

Notas sobre el presupuesto del programa especial concurrente para el desarrollo rural sustentable 2017



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

Héctor Robles Berlanga



Subsidios
al Campo en México

**Notas sobre el
presupuesto del
programa especial
concurrente para
el desarrollo rural
sustentable 2017**

Octubre de 2016

Héctor Robles Berlanga

México, primera edición, octubre de 2016

Notas sobre el presupuesto del programa especial concurrente
para el desarrollo rural sustentable 2017

Autor

Héctor Manuel Robles Berlanga

Derechos Reservados:

Página Subsidios al Campo

Coordinación de la publicación

Héctor M. Robles Berlanga

Consejo Página Subsidios al campo

Miguel Pulido, Fundar

Jonathan Fox, UCSC

Víctor Suárez, ANEC

Gabriela Rangel, investigadora

Héctor Robles, Coordinador Página

ISBN:

Subsidios al Campo es el primer sitio en Latinoamérica que tiene como objetivo dar a conocer y difundir el destino de los apoyos financieros dirigidos al sector agropecuario en México. Es financiado gracias a donativos otorgados a Fundar, Centro de Análisis e Investigación, por diversas fundaciones internacionales. Colaboran la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo, AC (ANEC) e investigadores de la Universidad de California, Santa Cruz (UCSC).

Las opiniones y conclusiones en cada uno de los ensayos son responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente coinciden con las de la Página Subsidios al Campo en México.

Contenido

I. EL PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTES PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE	7
II. CARACTERÍSTICAS DEL PEC PARA EL AÑO 2017	8
1. Vertientes	8
2. Ramos	9
3. Programas Presupuestales	10
4. Cambios en la estructura programática 2017	11
5. Comparativo principales programas y componentes 2003-2017	14
III. COMPORTAMIENTO DEL PEC 2003-2017	17
1. A precios corrientes	17
2. A precios reales	18
IV. PROGRAMA DE CONCURRENCIA CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS	22
V. PROGRAMA DE APOYO A PEQUEÑOS PRODUCTORES	24

Ilustraciones

Ilustración 1 Proyecto de presupuesto PEC 2017 por vertiente	9
Ilustración 2. Proyecto de Presupuesto PEC 2017 por ramo	10
Ilustración 3. PEC: programas presupuestales 2017	11
Ilustración 4. Síntesis de programas y componentes por institución	13
Ilustración 5. Comparativo presupuesto PEF 2013 -PPEF 2017: principales programas y componentes (millones en pesos corrientes)	15
Ilustración 6. Comparativo presupuesto PEF 2013 -PPEF 2017: principales programas y componentes (millones en pesos reales)	16
Ilustración 7. PEC por vertiente 2003-2017 precios corrientes	17
Ilustración 8. PEC por Ramos 2003-2017 precios corrientes	18
Ilustración 9. Crecimiento del PEC 2003-17 (precios reales, base 2010)	19
Ilustración 10. . Comportamiento del PEC 2003-2017 (precios reales)	20
Ilustración 11. Comparativo vertiente Social y Competitividad (precios reales)	21
Ilustración 12. Comportamiento PEC 2003-2017 por principales ramos (precios reales)	22
Ilustración 13. Comparativo presupuesto 2003-2017	23
Ilustración 14. Presupuesto Programa de Concurrencia con las entidades federativas 2003-2017 (precios corrientes)	24
Ilustración 15. Componentes que se fusionan en el S266 Apoyo a pequeños productores	25
Ilustración 16. Entidad responsable por componente	26
Ilustración 17. Población Objetivo por componente Programa de apoyo a pequeños productores	27
Ilustración 18. Población Objetivo y Atendida para algunos componentes del S266	28
Ilustración 19. Propuesta de modificación al Artículo 34, inciso XII	29

I. EL PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTENTE PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

El Programa Especial Concurrente para el Desarrollo rural (PEC) no es un programa específico, es la forma en que el gobierno refleja el conjunto de las políticas públicas en materia de desarrollo rural. El PEC es un anexo técnico que aparece año con año en el Presupuesto de Egresos de la Federación en donde se reflejan los programas y presupuesto de cada dependencia más como una suma de acciones que como un conjunto integrado de políticas.

El seguimiento al PEC permite entre otras cosas: observar en el tiempo que vertientes y ramos fueron más o menos apoyados; como se distribuye en las entidades federativas y a que sectores de la población beneficia; que programas continuaron, desaparecieron o son de reciente creación, y cuáles acciones de gobierno se vieron favorecidas. También permite medir el grado de transparencia y comparar contra las formas en que reportan el ejercicio del gasto ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) o con lo que reportan las instituciones en sus portales de internet.

De acuerdo a la SHCP para promover una asignación eficaz del gasto público y un ejercicio presupuestario eficiente, es condición necesaria contar con un instrumento que permita identificar fácilmente a las entidades encargadas del desarrollo y aplicación de las políticas públicas.

Por su parte, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) promulgada en el 2001 crea en los artículos 3, 14, 15 y 16 el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural (PEC)¹, que comprenderá “las **políticas públicas** orientadas a la generación y diversificación de empleo y a garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente débiles”.

De acuerdo a la LDRS, el PEC integra los diversos programas sectoriales de la Administración Pública Federal en una estrategia integral para la atención del desarrollo rural. Ello implica, según su artículo 16, contemplar en el PEF, los recursos pertinentes para llevarlo a cabo. Esta disposición ha hecho que a partir del año 2003 se contemple en el PEF, el anexo PEC.

La LDRS establece la creación de una Comisión Intersecretarial quien tendrá que considerar las propuestas de las organizaciones que concurren a las actividades del sector y del Consejo Mexicano, a fin de incorporarlas al PEC. Igualmente, sumará los compromisos que conforme a los convenios respectivos asuman los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como establecerá las normas y mecanismos de evaluación y seguimiento a su aplicación.

El PEC se agrupa en cuatro niveles:

- **18 ramos** administrativos: Aportaciones a la Seguridad Social; Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU); Secretaría de Salud (SS); Aportaciones federales; Secretaría de Turismo (SECTUR), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Secretaría de Economía (SE); Tribunales Agrarios

¹También se encuentra señalado en el artículo 2º Fracción III Bis de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en donde se menciona como un anexo del PEF.

(TA), Provisiones a la seguridad social; Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE); Secretaría de Gobernación (SEGOB); Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). En 2017 los dos últimos ramos no cuentan con presupuesto.

- **10 vertientes:** Financiera, Competitividad, Medio Ambiente, Social, Infraestructura, Salud, Educativa, Laboral, Agraria, y Administrativa.
- **14 programas presupuestales²:** Atención a la pobreza en el medio rural; Infraestructura en el medio rural; Atención a las condiciones de salud en el medio rural; Educación e Investigación; Fomento a la Inversión y Productividad; Derecho a la Alimentación; Gasto Administrativo; Sustentabilidad de los Recursos Naturales; Apoyos a la Comercialización; Financiamiento y aseguramiento al medio rural; Apoyo a la adquisición de leche; Atención de aspectos agrarios; Mejoramiento de condiciones laborales en el medio rural, y Atención a las mujeres en situación de violencia.
- Programas **institucionales y componentes** que agrupan más de 150 acciones de gobierno.

