

Informe No. 51902-MX

MÉXICO

Análisis del Gasto Público en el Desarrollo Agrícola y Rural

Diciembre 2009



**Unidad de Agricultura y Desarrollo Rural
Departamento de Desarrollo Sostenible
Región de América Latina y el Caribe
Banco Mundial**

Documento del Banco Mundial

© El Banco Mundial
Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural
Région de America Latina y el Caribe

1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
Telephone: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org

Todos Derechos Reservados
Diseño de la portada: Michelle Friedman
Photos: The World Bank Photo Collection

Las conclusiones e interpretaciones expressadas en este informe no necesariamente reflejan los puntos de vista de los Directores Ejecutivos del Banco Mundial ni los gobiernos que representan.

Derechos y Permisos:

Esta publicación tiene derechos de reproducción. Hacer copias y/o transmitir porciones o la totalidad de este trabajo sin permiso puede ser una violación aplicable a la ley.

Otras preguntas sobre derechos y permisos, incluyendo derechos secundarios, deben ser enviadas a la oficina de publicaciones, Banco Mundial, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA, fax: 202-522-2422, email: pubrights@worldbank.org.

Tabla de Contenido

Información del Informe	iii
Prefacio	v
RESUMEN.....	vi
1. Introducción	1
Objetivo del estudio.....	1
Panorama del contexto de la política de DAR en México.....	4
Desempeño del DAR y de la pobreza rural	8
2. Diagnósticos del Presupuesto Federal Rural.....	11
Presupuesto de desarrollo rural de México: el Programa especial concurrente (PEC) ..	11
Clasificación de programas de DAR	13
La estructura del PEC	18
Cambios en el PEC de 2008	24
Otros costos fiscales fuera del PEC.....	25
Magnitud Relativa de los gastos del DAR.....	29
3. Evaluación de la Eficiencia	31
Comparación con los países de América Latina.....	31
Comparación con los países de la OCDE	35
GPA y desempeño agrícola a nivel estatal	39
GPA y desempeño de los distintos cultivos a lo largo del tiempo	45
4. Evaluación de la Equidad	51
Evaluación de la equidad a nivel estatal y municipal.....	51
Evaluación de la equidad a nivel de los productores y los hogares.....	57
5. S&E y Aspectos Institucionales de los Programas de DAR.....	65
Seguimiento y evaluación.....	65
Aspectos institucionales	68
6. Opciones para Avanzar.....	73
Características fundamentales del programa de DAR en México.....	74
Opciones de reforma de las políticas.....	75
1) Mejorar el sistema de planeación del DAR.....	76
2) Racionalización del sistema general de apoyo a los agricultores.....	77
3) Mejorar el sistema de apoyo a los pequeños productores a través de la descentralización gradual	85
4) Mejorar el Sistema de monitoreo y evaluación (M&E) y Asuntos Institucionales de los programas ARD	87
5) Aumentar las Externalidades ambientales positivas de los programas de ARD y Apoyar la Estrategia Nacional de Cambio Climático.....	89
Apéndice al capítulo 6: notas técnicas.....	96
Nota técnica 1: La experiencia exitosa del proceso de reforma a la política agrícola de Nueva Zelanda	96
Nota técnica 2: INDAP: Transferencia de tecnología focalizada en los pequeños agricultores en Chile.....	98
Nota Técnica 3: Pago de los servicios ambientales en los sectores de recursos naturales.....	100
7. Referencias	104

Lista de Recuadros

Recuadro 2-1: Dimensiones en la descentralización de programas de desarrollo rural en México	17
Recuadro 2-2: Mejoras en la eficacia al cambiar de bienes privados a públicos	20
Recuadro 2-3: El papel de los subsidios agrícolas en la crisis de agua en México	27
Recuadro 6-1: Análisis de la OCDE sobre la coordinación horizontal interinstitucional ..	76
Recuadro 6-2: Retos que enfrenta el sector financiero rural en México	80
Recuadro 6-3: Propuesta de Winters y Davis (2007) sobre la reforma de PROCAMPO ..	81
Recuadro 6-4: Propuesta de Sumner y Balagtas (2007) sobre la reforma de Ingreso Objetivo	83
Recuadro 6-5: Aplicar un enfoque territorial para el desarrollo rural en una opción de descentralización	87
Recuadro 6-6: Revisión rural en el Reino Unido y Canadá	88

Información del Informe

EQUIVALENTES MONETARIOS

(Tipo de cambio efectivo al 1/12/2009)

Divisa: Peso mexicano (MxP)

