

Los efectos del presupuesto en el sector rural



**Subsidios al
Campo en México**
SubsidiosalCampo.org.mx

Héctor Manuel Robles Berlanga



**Subsidios
al Campo en México**

**Los efectos
del presupuesto
en el sector rural**

Héctor Manuel Robles Berlanga

LOS EFECTOS DEL PRESUPUESTO EN EL SECTOR RURAL

Autor:

Héctor Manuel Robles Berlanga

Derechos Reservados:

Subsidios al Campo

Colaboraciones:

Javier Garduño Arredondo

Juliana Martínez Nacarato

Regina Ganem

México, primera edición, octubre de 2017

Fundar, Centro de Análisis e Investigación

Cerrada de Alberto Zamora 21, Col. Villa Coyoacán, Del. Coyoacán, Ciudad de México,
CP 04000

<http://fundar.org.mx/> | [@FundarMexico](https://twitter.com/FundarMexico) | <http://subsidiosalcampo.org.mx/>

Tabla de Contenidos

CONSIDERACIONES GENERALES	7
I. PRINCIPALES HALLAZGOS	9
II. COMPORTAMIENTO DEL SECTOR	
2.1. El Producto Interno Bruto del sector primario	13
2.2. Balanza comercial del sector agropecuario	14
2.3. Superficie, producción y rendimientos	15
2.4. Producción ganadera	19
2.5. Pobreza	20
III. CAMBIOS EN EL PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTES Y SAGARPA	
3.1. Estructura programática y presupuestal	22
3.2. Presupuesto SAGARPA	25
IV. CAMBIOS Y TENDENCIAS EN LA POLÍTICA DE APOYO AL CAMPO	
4.1. Programa Proagro Productivo	27
4.2. Programa Progan Productivo	30
4.3. Apoyos a la Comercialización	32
4.4. Financiamiento	33
4.5. Programa Especial de Energía para el Campo en materia de energía eléctrica de uso agrícola	35
4.6. Distribución de los apoyos de SAGARPA por entidad federativa	37
4.7. Gasto federalizado de SAGARPA	39
4.8. Comparativo principales programas 2007-2018	39
4.9. Programa S266 Apoyo a Pequeños Productores (PAPP)	42

Tabla de Ilustraciones

Ilustración 1.	Comparativo presupuesto vertiente productiva versus PIB 2003-2017
Ilustración 2.	Comparativo: presupuesto-balanza comercial 1993-2017
Ilustración 3.	Comparativo superficie cosechada versus presupuesto productivo 1980-2017
Ilustración 4.	Crecimiento de la Producción 1980-2016 y 2000-2016 (hectáreas)
Ilustración 5.	Cambios en el patrón de cultivos 1980-2016 (Porcentaje)
Ilustración 6.	Principales cultivos: importaciones y exportaciones 2016
Ilustración 7.	Cultivos principales: variación en los rendimientos 1980-2016
Ilustración 8.	Crecimiento ganadería por tipo de especie o producto 1980-2016
Ilustración 9.	Balanza comercial 2016: principales productos ganaderos
Ilustración 10.	Comparativo tipo de pobreza versus presupuesto PEC y social
Ilustración 11.	Comparativo ÍTLP, PEC y presupuesto social
Ilustración 12.	Programas presupuestales 2012-2016
Ilustración 13.	Asignaciones presupuestales por ramo 2003-2017
Ilustración 14.	Asignaciones presupuestales por vertientes 2003-2017
Ilustración 15.	Presupuesto Especial Concurrente 2003-2017
Ilustración 16.	Presupuesto SAGARPA 2003-2018 a precios reales
Ilustración 17.	Montos de apoyo por estratos del Proagro Productivo 2014-2017
Ilustración 18.	Distribución de Proagro Productivo por tamaño de predio
Ilustración 19.	Montos de apoyo por estratos del Progan
Ilustración 20.	Distribución del Progan por número de cabezas ganado bovino 2014-2016
Ilustración 21.	Comparativo apoyos a la comercialización 2013-2016
Ilustración 22.	FIRA: financiamiento por tipo de productor 2010-2016
Ilustración 23.	FND: distribución del crédito por tipo de productor y empresa 2016
Ilustración 24.	Distribución del financiamiento por entidad federativa (miles de millones de pesos)
Ilustración 25.	Distribución de apoyos Programa Especial de Energía para el campo
Ilustración 26.	SAGARPA: monto ejercido 2016 versus Unidades de Producción
Ilustración 27.	Monto Per cápita por UP por entidad federativa
Ilustración 28.	SAGARPA: gasto federalizado 2003-2018
Ilustración 29.	Comparativo presupuesto principales programas
Ilustración 30.	Tipo de beneficiario por componente
Ilustración 31.	Tipos de apoyo por componente
Ilustración 32.	Unidad responsable por componente

El seguimiento que realiza año con año la iniciativa Subsidios al Campo¹, impulsada por Fundar, Centro de Análisis e Investigación, al Presupuesto Especial Concurrente para el Desarrollo Rural tiene la finalidad de colocar en el debate público el destino de los apoyos financieros que el gobierno federal otorga al sector agropecuario en México. Con esta herramienta se busca proporcionar la información necesaria para alimentar una discusión nutrida sobre cómo optimizar el reparto de los subsidios destinados al campo, con el fin de combatir la desigualdad y la exclusión que aquejan a México, particularmente en el sector rural. En estricto apego a nuestros principios, nuestra posición es que la asignación de los recursos públicos dedicados a la agricultura debe ser orientada hacia mejoras en los niveles de vida de campesinas y campesinos de nuestro país, particularmente las personas con menores ingresos. De tal suerte, esta iniciativa proporciona información para alimentar los debates sobre el tema, pues todas las discusiones sobre los asuntos públicos deberían estar basadas en información oportuna y de calidad sobre el uso y destino de los recursos públicos.

Producto de este trabajo, identificamos problemáticas que se han mantenido en el transcurso del tiempo y que deberían ser objeto de reflexión para todas aquellas personas interesadas en mejorar las condiciones de vida de las y los pequeños agricultores. Entre estas problemáticas, se encuentran: el bajo impacto del presupuesto en el comportamiento del sector rural; la orientación a los *commodities* o la ganaderización como opción de política pública; la manutención de políticas de combate a la pobreza en zonas rurales sobre la base de programas de transferencia condicionada, descuidando el fomento de actividades productivas de las y los pequeños productores que podrían generar mayor autonomía económica a las familias campesinas pobres.

Además, entre las problemáticas identificadas, están algunas políticas y prácticas institucionales recurrentes de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), como las modificaciones a la estructura programática para seguir haciendo lo mismo; la regresividad y concentración geográfica de los subsidios productivos; el diseño de programas (como el S266) que no mejoran la intervención gubernamental en apoyo a las y los pequeños productores; la inversión en bienes privados individuales que no detonan procesos productivos locales y regionales, reglas de operación complejas, falta de un padrón único, entre otros temas.

El fin último de esta investigación es alimentar los debates sobre el tema, bajo la convicción de que todas las discusiones sobre los asuntos públicos deben estar basadas en información oportuna y de calidad sobre el uso y destino de los recursos públicos. Esperamos contribuir en la discusión sobre políticas públicas y desarrollo rural.

¹ Subsidios al Campo en México es el primer sitio en Latinoamérica que tiene como objetivo proporcionar información sobre el destino de los subsidios y los apoyos dirigidos al sector agropecuario en el país a través de una sencilla herramienta que permite conocer datos oficiales de los programas. Para más información: <http://subsidiosalcampo.org.mx/>

Apuntes metodológicos

El Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) no es un programa específico, es la forma en que el gobierno mexicano refleja el conjunto de las políticas públicas en materia de desarrollo rural. El PEC es un anexo técnico que aparece año con año desde el 2003 en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en el cual se reflejan los programas y presupuesto de cada dependencia del gobierno involucrada en la política de desarrollo rural. El seguimiento al PEC permite, entre otras cosas, medir el impacto de la política pública en el sector rural, de ahí que es de interés de la iniciativa Subsidios al Campo mostrar tendencias y cambios en la orientación del presupuesto para el este sector.

El presente documento está dividido en cuatro apartados: el primero señala los principales hallazgos que resultan del análisis de la información de variables económicas y presupuestales; el segundo apartado presenta el comportamiento del sector a partir de algunas variables económicas y de producción; el tercer apartado identifica los cambios en la política de desarrollo rural entre las dos últimas administraciones federales; y el cuarto apartado analiza la distribución del presupuesto por grado de marginación, tamaño de predio, tipo de acreditante y la recurrencia de observaciones presentadas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Para analizar los resultados de la acción gubernamental se analizó el comportamiento de un conjunto de variables durante un periodo largo, que en algunos casos se inicia en 1980 (producción, superficie sembrada y rendimiento), en otros a partir de 1993 (Producto Interno Bruto y balanza comercial) y en el caso de los indicadores de pobreza y la distribución del presupuesto a partir del presente siglo. Las variables que se utilizarán son: Producto Interno Bruto del sector primario (PIB); balanza comercial; patrón de cultivos; superficie cosechada, producción y rendimiento; situación de la pobreza, y estructura programática 2003-2018.

La información corresponde a reportes del Banco de México –BM– (PIB y Balanza Comercial); del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera –SIAP– (patrón de cultivos, superficie y producción); del Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social –CONEVAL– (datos de pobreza) y del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática –INEGI– (las encuestas agropecuarias 2012-2014 y actualización del marco censal agropecuario 2016). En algunos casos se utilizaron valores corrientes y constantes.

I. PRINCIPALES HALLAZGOS

Varios de los indicadores del sector agropecuario muestran una tendencia favorable: el PIB creció a una tasa anual del 3.6%; la balanza comercial registra una tendencia ascendente desde 2011 que permitió que en 2015 el sector empezara un periodo superavitario; la superficie sembrada alcanzó los 21 millones de hectáreas, cinco millones más de hectáreas que las registradas en 1980; y la mayoría de los rendimientos de los principales cultivos registraron incrementos. Sin embargo, a pesar de estos avances, el porcentaje de población pobre o en extrema pobreza en zonas rurales se ha mantenido en los mismos niveles en el presente siglo, lo cual muestra que los beneficios del sector agropecuario no están permeando por igual en todos los estratos de la sociedad.

Dado que los indicadores económicos y productivos fueron positivos, se esperaría que el presupuesto destinado al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) fuera parte de las razones que explicarían ese comportamiento. No obstante, el presupuesto destinado a actividades productivas decreció en términos reales en un 31%, al pasar de 67 mil 387 millones a 46 mil 428 millones de pesos. Es decir, la relación entre las variables económicas y el presupuesto de la vertiente de competitividad² fue inversamente proporcional.

Otro de los hallazgos principales es que en México el sector primario se ha ganaderizado, lo que implica que la producción del campo se destina cada vez más a la cría de ganado. Actualmente, sin considerar el maíz amarillo en grano, que parte se utiliza para alimentar al ganado, la superficie con pastos y forrajes representa el 25% de la superficie cosechada, y si se incluye al maíz para alimentar al ganado, crece aproximadamente al 40% de la superficie cosechada.

Entre las razones que explican el crecimiento del PIB y la balanza comercial positiva están, además del factor devaluación de la moneda, el crecimiento de las superficies destinadas al cultivo de *commodities*. A partir de 1980 los cultivos que más crecieron fueron el de zarzamora, fresas, hortalizas, aguacate y agaves y los cultivos asociados a la ganadería como son los pastos y la avena. El problema es que México sigue siendo altamente deficitarios en cultivos básicos y estratégicos. En 2016 se importaron cantidades muy importantes de granos que son la base de la alimentación de los mexicanos como maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo y soya: 21 millones de toneladas, mientras que solo se exportaron un millón 679 mil toneladas de estos cultivos.

La ganaderización de nuestra estructura productiva se reflejó en el crecimiento de los volúmenes de producción en la mayoría de las especies ganaderas. Entre 1980-2016 creció en más de un 300% la producción de aves y sus derivados (huevo de plato); ovinos (más de 100%) y bovinos para carne, leche y ganado en pie (más del 60%). En contraste, el presupuesto del principal programa de apoyo a la ganadería, Progan Productivo, disminuyó en un 50.9% entre 2012-2017 y la balanza comercial en 2016 fue deficitaria en todos los productos, menos en miel y bovino de carne.

Respecto a la dimensión de la pobreza, se observa que entre 2002 y 2014 ha habido ligeros cambios positivos en las tres dimensiones que miden los ingresos (Alimentaria, Capacidades y Patrimonial), pero estas han sido mayores al 4%, lo que muestra un efecto marginal de la producción agropecuaria en la calidad de vida de la población rural. Además, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en su informe 2016³ apunta que la tendencia en la recuperación

² La Secretaría de Hacienda y Crédito Público clasifica el presupuesto en 10 vertientes del gasto. La vertiente de competitividad se refiere a los subsidios que apoyan las actividades productivas del sector rural, incluida la actividad pesquera.

³ CONEVAL (2017). Informe de evaluación de la política de desarrollo social. CONEVAL. México, agosto 2017.

del ingreso en las zonas rurales ha sido decreciente desde 2014. Lo anterior contrasta con el presupuesto destinado a las vertientes social, salud y educación (para este trabajo agrupamos las tres vertientes en lo social) que creció en un 182.5% entre 2003-2017, por cierto crecimiento mayor a la inflación registrada en el país. En este caso, la orientación social del PEC, y su respectivo crecimiento presupuestal, no ha tenido el mismo impacto en mejorar los indicadores de pobreza en zonas rurales.

La estructura presupuestal del PEC se mantiene en las dos últimas administraciones: los programas presupuestales, vertientes y ramos que intervienen son los mismos. El único cambio significativo se dio en SAGARPA, institución que reagrupó componentes y programas sin modificar sustancialmente la forma de operar del sector. Es decir, solamente se reagruparon componentes de programas existentes sin realmente generar una nueva política hacia el campo.

Un cambio significativo que merece la pena resaltar es la orientación social del PEC. A partir de 2010, el presupuesto destinado al campo adquirió una orientación social, de combate a la pobreza. En 2017, la suma de las vertientes social, salud y educación representó el 54% del presupuesto asignado al PEC; mientras que en el periodo 2001-2006 estas vertientes representaban 39% del presupuesto y en el periodo 2007-2012 éste se ubicó en 43%, lo cual muestra cómo se ha ido modificando la orientación del presupuesto al sector en los últimos años.

Por otro lado, se observa una pérdida de recursos destinados al campo en el periodo 2003-2017. El presupuesto de 2017, en términos reales, es prácticamente el mismo que en el año 2009. Uno de los ministerios más afectados con los recortes presupuestales es SAGARPA. En términos reales, el presupuesto de esta institución pasó de 55 mil millones a 50.7 mil millones de pesos entre 2003-2017, lo que significó una pérdida de -8.6%. La reducción del presupuesto destinado a esta institución se reflejó en el gasto federalizado que operan las entidades federativas conforme a las Reglas de Operación de SAGARPA, el cual disminuyó en un 31%, siendo que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2018 (PPEF) no contempla recursos para este rubro.

Sin embargo, en este escenario, se debe señalar algunos logros. El Programa Proagro Productivo (antes llamado Procampo), uno de los principales subsidios para el sector, es menos regresivo desde 2016. Los pequeños productores, los que cuentan con hasta 5 hectáreas de tierra, concentran el 58.2% del presupuesto del Programa. Esto se debe a que se logró, desde iniciativa de la sociedad civil organizada, acotar los apoyos a los grandes productores mediante topes a la superficie apoyada y montos. Sin embargo, aún hay elementos por mejorarse en el Programa, como la necesidad de eliminar el doble pago por ciclo agrícola (primavera-verano y otoño invierno) e incorporar a las y los pequeños productores de las regiones Centro y Sur del país, donde la cobertura del Programa han sido desde un inicio bajas.

Los apoyos que otorga el Progan Productivo, al igual que Proagro, sufrieron modificaciones a la baja: los montos de apoyo por vientre para ganado bovino de carne o doble propósito (que producen conjuntamente carne y leche), donde se aplican los mayores recursos de este programa, pasaron de 300 a 35 vientos y las cuotas de 350 a 300 pesos por vientre. Ambas acciones disminuyeron la regresividad de este programa.

El Programa de Apoyo a la Comercialización no ha cambiado con el tiempo; sigue concentrado en los estados de Tamaulipas, Sinaloa, Sonora, Jalisco y Chihuahua. Al respecto, en 2013 se ejerció en estos estados el 86.2% de los apoyos dirigidos a la comercialización, mientras que, en 2016, con el corte al primer semestre, se invirtió 64.7% del presupuesto.