II. CARACTERÍSTICAS DEL PEC PARA EL AÑO 2017

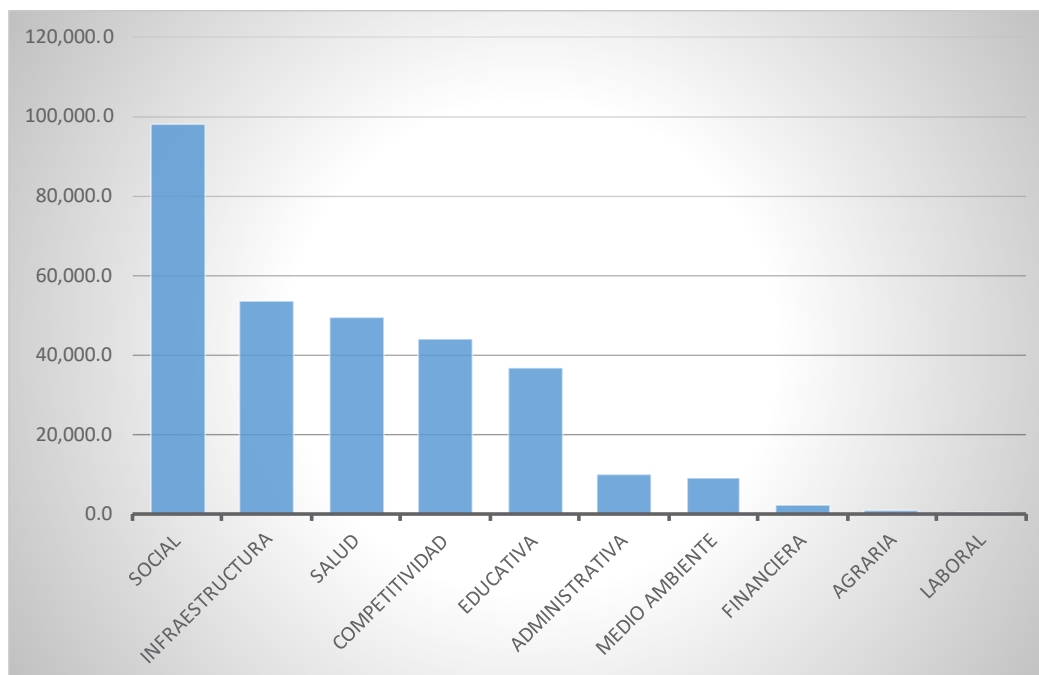
La SHCP propone un presupuesto a ejercer en 2017 de 304 mil 751 millones de pesos. Este presupuesto se encuentra distribuido en 13 instituciones de gobierno más las aportaciones federales, aportaciones a la seguridad social y provisiones salariales y económicas. En el ramo SHCP se agrupan los presupuestos correspondientes a la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND); Fideicomiso Instituido en Relación a la Agricultura (FIRA); Agroasemexy Banco del Ahorro Nacional; Servicios Financieros SNC (BANSEFI), y Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR)

1. Vertientes

El PEC se compone de 10 vertientes: Del total presupuestado, la vertiente social recibirá el 32.2%; infraestructura, 17.6%; Salud 16.2%, y competitividad 14.4%. Seis de cada diez pesos invertidos corresponden a rubros sociales (Social, Salud y Educativa) mientras que sólo 3.6 pesos se aplicarán en apoyo a la producción (infraestructura, competitividad, medio ambiente y financiera).

² Los programas presupuestales pueden cambiar de número y denominación año con año

Ilustración 1 Proyecto de presupuesto PEC 2017 por vertiente

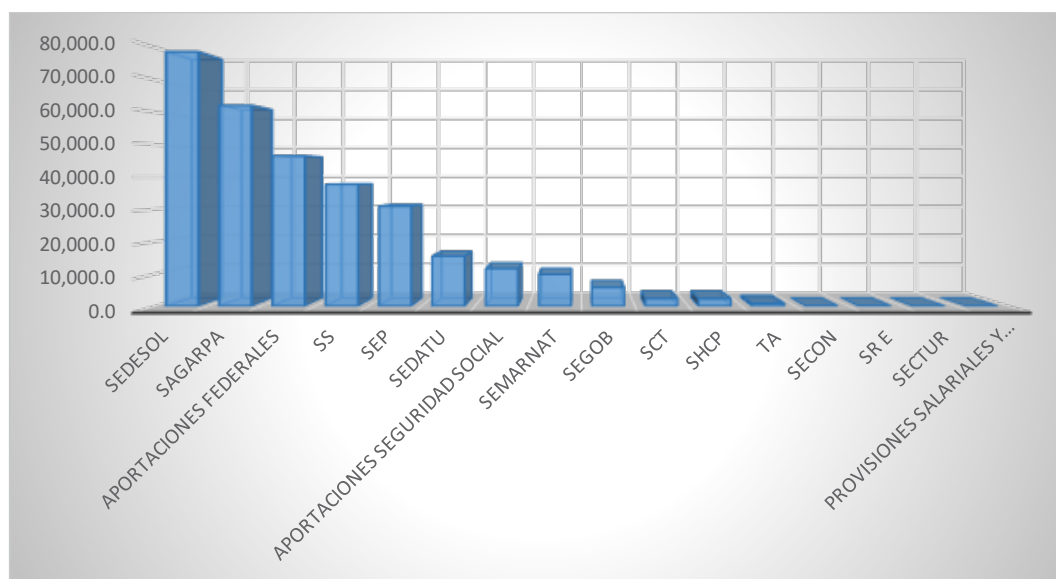


Fuente: Elaboración propia con información de Presidencia de la República. Anexo 11 Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable. SHCP. Septiembre de 2017.

2. Ramos

El ramo o institución que más recursos se le asignaron fue a la SEDESOL, con 78 mil 749.3 millones de pesos, lo que representó 25.84% del presupuesto asignado al PEC. Le siguieron: SAGARPA, 20.40%; aportaciones federales, 15.28%; SS, 12.38%, y SEP, 10.16%. En suma los rubros sociales (SEDESOL, SS y SEP) sumaron casi la mitad del presupuesto rural (48.38%).

Ilustración 2. Proyecto de Presupuesto PEC 2017 por ramo



Fuente: Elaboración propia con información de Presidencia de la República. Anexo 11 Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable. SHCP. Septiembre de 2017.

3. Programas Presupuestales

Los 14 programas presupuestales indican las orientaciones del gasto para el sector rural. De los 304 mil millones de pesos, el rubro con mayor presupuesto programado fue el Programa de Atención a la pobreza en el medio rural con el 21.5% del presupuesto, lo que contrasta con el 11.8% asignado al Programa de Fomento a la inversión y productividad y con el 0.8% asignado al Programa de Financiamiento y aseguramiento en el medio rural. La atención al sector rural es con un enfoque de atención a la pobreza y no desde la visión del estímulo a las actividades productivas.

Ilustración 3. PEC: programas presupuestales 2017



Fuente: Elaboración propia con información de Presidencia de la República. Anexo 11 Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable. SHCP. Septiembre de 2017.

4. Cambios en la estructura programática 2017

La estructura programática que se reporta en el PEC se compone de 39 programas institucionales y 54 componentes distribuidos en 9 secretarías, cinco instituciones sectorizadas en la SHCP (AGROSEMEX, BANSEF, FIRA; FND y FOCIR) y dos organismos descentralizados (Instituto Nacional de la Economía Social –INAES– y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas –CDI–).

De esta estructura programática se puede destacar lo siguiente:

Las **instituciones financieras** no reportan en el PEC los programas que operan actualmente:

- La **FND** opera los programas Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito; Constitución de Garantías Líquidas; Reducción de Costos de Acceso al Crédito, e Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales con 15 componentes.
- **FIRA** opera los programas: Apoyo Para Organización de Productores y Estructuración de Proyectos para el Financiamiento; Apoyo de Fortalecimiento Empresarial; Apoyo para Articulación Empresarial y Redes de Valor; Apoyo a Proyectos con Beneficios al Medio Ambiente y Mitigación del Cambio Climático, y Apoyo para Ampliar la Cobertura de Servicios Financieros con 14 componentes.