US\$ 1= MxP 12.88

EJERCICIO FISCAL

1 de enero a – 31 de diciembre

Abreviaturas y acrónimos

AEP	Apoyo Estimado a los Productores
AGP	Análisi del Gasto Público
ALC	América Latina y el Caribe
AOI	Índice de Orientación Agrícola
APIB	PIB Agrícola
APM	Apoyo a los Precios de Mercado
ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agraria
ATE	Apoyo Total Estimado
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CABSA	Programa para Desarrollar Mercados de Servicios Ambientales para la Captura de Carbono y Biodiversidad y para Establecer y Mejorar los Sistemas Agroforestales
CC	Coefficiente de Concentración
CIDRS	Comisión Intersectorial para el Desarrollo Sustentable
CLC	Cuenta por Liquidar Certificada
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación
DAR	Desarrollo Agrícola y Rural
EASG	Estimación de Apoyo a los Servicios Generales
ENIGH	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
ENNVIH	Encuesta Nacional sobre los Niveles de Vida de los Hogares
FAIS	Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FAPPA	Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido
FISM	Fondo para la Infraestructura Social Municipal
FONAES	Fondo Nacional de Apoyo a las Empresas en Solidaridad
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GDR	Gasto de Desarrollo Rural
GdM	Gobierno de México

GPA	Gasto Público Agrícola
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IOA	Índice de Orientación Agrícola
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
MRN	Manejo de Recursos Naturales
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PDR	Programa de Desarrollo Rural
PEC	Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable
PIB	Producto Interno Bruto
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PROGAN	Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
PSA	Pago por Servicios Ambientales
PSAB	Pago por Servicios Ambientales del Bosque
PTF	Productividad Total de los Factores
AGP	Análisis del Gasto Público
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SCT	Secretaría de Comunicación y Transportes
S&E	Seguimiento y Evaluación
SECON	Secretaría de Economía
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SMA	Salarios Mínimos Agropecuarios
SRA	Secretaría de Reforma Agraria
TFP	Productividad del Factor Total
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TNA	Tasa Nacional de Apoyo
UE	Unión Europea
USA	Estados Unidos de América

Prefacio

A petición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Banco Mundial elaboró el presente Análisis del Gasto Público (AGP) del Desarrollo Agrícola y Rural (DAR) que analiza el presupuesto federal para el Desarrollo Rural de México, conocido como Programa Especial Concurrente (PEC). Se examinan las distintas categorías de programas que entran en el PEC, así como aspectos de eficiencia, usando comparaciones internacionales y entre los estados, y aspectos de equidad entre estados y entre familias. Se proponen también opciones de política.

El equipo central de este informe lo fue integrado por John Nash (Economista líder, LCSSD), José María Caballero (Consultor de la FAO), Christian Borja-Vega (Consultor), Jozef Draaisma (Economista del País, LCSPE) y Yurie Tanimichi Hoberg (Responsable del grupo de estudio, LCSAR). Dianelva Montas y Erika Salamanca se ocuparon de la logística en Washington DC, Alejandra Gonzáles y Rosa María Hernández-Fernández de la logística de las misiones en la Ciudad de México, Maria Claudia Pachon y Diana Cubas apoyaron con la traducción al español del presente informe y Michelle Friedman asistió en el diseño y publicación del informe.

El equipo se benefició de los comentarios detallados de Steven Web (revisor), Dina Umali-Deininger (revisora), Mona Sur (revisora), Evelyn Rodríguez (revisora externa), Ethel Sennhauser (Jefa de sector, LCSAR), David Rosenblatt (Líder de sector/economista líder, LCSPR), Gustavo Saltiel (Líder de sector, LCSSD), John Scott (profesor, CIDE), Stefano Pagiola (Economista ambiental, LCSSD) y Susana Sánchez (Economista financiera principal, AFTSN). Documentos de antecedentes técnicos para este informe fueron preparados por Luis Gómez Oliver (Consultor), John Scott (Consultor/profesor, CIDE), y Alberto Valdés (Consultor). Ricardo Hernández (Especialista ambiental, LCSAR), Robert Davis (Especialista en silvicultura, LCSAR), Gerardo Segura (Especialista en desarrollo rural, LCSAR), y Harideep Singh (Especialista en desarrollo rural, LCSAR) hicieron aportaciones técnicas al informe. El equipo trabajó bajo la asesoría general del Ing. Carlos Treviño (Subsecretario de Egresos, SHCP) y recibió asesoría técnica de la SAGARPA a través del Ing. José Luis López Díaz Barriga (Oficial Mayor).