El financiamiento para el sector presenta dos características. Por un lado, existe una concentración de estos recursos en entidades del Norte y Occidente del país: Sinaloa, Jalisco, Chihuahua, Sonora, Michoacán, Guanajuato y Tamaulipas, que concentran el 52.7% del financiamiento que otorgo el Fideicomiso Instituido en Relación a la Agricultura (FIRA) y la Financiera Nacional de desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND) y solo registra el 17.7% de las Unidades de Producción (UP) con actividad agropecuaria y forestal. Por otro lado, el financiamiento presenta una alta regresividad, especialmente en FIRA, donde las y los productores de más altos ingresos, que representan el 3.3% de las UP, recibieron el 59.3% del financiamiento que otorga esta institución.

Los estímulos que otorga el Programa Especial de Energías para el Campo sumaron un monto de 24 mil 655 millones de pesos, lo que representa un alto subsidio, el cual es mayor a lo recursos del Programa Proagro, apoyos a la comercialización y Progan juntos en un año. De esta forma, éste programa sólo beneficia a las y los productores que disponen de riego de bombeo y rebombeo, los cuales son muy pocos (menos del 10%), y el monto promedio por apoyo fue de 376 mil pesos, lo que significa un alto subsidio a este tipo de productor. Este es un ejemplo de un programa altamente regresivo, pues beneficia más a quienes más tienen.

Además, los recursos presupuestales de SAGARPA se encuentran altamente concentrados geográficamente. Siete entidades concentraron el 41.2% del presupuesto ejercido en 2015 cuando solo registran el 29.3% de las UP. Tampoco se encontró una relación entre montos ejercidos y número de UP que existen en cada entidad federativa. Por ejemplo, Tamaulipas y Sinaloa que ejercieron el 16.1% del presupuesto de SAGARPA solo registran el 3.1% de las Unidades de Producción.

Los principales cambios a los programas de apoyo productivo y financiero son:

- 1) Al Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas no se le asignó presupuesto en 2018 lo que reafirma la tendencia de asignar menos recursos a las entidades federativas;
- 2) Proagro Productivo y Progan reportan una disminución año con año de su presupuesto a partir del ajuste a las cuotas;
- 3) El Programa de Apoyo a la Comercialización registra un incremento de 12.8% entre 2007-2018 y una disminución de -7.3% entre 2013-2018;
- 4) En el PPEF 2018 sólo los componentes del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA), Desarrollo de Zonas Áridas, Proagro Productivo, Progan y el Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria registraron incrementos con respecto al presupuesto aprobado en 2017;
- 5) Durante el periodo 2013-2018 sólo resultan con mayores presupuestos los programas: Desarrollo Productivo Sur Sureste (antes Trópico Húmedo); Desarrollo de las Zonas Áridas y PROCAFE e Impulso Productivo al Café.
- 6) Finalmente, todo el rubro de subsidios para el financiamiento y aseguramiento (FIRA, FND y Agroasemex) disminuyeron durante el periodo 2003-2018.

Por otra parte, el Programa S266 de Apoyo a Pequeños Productores (una de las principales propuestas desde sociedad civil para reorientar el presupuesto del sector), operado por SAGARPA, nació en 2016 con muchas deficiencias: 1) no hay una definición clara de la población objetivo en sus componentes; por lo que dicha heterogeneidad no permite identificar de forma clara que las personas beneficiarias pertenezcan a un mismo universo en función del problema identificado por el programa; 2) es operado por siete áreas que no tienen la misma línea de mando, y 3) es formado

por 11 componentes⁴ y los objetivos de cada uno no se encuentran articulados, cada uno de ellos es independiente uno del otro. Por dichas deficiencias, se observa que el Programa S266 apenas reunió distintos programas que estaban anteriormente dirigidos a la pequeña agricultura, y que ahora se encuentran integrados al nuevo programa. Es decir, se observa que no hubo un cambio substantivo en la política pública para este importante sector rural, apenas se realizó un arreglo institucional, dando otro nombre a programas ya existentes, sin una efectiva coordinación e unificación de los mismos.

⁴ Componentes del Programa de Apoyos a los Pequeños Productores (S266): Arráigate Joven Impulso Emprendedor; Atención a Siniestros Agropecuarios; Desarrollo de las Zonas Áridas (PRODEZA); El Campo en Nuestras Manos; Extensionismo Desarrollo de Capacidades y Asociatividad Productiva; Fortalecimiento a Organizaciones Rurales; Infraestructura Productiva para el Aprovechamiento Sustentable del Suelo y Agua (Ejecución Nacional); PROCAFÉ e Impulso Productivo al Café; Programa de Incentivos para Productores de Maíz y Frijol (PIMAF); Proyecto de Seguridad Alimentaria para Zonas Rurales; Proyectos Productivos (FAPPA).

II. COMPORTAMIENTO DEL SECTOR

Distintos investigadores (Merino, Fox, Scott, Rodríguez), así como dirigentes de organizaciones de productores, funcionarios públicos y representantes de organismos multinacionales (OCDE, BM, FAO) se han cuestionado cuáles son los impactos de la política pública orientada al sector rural, especialmente en materia de: combate a la pobreza, productividad, balanza comercial o cuidado de los recursos naturales. Responder dichas preguntas es crucial para las políticas públicas, pues se entiende que la oferta programática gubernamental debería de resolver dichos problemas para alcanzar un desarrollo más equitativo y sustentable. Merino⁵ recoge la opinión de Giandoménico Majone quien sugiere que “las políticas públicas, como los programas de investigación científica, también tienen un núcleo duro. En el corazón de las políticas esta la definición del problema que el Estado quiere resolver; los criterios y los valores que orientan su decisión de intervenir y el propósito explícito que persigue”.

Con las dudas o inquietudes respecto a los impactos de la política pública dirigida al sector rural, se vuelve necesario analizar las variables del presupuesto asignadas al PEC, especialmente de la vertiente de competitividad y social y su relación con los siguientes rubros: el PIB, balanza comercial, patrón de cultivos, producción ganadera e ingreso de las y los productores.

2.1. El Producto Interno Bruto del Sector Primario

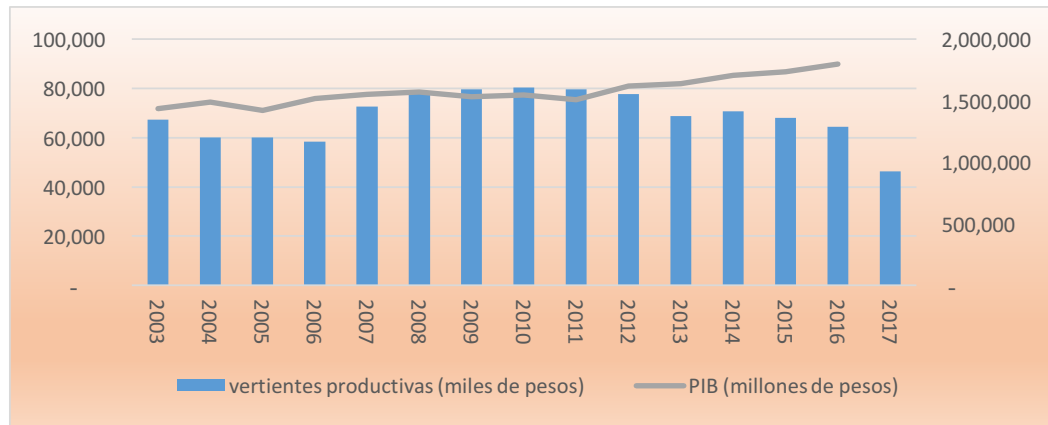
En el periodo de 1993-2016 el PIB del sector primario, en términos reales⁶, creció en un 43.6%, al pasar de 1,250,418 millones de pesos (mdp) a 1,795,707 mdp, lo que significó un crecimiento anual del 3.6%. Si el ejercicio sólo lo realizamos con los datos del periodo 2003-2016, el crecimiento promedio del PIB fue ligeramente menor al alcanzar un crecimiento de 3.3% anual. Por su parte, el presupuesto total asignado al PEC pasó de 160 mil 708 millones de pesos en 2003 a 242 mil 791 millones de pesos en 2017, lo que representó un crecimiento en términos reales del 51% durante el periodo y de 3.4% anual, prácticamente el mismo crecimiento real de ambas variables.

Se podría suponer que el crecimiento del PIB fue por efectos del crecimiento presupuestal del PEC, sin embargo, esta apreciación no es correcta pues el PEC contiene vertientes de apoyo que no inciden de manera directa a las actividades productivas, entre ellas la vertiente social, educativa y de salud. Por ello, se realizó el análisis de las vertientes de Competitividad, Medio Ambiente y Financiera que tienen la función de apoyar las actividades productivas del sector primario. Para estas tres vertientes, el presupuesto en términos reales durante 2003-2017, disminuyó en un 31%, al pasar de 67,387 a 46,428 millones de pesos. Existe una relación inversamente proporcional entre presupuesto productivo que tiene un crecimiento negativo y el PIB del sector primario que muestra una tendencia consistente de crecimiento, lo que pone en cuestionamiento cuál es la incidencia de la política presupuestal de apoyo a la producción.

⁵ Merino Mauricio (2010) “Los Programas de Subsidios al campo: las razones y las sinrazones de una política mal diseñada”. En *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*. Woodrow Wilson International Center for Scholars. México. Página 57.

⁶ Banco de México. El tabulado del Producto Interno Bruto que genera el BM registra como año base 2008=100. Fecha de consulta: 29/08/2017.

Ilustración 1. Comparativo presupuesto vertiente productiva versus PIB 2003-2017

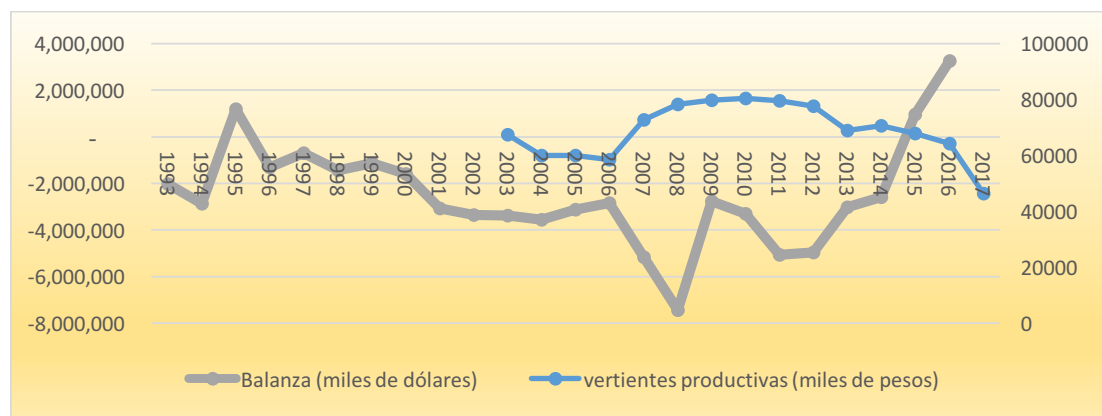


Fuente: elaboración propia con información de: PIB, Banco de México y PEC, SHCP.

2.2. Balanza comercial del sector agropecuario

El segundo ejercicio que se realizó fue el análisis del comportamiento de la Balanza Comercial Agropecuaria⁷. Durante el periodo 1993-2011 la balanza tuvo una tenencia negativa y a partir de 2011 se revierte esa tendencia lo que ha permitido que en 2015, después de dos décadas, ésta se volviera positiva. Este comportamiento, al igual que con el PIB, contrasta con la tendencia del presupuesto. Los datos de ambas variables indican una relación inversamente proporcional: a medida que aumentan los recursos públicos para fomentar las actividades productivas la balanza comercial de las actividades agropecuarias y agroindustriales fue negativa y cuando el presupuesto empezó a descender la balanza se volvió positiva.

Ilustración 2. Comparativo: presupuesto-balanza comercial 1993-2017



Fuente: elaboración propia con información de: PIB, Banco de México y PEC, SHCP.

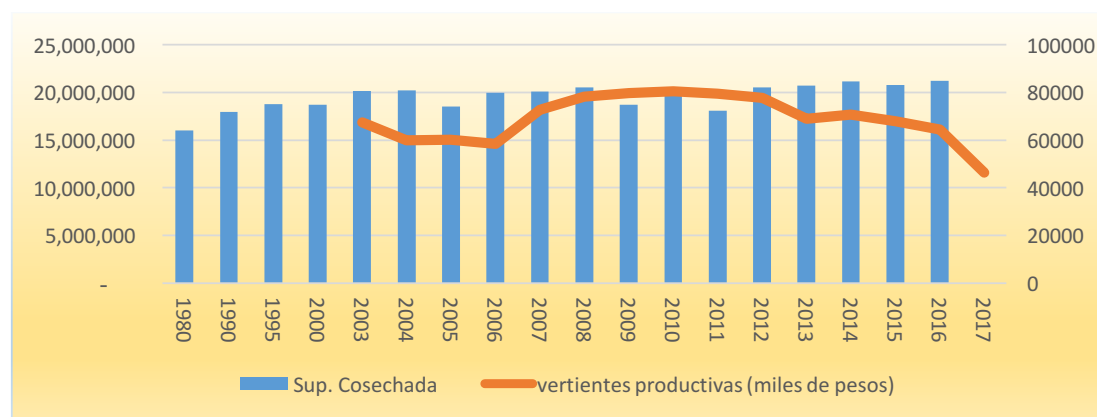
⁷ Banco de México. Tabulado *balanza comercial trimestral por sectores*. Fecha de consulta: 29/08/2017 01:49:59

2.3. Superficie, producción y rendimientos⁸

Para el tercer análisis se utilizaron datos de superficie, producción y rendimientos del sector. Usamos estas tres variables porque se podría interpretar que el comportamiento positivo de la balanza sólo se debía al diferencial de nuestra moneda con respecto al dólar, lo que claramente incide, pero no es el único factor.

Superficie cosechada. Durante el periodo 1980-2016 la superficie cosechada paso de 16.0 a 21.1 millones de hectáreas, lo que significó un crecimiento del 32.1% durante todo el periodo. Superamos los 20 millones de hectáreas cosechadas en tres momentos distintos: el primero en 2003 y 2004; el segundo 2006-2008 y el tercero a partir de 2012. En contraste, el presupuesto destinado al fomento de las actividades productivas tuvo un crecimiento positivo sólo durante el segundo periodo y en los otros dos momentos su crecimiento fue negativo. En la siguiente gráfica se puede observar que a partir de 2012 se da un comportamiento totalmente distinto de ambas variables: la superficie cosechada crece y el presupuesto de fomento productivo disminuye. Como en los dos casos anteriores que se revisaron no se observa incidencia del presupuesto en el incremento de la superficie cosechada, lo que podría parecer contra intuitivo pues se espera que con este instrumento de política pública se estimulen las actividades productivas.

Ilustración 3. Comparativo superficie cosechada versus presupuesto productivo 1980-2017



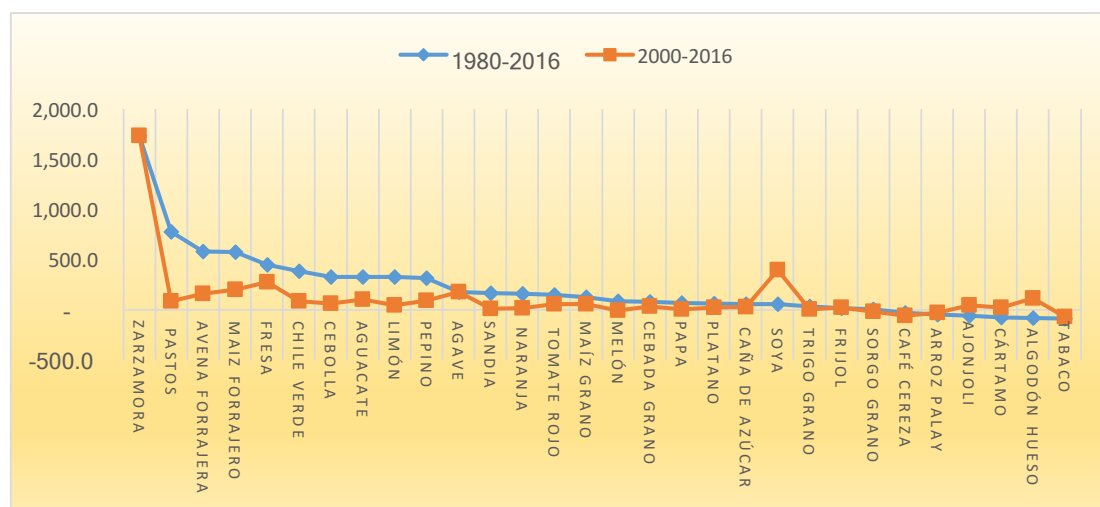
Fuente: elaboración propia con información de Superficie, SIAP y PEC, SHCP.