SAGARPA realizó los siguientes cambios:

- fusionó el programa de Productividad Rural y Apoyo a Pequeños Productores en este último.
- No asignó presupuesto al programa de Concurrencia con las Entidades Federativas y al componente Desarrollo Comercial de la Agricultura Familiar.
- Disminuyó componentes en los Programas de Fomento Agrícola (agroproducción y producción integral); Fomento Ganadero (Perforación de Pozos Pecuarios y Repoblamiento y Recría Pecuaria); Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria (Sistema Nacional de Agroparques).
- Creó el componente denominado Energías Renovables como parte del programa de Fomento Agrícola.
- Modificó nombres de los programas: Arráigate Joven Impulso Emprendedor (antes Arráigate, Formar y Jóvenes Emprendedores); El Campo en Nuestras Manos (antes PROMETE); Proyecto de Seguridad Alimentaria para Zonas Rurales (antes Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria); Capitalización Productiva Agrícola (antes Modernización de maquinaria y equipo); Investigación, Innovación y Desarrollo Tecnológico Agrícola (antes Innovación Agroalimentaria); Mejoramiento Productivo de Suelo y Agua (antes tecnificación del riego); Capitalización Productiva Pecuaria (antes Infraestructura, Maquinaria y Equipo Post Productivo Pecuario); Investigación, Innovación y Desarrollo Tecnológico Pecuarios (antes Investigación y Transferencia de Tecnología Pecuaria); Acceso al Financiamiento (antes Acceso al Financiamiento en Apoyo Pecuario, Apoyo a la Agricultura y Apoyo a la Pesca); Activos Productivos y Agrologística (antes Productividad Agroalimentaria); Desarrollo Productivo del Sur Sureste y Zonas Económicas Especiales (antes Desarrollo Productivo Sur Sureste).
- Fusionó en uno solo los dos componentes relacionados con Proagro productivo.
- Pasó de dos a cinco componentes el Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria

La **Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales** no desagregó:

- Los componentes del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible operado por la **Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP)**: Programas de Desarrollo Comunitario y/o Microregional; Ordenamientos Territoriales Comunitarios y/o Microregionales; Estudios para el Monitoreo, Conservación y Manejo de los Recursos Naturales, y Estudios de Factibilidad Técnica Económica.
- Los componentes del Programa Forestal operado por la **Comisión Nacional Forestal (CONAFOR)**: Componente Estudios y Proyectos; Componente Desarrollo de Capacidades; Componente Restauración Forestal y Reconversión Productiva; Componente Silvicultura, Abasto y Transformación; Componente Servicios Ambientales, y Componente Plantaciones Forestales Comerciales.
- Los componentes correspondiente al Programa de Infraestructura Agrícola: operado por la **Comisión Nacional para el Agua (CONAGUA)**: Rehabilitación y Modernización de los Distritos de Riego; Equipamiento de los Distritos de Riego; Devolución de pagos por

Suministro de Agua en Bloque; Riego por Gravedad Tecnificado, e Infraestructura de Riego Suplementario en Zonas de Temporal.

La **Secretaría de Economía** fusionó en el programa Fondo Nacional Emprendedor (FNE) los programas de Financiamiento al Microempresario, a la Mujer Rural y Fondo Nacional Emprendedor.

En el caso de la **Secretaría de Comunicación y Transporte** se mandó en ceros el componente de Construcción de Caminos Rurales dejando sólo el rubro de Mantenimiento de Caminos Rurales.

En el caso de la **CDI** se reporta todo el gasto asignado a esta institución cuando varios de sus programas no tienen incidencia sólo en lo rural. Antes se reportaba en la vertiente de competitividad el Programa para el Mejoramiento de la Producción y la Productividad Indígena y en la vertiente de infraestructura el programa de Infraestructura Indígena.

Ilustración 4. Síntesis de programas y componentes por institución

Institución	Programas	Componentes	Otros conceptos	Observaciones
AGROASEMEX	1			
BANSEFI	1			
FIRA	1			en 2016 operó cinco programas con 14 componentes
FND	1			En 2016 opero 4 programas con 15 componentes
FOCIR	1			
SAGARPA	7	39	Opera 2 sistema: Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable y Sistema Nacional de Investigación Agrícola	1. Fusionó dos programas Productividad Rural y Apoyo a Pequeños Productores. 2. No asignó presupuesto al Programa de Concurrencia con las entidades federativas. 3 Desagregó en más componentes al programa de Sanidades
SE	1			Fusiona en un solo programa Programa al Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) y Fondo Nacional Emprendedor
SEDESOL	10	4		
INAES	1			No se reporta en el PEC Opciones Productivas
TURISMO	1			
SEMARNAT	5	4		No se desagrega: 1 el Programa Forestal en sus seis componentes y 2. Los programas que opera CONAGUA que tiene dos programas y cinco componentes de gran presencia en zonas rurales

Institución	Programas	Componentes	Otros conceptos	Observaciones
SEP	3			
STPS	1			
S R E	1			
SEDATU	2	5		
CDI	1			
SCT	1	2		

Fuente: Elaboración propia con información de Presidencia de la República. Anexo 11 Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable. SHCP. Septiembre de 2017.

5. Comparativo principales programas y componentes 2003-2017

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 2017, respecto al presupuesto modificado a junio de 2016, dos programas y un componente desaparecieron: Concurrencia con las Entidades Federativas y Construcción de Caminos Rurales (ahora solo se presupuestó el mantenimiento de caminos rurales) y el componente Desarrollo Comercial de la Agricultura Familiar.

Con respecto al presupuesto modificado en 2016, El PPEF asignó mayor presupuesto en 2017 a los programas: Acceso al Financiamiento (antes Acceso al Financiamiento en Apoyo Pecuario, Agricultura y Pesca); Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria; Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural y Capitalización Productiva Agrícola (antes Modernización de maquinaria y equipo).

El resto de los programas y componentes tienen menor presupuesto con respecto a 2016; destacan por su disminución los programas de FIRA, Fondo Nacional Emprendedor (antes Programa de financiamiento al Microempresario, a la Mujer Rural y Fondo Nacional Emprendedor); Desarrollo de Zonas Áridas y Programa de Fomento a la Economía Social, el PIMAF, los programas de la CDI y el Programa Forestal.

Salvo Acceso al Financiamiento, Capitalización Productiva Agrícola, Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, Desarrollo de Zonas Áridas, promete y Procafé, todos los demás tienen menos presupuesto que al inicio de la presente administración en 2013.

Los dos programas que cuentan con padrón de productores: Proagro Productivo y Progan reportan una disminución año con año de su presupuesto lo que obliga a revisar la consistencia de sus padrones y los montos de los apoyos por hectárea o por unidad animal.

Ilustración 5. Comparativo presupuesto PEF 2013-PPEF 2017: principales programas y componentes (millones en pesos corrientes)

PROGRAMAS/COMPONENTES	2013	2014	2015 (M)	2016 (M)	PPEF 2017
Capitalización Productiva Agrícola	2,158.0	-	-	1,456.0	1,654.9
Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	4,241.7	2,678.6	2,327.2	4,492.7	4,668.0
Desarrollo de las Zonas Áridas	450.0	1,195.0	680.3	850.0	789.7
PROMETE	1,100.0	928.2	951.6	1,039.5	956.9
Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuicola	2,240.0	1,974.3	1,985.0	1,807.4	1,605.6
Acceso al Financiamiento	-	2,098.6	1,897.0	1,402.1	1,226.7
PESA	3,000.0	2,967.2	2,924.5	2,904.3	2,537.0
AGROASEMEX	1,509.5	1,553.8	1,856.6	1,668.9	1,443.9
Incentivos a la Comercialización	8,700.0	8,337.7	14,949.0	9,032.7	7,694.6
Mantenimiento de Caminos Rurales	-	-	-	2,837.0	2,365.0
PROAGRO Cultivos Básicos y Estratégicos	14,000.0	13,330.0	13,006.5	10,499.2	8,694.8
Tecnificación del Riego	1,600.0	1,751.9	1,766.2	1,935.6	1,585.9
PROCAFE e Impulso Productivo al café	350.0	669.6	582.6	699.5	569.7
Atención a Indígenas (CDI)	10,357.6	11,428.8	12,129.3	7,869.6	5,806.6
Desarrollo Productivo Sur Sureste	500.0	1,322.1	676.7	1,350.0	957.1
FONART	150.8	155.9	159.9	201.2	137.5
PROGAN Productivo	4,350.0	3,460.8	2,097.7	2,950.3	2,007.5
FAPPA	947.1	827.7	680.7	700.5	454.5
Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural	1,890.0	729.7	517.7	1,400.0	895.3
Forestal	4,645.7	4,504.9	5,052.9	6,402.9	3,459.4
Programa de Fomento a la Economía Social	2,569.8	2,350.5	2,432.8	2,123.2	1,143.0
FIRA	321.9	534.1	552.3	500.0	250.0
FND	629.0	703.4	1,227.3	1,063.1	450.0
Fondo Nacional Emprendedor	242.0	444.9	671.4	216.4	80.0
PIMAF	770.0	1,967.0	1,234.2	2,420.9	700.0
Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas	3,775.0	4,185.8	4,157.6	3,093.3	-
Desarrollo Comercial de la Agricultura Familiar	500.0	390.1	324.4	502.0	-
Construcción de Caminos Rurales	15,288.3	14,588.9	14,673.8	9,457.7	-

Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP: PEF 2013, PEF 2014, PEF 2015 y 2016 modificado, y PPEF 2017.