MÉXICO: Análisis del Gasto Público en Agricultura y Desarrollo Rural

RESUMEN

- =====
1. El amplio programa de agricultura y desarrollo rural (ADR) de México representa un esfuerzo fiscal sumamente importante del Gobierno de México en beneficio de la población rural. Actualmente, el promedio del gasto público per cápita en el sector rural es igual que el del sector urbano, a diferencia de lo que ocurre en muchos países de América Latina, donde aún existe un “sesgo urbano” en la asignación del gasto público. El actual programa de ADR es el resultado de las amplias reformas que se iniciaron a fines de la década de 1980 con el fin de modernizar el sector e introducir políticas más eficientes y equitativas y menos distorsionadoras.
 2. Las reformas de las políticas de ADR en México incluyeron muchos aspectos novedosos que marcaron una clara desviación de las políticas del pasado. Como resultado de esas reformas se adoptaron algunas prácticas óptimas a nivel internacional, como el programa *Oportunidades*, que ha logrado reducir la pobreza en las zonas rurales, y el modelo de pagos desvinculados¹ que utiliza el programa PROCAMPO, y el Gobierno mexicano ha logrado un sólido liderazgo mundial en cuanto a incorporar el cambio climático en las cuestiones de ADR. En este informe se presentan opciones y alternativas para que el Gobierno de México pueda seguir mejorando su programa de gasto público en ADR.
 3. Son cuatro las razones por las que este estudio resulta oportuno. En primer lugar, el año 2008 marcó el término del período de transición del Tratado de Libre Comercio (TLC) de América del Norte y la plena integración de los mercados de Norteamérica. La liberalización del comercio y el TLC influyeron poderosamente en las recientes políticas de agricultura y desarrollo rural adoptadas en México, ya que el TLC se gestó y negoció en un entorno en que había cierto temor de que la reducción de las barreras comerciales generaría presiones sobre los productores locales y, en particular, provocaría el colapso de la producción interna de maíz, un producto que está profundamente arraigado en la cultura mexicana. En consecuencia, el fin de la transición es un momento adecuado para reflexionar sobre estas políticas. En segundo lugar, la actual crisis mundial de los precios de los alimentos y las perspectivas de que los precios de los productos agrícolas seguirán altos durante largo tiempo han hecho que aumente la atención social y política en la reevaluación de los principios más importantes de la política de ADR de México y el replanteamiento de los principales programas². En tercer lugar, la creciente preocupación del Gobierno de México por el uso sostenible de los recursos naturales, en particular el agua, y por el impacto del cambio climático hace necesario analizar las consecuencias presupuestarias de las medidas orientadas a

¹ Los pagos desvinculados se definen como aquéllos cuyo monto no depende de la producción, la utilización de insumos o los precios actuales, por lo que se prevé que su efecto en las decisiones de producción sea mínimo.

² Si bien los precios de los productos básicos han disminuido luego de haber alcanzado niveles máximos a principios de 2008, siguen siendo elevados en comparación con los niveles registrados en años recientes y, en general, éste parece ser el escenario más probable en el futuro. Los acontecimientos recientes hacen recordar que los mercados mundiales de los productos básicos son, y probablemente seguirán siendo, inestables, lo cual pone de relieve la importancia de las políticas que ayuden a los productores a aumentar su competitividad en diversas condiciones y les permitan responder con flexibilidad ante el cambio de las circunstancias.

mejorar el uso de los recursos naturales y de la adaptación al cambio climático. Esto reviste especial importancia puesto que los últimos pronósticos indican que México se verá sumamente afectado por el cambio climático, particularmente por los huracanes, las variaciones de la temperatura y las precipitaciones, y el aumento de la frecuencia y la gravedad de las inundaciones y sequías³. En 2007 el Gobierno mexicano adoptó una estrategia nacional del cambio climático en reconocimiento de la importancia de este tema. Un análisis detallado del gasto en ADR debería ayudar al Gobierno de México y a otras partes interesadas en lo que respecta a estos tres aspectos. Por último, la reciente crisis financiera mundial pone de relieve la importancia de la eficiencia en los programas de gasto público a medida que aumenta el rol del Estado para tratar de evitar una recesión.

