendedoras de fertilizantes y otros insumos, expendedoras de semillas y bulbos, arrendadoras de transporte equipado (cámaras de refrigeración), despachos de consultoría y asesoría técnica especializada, constructoras de invernaderos, aseguradoras y micro financieras, entre otras.

Figura 1. Ubicación de la Región VI, Estado de México



En la Figura 2 se aprecia que al integrar todos estos agentes, es posible configurar una cadena productiva que constituye la parte nodal de la industrial florícola.

Figura 2. Actividades componentes de la industria florícola



Fuente: Elaboración propia, 2016.

Este ambiente productivo no es homogéneo en toda la región, ya que existe un gran contraste dada la existencia de pequeños productores individuales que en su mayoría cultivan a cielo abierto (alrededor del 80%) o en invernaderos rústicos tipo túnel, cuya producción es para el mercado local y regional, y en menor medida para el nacional. Este tipo de productores son los que enfrentan una mayor dificultad para acceder a los diferentes programas y políticas públicas que fomentan y apoyan la creación de infraestructura, recursos humanos especializados, investigación y desarrollo tecnológico, así como la integración productiva.

3. El papel de las políticas públicas en el fomento de la industria florícola de la región VI, Estado de México

La industria florícola contribuye con el 1.5% del Producto Interno Bruto agrícola estatal, motivo por el que el gobierno mexicano ha implementado algunas políticas y programas para mejorar las tecnologías, la calidad del producto y extender los mercados de venta, a través del establecimiento de vínculos entre los productores para la adquisición de insumos, equipos y servicios especializados, buscando fortalecer el tejido industrial de la floricultura. (SAGARPA, 2010). Se implementó el Programa para la Adquisición de Activos Productivos, Programa de Apoyo Directo al Campo (PROCAMPO para vivir mejor), Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural, Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria, Programa de Soporte, Programa de Atención a Problemas Estructurales (apoyos compensatorios), Programa de Atención a Contingencias Climatológicas, Programa de Fortalecimiento a la Organización Rural, Programa Nacional de Innovación, entre otros.

En el año 2011, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Consejo Mexiquense de Ciencia y Tecnología (COMECyT) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) financiaron un programa para impulsar redes de colaboración tecnológica en sectores económicos prioritarios del Estado de México con la intención de integrar un sistema local de innovación. En esta acción, se incluyó la inversión de PyMEs en proyectos tecnológicos para fortalecer la capacidad de interacción con otros actores y la participación de especialistas para la gestión tecnológica encaminado a integrar redes empresariales de

colaboración en la región VI. Uno de los programas más recientes que promovió el Gobierno del Estado de México fue la Iniciativa Xóchitl, que contempló Programas de Capacitación Empresarial, Certificación de Estándares de Calidad, Propagación de Nuevas Variedades, y Desarrollo de Redes Logísticas, orientado a darle continuidad a las redes de colaboración e integración de los productores y configurar sistemas de producción agroindustriales.

A pesar de ello, la densificación de las políticas y programas de apoyo a este sector, no tuvo correspondencia con las necesidades de los productores, pues en términos macroeconómicos hubo una disminución del gasto público sectorial, en tanto se presentó un encarecimiento generalizado de los insumos y materiales para la producción, una caída de los precios de los productos generados y una mayor competencia (desleal) derivado de la apertura comercial, lo que puso en desventaja a los pequeños productores, provocando una ruptura y fragmentación en la integración productiva regional. En términos del gasto público, en 1980 representó 30.5% del Producto Interno Bruto (PIB) agropecuario, en 2005 12.9, en 2010 6.5% y para el 2015 apenas el 3.5%. Situación que afectó la necesaria inversión para la operación de la infraestructura ya construida y su expansión, la investigación científica, el crédito preferencial, así como los apoyos y programas indispensables para la producción y comercialización de los productos (Rojas, 2006).