Ilustración 6. Comparativo presupuesto PEF 2013-PPEF 2017: principales programas y componentes (millones en pesos reales)

PROGRAMAS/COMPONENTES	2,013.0	2,014.0	2015 (M)	2016 (M)	PPEF 2017
Capitalización Productiva Agrícola	1,976.2	-	-	1,221.1	1,344.9
Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria	3,884.3	2,367.3	1,994.5	3,767.9	3,793.5
Desarrollo de las Zonas Áridas	412.1	1,056.1	583.1	712.9	641.8
PROMETE	1,007.3	820.3	815.6	871.8	777.6
Programa de Fomento a la Productividad					
Pesquera y Acuicola	2,051.3	1,744.8	1,701.3	1,515.8	1,304.8
Acceso al Financiamiento	-	1,854.7	1,625.8	1,175.9	996.9
PESA	2,747.3	2,622.3	2,506.5	2,435.8	2,061.7
AGROASEMEX	1,382.3	1,373.2	1,591.2	1,399.6	1,173.4
Incentivos a la Comercialización	7,967.0	7,368.6	12,812.1	7,575.4	6,253.1
Mantenimiento de Caminos Rurales	-	-	-	2,379.3	1,921.9
PROAGRO Cultivos Básicos y Estratégicos	12,820.5	11,780.7	11,147.3	8,805.3	7,065.9
Tecnificación del Riego	1,465.2	1,548.3	1,513.7	1,623.3	1,288.8
PROCAFE e Impulso Productivo al café	320.5	591.7	499.4	586.6	463.0
Atención a Indígenas (CDI)	9,485.0	10,100.5	10,395.5	6,599.9	4,718.8
Desarrollo Productivo Sur Sureste	457.9	1,168.4	580.0	1,132.2	777.8
FONART	138.1	137.8	137.0	168.7	111.7
PROGAN Productivo	3,983.5	3,058.6	1,797.8	2,474.3	1,631.4
FAPPA	867.3	731.5	583.4	587.5	369.4
Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural	1,730.8	644.9	443.7	1,174.1	727.6
Forestal	4,254.3	3,981.3	4,330.6	5,369.9	2,811.3
Programa de Fomento a la Economía Social	2,353.3	2,077.3	2,085.0	1,780.6	928.9
FIRA	294.8	472.0	473.4	419.3	203.2
FND	576.0	621.6	1,051.9	891.6	365.7
Fondo Nacional Emprendedor	221.6	393.2	575.4	181.5	65.0
PIMAF	705.1	1,738.4	1,057.8	2,030.3	568.9
Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas	3,457.0	3,699.3	3,563.3	2,594.2	-
Desarrollo Comercial de la Agricultura Familiar	457.9	344.7	278.0	421.0	-
Construcción de Caminos Rurales	14,000.3	12,893.3	12,576.2	7,931.8	-

Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP: PEF 2013, PEF 2014, PEF 2015 y 2016 modificado, y PPEF 2017.

III. COMPORTAMIENTO DEL PEC 2003-2017

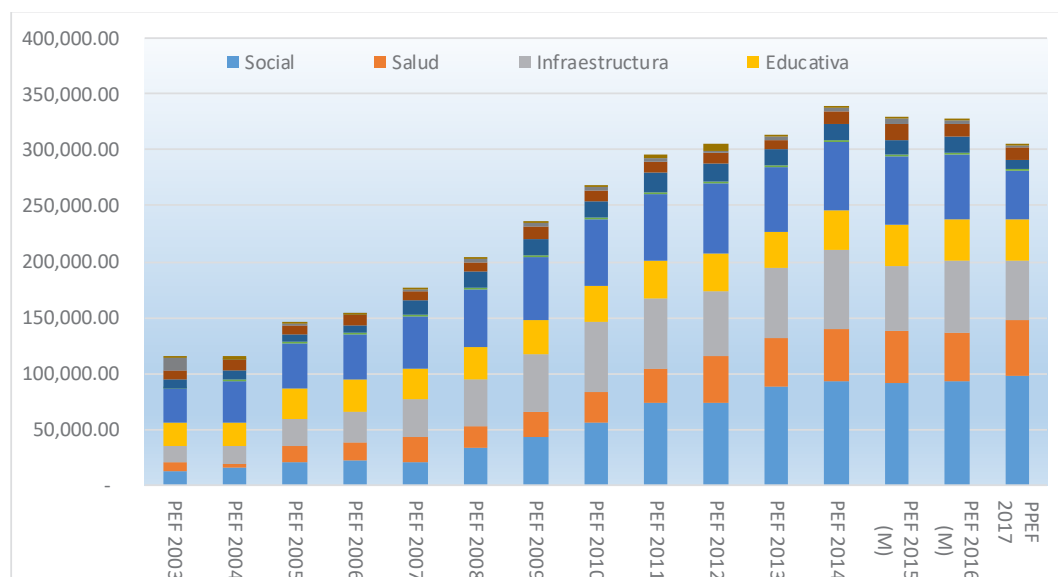
1. A precios corrientes

Para una mejor operación e identificación del tipo de gasto, la SHCP agrupa el presupuesto por vertientes. Esta categoría constituye un nivel de agregación que permite identificar las actividades que realiza el gobierno para cumplir con sus fines. De acuerdo a la orientación del gasto, el PEC se encuentra agrupado en diez vertientes:

Los datos históricos 2003-2017 clasificados por vertientes y a precios corrientes apuntan lo siguiente:

- EL PEC creció un 162% durante el periodo 2003-2017.
- Mantuvo durante los primeros 12 años un crecimiento constante y a partir de 2015 se observa una disminución debido a los recortes presupuestales.
- El PEC 2017 es ligeramente superior al presupuesto aprobado en 2011.
- Las vertientes que crecieron más durante este periodo son: Social, 669% y Salud, 601%.
- En contraste, las vertientes con menor crecimiento tienen que ver con las actividades productivas: Competitividad (44%); Agraria (42%); y Medio Ambiente (25%).
- La vertiente Financiera observa un decremento de -78% al pasar de 10 mil 721 en 2003 millones de pesos a 2 mil 342 millones de pesos en 2017.