Patrón de cultivos. También se observa un cambio en el patrón de cultivos. A partir de 1980 los cultivos que más crecieron en términos de superficie cosechada, especialmente a partir del año 2000, fueron los *commodities* (zarzamora, fresa, hortalizas, aguacate y agaves) y los cultivos asociados a la ganadería (pastos y avena). Por el contrario, dos cultivos industriales (café y tabaco) mostraron un crecimiento negativo, así como tres oleaginosas (ajonjolí, cártamo y algodón) y el arroz. También se observa que la producción de trigo y el frijol prácticamente no crecieron, mientras que el cultivo de soya disminuyó entre 1980-2000 y a partir del presente siglo se incrementó en más de 300%. La evolución de estos *commodities* puede explicar en parte el crecimiento del PIB sectorial y de la balanza agropecuaria pues estos cultivos se encuentran ligados a los mercados

⁸ SIAP, Tabulados por Cultivo: <https://www.gob.mx/siap/acciones-y-programas/produccion-agricola-33119>

internacionales o agricultura de contrato y en muchos de los casos reciben financiamiento de empresas y no precisamente de los programas públicos.

Ilustración 4. Crecimiento de la Producción 1980-2016 y 2000-2016 (hectáreas)

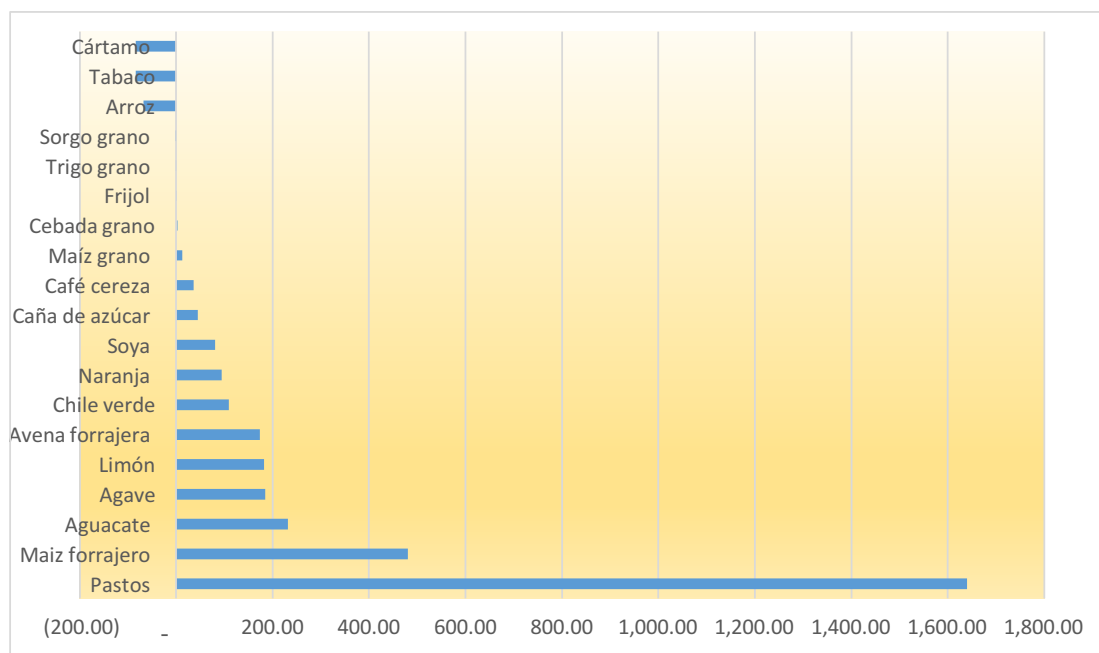


Fuente: elaboración propia con información de: Superficie, SIAP y PEC, SHCP

La disminución o aumento de la producción se encuentra asociado, entre otras variables, al comportamiento de la superficie cultivada. Entre 1980 y 2016 crecieron las superficies cosechadas de los pastos (más de 1,500%), maíz forrajero (480%), aguacate (231%), agave (184%) mientras que disminuyeron las de trigo, sorgo, arroz, tabaco y cártamo y se mantuvieron las de frijol y cebada. Nuestro patrón de cultivos, por un lado, se ha ganaderizado y por el otro, se ha especializado en *commodities*, por ejemplo, sin considerar el maíz amarillo en grano, que parte se utiliza para alimentar al ganado, la superficie con pastos y forrajes representó el 25% de la superficie cosechada en 2016⁹.

Ilustración 5. Cambios en el patrón de cultivos 1980-2016 (Porcentaje)

⁹ Si consideramos el maíz amarillo en grano que se utiliza para forraje, la superficie asociada a la ganadería llegaría a poco más del 40% de la superficie cultivada en un año.



Fuente: elaboración propia con información de: Superficie, SIAP

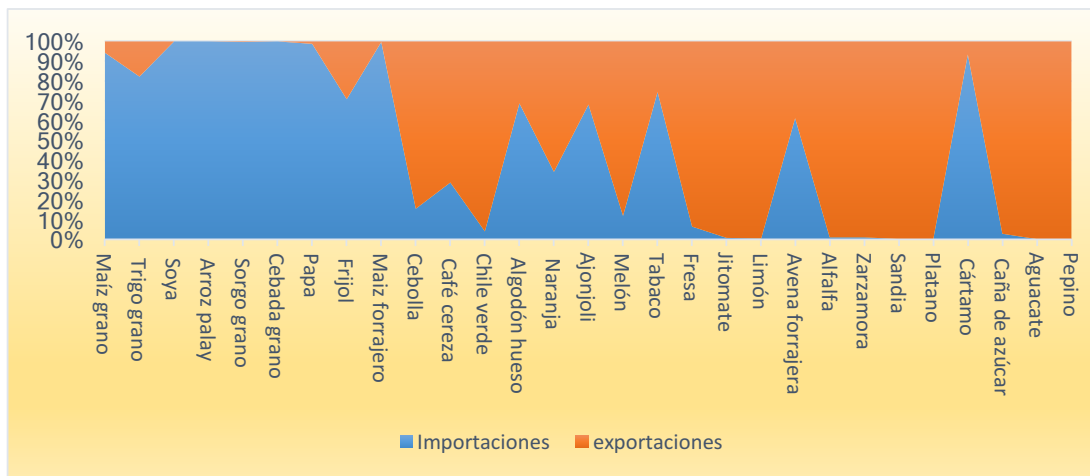
La ganaderización de la superficie rural es un tema que nos debe ocupar y hacer reflexionar. Al respecto, Pérez Espejo¹⁰ señala que “la contaminación generada por la ganadería en las diferentes etapas de la cadena productiva incluiría: a) Contaminación por excretas (...); b) Residuos del procesamiento de productos ganaderos (...); c) Contaminación por producción de *alimento animal*: las fuentes principales son los nutrientes de los fertilizantes minerales, los pesticidas y los sedimentos originados por la erosión, y d) Impacto en el ciclo del agua: el pastoreo intensivo y la conversión de uso del suelo alteran el ciclo del agua”(…); y “la estimación del papel de la ganadería en las amenazas y pérdidas de biodiversidad tienen como base la participación del sector en la emisión de gases invernadero, en la erosión del suelo y en la contaminación del agua”.

Exportaciones e importaciones. Al revisar las exportaciones e importaciones en 2016¹¹ se desprende que los cultivos considerados como estratégicos por la Ley de Desarrollo Rural (LDS): maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo y soya, es donde se registran las mayores importaciones; de estos seis cultivos se compraron al extranjero, principalmente a Estados Unidos, 21 millones de toneladas mientras que solo se exportaron un millón 679 mil toneladas. Para estos cultivos existen una serie de programas de subsidios como Proagro Productivo, Programa de Maíz y Frijol (PIMAF), Programa de Modernización de la Agricultura Sustentable (MASAGRO) y Programa de Apoyos a la Comercialización, mientras que para hortalizas, frutas y algunos cultivos industriales no existen programas específicos que otorguen grandes subsidios.

¹⁰ Pérez Espejo, Rosario (2008). El lado oscuro de la ganadería. Problemas del Desarrollo. vol.39, no.154, México jul./sep. 2008. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362008000300011, consulta 06/10/2017.

¹¹ SAGARPA (2016). Atlas Agroalimentario 2016. Primera edición. México.

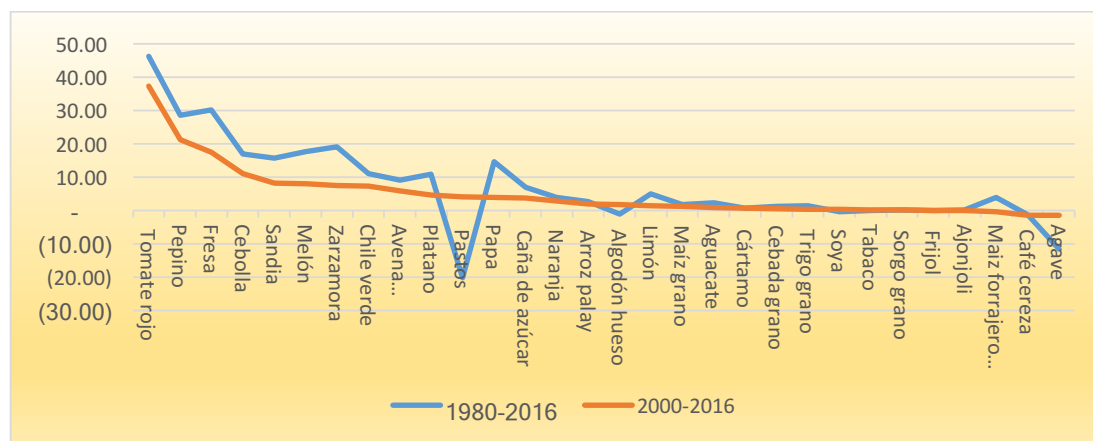
Ilustración 6. Principales cultivos: importaciones y exportaciones 2016



Fuente: elaboración propia con información de SAGARPA (2016).

Rendimientos. Al analizar el comportamiento de los rendimientos durante el periodo 1980-2016 se encontraron varios resultados: un conjunto de hortalizas y el plátano reportaron los mayores incrementos; soya, algodón, pastos, café y agave disminuyeron su productividad significativamente; dos cultivos donde hay una participación importante de pequeños y medianos productores (café y agave) registran decrementos; los cuatro cultivos básicos: maíz, frijol, trigo y arroz han tenido incrementos moderados, y los cultivos oleaginosos registran una disminución en su rendimiento, lo que se refleja en mayores compras al extranjero de estos productos.

Ilustración 7. Cultivos principales: variación en los rendimientos 1980-2016



Fuente: elaboración propia con información de Superficie, SIAP

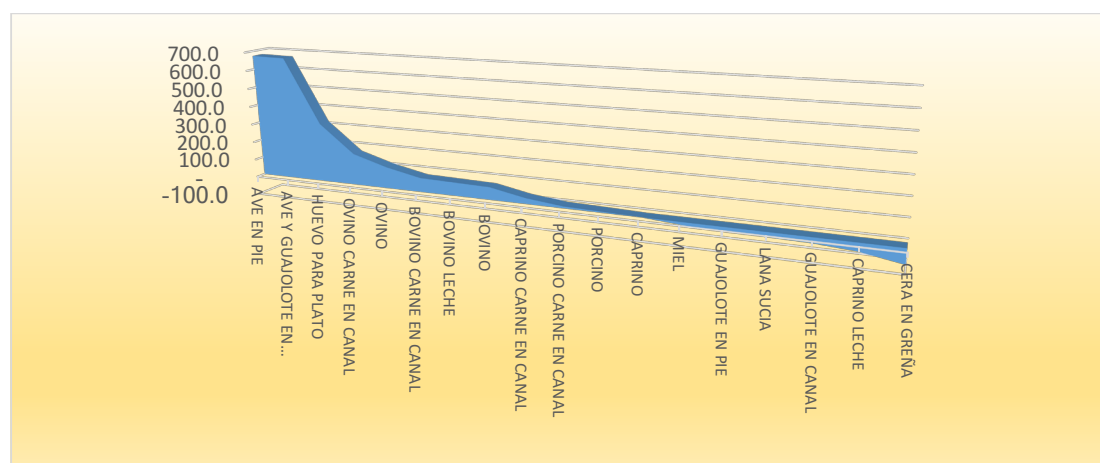
Estos datos no implican necesariamente que la política del sector deba concentrar sus esfuerzos en desarrollar los mercados de los *commodities* en lugar de los alimentos estratégicos o de los

pequeños y medianos productores. La información presentada, más bien permite reflexionar el por qué los magros resultados de los programas públicos destinados a fomentar las actividades productivas.

2.4. Producción ganadera¹²

Uno de los sectores que muestra un crecimiento es la ganadería. Entre 1980-2016, la producción que creció más de 300% son aquellos vinculados a la cría de aves y sus derivados (huevo de plato); le siguió la producción de productos ovinos (más de 100%) y en tercer lugar los bovinos, tanto para carne, leche y ganado en pie (más del 60%). En contraste, miel, guajolote en pie y en canal, lana sucia, caprino leche y cera en greña tuvieron un resultado negativo que va de -15 a -77%. Esta tendencia está asociada al aumento de las superficies de cultivos destinados a la ganadería y al incremento de los hatos ganaderos. En síntesis, nuestra orientación productiva agropecuaria se ha ganaderizado¹³.

Ilustración 8. Crecimiento ganadería por tipo de especie o producto 1980-2016



Fuente: elaboración propia con información de Superficie, SIAP

Este resultado contrasta con los apoyos a la ganadería, el Progan que es el programa o componente de apoyo ganadero que más recursos tiene, entre 2012-2017 disminuyó su presupuesto a precios corrientes en un 50% y a precios reales en 58%. Como en el caso del subsector agrícola, parece que el presupuesto no tiene un efecto con los resultados obtenidos en la producción ganadera.

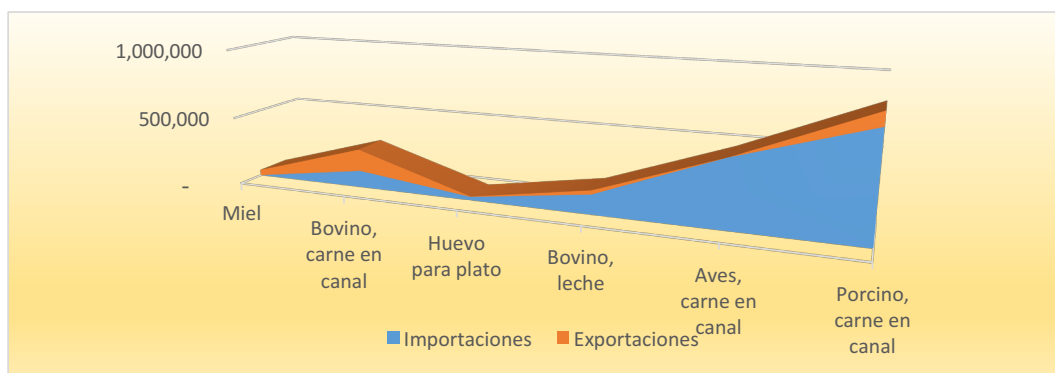
Si bien la producción nacional ganadera creció, no logró modificar la balanza comercial de manera positiva. Salvo en miel y bovino de carne, en el resto México es deficitario, especialmente en porcinos, aves y bovino leches. Lo anterior se puede explicar al menos por dos razones: el consumo

¹² SIAP, Producción ganadera: <https://www.gob.mx/siap/acciones-y-programas/produccion-pecuaria>

¹³ La ganadería ocupa 30% de la superficie libre de hielo del planeta y en diversos lugares es la fuente principal de contaminación del suelo y de emisión de nutrientes, materia orgánica, patógenos y residuos de medicamentos a ríos, lagos y zonas costeras. Pérez Espejo (2008). *Op cit*

nacional de carne creció y estamos exportando una parte importante de nuestra producción ganadera a otros países. Por el lado de las importaciones se tiene que mencionar que mucho de lo que se compra son productos que son considerados como desechos en Estados Unidos¹⁴.