Principales Conclusiones del Informe

1. Estrategia general

4. **Se estima que el total del gasto en el sector rural (con inclusión de los servicios sociales universales) es de MxP 382.000 millones, es decir la cuarta parte del total del gasto público y el 4% del PIB del país.** Esto significa un esfuerzo fiscal sumamente importante en beneficio de la población rural. En la actualidad, el sector rural representa el 24% de la población del país, y el promedio del gasto público per cápita del sector rural es el mismo que el del sector urbano. En consecuencia, no existe un “sesgo urbano” en la asignación del gasto y los subsidios públicos.
5. **La estructura actual del gasto en ADR en México es, en gran medida, el resultado de decisiones adoptadas en el pasado con el propósito de subvencionar determinados sectores y regiones agrícolas, cultivos y otros aspectos de la actividad agraria.** La mayoría de los subsidios se crearon independientemente unos de otros debido a las circunstancias del momento, y una vez introducidos han sido difíciles de eliminar. El sistema resultante es complejo y está mal orientado, porque no tiene una estrategia a largo plazo bien definida ni un manifiesto fundamento socioeconómico.
6. **El Programa Especial Concurrente no ha funcionado como mecanismo de coordinación de los programas de ADR como se había previsto.** La Ley de Desarrollo Rural Sustentable de 2001 estableció un sistema de coordinación para el gasto público en ADR a través de la Comisión Intersectorial para el Desarrollo Sustentable (CIDRS), encabezada por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). Estaba previsto que la CIDRS funcionaría como un foro para coordinar las actividades del gobierno relativas a la ADR. Sin embargo, no se ha elaborado una estrategia, y la CIDRS no ha orientado ni coordinado las asignaciones de recursos federales destinados a programas de ADR. El principal instrumento con que cuenta la CIDRS para

³ Tercera comunicación nacional a la CMNUCC (noviembre de 2006). Aumentos de la temperatura: para el año 2020 se proyecta que la temperatura aumentará 0°C a 2,5°C en invierno (diciembre a febrero) y 0,9°C a 2,2°C en verano (junio a agosto). Reducción de las precipitaciones: se prevé que las lluvias disminuirán hasta un 15% en la región central de México y menos del 5% cerca del golfo de México, principalmente entre enero y mayo; para el año 2020 se proyectan fluctuaciones de las precipitaciones de entre -7% y +12% (diciembre a febrero) y entre -8% y +12% (junio a agosto). Mayor frecuencia e intensidad de los fenómenos meteorológicos extremos: también se espera que aumente el número de tormentas fuertes y la intensidad de las sequías graves; se prevé un aumento de la temperatura del agua de los océanos de 1°C–2°C, lo que producirá huracanes tropicales más fuertes y más intensos en el mar Caribe, el golfo de México y el océano Pacífico en las cercanías de México; se prevé asimismo un incremento del 6% de la intensidad de los vientos y del 16% de las precipitaciones en un radio de 100 km del centro del huracán; los frentes fríos pueden volverse menos frecuentes.

coordinar el gasto público y las actividades de ADR es el Programa Especial Concurrente (PEC). Pero el PEC nunca ha funcionado como un instrumento de planificación; es más bien una actividad presupuestaria anual para tabular las partidas presupuestarias del conjunto de programas de desarrollo rural. El PEC figura como un anexo del presupuesto federal anual.

7. **Algunos de los actuales programas de ADR son incompatibles con las amplias y ambiciosas metas relativas al cambio climático que contempla la Estrategia Nacional de Cambio Climático de 2007⁴.** México es el único país en desarrollo que ha presentado tres comunicaciones nacionales a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), lo que demuestra un firme compromiso y capacidad de liderazgo en el programa internacional sobre esta cuestión. Sin embargo, ciertos programas importantes de ADR contrarrestan esas metas. Por ejemplo, el subsidio a la electricidad para que los agricultores puedan extraer agua subterránea con bombas (la tarifa 9) ha ocasionado la sobreexplotación de muchos acuíferos en regiones donde el agua escasea, y el programa Ingreso Objetivo alienta a los agricultores a producir cultivos de bajo valor, e incluso cultivos (forraje) de alto requerimiento de agua, con recursos hídricos que son escasos.

2. Contraposición de objetivos rurales, agrícolas y sociales en el presupuesto

- **Los programas productivos sobre bienes públicos (tales como infraestructura, investigación y desarrollo y otros similares) no cuentan con financiamiento suficiente.** Dos tercios de los programas productivos son programas de bienes privados (subsidios a personas y familias, transferencias monetarias, etc.), y menos de un tercio del gasto en bienes públicos se destina a programas productivos.
- **Si bien casi todos los programas sociales están dirigidos a los pobres (incluidos los pequeños agricultores y los grupos vulnerables), muy pocos programas de agricultura están destinados a ese segmento de la población.** Más del 95% del gasto en programas sociales está destinado a los pobres, y sólo el 8% de los programas de agricultura está dirigido a ese segmento de la población.
- **En contraposición con la importancia del sector rural no agrícola, el PEC denota una visión del desarrollo rural centrada en la agricultura.** Alrededor del 70% del gasto en programas productivos se destina específicamente a actividades agrícolas. Los programas productivos que no están dirigidos al sector agrícola reciben sólo una parte del 30% restante, ya que la mayoría de esos programas también apoyan actividades agrícolas.
- **Los programas agrícolas se inclinan hacia los bienes privados, mientras que los programas rurales no agrícolas ponen énfasis en los bienes públicos.** Más del 80% de los programas agrícolas promueven los bienes privados, mientras que en el caso de los programas no agrícolas ese porcentaje es inferior al 25%.