Ilustración 7. PEC por vertiente 2003-2017 precios corrientes

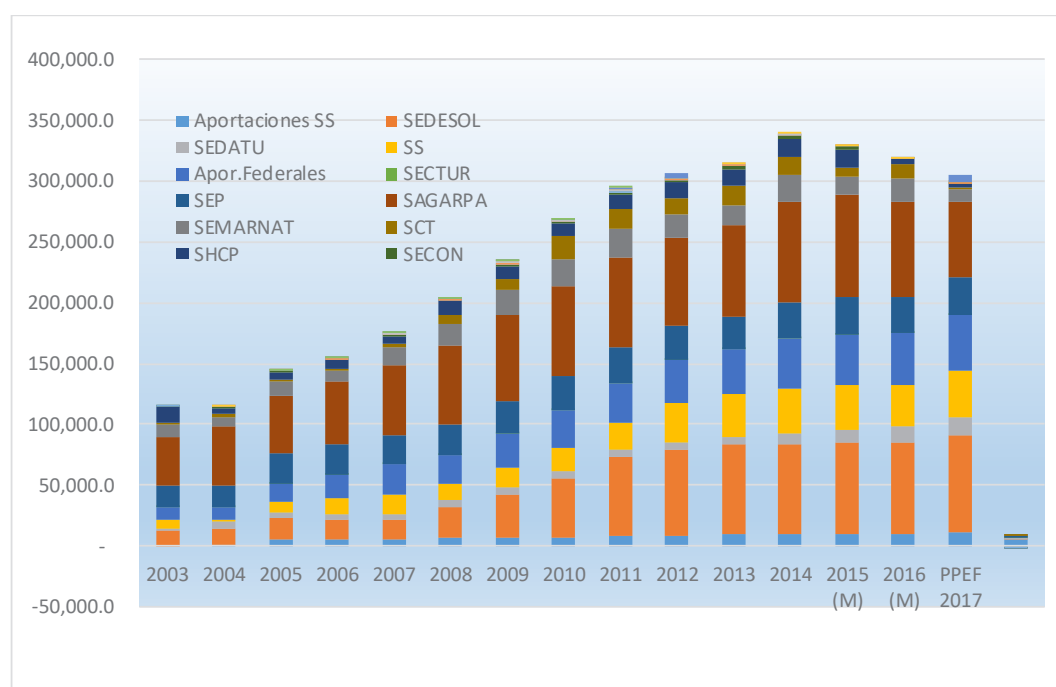


Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP: PEF 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, PEF 2015 y 2016 modificado, y PPEF 2017.

Si el análisis se realiza por ramos de la administración pública encontramos lo siguiente:

- Las Aportaciones a la Seguridad Social (ASS) crecieron en 5,505%, le siguió SEDESOL con 562.7%; Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) 504% y la Secretaría de Salud (SS) 452%.
- Por abajo del crecimiento promedio del PEC durante el periodo 2003-2017 se encuentran SAGARPA (55%) y SEP (76.4).
- Con crecimiento negativo se encuentran la Secretaría de Economía (SE) la SHCP y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Ilustración 8. PEC por Ramos 2013-2017 precios corrientes



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP: PEF 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, PEF 2015 y 2016 modificado, y PPEF 2017.

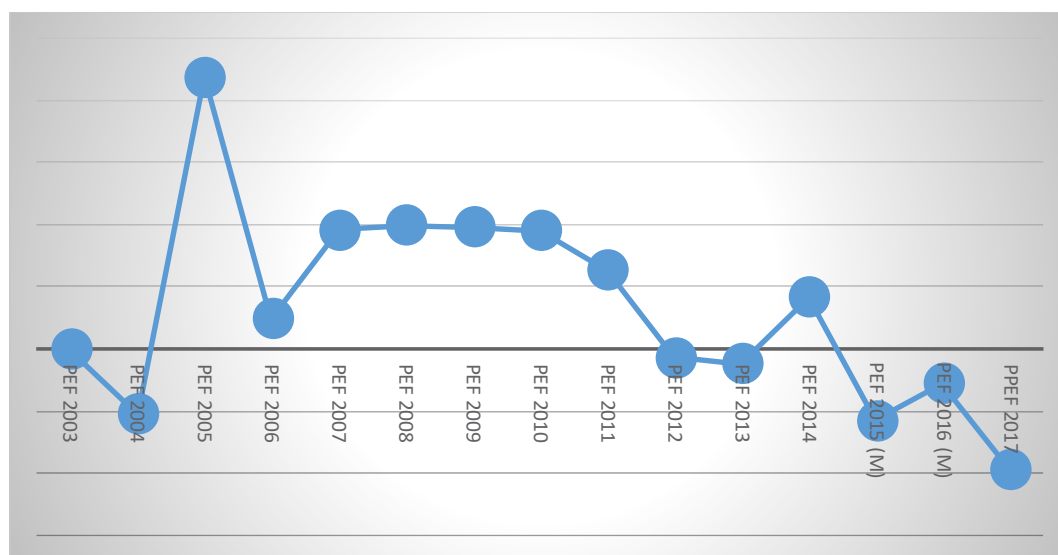
2. A precios reales

Al analizar el presupuesto en términos reales se observa lo siguiente:

A precios reales el presupuesto del PEC 2017 es prácticamente el mismo que en 2009. Se observan dos tendencias; la primera, que va del 2007 al 2010 el presupuesto se mantiene constante. La

segunda tendencia se observa a partir de 2011, donde empieza a disminuir el PEC con respecto al año anterior, salvo en 2014, donde se recupera ligeramente, para volver a descender hasta 2017.

Ilustración 9. Crecimiento del PEC 2003-17 (precios reales, base 2010)



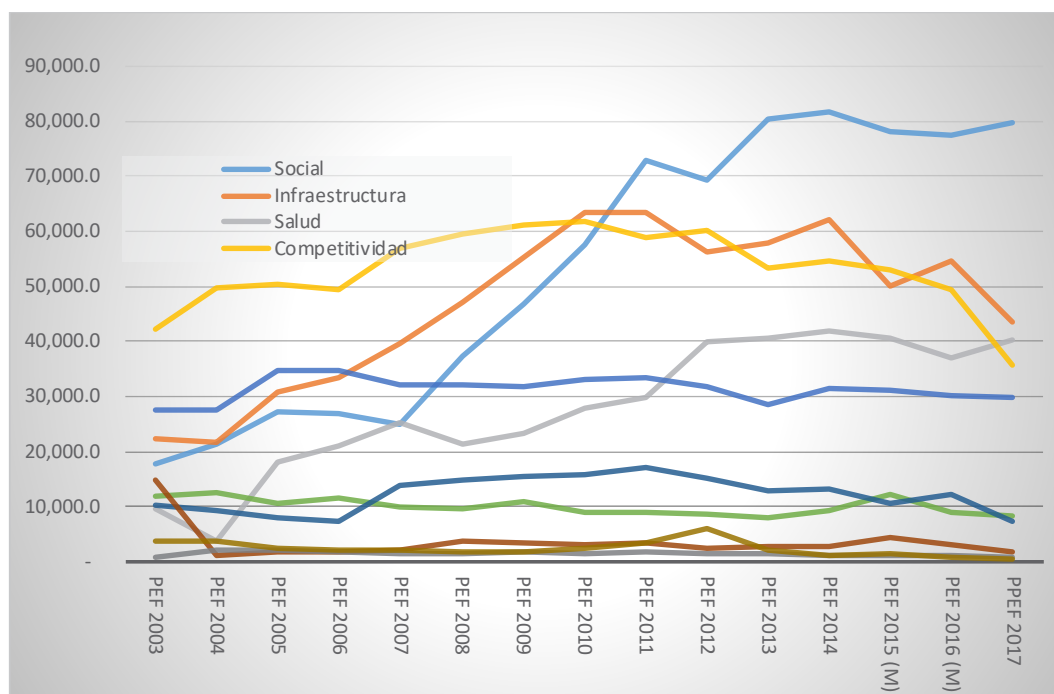
Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP: PEF 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, PEF 2015 y 2016 modificado, y PPEF 2017.

Índice Nacional de precios al Consumidor, base 2010.

Al analizar por vertientes da los siguientes resultados: 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).

La vertiente de medio ambiente alcanzó su mayor presupuesto en 2011; La agraria 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.