Ilustración 9. Balanza comercial 2016: principales productos ganaderos



Fuente: elaboración propia con información de: SAGARPA

2.5. Pobreza¹⁵

En el caso del comportamiento de la pobreza se realizaron dos análisis: el primero con la información disponible de las dimensiones de la pobreza hasta 2014 y el segundo con el Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP) que se reportó en 2016. En ambos casos la fuente de información es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)¹⁶.

Respecto a la dimensión de la pobreza se observa que entre 2002 y 2014 hay ligeros cambios positivos en las tres dimensiones por ingresos (Alimentaria, Capacidades y Patrimonial), no mayores a 4%. En contraste, en el mismo periodo, el presupuesto asignado a la vertiente social, educativa y de salud del PEC se incrementó en términos reales en 182.5%¹⁷, crecimiento mucho mayor a la inflación registrada en el país para el mismo periodo. Los incrementos sustantivos en estas tres vertientes no generaron el mismo impacto en el combate a la pobreza.

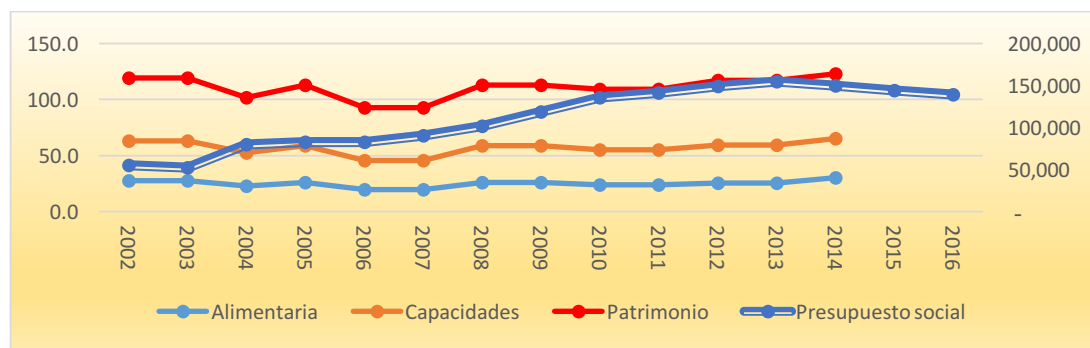
¹⁴ De enero a junio de 2016, del total de productos que importamos de Estados Unidos, el 16% correspondió a carnes y despojos comestibles y 9% a residuos y alimento para animales. Dentro de los subproductos y residuos destacan en ese orden: Residuos de soya, carne bovina congelada y deshuesada, leche en polvo y natas, tripas, vejigas y estómagos, grasa de animal y sebos, y despojos congelados de bovino.

¹⁵ CONEVAL (2017). Informe de evaluación de la política de desarrollo social. CONEVAL. México, agosto 2017.

¹⁶ La razón de realizar dos tipos de análisis tiene que ver con la información disponible, ya que los indicadores de las dimensiones de la pobreza se reportaron hasta 2014.

¹⁷ En este caso se consideró tres vertientes del gasto: social, salud y educación.

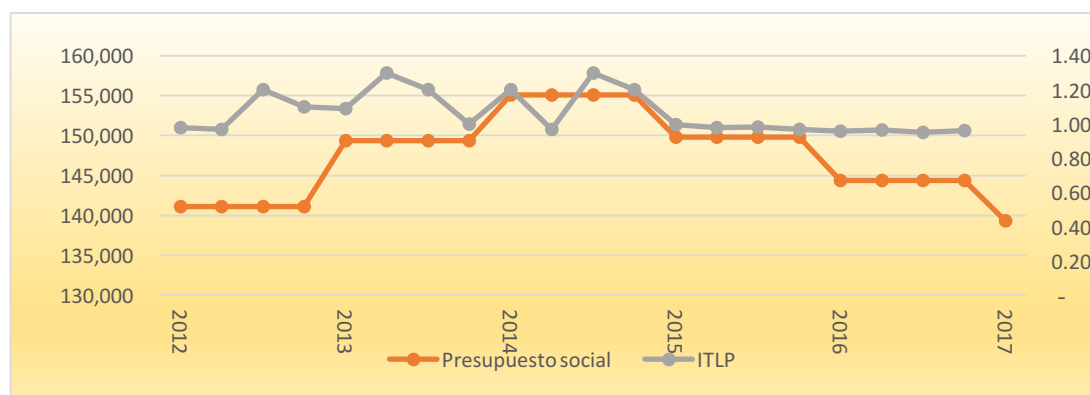
Ilustración 10. Comparativo tipo de pobreza versus presupuesto PEC y social



Fuente: elaboración propia con información de Coneval, dimensiones de la pobreza y presupuesto SHCP.

El segundo análisis tiene como información el Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP). Este índice permite conocer la tendencia de la proporción de la población que no podría adquirir la canasta alimentaria con su ingreso laboral. El informe de CONEVAL 2016¹⁸ apunta que la tendencia en la recuperación del ingreso en las zonas rurales ha sido decreciente desde 2014, mismo comportamiento que se observa en el presupuesto de las vertientes social, educativa y de salud del PEC que reporta una disminución entre 2014-2017 de -10%.

Ilustración 11. Comparativo ÍTLP, PEC y Presupuesto Social



Fuente: elaboración propia con información de CONEVAL, dimensiones de la pobreza y SHCP, PEC.

Con los resultados obtenidos por el país en el combate a la pobreza, surge la interrogante sobre la mejor estrategia para atender este grave problema: si por un lado, se sigue apostando únicamente a programas asistenciales, como los de transferencias condicionadas (por ejemplo: Prospera o Adultos Mayores); o, si se podría ampliar la estrategia con un componente de fomento a la autonomía económica, desde un enfoque de la población rural como productora de alimentos (pues produce cerca de 39% de los alimentos en México), de protectores de la biodiversidad y del medioambiente (pues utilizan en su mayoría formas de cultivo agroecológicos), de tal modo que a

¹⁸ CONEVAL (2017). *Op cit.*

partir de su desarrollo y actividad económica, las campesinas y campesinos podrían mejorar sus ingresos y las condiciones de vida de sus familias y entornos.

III. CAMBIOS EN EL PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTES Y SAGARPA¹⁹

En este apartado se pretende comparar las últimas administraciones federales con la finalidad de identificar continuidades y rupturas en la orientación de la política pública para atender a la población rural.

3.1. Estructura programática y presupuestal

En términos de programas presupuestales los cambios fueron menores, y casi todos ellos tienen que ver con modificaciones realizadas en los programas de SAGARPA. En la presente administración desapareció el programa Procampo Productivo y Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo que se incorporaron al Programa de Fomento a la Inversión y Productividad. Además, se crearon dos nuevos programas: Programa de Atención a las Mujeres en Situación de Violencia y Programa de Apoyo a la Adquisición de Leche, ambos con asignaciones presupuestales muy bajas. El resto de los programas son los mismos que se registraron en la estructura programática de 2012, en algunos casos con nombres diferentes: por ejemplo, el Programa de Prevención y Manejo de Riesgos ahora se llama Programa de Apoyo a la Comercialización y el Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura ahora se llama Programa de Fomento a la Inversión y Productividad. También es importante señalar que se dieron cambios en el número de programas institucionales y sus componentes.

Ilustración 12. Programas Presupuestales SAGARPA 2012-2018

2012	2018
Programa	Programa
Programa de financiamiento y aseguramiento al medio rural	Programa de financiamiento y aseguramiento al medio rural
Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura	Programa de Fomento a la Inversión y Productividad
PROCAMPO Productivo	
Programa de Prevención y Manejo de Riesgos	Programa de Apoyos a la Comercialización
Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo	

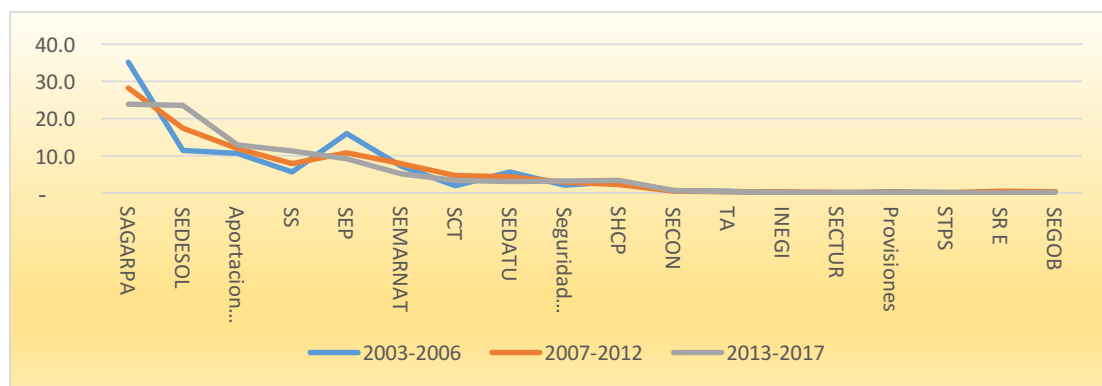
¹⁹ DOF, Presupuesto de Egresos de la Federación 2003-2018.

Programa de Desarrollo de Mercados Agropecuarios y Pesqueros e Información	
Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales	Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales
Programa de Educación e Investigación	Programa de Educación e Investigación
Programa de mejoramiento de condiciones laborales en el medio rural	Programa de mejoramiento de condiciones laborales en el medio rural
Programa de atención a la pobreza en el medio rural	Programa de atención a la pobreza en el medio rural
Programa de Derecho a la Alimentación	Programa de Derecho a la Alimentación
Programa de infraestructura en el medio rural	Programa de infraestructura en el medio rural
Programa de atención a las condiciones de salud en el medio rural	Programa de atención a las condiciones de salud en el medio rural
Programa para la atención de aspectos agrarios	Programa para la atención de aspectos agrarios
Gasto Administrativo	Gasto Administrativo
	Programa de atención a las mujeres en situación de violencia
	Programa de apoyo a la adquisición de leche
15 programas	14 programas

Fuente: elaboración propia con información del PEF 2012-2018.

En el presupuesto asignado a los ramos tampoco se observan grandes cambios entre las tres administraciones, el cambio más significativo tiene que ver con SAGARPA y SEDESOL, en la administración de Fox (2001-2006) y Calderón (2007-2012) el ramo que más recursos presupuestales recibía era el primero mientras que en la presente administración ese lugar lo comparten ambas secretarías de Estado. La importancia cada vez mayor de SEDESOL se inició a partir de 2008 y en los últimos cuatro años (2013-2017) ha mantenido su presupuesto en valores reales mientras que SAGARPA, entre 2009-2017, disminuyó su presupuesto en un 33%.

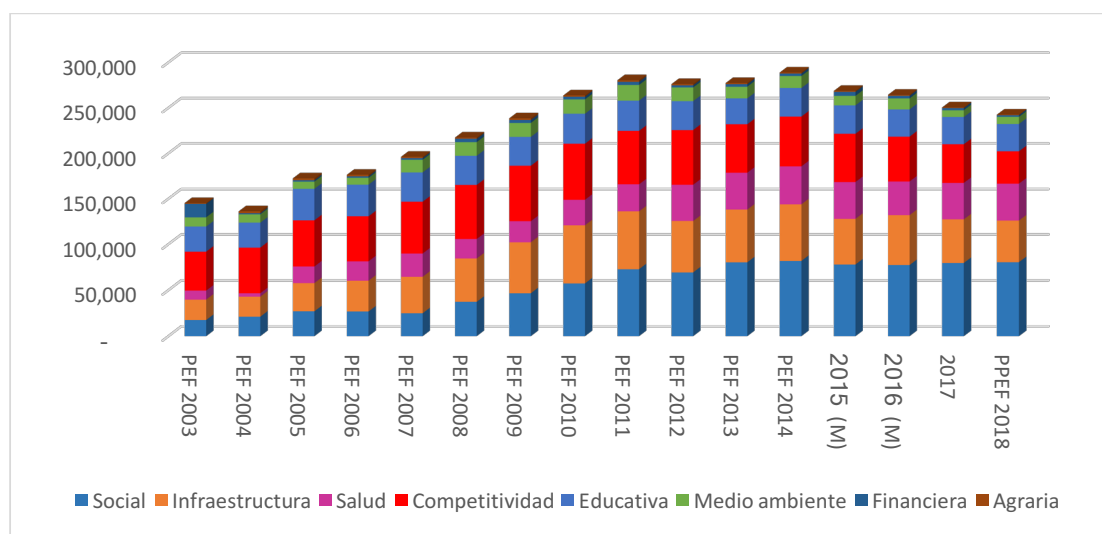
Ilustración 13. Asignaciones Presupuestales por Ramo 2003-2017



Fuente: elaboración propia con información del PEF 2003-2017

Durante el periodo 2003-2017, los montos asignados a las 10 vertientes del Presupuesto de Egresos de la Federación adquirieron distinta relevancia; en los dos gobiernos que presidió el PAN (2001-2012) los recursos destinados a Competitividad e Infraestructura eran mayores que los correspondientes a la vertiente Social, comportamiento que cambio en la presente administración al ocupar la política social el primer lugar. Otros hallazgos son: durante todo el periodo analizado, el resto de las vertientes han mantenido más o menos el mismo orden; los recursos destinados a las vertientes de Medio Ambiente y Agraria no adquirieron gran relevancia en las tres administraciones. En 2017, sumando las vertientes Social, Salud y Educación, representan el 54% del presupuesto asignado al PEC, mientras que en la administración Fox ascendieron al 39% y la de Calderón al 43%. Desde 2010, la política para el campo adquirió una orientación social, centrada en el combate a la pobreza.

Ilustración 14. Asignaciones presupuestales por vertientes 2003-2017

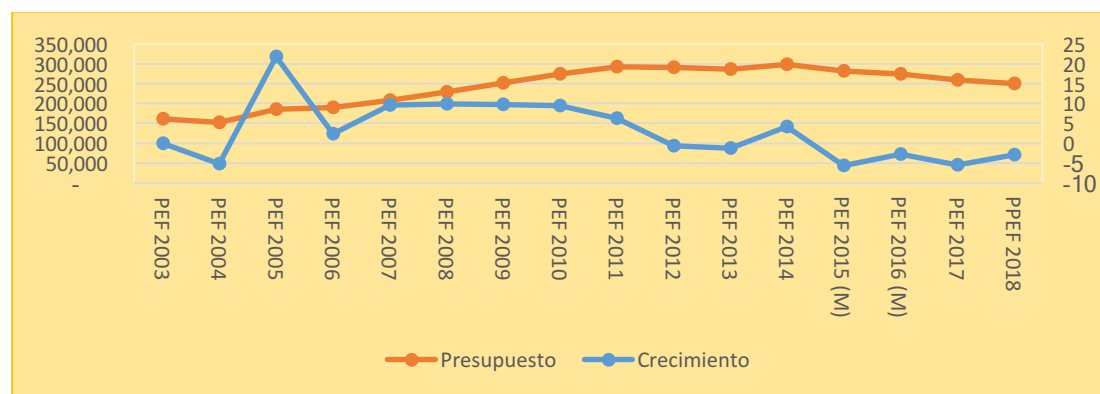


Fuente: elaboración propia con información del PEF 2003-2017

También se observa una pérdida de recursos destinados al campo entre 2003-2017. Al analizar por vertientes sólo registran comportamientos positivos tres vertientes: Social, Salud e Infraestructura, aunque esta última registra un descenso a partir de 2008. Las otras seis vertientes reportan un crecimiento negativo (Competitividad, Agraria, Medio Ambiente, Administrativa, Financiera y Laboral). Las vertientes de Medio Ambiente y Agraria alcanzaron su mayor presupuesto en 2011, Competitividad en 2009 y la Financiera en 2003. Por su parte, la vertiente Social alcanzó su máximo histórico en 2013 y la de Salud en 2014.

El presupuesto asignado al Programa Especial Concurrente en 2017 y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2018²⁰ es prácticamente el mismo que en 2009. Además, al realizar el ejercicio de crecimiento del presupuesto con respecto al año que lo presidió se pueden identificar dos tendencias: la primera, que va del 2007 al 2010 dicho presupuesto se mantiene constante y la segunda es la disminución de los recursos destinados al campo a partir de 2011 hasta 2018, salvo en 2014 donde se recupera ligeramente con respecto a los dos años anteriores.