⁴ La Estrategia Nacional de Cambio Climático fue formulada en 2007 y en ella se señalan oportunidades para reducir voluntariamente las emisiones, así como medidas para aumentar la capacidad de respuesta y de adaptación al cambio climático en el plano nacional y local. En la estrategia se proponen medidas concretas de adaptación y mitigación del cambio climático para todos los sectores, incluido el de agricultura, y se abordan todos los principales aspectos de la política sobre cambio climático. También se han elaborado estrategias y planes de acción sobre el cambio climático a nivel subnacional para la Ciudad de México y los estados de Veracruz y Nuevo León (Banco Mundial, 2008b).

- **Ciertos programas, como la tarifa 9, tienen un alto costo ambiental que genera enormes externalidades negativas.** Se prevé que esas externalidades se agraven a medida que los recursos naturales queden cada vez más expuestos al cambio climático.

3. Evaluación de la eficiencia

- **La asignación del gasto para agricultura por estados está correlacionada con el tamaño del sector agrícola de cada uno de ellos; cuando la asignación se normaliza por el tamaño del sector, no se relaciona con el crecimiento del sector agrícola de los estados.** El hecho de que el crecimiento por peso gastado difiera considerablemente de un estado a otro indica que, en un determinado nivel de gasto, la reorientación del gasto público para agricultura a aquellos estados donde produce el mayor impacto aumentaría el crecimiento del sector en todo el país.
- **La reasignación del gasto de bienes públicos a bienes privados contribuiría a una mayor eficiencia del gasto en agricultura.** Los resultados del análisis de regresión muestran que un aumento del 10% del gasto público en agricultura destinado a bienes privados como porcentaje del valor de la producción agrícola está asociado con una reducción del 2,6% del crecimiento del PIB agrícola. Por otra parte, el gasto en bienes públicos agrícolas muestra un impacto positivo, aunque estadísticamente poco significativo, en el crecimiento del PIB agrícola⁵.

4. Evaluación de la equidad

- **El gasto en ADR (que comprende el gasto agrícola y el gasto en desarrollo rural) no es equitativo.** Las simulaciones muestran que la distribución del gasto en ADR es uniforme para el 70% más pobre de los hogares rurales, que reciben menos de MxP 500 per cápita al mes en subsidios por ese concepto. Sin embargo, el 10% más rico recibe, en promedio, más de MxP 3.000 per cápita al mes.
- **Si se considera por separado, el gasto en desarrollo rural se distribuye en forma progresiva:** el 20% más pobre de los hogares rurales recibe el 33% de los beneficios.
- **En cambio, el gasto en agricultura es extremadamente regresivo:** más de la mitad se concentra en el decil más rico.
- **El gasto en agricultura es tan regresivo que anula aproximadamente la mitad del efecto redistributivo del gasto en desarrollo rural.** Los programas de desarrollo rural reducen el coeficiente de Gini (es decir, reducen la desigualdad) en alrededor del 14,2%, en tanto que el gasto en agricultura incrementa el coeficiente de Gini (es decir, hace aumentar la desigualdad) en alrededor del 6,7%.

5. Seguimiento y evaluación, y aspectos institucionales de los programas de ADR

- **El seguimiento y la evaluación de los programas de ADR han mejorado considerablemente en los últimos tiempos, pero aún existen importantes dificultades.** Entre éstas cabe mencionar la evaluación no sólo de los programas individuales sino también de todo el PEC, la creación e integración de bases de datos de

⁵ A partir de un conjunto de datos correspondientes al período de 1985–2001 sobre el gasto rural en América Latina y el Caribe, López y Galinato (2007) también muestran que la reducción de la proporción de los subsidios a bienes privados (o, igualmente, el aumento de la proporción de bienes públicos) en el presupuesto público tiene, *ceteris paribus*, un gran e importante impacto positivo en el ingreso per cápita en las zonas rurales.

los beneficiarios de los programas de ADR, la realización de evaluaciones más detalladas de los programas a intervalos más largos en lugar del ciclo anual, y el uso sistemático de los resultados de las evaluaciones para adoptar decisiones presupuestarias y de gestión.