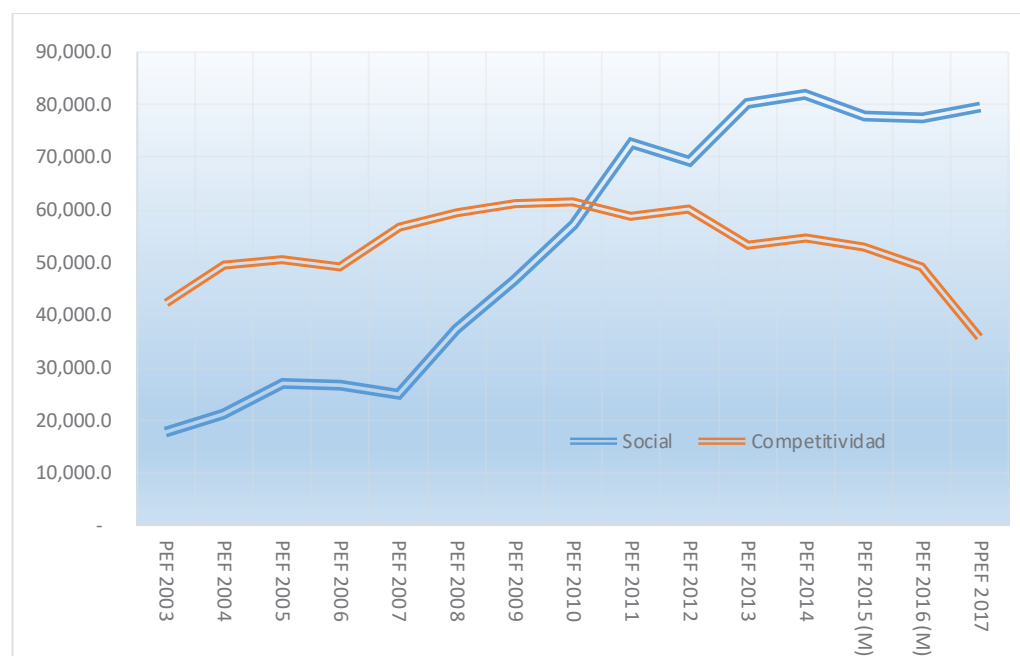
Ilustración 10. . Comportamiento del PEC 32003-2017 (precios reales)



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP: PEF 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, PEF 2015 y 2016 modificado, y PPEF 2017. Índice Nacional de precios al Consumidor, base 2010.

Comparando la vertiente de Competitividad y Social se observa el sentido del presupuesto destinado al sector rural. Mientras que los apoyos de carácter social fueron adquiriendo mayor importancia a través de los años los apoyos productivos fueron disminuyendo, incluso el presupuesto programado para apoyar las actividades productivas en 2017 es menor a lo aprobado por la Cámara de Diputados en 2003.

Ilustración 11. Comparativo vertiente Social y Competitividad (precios reales)



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP: PEF 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, PEF 2015 y 2016 modificado, y PPEF 2017.

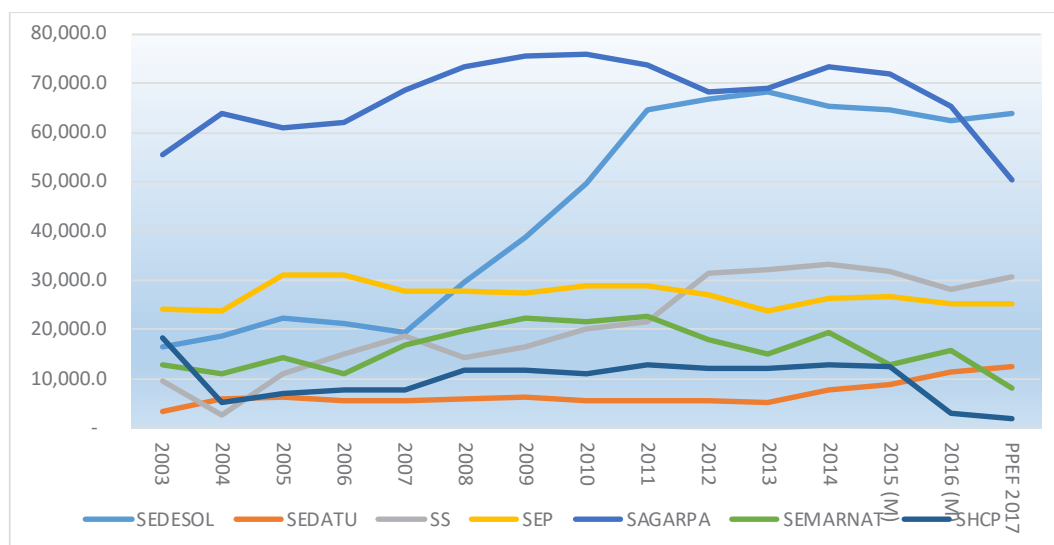
Índice Nacional de precios al Consumidor, base 2010.

Comparando 2017 contra 2003 (año base del PEC) da como resultado que la mayoría de las dependencias o secretarías que promueven los apoyos productivos disminuyeron su presupuesto: SAGARPA en un -8.91%; SEMARNAT, -37.85% y SHCP, donde están las entidades de seguro y financiamiento, -89.51%.

Por su parte, SEDATU reporta un crecimiento de 254%, que se debe a que opera el programa de vivienda rural que en los últimos años creció significativamente su presupuesto. Las instituciones que tienen que ver con la tenencia de la tierra (Registro Agrario Nacional, Procuraduría Agraria y Tribunales Agrarios) registran un decremento mayor al 30% de su presupuesto.

Las instituciones que ha crecido su presupuesto respecto al año base son SEDESOL (289%); SS (224%) y la SEP (3.56%). Es decir, se privilegiaron en el PEC las acciones que tienen que ver con los temas sociales.

Ilustración 12. Comportamiento PEC 2003-20117 por principales ramos (precios reales)



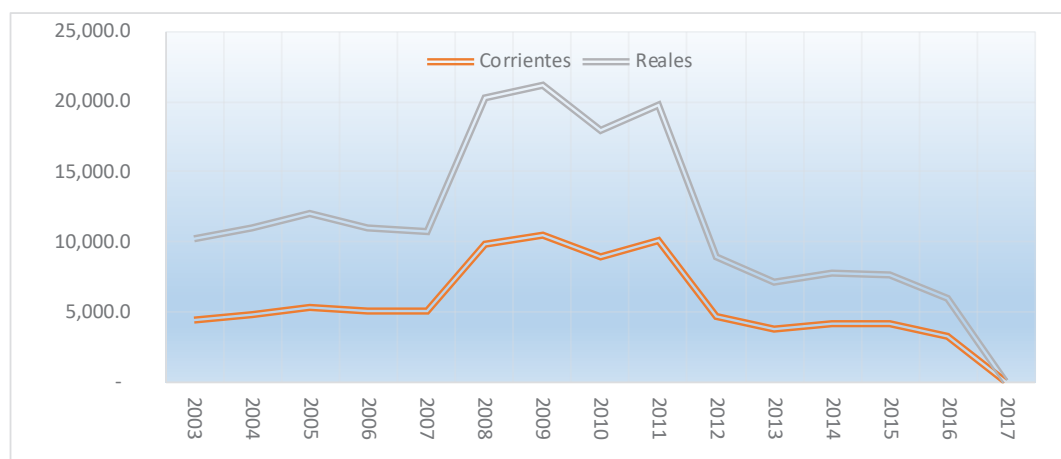
Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP: PEF 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, PEF 2015 y PEF 2016 modificada, y PPEF 2017. Índice Nacional de precios al Consumidor, base 2010.

IV. PROGRAMA DE CONCURRENCIA CON LAS ENTIDADES FEDERTIVA

En 2017 el PPEF no presupuestó el Programa de Concurrencia con las Entidades Federativas. Este programa que operaba SAGARPA con los 32 estados del país, venía disminuyendo año con año, tanto en precios corrientes como en precios reales.

En el periodo de su existencia se observa que en los primeros años (2003-2008) tuvo un crecimiento sostenido; de 2008 a 2011 alcanzó sus mejores asignaciones presupuestales, y a partir de 2012 viene disminuyendo hasta su desaparición en 2017, salvo que la Cámara de Diputados le reasigne un presupuesto.