Ilustración 15. Presupuesto Especial Concurrente 2003-2017



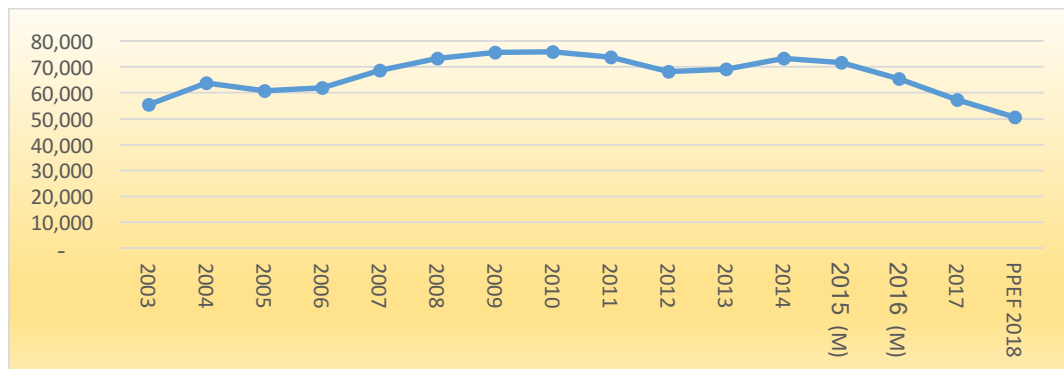
Fuente: Elaboración propia con información del PEF 2003-2018.

3.2. Presupuesto SAGARPA

Se observan algunos cambios en el presupuesto y programas de SAGARPA. En términos reales, el presupuesto de esta institución pasó de 55 mil a 50.5 mil millones de pesos entre 2003-2018, lo que significó una pérdida de -8.7%, aunque la pérdida es mayor, si la comparación se realizará contra 2009, año en que esta institución alcanzó su mayor presupuesto, la disminución sería de menos 33%. También, se observan dos tendencias: una en el periodo 2003-2009 donde el presupuesto se incrementa y otra en el periodo 2010-2017 donde paulatinamente van disminuyendo los recursos al sector. Esta tendencia se ha dado sin que se conozcan los motivos para del gobierno mexicano para asignarle cada vez menos recursos públicos a SAGARPA.

²⁰ Se incluye el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2018 que presentó el ejecutivo a la Cámara de Diputados el pasado 8 de septiembre de 2017.

Ilustración 16. Presupuesto SAGARPA 2003-2018 a precios reales



Fuente: elaboración propia con información del PEF 2003-2018

Comparando la Administración de Calderón con respecto a la de Peña Nieto se observan las siguientes modificaciones relevantes:

- Cambio en el nombre del programa y los componentes que la conforman: en la administración de Calderón muchos de los componentes de agricultura, ganadería y pesca estaban agrupados en el Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura mientras que con Peña Nieto se agruparon en tres programas de acuerdo a la actividad: Programa de Fomento a la Agricultura (PFA); Programa de Fomento Ganadero (PFG) y Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola (PFPPA).
- Desaparecieron el Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario y con ellos el componente Diésel Agropecuario/Modernización de la Maquinaria Agropecuaria; el componente Procampo cambió de nombre a Proagro Productivo y pasó a formar parte del PFA; los componentes relacionados con pesca se agruparon en el PFPPA, y Fomento Productivo de Café pasó a formar parte del Programa de Apoyos a Pequeños Productores (PAPP).
- A partir de 2016 se crea el Programa de Apoyos a Pequeños Productores (PAPP) que contenía seis componentes y en 2017 pasó a tener 11 componentes que anteriormente eran parte de otros programas de SAGARPA. El PAPP no cuenta con una definición clara de la población objetivo en sus componentes; dicha heterogeneidad no permite identificar de forma clara que las personas beneficiarias pertenezcan a un mismo universo en función del problema identificado por el programa y que atienda a las y los pequeños productores.
- En 2014, tres programas que pertenecían anteriormente a la SEDATU (antes Secretaría de la Reforma Agraria –SRA–), pasaron a la SAGARPA con algunos cambios en sus reglas y nombres, y ahora son parte del PAPP: Proyectos Productivos (FAPPA), Arráigate Joven-Impulso Emprendedor, y El Campo en Nuestras Manos (antes Programa de la Mujer del Sector Agrario).
- El Programa de Prevención y Manejo de Riesgos que se conformaba por ocho componentes en la administración pasada se transformó en el Programa de Apoyos a la Comercialización con solo dos componentes. El resto de los componentes o desaparecieron o pasaron a formar parte de al menos tres programas distintos.

- El componente MASAGRO que se reportaba en el Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura (PAIEI) dejó de reportarse en la estructura presupuestal del PEC, pero sigue administrado por el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT).
- El Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA) que formaba parte del Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura (PAIEI) se integró como un componente al Programa de Apoyos a Pequeños Productores (PAPP); extendió su cobertura a 25 estados y es operado prácticamente por los gobiernos de los estados.

IV. CAMBIOS Y TENDENCIAS EN LA POLÍTICA DE APOYO AL CAMPO

En diversos estudios se ha señalado que el gasto de SAGARPA se caracteriza por su regresividad (beneficia más a quienes más tienen) y por estar concentrado en pocas entidades federativas: “La creciente desigualdad y pobreza en el medio rural se explica por el carácter fuertemente regresivo del gasto público, al privilegiar a los productores de mayores ingresos. En efecto, el 10% de los productores más grandes concentran: 80% de ingreso objetivo o apoyos a la comercialización, 60% de los subsidios energéticos e hídricos, 55% de los apoyos para la adquisición de activos productivos de los programas de Desarrollo Rural y 45% de Procampo”²¹.

En este apartado se abordan estos temas con la finalidad de identificar cambios sustantivos o reforzamiento de tendencias en la asignación del presupuesto de esta institución y de las entidades financieras de apoyo al campo.

Al respecto, identificar la distribución de los subsidios es relevante ya que el gobierno mexicano desde hace unos años estableció una serie de criterios de cómo se deben ejercer los recursos asignados al PEC. En el decreto de PPEF 2018 se establece lo siguiente: el presupuesto dirigido al campo deberá tener las siguientes características: a) Que permita la complementariedad de acciones con las demás dependencias y entidades; b) Que permita el desarrollo de proyectos productivos por etapas; c) Que se oriente prioritariamente hacia las pequeñas unidades de producción y al apoyo de los pequeños productores, y d) Que procuren la progresividad en el otorgamiento de los incentivos, en particular en los componentes de PROAGRO y PROGAN Productivo²².

4.1. Programa Proagro Productivo

Haight y Fox señalan del Programa Procampo “no ha implementado un techo para limitar el monto de pagos que un individuo o empresa puede recibir (...) resulta que la mayoría de los productores más pobres (los que tienen menos de 5 ha) están completamente *excluidos* del programa aun cuando figuran entre sus supuestos beneficiarios (...) un análisis económico reciente del Banco

²¹ UACH-CIESTAAM (2011). Red de Innovación en Políticas Públicas para el Desarrollo Territorial Rural. México. Página 2.

²² Presidencia de la República (2017). Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2018. Disponible en: <http://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF2018/home>

Mundial señala que ‘el gasto en agricultura es tan regresivo que anula aproximadamente la mitad del efecto redistributivo del gasto en desarrollo rural’²³.

En los últimos años Procampo ha sufrido modificaciones tanto de nombre (ahora se llama Proagro Productivo), como en sus reglas de operación en el sentido de topes máximos que podía recibir un productor y la cuota por superficie habilitada. Hasta 1995 Procampo permitía apoyar solamente a las y los productores que sembrasen maíz, frijol, trigo, arroz, sorgo, soya, algodón, cártamo y cebada forrajera. No fue sino hasta el ciclo otoño-invierno 1995/1996 que se permitió la entrada a todo cultivo lícito y a la superficie en explotación pecuaria o forestal.

En 1998 una persona que se dedicaba a las actividades agrícolas podía obtener los apoyos por superficies mayores a 100 hectáreas de riego o 200 de temporal para un solo predio. Además, tenía acceso a los apoyos cualquier persona arrendataria que documentara el arrendamiento de superficies mayores a las establecidas por la Ley para mantener en propiedad, siempre y cuando presentara una solicitud por cada predio cuya persona propietaria o legal poseedora no rebase el límite establecido por la Ley.

En las Reglas de Operación de 2007 del Procampo se estableció que el apoyo por hectárea fuera de \$873 y el monto máximo de apoyo que puede recibir una o un productor, se establecía de acuerdo a lo siguiente: las personas físicas, hasta 100 hectáreas de riego o 200 de temporal o superiores en los casos previstos en la fracción XV del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y hasta 2,500 hectáreas de riego y 5,000 de temporal para las sociedades mercantiles y civiles.

Como se puede observar, hasta 2007 el Procampo beneficiaba a las personas que más tierra tenía o a las personas que podían arrendar grandes superficies. Ante las críticas al programa, en 2009 SAGARPA estableció un límite de apoyo de hasta 100 mil pesos por persona física beneficiaria, por ciclo agrícola. En 2014 Procampo cambió de nombre a Proagro Productivo y estableció topes de acuerdo al tamaño del predio y a la disponibilidad de agua para regar, y de esta forma se otorgaron montos mayores a las y los productores de autoconsumo, especialmente a los que tienen predios hasta 3 hectáreas de temporal y ubicados en los municipios del Programa Nacional México Sin Hambre (PNMSH).

En 2015 el cambio fue mínimo, pues sólo se ajustó la cuota para el grupo de transición que pasó de 963 a mil pesos. Para 2016 se reduce los apoyos para las y los productores en transición y comerciales a 800 y 700 pesos por hectárea respectivamente. Asimismo, el límite de superficie de incentivo por persona productora agrícola pasó a 100 hectáreas de riego o su equivalente en temporal y 2,500 hectáreas de riego o su equivalente por persona moral, excepción para el componente de Proagro Productivo cuyo máximo de apoyo fue de 80 hectáreas independientemente de su régimen hídrico.

En 2017 se dan dos cambios: a) la superficie elegible del predio, la cual se refiere a la superficie mayor incentivada por predio a través del componente Proagro Productivo, no debía exceder de 80 hectáreas y b) las cuotas del subsidio se reducen para los estratos más altos.

²³ Haight, Libby y Fox, Jonathan (2010). “Síntesis de hallazgos. Tendencias en la política de subsidios agrícolas”. En *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*. Woodrow Wilson International Center for Scholars. México. Página 7.

Ilustración 17. Montos de apoyo por estratos del Proagro Productivo 2014-2017

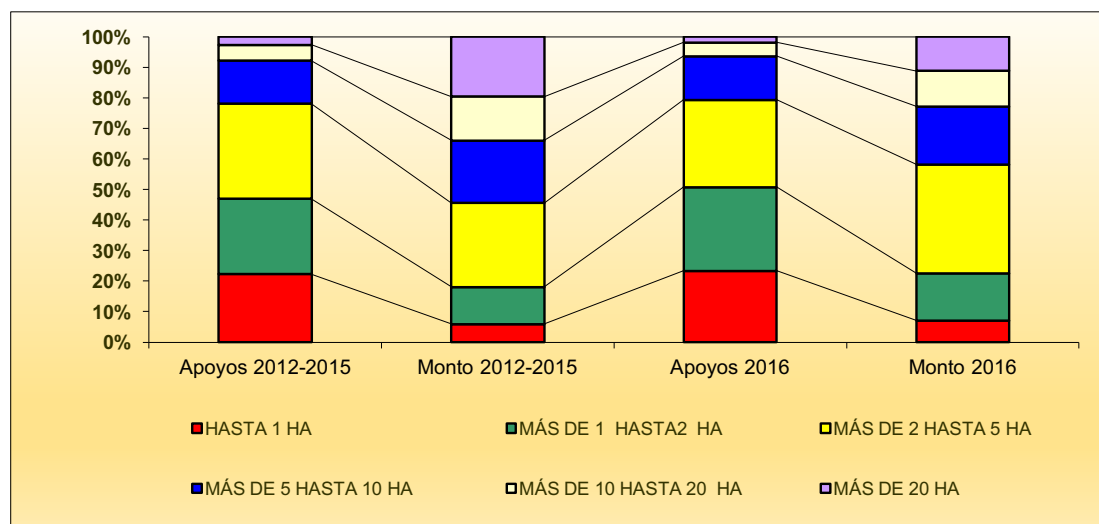
Estratos			Cuota por hectárea elegible o fracción		
2014			2017	2014	2017
Autoconsumo	De temporal	De riego	Autoconsumo. Con predios hasta 3 ha de temporal ubicados en los municipios de PNMSH	1500	1500
	Hasta 5 ha	Hasta 0.2 ha	Autoconsumo resto del país	1300	1300
Transición	>5 hasta 20 ha	>0.2 a 5 ha	Transición	963	750
Comercial	>20 ha	> 5 ha	Comercial	963	450
			Resto de estratos		180

Fuente: elaboración propia con DOF, Reglas de Operación SAGARPA 2014-2017.

Estas modificaciones hicieron menos regresivo el Programa y tendieron a favorecer a las y los productores pequeños registrados en el padrón. Entre 2012-2015, las y los productores de hasta 5 hectáreas representaban el 78% y les correspondía el 45.6% de los recursos. Para 2016 los porcentajes fueron 45.6% y 58.2% respectivamente, con lo que el monto creció para este estrato en un 13%. En contraste, las y los productores de más de 20 hectáreas que representan alrededor del 2% del padrón recibieron el 19.6% en 2015 y el 11.2% en 2016. Como las cuotas para las y los productores grandes disminuyeron en 2017 todavía se van a concentrar los recursos en los estratos más pequeños²⁴.

²⁴ Cuando se disponga del padrón 2017 se podrá constatar esta afirmación.

Ilustración 18. Distribución de Proagro Productivo por tamaño de predio



Fuente: elaboración propia con información del ejercicio de los programas de SAGARPA 2015-2016.

A manera de conclusión y comparando con las observaciones que se hicieron respecto al programa se tienen los siguientes resultados: i) hay una mejor distribución de los recursos del programa pues ahora los pequeños productores de hasta 5 hectáreas concentran el 58.2% del total del subsidio; ii) se logró acotar los apoyos a los grandes productores mediante máximo de superficie apoyada y montos menores; iii) falta eliminar el doble pago por ciclo agrícola (otoño-invierno y primavera-verano, y iv) como el padrón se mantiene cerrado no mejoró la cobertura del programa en los estados del centro y sur del país.

4.2. Programa Progan Productivo

En un estudio sobre los subsidios destinados al sector ganadero, Rodríguez²⁵ señala que la distribución de los recursos públicos para el Program (2008) “la ganadería de carne (...) se lleva la mayor parte del recurso: el 2.46% de los perceptores que tienen más de 155 UA [Unidades Animal] se llevaron 32.62% de los recursos entregados a este tipo de ganadería. Si observamos los beneficiarios que tienen 300 o más cabezas de ganado, estos representan sólo el 0.65% de los ganaderos apoyados, a pesar de ello recibieron el 18.74% del monto entregado a la ganadería de carne”.

Al igual que el Proagro-Procampo, para los apoyos ganaderos existió la presión desde distintas instancias para que el programa estableciera montos de apoyo por persona productora y que disminuyeran las cuotas a las y los productores con hatos mayores.

Las Reglas de Operación de Programas (ROP) 2003, cuando inicia el Progan, establecían que para proyectos de pequeñas propiedades, se apoyaban hasta un máximo de 300 vientres bovinos en edad reproductiva del total de la población de ganado en el predio. Además, se establece la primera restricción al señalarse que el productor elegible que resulte beneficiario en el periodo 2003-2006,

²⁵ Rodríguez Guadalupe (2013). Subsidios destinados al sector ganadero. El caso de Progan 2008. Subsidiosalcampo.org.mx. México. Página 14.

será apoyado hasta con \$1,800.00 por vientre bovino en edad reproductiva, sujeto a la disponibilidad presupuestal anual y de acuerdo a los años de beneficio del programa. En las ROP de 2008 se establecieron los estratos de apoyo y los montos de subsidio por estrato; en 2014 en el estrato A aumenta un peso el apoyo por vientre y colmena de algunas especies y disminuye el apoyo en bovinos de carne y lecheros y en el estrato B disminuyen los poyos por especie; en 2015 no hay cambios, salvo que aparece el rubro de apoyo a conejos: en 2016 aparece el rubro de apoyo a cerdos, se aumenta el apoyo a conejos en ambos estratos y disminuye el número de apoyos por vientre y especie para el estrato B, y finalmente, en 2017 desaparecen los estratos y los apoyos por especie disminuyen.