- **La ejecución de los programas es importante y resulta particularmente complicada en aquéllos orientados a la producción.** La manera en que se ejecutan los programas es casi tan importante como la forma en que se diseñan. Entre los aspectos fundamentales que se deben tomar en cuenta para la ejecución de los programas cabe mencionar el sistema electoral cada tres años sin posibilidad de reelección de las autoridades municipales, lo que impide su participación en iniciativas de mediano a largo plazo como la ADR; el sistema presupuestario anual que impera en México, que no propicia la continuidad de los programas y las visiones que se requiere en el ámbito de la ADR y no da seguridades a los beneficiarios acerca de la estabilidad de los programas; las normas administrativas y presupuestarias que dificultan el desembolso de los fondos para los programas y limitan los desembolsos a varios meses del año, lo que somete a grandes presiones a los encargados de ejecutar los programas⁶; la escasez de fondos recurrentes para el funcionamiento de los programas, y la escasa retribución económica y la baja moral de los encargados de nivel inferior de los programas, situación que es incongruente con la importancia de la función que desempeñan.

Opciones para Continuar Avanzando

8. Para tomar decisiones informadas, el Gobierno de México deberá sopesar las ventajas y desventajas de las opciones de política teniendo en cuenta aspectos tales como los costos, la importancia del orden de secuencia, las dificultades técnicas, los riesgos y el impacto. Si bien algunas opciones prometen generar mayores beneficios a más largo plazo, otras podrían considerarse para tomar medidas inmediatas. Se examinan opciones de política en las siguientes cinco esferas:
 - 1) Mejorar el sistema de planificación del gasto en ADR.
 - 2) Racionalizar el sistema general de apoyo a los agricultores.
 - 3) Mejorar el sistema de apoyo a los pequeños productores mediante una descentralización gradual.
 - 4) Mejorar el seguimiento y la evaluación y los aspectos institucionales de los programas de ADR.
 - 5) Aumentar las externalidades ambientales positivas de los programas de ADR y respaldar la estrategia nacional de cambio climático.

1) Mejorar el sistema de planificación del gasto en ADR

9. **Se podría establecer un sistema más eficaz de planificación del gasto en ADR.** Para que el PEC fuera eficaz, habría que mejorar los lineamientos para la asignación de los recursos presupuestarios y fortalecer las facultades y la capacidad de planificación de la CIDRS. En un examen realizado recientemente por la OCDE de

⁶ En muchos programas de gasto público en agricultura se debe tener muy en cuenta el momento en que los recursos se ponen a disposición de los agricultores, especialmente en zonas donde la temporada de lluvias es breve. A menudo, las normas presupuestarias y de operaciones interfieren en este aspecto, y provocan retrasos en la entrega de los subsidios.

las cuestiones relativas al desarrollo rural en México (OCDE 2007c) se destaca el desafío que significa para el país el que la SAGARPA, un ministerio sectorial que no tiene suficiente autoridad sobre otros ministerios sectoriales, deba planificar el gasto en ADR por el hecho de encabezar la CIDRS. La propuesta de la OCDE de trasladar la CIDRS de la SAGARPA a la Oficina de la Presidencia reflejaría mejor el carácter multisectorial del desarrollo rural, y mejoraría la capacidad de planificación de la Comisión. Otra opción es situar la CIDRS en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) porque, como ministerio, es *primus inter pares*, tiene un mandato y una visión multisectoriales, y es responsable de velar por la eficacia y la calidad del gasto público y de preparar el presupuesto federal. Además de reforzar la CIDRS, se podría formar un sólido núcleo de analistas de la política agrícola, dotado de expertos de reconocida excelencia académica, para que funcionara de manera autónoma en la SAGARPA.

10. **El sistema de planificación del gasto en ADR debería basarse en una estrategia general de ADR para el país.** Sin una estrategia general y un sistema de planificación del gasto en ADR es difícil lograr la coherencia entre los programas y sus objetivos. Contar con una estrategia general de ADR con objetivos coherentes, explícitos y selectivos, además de resultados e indicadores de desempeño cuantificables, sería un paso importante para lograr una política de ADR más adecuada. La estrategia podría servir de marco para los distintos programas, que se evaluarían por su contribución a los objetivos de la estrategia. Ésta también podría servir de marco para el seguimiento y la evaluación de cada programa. Junto con esta estrategia, también se necesitaría un sistema de planificación presupuestaria en el ámbito de la ADR para garantizar la coherencia entre la estrategia y las asignaciones presupuestarias. El PEC ha permitido realizar importantes avances en esa dirección, pero por ahora ofrece sólo la estructura, no el contenido, de un sistema de este tipo.