Ilustración 13. Comparativo presupuesto 2003-2017

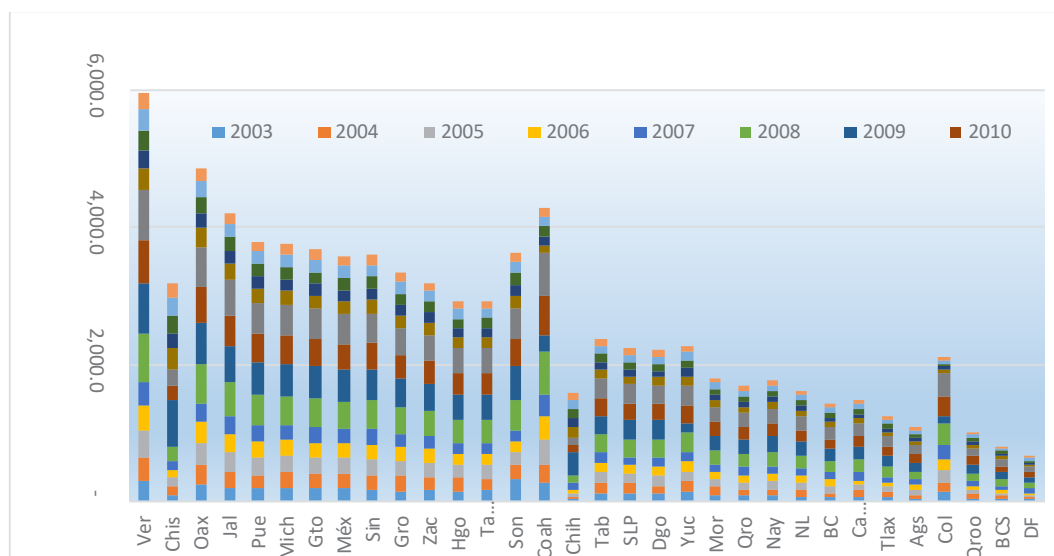


Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP: PEF 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, PEF 2015 (modificado), PEF 2016, y PPEF 2017.

Índice Nacional de precios al Consumidor, base 2010.

Los estados más favorecidos con asignaciones de este programa eran: Veracruz; Chiapas; Oaxaca; Jalisco; Puebla; Michoacán; Guanajuato; México, y Sinaloa, donde precisamente se encuentran al mayor número de unidades de producción con actividades agropecuarias, forestales o pesqueras.

Ilustración 14. Presupuesto Programa de Concurrencia con las entidades federativas 2003-2017 (precios corrientes)



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP: PEF 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, PEF 2015 (modificado), PEF 2016, y PPEF 2017.

V. PROGRAMA DE APOYO A PEQUEÑOS PRODUCTORES

El Programa presupuestario S266 Apoyo a Pequeños Productores fue introducido por primera vez en el Presupuesto de Egresos de la Federación en 2016. Sin embargo, su diseño e implementación no correspondió a la formulación de un programa integral en apoyo a los pequeños productores.

La SHCP, en junio de 2016, publicó la Estructura programática a Emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de 2017. En dicho documento mandata la “Fusión del Pp de S258 Programa de Productividad Rural en el S266 Programa de Apoyos a Pequeños Productores. La fusión deriva de que la evaluación de diseño 2016 de ambos programas concluye que estos Pp atienden a la misma población objetivo y por lo mismo existen coincidencias entre 22 sus componentes, por lo cual se considera conveniente fusionar ambos programas quedando vigente el S266 Apoyo a pequeños productores con un enfoque más integral y focalizando su población objetivo en los estratos E1, E2 y E3. Cabe señalar, que al interior del programa se reordenarán los componentes para darle atención integral a la población objetivo” (SHCP, 2016: 21-22).

Ilustración 15. Componentes que se fusionan en el S266 Apoyo a pequeños productores

S258 Productividad Rural	S266 Apoyo a Pequeños Productores
Desarrollo de Zonas Áridas (PRODEZA)	Procafé e impulso productivo café
Fortalecimiento a organizaciones rurales	PIMAF
Desarrollo Comercial de la Agricultura Familiar	Extensionismo
Infraestructura Productiva para el Aprovechamiento Sustentable de Suelo y Agua	Arráigate
Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA)	FAPPA
Atención a Siniestros Agropecuarios para Atender a Pequeños Productores del Programa de Productividad Rural	El campo en Nuestras manos (antes PROMETE)

Fuente. Elaboración propia con información de SHCP, Estructura programática a Emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de 2017.

Las primeras observaciones a la propuesta de un programa en apoyo a los pequeños productores son las siguientes:

- La estructura programática de SAGARPA ha sufrido varias modificaciones en el transcurso de varios años y sólo ha significado reagrupar componentes sin que cambie la forma de operar de la institución y de los programas, pues cada uno de las acciones institucionales funciona de manera independiente una de la otra, por ejemplo el PESA no se articula con el FAPPA y este con Procafé o Pimaf. Lo que ocurre es que la SAGARPA, en los procesos de reestructuración programática, junta varias acciones que prácticamente siguen operando igual que en el ciclo presupuestal anterior.

Ilustración 16. Entidad responsable por componente

Componente	Entidad responsable
Procafé e impulso productivo café	Procafé-Sistema producto café
PIMAF	Dirección General de Productividad y Desarrollo Tecnológico
Extensionismo	Dirección General de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural
Arráigate	Dirección General de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural
FAPPA	Coordinación General de Enlace Sectorial
El campo en nuestras manos (antes PROMETE)	Coordinación General de Enlace Sectorial
PRODEZA	Comisión Nacional de las Zonas Áridas
Fortalecimiento a organizaciones rurales	Coordinación General de Enlace Sectorial
Desarrollo Comercial de la Agricultura Familiar	Dirección General de Desarrollo Territorial y Organización Rural
Infraestructura Productiva para el Aprovechamiento Sustentable de Suelo y Agua	Dirección General de Producción Rural Sustentable en Zonas Prioritarias
PESA	Dirección General de Desarrollo Territorial y Organización Rural
Atención a Siniestros Agropecuarios para Atender a Pequeños Productores del Programa de Productividad Rural	Dirección General de Atención al Cambio Climático en el Sector Agropecuario

Fuente. SAGARPA, Reglas de Operación 2016.

- La experiencia internacional señala que existen mayores posibilidades de éxito si el programa identifica con precisión la Población Objetivo a nivel nacional, estatal y local. En este caso resultan Poblaciones Objetivos distintas y no todas se refieren a pequeños productores como es el caso de FAPPA y El campo en nuestras manos (antes Promete); otras señalan a Unidades de producción del estrato I y II (productores de subsistencia que no comercializan) cuando los productores de Procafé venden casi toda su producción al mercado; otros mencionan que atenderán a pequeños productores pero en sus lineamientos en ROP están dirigidos a todos los productores.

Ilustración 17. Población Objetivo por componente Programa de apoyo a pequeños productores

Componente	Población Objetivo
Procafé e impulso productivo café	Los pequeños productores de café apoyados con incentivos económicos integrales para aumentar su productividad.
PIMAF	Los pequeños productores de maíz y frijol apoyados con incentivos económicos integrales para aumentar su productividad.
Extensionismo	Pequeños productores de las Unidades Económicas Rurales apoyados con servicios de extensión, innovación y capacitación para incrementar la productividad rural
Arráigate	Jóvenes rurales apoyados para arraigarse a sus comunidades de origen
FAPPA	Grupos de mujeres y hombres que habitan en núcleos agrarios apoyados con proyectos productivos
El campo en Nuestras manos (antes PROMETE)	Grupos de mujeres que habitan en núcleos agrarios apoyados con proyectos productivos.
Desarrollo de Zonas Áridas (PRODEZA)	productores agropecuarios de las zonas áridas y semiáridas para incrementar su productividad
Fortalecimiento a organizaciones rurales	organizaciones rurales
Desarrollo Comercial de la Agricultura Familiar	Apoyar a las personas en condiciones de pobreza en zonas rurales y periurbanas y a los pequeños productores rurales de localidades de alta y muy alta marginación
Infraestructura Productiva para el Aprovechamiento Sustentable de Suelo y Agua	Pequeños productores que habitan en localidades de alta y muy alta marginación.
Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA)	Unidades de Producción Familiar en localidades rurales de alta y muy alta marginación
Atención a Siniestros Agropecuarios para Atender a Pequeños Productores del Programa de Productividad Rural	Pequeños productores agropecuarios del país en zonas rurales y periurbanas