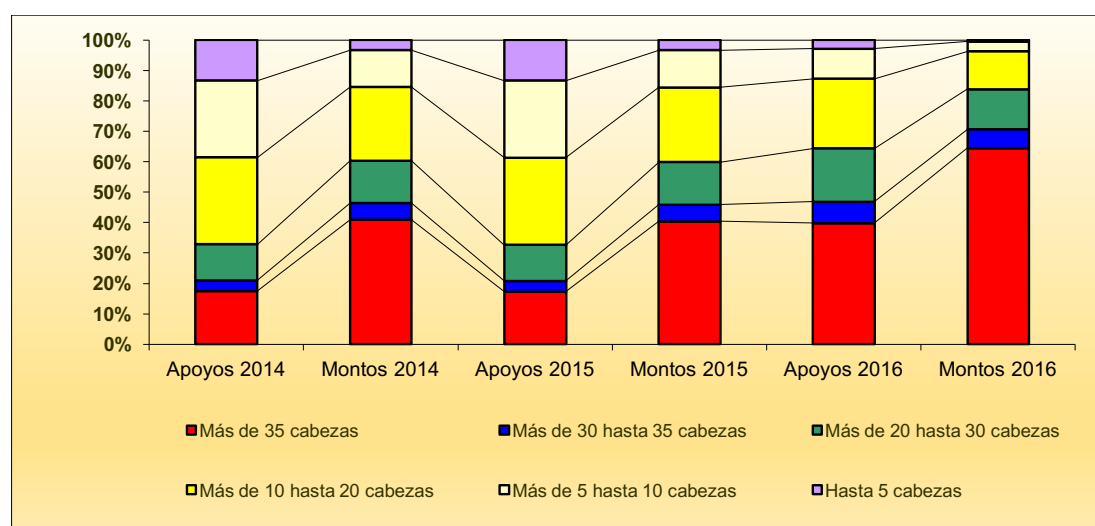
Ilustración 19. Montos de apoyo por estratos del Progan

Sistema	2014		2015		2016		2017	
	Estrato A		Estrato A		Estrato A		Sin estratos	
	Vientres o colmenas	apoyos por vientre o colmena	Vientres colmenas	apoyos por vientre o colmena	Vientres o colmenas	apoyos por vientre o colmena	Vientres o colmenas	apoyos por vientre o colmena
Bovinos carnes y doble propósito	1 a 35	350	1 a 35	350	1 a 35	350	1 a 35	300
Bovinos lecheros (sistema lechero familiar)	5 a 35	350	5 a 35	350	5 a 35	350	5 a 35	300
Ovinos	25 a 175	76	25 a 175	76	25 a 175	76	25 a 175	76
Caprinos	30 a 210	63	30 a 210	63	30 a 210	63	30 a 210	63
Apicultura	10 a 175	76	10 a 175	76	10 a 175	76	10 a 175	76
Conejos			30 a 200	20	30 a 200	30	3 a 200	30
Cerdos					15 a 105	117	15 a 105	117
	Estrato B		Estrato B		Estrato B		Sin estratos	
Bovinos carnes y doble propósito	36 a 300	280	36 a 300	280	36 a 100	250		
Ovinos	176 a 1500	60	176 a 1500	60	176 a 500	60		
Caprinos	211 a 1800	50	211 a 1800	50	211 a 600	50		
Apícola	176 a 1500	60	176 a 1500	60	176 a 500	60		
Conejos			201 a 800	13	201 a 600	20		
Cerdos					106 a 300	93		

Fuente: elaboración propia con DOF: ROP SAGARPA 2014-2017.

Estos cambios en las ROP, a diferencia de Proagro Productivo, no se reflejaron en una mejor distribución de los apoyos por estrato de productor. En 2016 los apoyos por vientre para ganado bovino de doble propósito y de carne, del estrato con más de 35 cabezas que representaba el 39.8% del padrón de beneficiarios se llevó el 64.5% del presupuesto ejercido mientras que los estratos hasta 10 cabezas de ganado los porcentajes fueron 12.6 y 3.7% respectivamente. Es importante señalar que en 2017 el estrato de más de 35 cabezas ya no aparece en reglas de operación, lo que se reflejó en una disminución de presupuesto para el programa en 2017 de 943 millones de pesos con respecto a lo que se ejerció en 201 y en el PPEF 2018 va continuar la acotación a 35 cabezas pues sólo se actualizó el presupuesto con respecto al 2017.

Ilustración 20. Distribución del Progan por número de cabezas ganado bovino 2014-2016



Fuente: elaboración propia con los padrones de SAGARPA 2014-2016

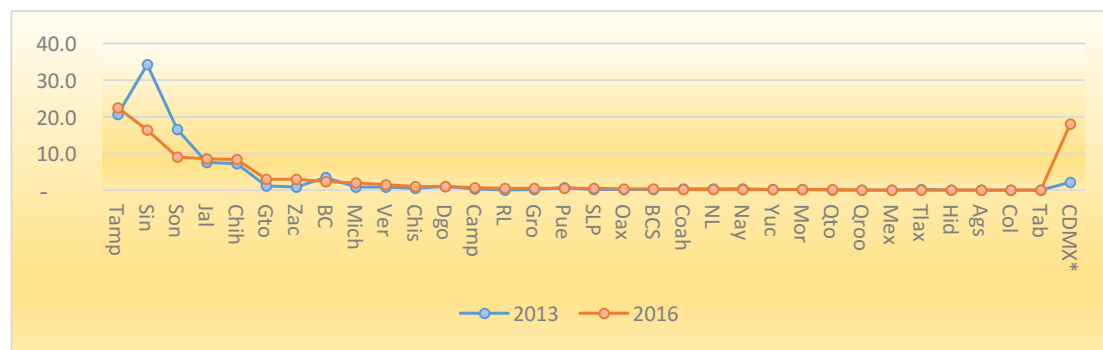
4.3. Apoyos a la comercialización

En un trabajo para la iniciativa de Subsidios al Campo, Echánove señaló que en 2013 “la concentración de los apoyos del programa [Apoyos a la Comercialización] de coberturas de precios es también evidente a nivel geográfico, habiendo beneficiado mayoritariamente a estados del norte del país. Así, en 2010, los estados de Sinaloa, Tamaulipas, Sonora, Chihuahua y Baja California fueron receptores del 73% del monto total con que fue apoyado el programa”²⁶.

La situación no ha cambiado desde entonces, los estados de Tamaulipas, Sinaloa, Sonora, Jalisco y Chihuahua concentraron el 86.2% de los apoyos dirigidos a la comercialización en 2015 y en 2016, al corte al primer semestre, en los mismos estados se lleva invertido 64.7% del presupuesto.

²⁶ Echánove Flavia (2013). Apoyos del gobierno a la comercialización de granos: los programas de agricultura por contrato y coberturas de precios. Subsidiosalcampo.org. mx. México. Página 19-20.

Ilustración 21. Comparativo: apoyos a la comercialización 2013-2016.



Fuente: elaboración propia con información del ejercicio de los programas de SAGARPA 2016.

4.4. Financiamiento

El estudio de Meza, con información de 2010, concluyó que el financiamiento a las actividades agropecuarias y forestales, por lo general, favorecía a sectores con cierta capacidad productiva: “los productores de bajos ingresos que representan el 96.8 por ciento del total de los acreditados por FIRA recibieron el 40.7 por ciento del total del crédito, mientras los productores de más altos ingresos, que representan el 3.3 por ciento recibieron el 59.3 por ciento”²⁷.

Comparando dos momentos distintos, 2010 y 2016²⁸, se señala que en 2010, Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) clasificaba a los productores en tres categorías: PD1, PD2 y PD3²⁹ y luego, a partir de 2014, la clasificación cambia a cinco categorías: E1, microempresa; E2, empresa familiar; E3, pequeña empresa; E4, mediana empresa; y E5, empresa grande³⁰; por lo que se observa una concentración del financiamiento en grandes empresas o productores, siendo los más favorecidos las y los productores o empresas con mayores recursos. En 2010, como lo señaló Meza, los PD3 recibieron el 59.3% del financiamiento mientras que en 2016 las empresas grandes se llevaron 64.4%. Igualmente crecieron las desigualdades entre estratos: en 2010 los PD1 recibieron en promedio 16,261 pesos y los PD3, 52,562 pesos. Para 2016 los apoyos fueron 6,620 pesos para microempresarios y de 108,736 pesos para grandes empresas.

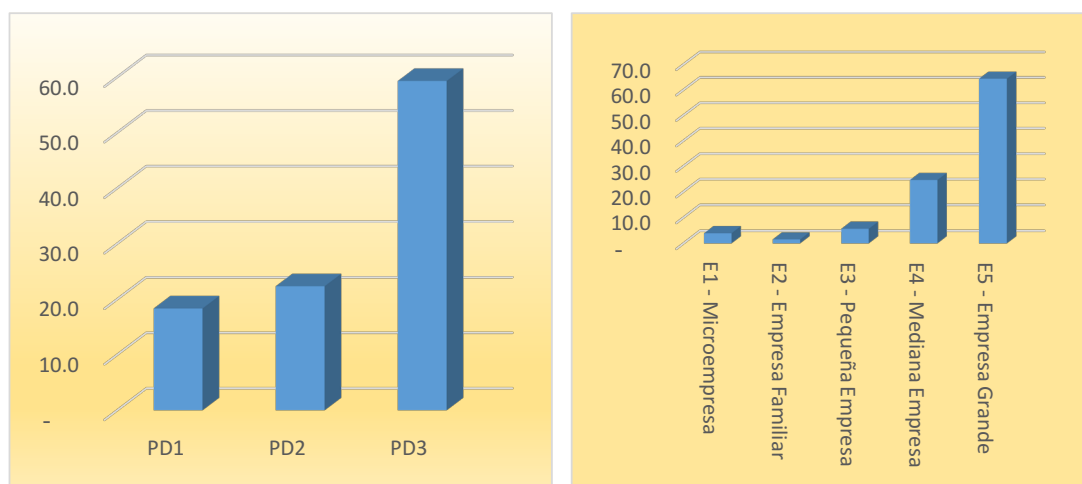
²⁷ Meza Miguel (2013). *Los servicios financieros en el sector rural*. Subsidiosalcampo.org. mx. México. Página 32.

²⁸ En este caso nos referimos al financiamiento o colocación de cartera, no a los recursos de subsidios.

²⁹ Los PD1 son aquellos productores en desarrollo cuyo Ingreso Neto Anual no rebasa 1,000 veces el salario mínimo en la zona en que se realicen las inversiones; los PD2 tienen ingresos mayores a 1,000 y hasta 3,000, y los PD3 superan los 3,000 salarios mínimos anuales.

³⁰ E1, *microempresa*: Persona física que se dedica a actividades primarias y/o actividades rurales no agropecuarias y monto de crédito hasta 10,000 UDI por acreditado final; E2, *empresa familiar*: Persona física o moral con actividades económicas en el sector primario y/o rural y monto de crédito hasta 33,000 UDI por acreditado final; E3, *pequeña empresa*: Persona física o moral con alguna actividad en el sector primario y/o rural y monto de crédito no rebasa los 160,000 UDI por acreditado final; E4, *mediana empresa*: Persona física o moral con alguna actividad en el sector primario y/o rural y monto de crédito de hasta 4 millones de UDI por acreditado final; y E5, *empresa grande*: Persona física o moral con alguna actividad en el sector primario, de transformación de productos agropecuarios, forestales y pesqueros, agroalimentario y/o rural y monto de crédito de más de 4 millones de UDI por acreditado final.

Ilustración 22. FIRA: financiamiento por tipo de productor 2010-2016

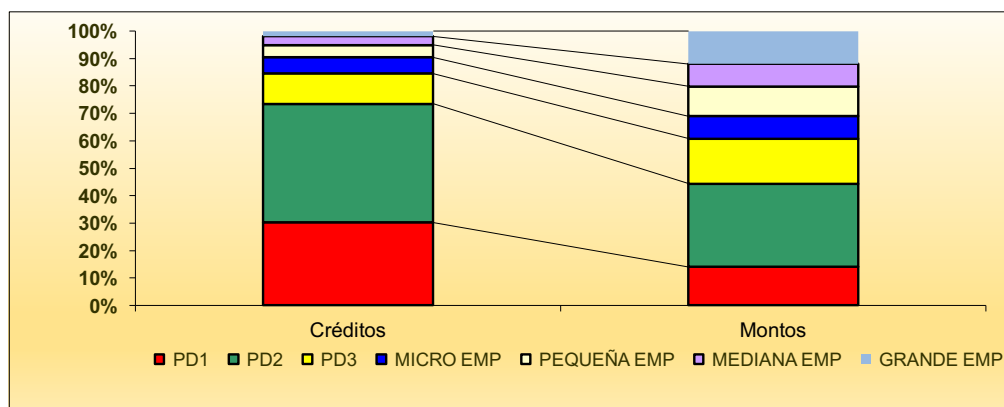


Fuente: elaboración propia con información de FIRA 2010-2016

Es importante señalar que en el caso de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND) se observa menos concentración del crédito por tipo de productora o productor o empresa³¹, mientras que, en FIRA las diferencias entre los extremos fue de 15 veces en la FND la diferencia entre PD1 y grandes empresas fue de 12 veces. En 2016, en promedio, los PD1 recibieron 370 pesos, mientras las grandes empresas recibieron casi cinco mil pesos. En el caso de la concentración, los PD1 representan el 30% de los acreditados y les correspondió el 14.1% del financiamiento mientras que las grandes empresas sus porcentajes son 1.9% y 12% respectivamente. Es decir, en la FND es ligeramente menor la diferencia entre estratos y menos concentrado en las grandes empresas.

³¹ Por no disponer de la información de 2012 o años anteriores no se realizó el comparativo

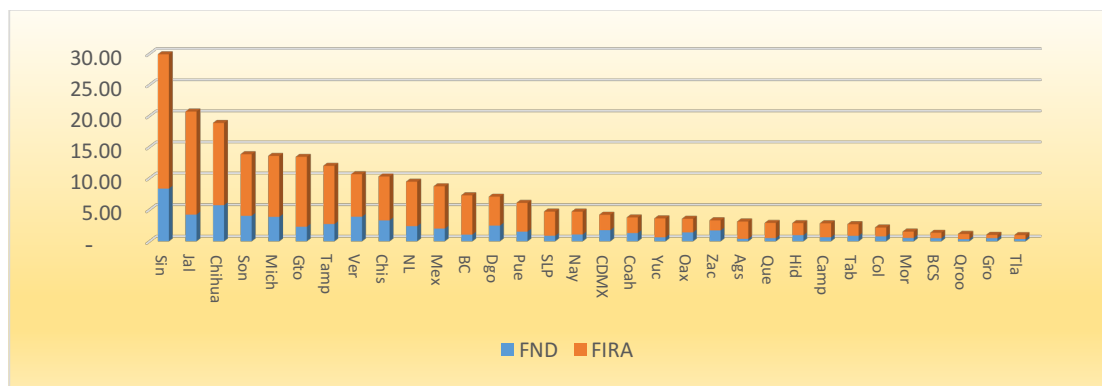
Ilustración 23. FND: distribución del crédito por tipo de productor y empresa 2016



Fuente: elaboración propia con información de la FND.

Sobre la distribución geográfica del financiamiento se observa una concentración en entidades del norte y occidente del país. Las entidades de Sinaloa, Jalisco, Chihuahua, Sonora, Michoacán, Guanajuato y Tamaulipas concentran el 52.7% del financiamiento que otorgo FIRA y FND en 2016 cuando en estas siete entidades se concentran el 17.7% de las Unidades de Producción (UP) con actividad agropecuaria y forestal. También se observa que ambas instituciones favorecen más o menos a las mismas entidades duplicando esfuerzos.

Ilustración 24. Distribución del financiamiento por entidad federativa (miles de millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con información del ejercicio de los programas de FIRA y FND 2016.