2) Racionalizar el sistema general de apoyo a los agricultores

11. **El gasto público federal en programas productivos debería reorientarse en tres formas.**
 - Discontinuar **gradualmente** el sostenimiento de los precios del mercado de los insumos y productos, así como las transferencias monetarias compensatorias.
 - Aumentar considerablemente la asignación de recursos para bienes públicos, tales como mejora y gestión de los sistemas de riego; infraestructura de drenaje y transporte; otras obras de infraestructura rural, como la que suministra el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); actividades de investigación, extensión y capacitación; servicios sanitarios y fitosanitarios; información sobre el mercado (incluida la recopilación de datos meteorológicos a través de las estaciones meteorológicas, y de datos estadísticos agrícolas); programas de emergencia, etc.
 - Dar más apoyo a los pequeños productores.
12. **Los programas de fomento de la producción no dirigidos a grupos específicos que benefician principalmente a los agricultores comerciales deberían separarse de los programas productivos y de gestión de recursos naturales orientados a los pequeños productores, los grupos vulnerables y los pobres;**

estos programas deberían descentralizarse y traspasarse a los estados. Los recursos para programas de fomento de la producción no dirigidos a grupos específicos podrían mantenerse en el nivel federal. Pero los fondos que los diferentes ministerios gastan actualmente en programas focalizados podrían mancomunarse y distribuirse a los gobiernos de los estados como subvenciones en bloque, de acuerdo a una fórmula objetiva que permita a los gobiernos de esos estados crear sus propios programas de apoyo a los pequeños productores. Además, en vista del desequilibrio que existe a favor de los programas no orientados a grupos específicos, se podría tomar una parte de los recursos asignados a esos programas y destinarlos al fondo común. Estos fondos descentralizados también podrían utilizarse en respaldo de programas de asistencia a los pequeños productores para afrontar la adaptación al cambio climático y aumentar las externalidades positivas de los programas de gestión de los recursos naturales.

13. **Se deberían racionalizar los programas federales no dirigidos a grupos específicos que apoyan inversiones agrícolas y relacionadas con la cadena de valor.** Entre estos programas se incluyen el Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera (PROGAN), el Fondo de Apoyo a la Competitividad de las Ramas Productivas, el Programa para la Adquisición de Activos Productivos y los programas de la Alianza para el Campo. Una opción es fusionar estos tipos de programas en un nuevo programa de apoyo a las inversiones agrícolas y relacionadas con las cadenas de valor de dicho sector. Otra alternativa es mantener diferentes programas pero rediseñarlos e incluso eliminar algunos a fin de evitar duplicaciones, definir mejor sus objetivos y lograr que sean más eficaces y se enfoquen más en la obtención de resultados.

3) Mejorar el sistema de apoyo a los pequeños productores mediante una descentralización gradual

14. **La descentralización gradual del mandato y los recursos en apoyo de los pequeños productores desde el nivel federal hasta los gobiernos de los estados ayudaría a afrontar los desafíos,** por varias razones:
 - La descentralización facilitaría la adopción de un enfoque territorial con respecto al desarrollo rural, lo que ayudaría a concentrar las inversiones.
 - La cantidad, dispersión y heterogeneidad de los pequeños productores propician la asignación de responsabilidades a nivel subnacional, que es donde mejor se pueden identificar las limitaciones y las oportunidades.
 - El plano subnacional es también más adecuado para lograr sinergia entre los programas productivos y otras inversiones y servicios (como la gestión de los recursos naturales, la infraestructura y la educación) que favorecen a los pequeños productores.
 - Los recursos se podrían utilizar en forma más racional a nivel subnacional si los gobiernos de los estados los utilizaran de acuerdo a planes estratégicos de desarrollo de los pequeños productores a nivel de los estados.
15. **Luego del período de transición, la descentralización implicaría transferir a los gobiernos de los estados, además del actual FAIS para financiar pequeñas obras de infraestructura rural, subvenciones en bloque para el desarrollo descentralizado de los pequeños productores rurales (actividades productivas y de gestión de recursos naturales).** Esto, a su vez, supone: i) eliminar gradualmente los

correspondientes programas federales de ADR y permitir que los gobiernos de los estados los reemplacen con sus propios programas, de manera que puedan asumir con energía el programa de desarrollo rural en beneficio de los pequeños productores de sus estados; ii) impulsar la federalización administrativa para transferir a los gobiernos de los estados los activos, el personal y otros recursos operacionales de los ministerios federales que los gobiernos de los estados necesitan para administrar los fondos recientemente descentralizados, y iii) fortalecer la capacidad de ejecución de los gobiernos de los estados para que puedan asumir estas responsabilidades. La descentralización de los fondos para respaldar a los pequeños productores facilitaría la adopción de un enfoque territorial con respecto al desarrollo rural.