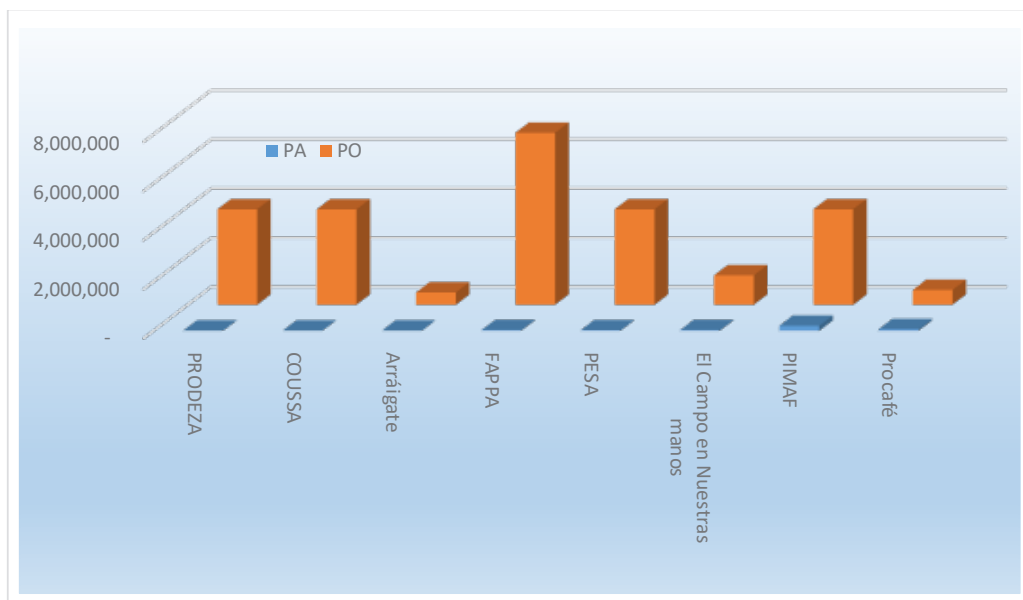
Fuente. SAGARPA, Reglas de Operación 2016.

- SAGARPA define como la población que tiene el problema (PP y PO) a las Unidades Económicas Rurales (UER) pertenecientes a los estratos familiares de subsistencia E1 y E2, identificados en el Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero de México³. Esta definición proviene de una muestra con representatividad nacional por lo que no está en posibilidades de cumplir lo que señala el Art. 75 de la LFPRH respecto de identificar con precisión la PO, tanto por grupo específico como por región del país, entidad y municipio.
- La cobertura de varios de estos componentes es prácticamente marginal, por ejemplo para que el programa Arráigate, FAPPA, COUSA, PRODEZA, PESA y El Campo en Nuestras Manos

³ Las UER I son aquellas que no presentan ventas o sólo realizan ventas esporádicas de “excedentes no planeados”, pues el objetivo de su producción no es el mercado. Las UER II se caracterizan por contar con ingresos bajos, llevar un pequeño excedente de producción agropecuaria o pesquera al mercado y por vender su fuerza de trabajo fuera de la UER. (SAGARPA, 2012).

atendiera a toda su Población Objetivo se requerirían más de 100 años, PIMAF 19 y Procafé 10, siempre y cuando en cada año no repitieran beneficiarios de un año anterior.

Ilustración 18. Población Objetivo y Atendida para algunos componentes del S266



Como se puede observar, la nueva propuesta de programa de Apoyo a pequeños Productores no tiene como base la Integralidad, más bien, son acciones que sólo cubren una parte de la cadena productiva, especialmente el primer eslabón (la producción), se encuentran desarticuladas entre sí, las operan distintas áreas y no tienen una Población Objetivo focalizada. Todos estos elementos son contrarios a las evidencias internacionales respecto de cómo atender a este segmento de productores que remarcan los siguientes elementos (Robles y Berdegue, 2015: 7).

- Una definición e identificación precisa de la población objetivo a nivel nacional, estatal y local.
- Un programa con componentes coordinados y complementarios entre sí, o una única institución con programas con las mismas características, de tal forma que el productor reciba un conjunto articulado de servicios complementarios suficientes para resolver los problemas y estimular procesos de desarrollo crecientemente auto-sustentados.
- Dichos componentes o programas de apoyo a la pequeña agricultura en lo esencial incluyen y se limitan a: (a) innovación tecnológica; (b) servicios de asistencia técnica, legal y contable a la gestión empresarial individual y asociativa; (c) asociatividad económica nivel local y territorial; (d) acceso a mercados y comercialización; (e) acceso al financiamiento de capital de trabajo e inversiones; (f) conservación y manejo de recursos naturales; (g) en algunos casos pero no siempre, inversión en infraestructura

comunitaria y predial de relativamente bajo costo y complejidad (sistemas de riego tecnificado, acopio y bodegajes, pools de maquinaria agrícola, etc). Lo anterior, por supuesto que no impide que los pequeños productores accedan a los servicios de programas generales de sanidad animal y vegetal, ciencia y tecnología, información de mercados, promoción de exportaciones, etc. Los países que cuentan con programas de reforma agraria por lo general los separa los programas de fomento productivo de la agricultura familiar.

Para lograr un programa integral de apoyo a la pequeña agricultura se debe incorporar en el Decreto de presupuestos de Egresos de la Federación 2017, una modificación al Artículo 34, Inciso XII.

Ilustración 19. Propuesta de modificación al Artículo 34, inciso XII

Dice	Debe decir
Artículo 34, inciso XII. Para el caso del Programa de Apoyos a Pequeños Productores, el componente de desarrollo comercial de la agricultura familiar, será destinado prioritariamente para apoyar a mujeres y personas de la tercera edad en condición de pobreza alimentaria, que se dediquen o pretendan dedicarse a la producción de alimentos, y	Artículo 34, inciso XII. El Programa de Apoyos a Pequeños Productores tiene como objeto contribuir a erradicar la carencia alimentaria en el medio rural mediante el fomento productivo integral de los pequeños productores de las zonas de alta y muy alta marginación a través del desarrollo de proyectos productivos por etapas. Tendrá los siguientes componentes: a) Insumos Productivos; b) Activos Productivos; c) Innovaciones Tecnológicas; d) Prácticas Agroecológicas; e) Capacidades Técnicas Locales; f) Gestión Organizacional; y, g) Apoyos a la Comercialización. El Programa se orientará a cultivos básicos y estratégicos e incentivará la inclusión de jóvenes, mujeres y personas de la tercera edad. El monto presupuestal del Programa se integrará con los montos aprobados en este Presupuesto de Egresos para los siguientes componentes: a) Arráigate Joven Impulso Emprendedor; b) Desarrollo de las Zonas Áridas; c) El Campo en Nuestras Manos; d) Extensionismo, Desarrollo de Capacidades y Asociatividad Productiva; e) PROCAFÉ e Impulso Productivo al Café; y, f) Programa de Incentivos para Productores de Maíz y Frijol (PIMAF). Adicionalmente, se destinarán al Programa al menos el 10 por ciento del componente Incentivos a la Comercialización del Programa de Apoyos a la Comercialización, al menos el 30 por ciento del componente Mejoramiento Productivo de Suelo y Agua del Programa de Fomento a la Agricultura y al menos el 50 por ciento del componente acceso al Financiamiento del Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria. El Programa fortalecerá la complementariedad con el PROAGRO, PROGAN Productivo y el Programa de Financiamiento de Pequeños Productores de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero. El Programa deberá estar sujeto a una sola regla de operación y ser asignado a una sola Unidad Técnica Responsable.