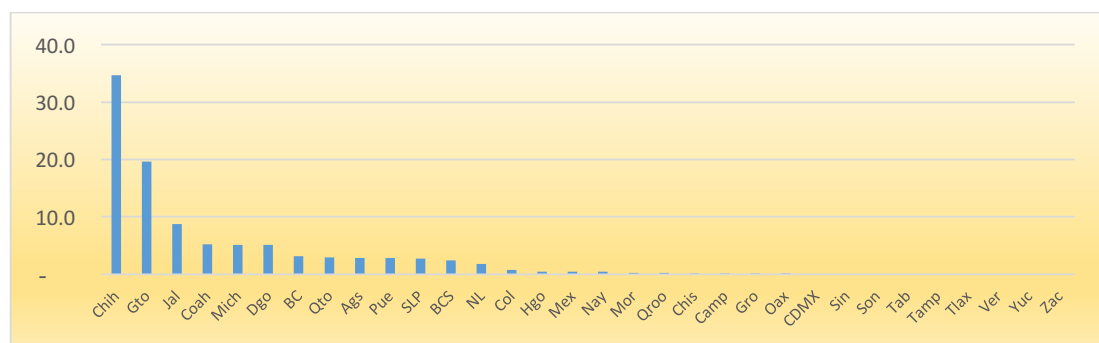
4.5. Programa Especial de Energía para el Campo en materia de energía eléctrica de uso agrícola

De acuerdo a SAGARPA, el Programa tiene como finalidad que las personas físicas y morales que realicen actividades agrícolas, y que utilicen energía eléctrica en el bombeo y rebombeo de agua para uso de riego agrícola, sean beneficiarias de la Cuota Energética para incentivar los procesos primarios de las actividades agrícolas. El sector al que va dirigido el programa es “cualquier productor que se dedica a las actividades agrícolas y que utilice energía eléctrica en el bombeo y rebombeo de agua para uso de riego agrícola, mismos que deberán estar al corriente en sus

obligaciones con la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)”³².

Con base en el ejercicio del presupuesto del año 2015 que reporta SAGARPA, se pueden indicar algunas conclusiones: i) los apoyos en la tarifa de estímulo significaron 24 mil 655 millones de pesos³³, lo que representa un alto subsidio, mayor a lo que se desembolsa en Procampo, apoyos a la comercialización y Progan juntos en un año; ii) beneficia solo a las y los productores que disponen de riego de bombeo y rebombeo; para ese año se dieron 65,530 apoyos; si cada apoyo represente una persona productora, se atendió el 1.7% de las UP con actividad agrícola y 10.4% de las UP que disponen de riego; iii) 78.5% del apoyo se ejerció en seis estados: Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Coahuila, Michoacán y Durango; iv) el monto promedio por apoyo fue de 376 mil pesos, lo que significa un alto subsidio a este tipo de producción, y v) no se apoyó a los estados de Ciudad de México, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Ilustración 25. Distribución de apoyos Programa Especial de Energía para el campo



Fuente: elaboración propia con información del ejercicio de los programas de SAGARPA 2016.

Es importante reflexionar los efectos medioambientales que puede tener este subsidio. De acuerdo al estudio del Centro Mario Molina “*Reforma y desacoplamiento de subsidios eléctricos que causan la sobreexplotación de los acuíferos*” se señala que: i) la tasa a la que incrementa el número de acuíferos sobreexplotados no es sostenible; ii) la sobreexplotación es causada o agravada por los subsidios actuales a la electricidad para bombeo del agua; iii) el Subsidio bruto es de 15 mil millones de pesos anuales (en 2015 la cuota energética anual de acuerdo al padrón de beneficiarios fue de 24 mil pesos); iv) El gasto gubernamental por el subsidio a la tarifa eléctrica del sector agrícola entre 2003-2013 creció 1.57 veces en 10 años; v) el subsidio genera a corto plazo: falsa rentabilidad de ciertos cultivos; a mediano plazo: no hay incentivos a adoptar y mantener mejores tecnologías, y a largo plazo: pérdida de competitividad del sector y agotamiento crítico de mantos freáticos que incrementarán aún más los costos por bombeo, y vi) es un subsidio que beneficia más a los

³² SAGARPA: <https://www.gob.mx/sagarpa/acciones-y-programas/programa-especial-de-energia-para-el-campo-en-materia-de-energia-electrica-de-uso-agricola>

³³ Es importante señalar que el subsidio a la tarifa no es en recursos líquidos: en los recibos que emite la CFE se registra el costo real y el costo considerando el subsidio con lo que disminuye en el recibo la tarifa a pagar.

agricultores más ricos, al decil X le correspondió el 53.7% del monto, con un promedio de 409 mil pesos por usuario mientras que el decil I recibe en promedio 113 pesos al año³⁴.

4.6 Distribución de los apoyos de SAGARPA por entidad federativa

Robles al analizar el presupuesto de SAGARPA 2007-2010, indica que en términos absolutos, se ejerció el 40% del presupuesto en solamente cinco entidades del país: Sinaloa, Tamaulipas, Sonora, Jalisco y Chihuahua. Además señala que “la concentración del presupuesto en ciertas entidades es una constante año con año. Los cuatro años analizados del presupuesto por entidad federativa (2007-2010) presentan la misma curva de distribución, la única diferencia observable es que en los últimos dos años las diferencias de montos recibido por entidad son menores cuando se comparan entre ellas (...). Cada programa de SAGARPA elaboró una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y estableció la problemática que quería resolver; sobre esta lógica pareciese que los productores más capitalizados son los que más deficiencias tienen y los que acumulan todos los problemas los cuales no resuelven, pues año con año reciben apoyos”³⁵.

Observando la información para el 2016³⁶ se encuentra casi el mismo comportamiento. Aparecen las cinco entidades y se agregan dos más: Veracruz y Chiapas. Estas siete entidades concentraron el 41.2% del presupuesto ejercido en ese año cuando solo registran el 29.3% de las UP. La aparición de otros estados y una menor concentración de los subsidios tiene que ver con la disminución del presupuesto a algunos programas, a los topes máximos que puede recibir una persona productora que han disminuido y a mayores recursos a algunos programas de apoyo a las y los medianos y pequeños productores.

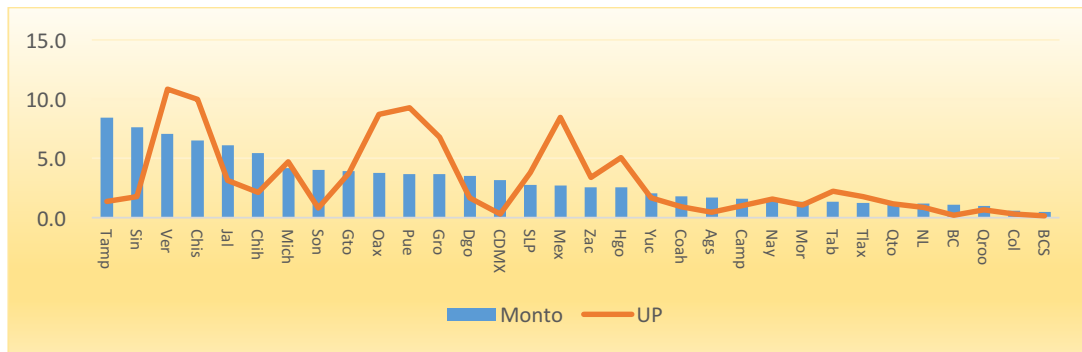
Otra de las conclusiones es que no se encuentra una relación entre montos ejercidos y el número de UP que existen en cada entidad federativa. Por ejemplo, Tamaulipas y Sinaloa que ejercieron el 16.1% del presupuesto, solo registran el 3.1% de las UP, mientras que Chiapas y Veracruz, sus porcentajes son 13.6 y 20.8% respectivamente. En ese sentido, estados como Tamaulipas, Sinaloa, Sonora, Chihuahua y Jalisco se ven favorecidos, mientras que los estados del Sur del país se ven desfavorecidos con la distribución del presupuesto.

³⁴ Centro Mario Molina para Estudios Estratégicos del Sector Ambiental (S/F). Centro Mario Molina. Presentación del trabajo “Reforma y desacoplamiento de subsidios eléctricos que causan la sobreexplotación de los acuíferos”. www.centromariomolina.org

³⁵ Robles Héctor (2013). Ejercicio del presupuesto de SAGARPA por programa y entidad federativa: www.subsidiosalcampo.org.mx. Página 6-7.

³⁶ No se incluyó el estímulo que otorga el Programa Especial de Energía para el Campo y los recursos financieros de FND y FIRA por tener otra característica distinta a los subsidios que otorga SAGARPA mediante sus programas.

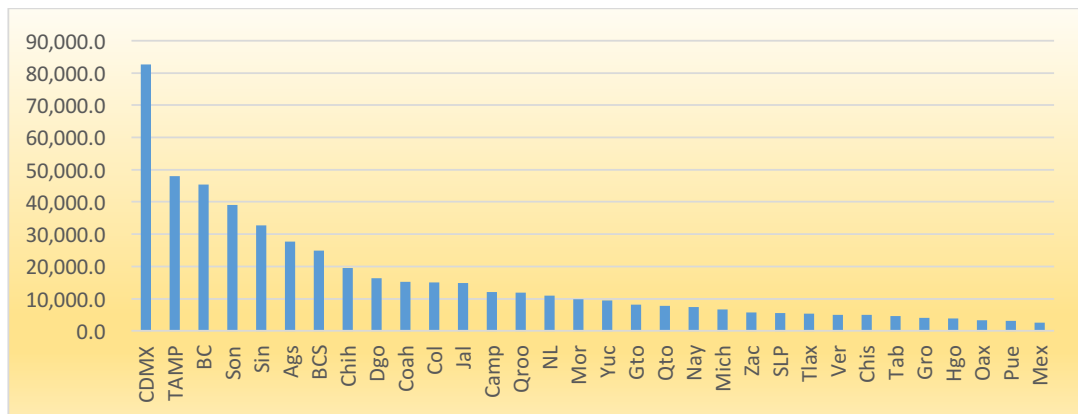
Ilustración 26. SAGARPA: monto ejercido 2016 versus Unidades de Producción



Fuente: elaboración propia con información del ejercicio de los programas de SAGARPA 2016.

Lo anterior se refleja cuando se obtiene el dato per cápita. Para este ejercicio se dividió el monto ejercido entre el total de UP con actividad agropecuaria que se registran en cada entidad federativa. Aparece la Ciudad de México en primer lugar porque una parte importante del presupuesto de comercialización se administra por ASERCA y se reporta en esta ciudad. Eliminando esta entidad, los apoyos per cápita más altos se otorgan en 9 estados del norte del país y los más bajos en 9 entidades del centro y sur de México.

Ilustración 27. Monto Per cápita por UP por entidad federativa



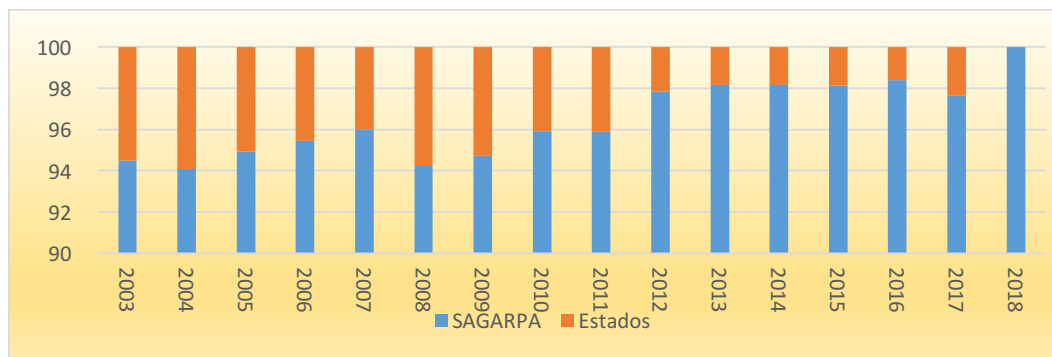
Fuente: elaboración propia con información del ejercicio de los programas de SAGARPA 2016.

Lo anterior indica una constante en los programas que opera SAGARPA, tienden a beneficiar a pocas personas productoras con grandes cantidades en las regiones con disponibilidad de riego e infraestructura que se localizan en los estados del Norte mientras que en el Sur y Centro del país se les atiende preferentemente con programas sociales. Es decir, una política bimodal.

4.7. Gasto federalizado de SAGARPA

Durante el periodo 2003-2017, en términos reales, el gasto que operan las entidades federativas conforme a las Reglas de Operación de SAGARPA, disminuyó en un 31%. Destaquemos algunos puntos relacionados con el presupuesto concurrente: i) los recursos para que operen las entidades federativas siempre han representado menos del 6% de los recursos de SAGARPA; ii) a partir de 2009 los recursos destinados para este rubro disminuyeron de manera constante hasta 2016 y solo se recuperaron a valores de 2012 en 2017; iii) para 2018, en el PPEF no se asignaron recursos al programa concurrente; iv) las aportaciones de SAGARPA a los estados alcanzaron sus picos en 2004 (5.9%) y 2008 (5.8%) y a partir de ese año empezaron a disminuir hasta representar sólo el 2.4% del presupuesto asignado a esta institución en 2017 y como ya se dijo no se asignó presupuesto en 2018. En conclusión, los recursos que operan los estados son muy bajos; cada año se fue centralizando y a su vez fueron disminuyendo. Estos datos introducen un tema relevante para el sector: el qué tanto tienen que participar las entidades federativas en la movilización de recursos para el campo. Los gobiernos locales en México tienen una alta dependencia de las transferencias y programas federales debido en parte a su poca recaudación de recursos propios. En un futuro, es deseable que las entidades federativas mejoren su recaudación local para que también puedan tener mecanismos propios de apoyo al sector.

Ilustración 28. SAGARPA: gasto federalizado 2003-2018



Fuente: elaboración propia con información del PEF 2003-2017

4.8. Comparativo principales programas 2007-2018

Al revisar los principales programas y componentes de apoyo productivo en sus modalidades de transferencias condicionadas, proyectos productivos, desarrollo de capacidades, financiamiento e infraestructura se encontraron los siguientes resultados:

- En el PPEF 2018 al Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas no se le asignó presupuesto. Esto no significa que desaparezca, pues los recursos de los componentes federalizados como el PESA, COUSSA y Extensionismo si cuentan con presupuesto; más bien la pregunta es la proporción del presupuesto de estos componentes que van operar las entidades federativas.

- Con respecto a 2007, los dos programas que cuentan con padrón de productores (Proagro Productivo y Progan) reportan una disminución año con año de su presupuesto, lo que se explica por la disminución de las cuotas de apoyo y la depuración del padrón.
- El Programa de Apoyo a la Comercialización registra un incremento de 12.8% entre 2007-2018 y una disminución de -7.3% entre 2013-2018. El balance general de asignación presupuestal para este programa durante el periodo 2007-2018 es negativo si consideramos la inflación.
- En el PPEF 2018 sólo los componentes PESA, Desarrollo de Zonas Áridas, Proagro Productivo, Progan y el Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria registran incrementos con respecto al presupuesto aprobado en 2017. En todos los casos el aumento es menor al 5%, lo que significa sólo una actualización de su presupuesto.
- Los componentes o programas ganadores en términos de presupuesto son: Desarrollo Productivo Sur Sureste; PESA; Tecnificación del Riego; Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola; PIMAF; El Campo en tus Manos; Joven Emprendedor; Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural; Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria; Acceso al Financiamiento; Agroasmex y FIRA.
- La situación cambia si el análisis se hace del periodo 2013-2018. Sólo resultan con mayores presupuestos Desarrollo Productivo Sur Sureste (antes trópico húmedo); Desarrollo de las Zonas Áridas y PROCAFE e Impulso Productivo al Café.
- Todo el rubro de financiamiento y aseguramiento (FIRA, FND y Agroasemex) durante el periodo 2003-2018 disminuyeron paulatinamente el presupuesto asignado para subsidios.