A esta restricción presupuestaria, se sumó la inaccesibilidad de los pequeños productores florícolas a los beneficios que brinda los diferentes programas de apoyo público, derivado de la apropiación y concentración de información en determinados grupos o grandes productores, aunado a las prácticas de colusión autoridad-gran productor para acceder directamente a los beneficios de las políticas públicas. De esta manera, se sesga y se vicia la atención generalizada de la intervención estatal, haciendo que tal función de carácter social y de derecho público se reduzca a la atención de unos cuantos. Con estas prácticas, los poderes y funciones del Estado se convierten en un reducto para fortalecer los grupos de poder y del mercado.

El neoinstitucionalismo económico arguye que en las políticas de estado se incluyen las fricciones y conflictos que ocurren cuando en el mundo real se relacionan la economía y las instituciones, por medio de contratos, regulaciones, leyes que reglamentan el intercambio,

derechos de propiedad y costos de transacción. Incluso Coase manifiesta que las instituciones presentan múltiples vacíos, dando lugar a consumidores sin humanidad, empresas (y productores) sin organización, e intercambio sin mercados (Ayala, 2005).

Engels manifiesta que esta forma de conducción estatal se convierte en una camarilla administradora de los intereses de la burguesía y un reflejo de las fuerzas económicas subyacentes. El Estado tiene una función depredadora que consiste en maximizar los rendimientos del grupo en el poder y extraer los recursos del resto de la sociedad en su beneficio (Engels en North, 1991).

Bajo esta connotación funcional de las políticas de Estado y a pesar de todo el esfuerzo encaminado a la integración productiva para consolidar la industria florícola y reafirmar su posicionamiento de la región VI como uno de los espacios de mayor importancia económica a nivel nacional, desafortunadamente no se ha podido integrar a todos los floricultores para crear y fortalecer una industria de relevancia. Dicha actividad sigue dispersa, pues los pequeños productores, además de constituir la mayor parte de estos, presentan múltiples problemas en su sistema de producción y comercialización, creando un ambiente regional dual, desfasando los alcances de la política pública en esta materia, sobre todo porque tal labor está en función de las leyes del mercado y del sistema internacional de exportaciones.

Conclusiones

La existencia de un sistema de producción tradicional en la región VI, sur del Estado de México, está representado en su mayoría por los pequeños productores, con un ambiente productivo de baja integración, producto del sesgo operacional de las políticas públicas, en razón de beneficiar sólo a un número reducido de productores, principalmente grandes, lo que vulnera el estado de derecho y el bienestar social.

Así las políticas, programas y proyectos encaminados al impulso de la industria referida favorecen a aquellos productores que cumplen o cuentan con las condiciones necesarias para potencializar el uso de recursos proporcionados por el Estado, lo que pone en entredicho la efectividad de las políticas públicas, a pesar de la diversidad de estas.

Bibliografía

- Ayala, José (2005), *Límites del mercado, límites del estado*, INAP, México.
- COMEXFLOR (2009), “Integración de 5 Comités Estatales de la Cadena Productiva”. Disponible en <http://www.conmexflor.org>. [10 de enero de 2015].
- García, G. *et al.*, (1999), “Floricultura en México y entorno mundial”, en *Revista Proyecciones*, año 1, núm. 1, México
- Gómez, Moisés (2010), *Breve historia de las doctrinas económicas*, Esfinge. México.
- North, D. (1991), *Institutions, institutional changes and economic performance*, Cambridge University Press, England.
- Lewis, Arthur (1974), *Teoría de la planificación económica*, FCE, México.
- Orozco, María Estela (2007), “Entre la competitividad local y la competitividad global: floricultura comercial en el Estado de México” en revista *Convergencia*, vol. 14, núm. 45, México, Pp. 111-160.
- Rojas, Mario (2006), “Situación de campo mexicano”, en Cabrera, Javier (Coord.). *Cambio estructural de la economía mexicana*, FE-UNAM, México, Pp. 167-200.
- SAGARPA (2010), “Sistema de Información Agropecuaria por Entidad federativa 1980-2003 (SIACON)”. Disponible en <<http://www.siap.sagarpa.gob.mx>>. [8 de enero de 2015].
- Segura, Sinhue Alonso (2015), *Plan de negocios de Finas Gerberas El Zarco*, Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México, México.