Ilustración 29. Comparativo presupuesto principales programas

Programa o componente	Diferencia (%)		
	2007-2018	2013-2018	2017-2018
Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas	- 100.0	- 100.0	- 100.0
Desarrollo Productivo Sur Sureste (antes trópico húmedo)	445.9	100.6	- 14.8
Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA)	139.0	- 13.4	2.4
Desarrollo Comercial de la Agricultura Familiar	- 100.0	- 100.0	
Desarrollo de las Zonas Áridas	28.8	79.7	2.4
Tecnificación del Riego	67.0	- 32.6	- 18.0
PROAGRO Cultivos Básicos y Estratégicos (antes Procampo)	- 25.2	- 33.5	4.1
PROGAN Productivo	- 48.2	- 51.6	4.8

Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola	733.6	-	11.8	-	13.6
Incentivos a la Comercialización	12.8	-	7.3	-	11.8
Programa de Incentivos para Productores de Maíz y Frijol (PIMAF)	104.6	-	6.9	-	56.6
PROCAFE e Impulso Productivo al café	32.1	66.7	-	-	20.0
FAPPA	-	20.7	-	50.9	38.3
El Campo en tus manos (antes PROMUSAG)	71.9	-	10.9	-	18.8
Joven emprendedor y fondo de tierras (2)	117.7	-	38.8	-	46.3
Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural	220.4	-	51.5	-	23.3
Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	160.1	15.3	-	-	4.8
Acceso al Financiamiento (antes Acceso al Financiamiento en Apoyo: Pecuario, Agricultura y Pesca)	115.6	-	38.7	-	15.8
Capitalización Productiva Agrícola (antes Modernización de maquinaria y equipo)	-	21.4	-	21.4	2.5
AGROASEMEX	175.0	-	4.3	-	6.5
Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) (3)	66.7	-	22.3	-	16.7
Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND)	-	38.7	-	28.5	50.0
Agricultura Protegida (S) (4)	-	-	100.0	-	-

1. Los programas cambian de nombre entre administraciones y en algunos años donde no aparece presupuesto no significa que no exista, solo que no fue desglosado

2. En algunos años incluye el fondo de tierras (2008-2013) y en otros es sólo joven emprendedor (2007, 2014-2015. En 2016-17 cambia de nombre

3. Se refiere a los componentes de subsidios no al programa de acreditación

4. El Componente existe en 2016 y 2017 pero no está desagregado su presupuesto

5. Algunos programas en el transcurso del tiempo cambiaron y pueden estar apoyando actividades distintas, por ejemplo el campo en tus manos, joven emprendedor

6. (P) Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2018

Fuente: DOF, PEF 2007-2017 y PPEF 2018

4.9. Programa S266 Apoyo a Pequeños Productores (PAPP)

De acuerdo a SAGARPA el objetivo general del Programa de Apoyos a Pequeños Productores es que las Unidades Económicas Rurales conformadas por pequeñas productoras y productores incrementen la disponibilidad de alimentos. La Población Objetivo (PO) que busca atender está compuesta por hombres y mujeres pequeños(as) productores(as) de las zonas rurales y periurbanas, y su cobertura es nacional en el ámbito rural y periurbano, acorde a la ubicación de su PO³⁷.

4.9.1 Falta de una definición clara de Población Objetivo. La experiencia internacional señala la importancia de definir e identificar con precisión a la población objetivo a nivel nacional, estatal y local, requisito que no cumple el PAPP. Como se señaló anteriormente, los apoyos deberían de ser para persona física o moral con actividad agropecuaria, pesquera y demás actividades económicas vinculadas al medio rural, que pertenezcan a los estratos E1, E2 y E3. Sin embargo, al revisar a quien van dirigidos los apoyos por componente se tiene que varios de ellos dirigen sus apoyos a otros estratos de población.

- El componente de **Atención a Siniestros Agropecuarios** va dirigido a una población más amplia al definir en los conceptos de apoyo que estos serán destinados a productores(as) de bajos ingresos y productores(as) agrícolas, pecuarios y acuícolas con o sin acceso al seguro. Incluso en los aspectos para seleccionar a las personas beneficiarias se establece dos categorías: productores de bajos ingresos y productores(as) agrícolas i) Con cultivos anuales con 20 hectáreas o menos de temporal o riego; ii) con plantaciones de frutales perennes, café o nopal con 10 hectáreas o menos de temporal o riego, y iii) productores(as) pecuarios, con un hato ganadero de 60 unidades animal o menos de ganado mayor (bovino) o su equivalente en ganado menor. Un número importante de estos productores no pertenecen a los estratos E1, E2 y E3.
- El Programa de Desarrollo de las Zona Áridas (**PRODEZA**) presenta una clasificación por grado de marginación para definir los montos de apoyo y las aportaciones de las y los productores que no corresponde a la definición de pequeñas o pequeños productores, por ejemplo, a las y los productores ubicados en localidades de marginación baja se les pide una aportación del 50%, lo que significa que no están en la categoría E1 a E3
- El componente de **Extensionismo, Desarrollo de Capacidades y Asociatividad Productiva** en el concepto de apoyo a centros de extensionismo define una serie de actividades que se deben realizar que no tienen que ver con los estratos E1 a E3, “establece formar, capacitar, dar seguimiento, acompañamiento y certificar competencias de los extensionistas, productores y productoras; monitorear el estado de la agricultura a nivel nacional e identificar áreas de oportunidad para el desarrollo rural sustentable a nivel comunitario y regional; reunir, sintetizar y analizar información relativa a tecnología, economía y mercados; integrar y coordinar una red de instituciones nacionales e internacionales que provean el sustento científico y tecnológico para el desarrollo de capacidades y extensionismo rural; llevar a cabo acciones de intercambio de experiencias y capacitación a extensionistas, productores y productoras a través de acuerdos con instituciones nacionales e internacionales; integrar y coordinar Grupos de Extensión e Innovación Territorial Universitarios (GEIT Universitarios) con la participación de estudiantes de los últimos grados de las instituciones de educación media superior y superior.
- El componente **Fortalecimiento a Organizaciones Rurales** establece en el concepto de apoyo que estos serán destinados a organizaciones sociales del sector rural, legalmente

³⁷ SAGARPA. (<https://www.gob.mx/sagarpa/acciones-y-programas/programa-de-apoyo-a-pequenos-productores-2017>)

constituidas que no persigan fines de lucro y/o político y cuyo objeto social les permita desarrollar, entre otras, las actividades previstas por el artículo 143 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable; lo cual será en razón de los siguientes conceptos y montos máximos. Es decir, a cualquier organización, independientemente de si trabajan o no con pequeñas y pequeños productores.

- El componente **PROCAFÉ e Impulso Productivo al Café**, al igual que en los casos anteriores, está dirigido a las y los productores al definir en los criterios de elegibilidad que el componente apoyará a personas físicas, morales y grupos de trabajo que presenten solicitud de apoyo conforme al Anexo XIII “Listado de Productores Integrales de la Persona Moral Solicitante de las Reglas de Operación” vigentes, teniendo prioridad los solicitantes que se encuentren ubicados en los polos de desarrollo determinados por la Unidad Responsable.
- Situación similar sucede con el Programa de Apoyos para Productores de Maíz y Frijol (**PIMAF**) al definir que los apoyos serán destinados a personas físicas dedicadas a la producción de maíz y/o frijol ubicadas en los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla y Veracruz; así como en los municipios de medio, alto y muy alto grado de marginación en el resto de las entidades federativas.
- El Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (**FAPPA**) no segmenta la población por estratos, se propone apoyar a todos al definir que los apoyos serán destinados a hombres y mujeres que habitan preferentemente en Núcleos Agrarios con infraestructura básica, equipo, insumos, especies pecuarias y asesoría técnica para la implementación de proyectos productivos.
- Sucede igual con el Componente de Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (**COUSSA**) que define los apoyos serán destinados a personas físicas o morales organizadas en grupos denominados comité pro proyecto, que se dedican a actividades de producción agrícola y pecuaria, ubicadas en los municipios acordados en cada entidad federativa como de mayor prioridad por el grado de deterioro, escasez o sobre explotación de sus recursos productivos primarios (suelo, agua y vegetación).

Ilustración 30. Tipo de beneficiario por componente

Componente	Tipo de beneficiario
Arráigate Joven - Impulso Emprendedor	Organización legalmente constituida o grupo informal, integrado por personas productoras, cuyos(as) socios(as) con pleno derecho o integrantes, sean en su totalidad personas de 18 a 35 años de edad que formen parte de los Estratos E1, E2 y E3
Atención a Siniestros Agropecuarios	Productores(as) de bajos ingresos y productores(as) agrícolas, pecuarios y acuícolas con o sin acceso al seguro
Programa de Desarrollo de Zona Áridas (PRODEZA)	Productores dando prioridad de acuerdo a criterios de pobreza y grupos legalmente constituidos

El Campo en Nuestras Manos	Organización legalmente constituida o grupo informal, integrado por personas productoras, cuyos(as) socios(as) con pleno derecho o integrantes, sean en su totalidad mujeres mayores de 18 años y hasta 65 años cumplidos, en condición de pobreza y pequeñas productoras pertenecientes a los estratos E1, E2 y E3
Extensionismo, Desarrollo de Capacidades y Asociatividad Productiva	pequeños(as) productores(as) ya sea de manera individual, organizados en grupo o constituidos como persona moral del sector rural pertenecientes a los estratos E1, E2 y E3
Fortalecimiento a Organizaciones Rurales	Organizaciones sociales del sector rural, legalmente constituidas que no persigan fines de lucro y/o político
PROCAFÉ e Impulso Productivo al Café	Personas físicas y morales que se dedican a la producción de café para renovar o repoblar sus cafetales debido a la baja productividad que presentan
Programa de Apoyos para Productores de Maíz y Frijol (PIMAF)	personas físicas dedicadas a la producción de maíz y/o frijol ubicados en los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla y Veracruz; así como en los municipios de medio, alto y muy alto grado de marginación en el resto de las entidades federativas
Proyectos Productivos (FAPPA)	hombres y mujeres que habitan preferentemente en Núcleos Agrarios
Infraestructura Productiva para el Aprovechamiento Sustentable del Suelo y Agua (Ejecución Nacional)	personas físicas o morales organizadas en grupos denominados comité pro proyecto, que se dedican a actividades de producción agrícola y pecuaria, ubicadas en los municipios acordados en cada entidad federativa como de mayor prioridad por el grado de deterioro, escasez o sobre explotación de sus recursos productivos primarios (suelo, agua y vegetación)
Proyecto de Seguridad Alimentaria para Zonas Rurales	Los apoyos serán destinados a población en condición de pobreza y pobreza extrema que realicen o pretendan realizar actividades agropecuarias, acuícolas y piscícolas

Fuente: ROP 2017. SAGARPA

4.9.2. Otra de las recomendaciones internacionales sobre política pública es que los programas deben ser componentes coordinados y complementarios entre sí, o coordinados por una sola área, de tal forma que las y los productores reciban un conjunto articulado de servicios complementarios suficientes para resolver los problemas y estimular procesos de desarrollo crecientemente auto-sustentados.

El PAPP no cumple ninguna de las dos características. Los componentes no se encuentran articulados entre sí, más bien cada uno de ellos opera como un programa por sí mismo y otorga cerca de dos o tres servicios. Tampoco puede articular más de un componente, pues varios de ellos establecen como condición que no haya recibido incentivos o subsidios de otro componente para los mismos conceptos aprobados.

Cuatro de los componentes dan apoyos para proyectos productivos; seis brindan asistencia técnica o soporte técnico; tres dan paquetes productivos, uno atiende siniestros agropecuarios, otro apoya el fortalecimiento de las organizaciones y una más es para desarrollo de capacidades.

Ilustración 31. Tipos de apoyo por componente

Componente	Concepto de apoyo
Arráigate Joven - Impulso Emprendedor	I. Capacitación y Consultoría; II. Proyectos de Producción Primaria y Agregación De Valor; III. Asistencia técnica; IV. Diseño de marca del producto terminado y sus aplicaciones
Atención a Siniestros Agropecuarios	I. Seguro Agrícola, Pecuario, Acuícola o Pesquero Catastrófico y II. Apoyos Directos
PRODEZA	Proyectos integrales de desarrollo rural territorial preferentemente
El Campo en Nuestras Manos	I. Paquetes productivos para el autoconsumo; II. Proyectos de Producción primaria y agregación de valor, y III. Acciones de inducción estratégica, soporte técnico–metodológico y seguimiento
Extensionismo, Desarrollo de Capacidades y Asociatividad Productiva	I. Extensionistas, II. Centros de Extensionismo,
Fortalecimiento a Organizaciones Rurales	I. Profesionalización, II. Equipamiento, III. Comunicación, IV. Gastos Inherentes a la Ejecución del Plan de Trabajo
PROCAFÉ e Impulso Productivo al Café	I. Infraestructura, equipamiento e insumos, II. Adquisición y establecimiento de planta producidas en viveros acreditados y con material genético certificado, III. Paquete tecnológico, IV. Capacitación, asistencia técnica especializada, V. Actualización Padrón Nacional Cafetalero, y VI. Incentivo para pago de inspección externa para certificación orgánica
PIMAF	I. Paquete Tecnológico maíz y II. Paquete Tecnológico frijol
FAPPA	I. Aportación Directa, para Grupos sin formalidad jurídica (proyectos y otros giros) y II. Aportación Directa, para los Grupos legalmente constituidos
Infraestructura Productiva para el Aprovechamiento Sustentable del Suelo y Agua (Ejecución Nacional)	I. Infraestructura para captación, manejo y almacenamiento de agua, II. Prácticas de conservación de suelo y agua, III. Proyectos (elaboración y ejecución) y IV Soporte técnico
PESA	I. Infraestructura, equipo, material vegetativo, especies zootécnicas, piscícolas y acuícolas, II- Servicios integrales para la implementación de estrategias de desarrollo para la seguridad alimentaria y nutricional, la promoción, diseño, ejecución y el acompañamiento de proyectos, III. Servicios de asistencia técnica y soporte técnico-metodológico, bajo la metodología FAO, y IV.
	Servicios de supervisión del desempeño y seguimiento de la calidad de los servicios profesionales de las ADR

Fuente: ROP 2017. SAGARPA

El segundo criterio de política que no cumple es que el programa sea operado por una misma instancia. En el caso del PAPP intervienen seis direcciones, una Comisión Nacional (CONAZA) y una Coordinación General de Enlace Sectorial. Todas ellas no tienen una misma línea de mando, pues pertenecen a Subsecretarías diferentes o dependen directamente del Secretario de SAGARPA. Una muestra de esta falta de integración es que cada una de ellas genera su propio listado de beneficiarios y a la fecha no han logrado integrar el padrón único de beneficiarios del PAPP. Tampoco existe una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) que tenga congruencia lógica a nivel vertical y horizontal pues lo que se reporta en la MIR 2017 es que cada componente tenga al menos un indicador, aunque no esté relacionado con el resto de los indicadores.

Ilustración 32. Unidad responsable por componente

Componente	Unidad Responsable
Arráigate Joven - Impulso Emprendedor	Dirección General de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural y Dirección General de Desarrollo Territorial y Organización Rural
Atención a Siniestros Agropecuarios	Dirección General de Atención al Cambio Climático en el Sector Agropecuario;
PRODEZA	Comisión Nacional de las Zonas Áridas (CONAZA).
El Campo en Nuestras Manos	Dirección General de Desarrollo Territorial y Organización Rural
Extensionismo, Desarrollo de Capacidades y Asociatividad Productiva	Dirección General de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural.
Fortalecimiento a Organizaciones Rurales	Coordinación General de Enlace Sectorial
PROCAFÉ e Impulso Productivo al Café	Dirección General de Fomento a la Agricultura
PIMAF	Dirección General de Productividad y Desarrollo Tecnológico (DGPDT),
FAPPA	Coordinación General de Enlace Sectorial
Infraestructura Productiva para el Aprovechamiento Sustentable del Suelo y Agua (Ejecución Nacional)	Dirección General de Producción Rural Sustentable en Zonas Prioritarias
PESA	Dirección General de Desarrollo Territorial y Organización Rural

Fuente: ROP 2017. SAGARPA

En la evaluación al programa, en el marco del programa de evaluaciones del CONEVAL 2016, se realizaron observaciones similares que no modificó SAGARPA al diseñar el Programa en 2017 con 11 componentes en lugar de seis, lo que indica que el PAPP no resolvió los problemas observados en la evaluación de 2016. En dicha evaluación se concluía lo siguiente:

- No hay una definición clara de la PO en sus componentes; dicha heterogeneidad no permite identificar de forma clara que pertenezcan a un mismo universo en función del problema identificado por el programa y que y que atienda a pequeños productores. Además, la definición no está en posibilidades de cumplir lo que señala el Art. 75 de la LFPRH respecto de identificar con precisión la Población Objetivo, tanto por grupo específico como por región del país, entidad y municipio. La MIR no corresponde a una matriz de programa: presenta los siguientes problemas: tres componentes no establecieron en su narrativa incremento de la productividad y pequeños productores rurales; no se establece como se medirá la productividad; los métodos de cálculo de los indicadores de componentes, por su construcción, no tienen que ver con la productividad sino con el acceso a los beneficios, y no se construyó la MIR con las actividades transversales sino a partir de componentes (MOCYR-CONEVAL-SAGARPA, 2016).
- Sobre la medición del indicador de Propósito “no existen evidencias de cómo se medirá la productividad, especialmente cuando los efectos positivos del programa, no se reflejan de manera inmediata, sino es probable que en los siguientes años. En los medios de verificación se habla de informes, reportes, expedientes, base de datos, sin embargo no existe evidencia documental en la información entregada por la SAGARPA que señale la metodología para la medición del indicador.
- Se observa que los objetivos del componente son independientes uno del otro y el logro de un objetivo no necesariamente permite el logro del otro objetivo y, al revés, no alcanzar la meta en un objetivo no impacta el desempeño de cualquier otro objetivo.