4) Mejorar el seguimiento y la evaluación y los aspectos institucionales de los programas de ADR

16. **Existen alternativas para mejorar el sistema de seguimiento y evaluación del gasto en ADR.** Últimamente ha habido importantes avances con respecto al seguimiento y la evaluación de los programas rurales. Sin embargo, aún hay esferas importantes en las que se deben introducir mejoras. Entre éstas cabe señalar la realización de evaluaciones no sólo de los programas por separado, sino de todo el PEC, la creación e integración de bases de datos de los beneficiarios de los programas de ADR, la realización de evaluaciones más detalladas de los programas a intervalos más largos en lugar del ciclo anual, y el uso sistemático de los resultados de las evaluaciones para la toma de decisiones presupuestarias y de gestión a partir de los programas de acción acordados por los evaluadores, el organismo de ejecución y un tercero. Se debería hacer un seguimiento detenido para comprobar el cumplimiento de esos programas. Como una consecuencia lógica de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, México también podría poner en marcha un sistema que permitiera anticipar y hacer un seguimiento del impacto de las políticas nacionales en el sector rural. Canadá y el Reino Unido han tenido éxito con este tipo de sistema.
17. **Existen alternativas para mejorar la ejecución de los programas.** Las dificultades que plantea la ejecución de los programas son complejas y variadas. Muchas consisten en limitaciones institucionales cuya solución lleva tiempo. La simplificación del número y el tipo de programas ciertamente contribuiría a superar esos desafíos, y lo mismo podría esperarse de una estrategia general de ADR. Para ayudar a identificar y resolver estos problemas, se podrían usar ampliamente las evaluaciones de procesos que realiza el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) a fin de mantener la atención en los retos que plantea la ejecución de los programas. Se podría:
 - Revisar las regulaciones presupuestarias y administrativas conforme a las cuales se llevan a cabo los programas de ADR, a fin de asegurarse de que permitan suficiente flexibilidad y no obstaculicen ni demoren innecesariamente la ejecución.
 - Prestar debida atención a las necesidades de los programas en cuanto a los gastos recurrentes y operacionales, que en el caso de los programas orientados a fomentar la producción son particularmente considerables.
 - Mejorar la difusión de los programas y la rendición de cuentas a los beneficiarios por parte de los agentes responsables, y aplicar los criterios de evaluación del grado de “satisfacción de los clientes” para determinar los resultados.

- Mejorar los incentivos económicos y elevar la moral de los encargados de los programas, y asegurar que los incentivos sean congruentes con los objetivos de los programas.

5) Aumentar las externalidades ambientales positivas de los programas de ADR y respaldar la Estrategia Nacional de Cambio Climático

- 18. Las estrategias de respaldo a la agricultura y para abordar el problema del cambio climático deben reforzarse mutuamente.** En los últimos 20 años, más del 80% de las pérdidas económicas producidas por desastres relacionados con fenómenos meteorológicos correspondieron al sector agrícola. En consecuencia, las políticas agrarias y las políticas relativas al cambio climático deben reforzarse mutuamente mediante la incorporación de dos principios. Primero, los agricultores deben responder a los cambios climáticos localizados de acuerdo con las condiciones y limitaciones de cada uno. Las políticas deberían ampliar sus opciones más que alentarlos a tomar decisiones que no corresponden bien a sus circunstancias individuales. En segundo lugar, no se debería alentar a los agricultores a adaptarse de manera incorrecta, mediante el uso excesivo de recursos escasos o el aumento de la producción en zonas de alto riesgo. Ambos principios tienen repercusiones para las políticas agrarias que son congruentes con la Estrategia Nacional de Cambio Climático.
- 19. La ampliación de los programas de pago por servicios ambientales prestados más allá del sector forestal podría crear sinergias positivas entre la producción agrícola y el medio ambiente.** Entre los programas de inversión orientados específicamente a reducir las emisiones que se identifican en la Estrategia Nacional de Cambio y Climático y que podrían ampliarse a otros ámbitos cabe señalar los programas para aumentar la utilización de combustibles de biomasa, por ejemplo, mediante el uso de estufas a leña de alta eficiencia en las comunidades rurales y fuentes de energía renovables en las zonas rurales, como los que promueve el Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), programas de ganadería para rehabilitar tierras de pastoreo degradadas, y programas de gestión de los riesgos hidrometeorológicos y de los recursos hídricos. Estos programas podrían ampliarse ya sea a través de programas nacionales o de programas descentralizados, y la expansión debería ir acompañada de medidas de seguimiento adecuadas, a fin de asegurar que los programas cumplan sus objetivos ambientales. En particular, hay muchas posibilidades de reemplazar programas distorsionadores como el de Ingreso Objetivo por programas de pago por servicios ambientales prestados, inocuos para el medio ambiente y dirigidos a grupos específicos, que permitirían reducir las distorsiones y proteger los ingresos de los pequeños agricultores y, al mismo tiempo, producir valiosas externalidades a nivel nacional y mundial.

Cuadro resumido de las opciones

- 20.** Para tomar decisiones informadas, el Gobierno de México deberá sopesar las ventajas y desventajas de los diversos criterios en que se basan las opciones de políticas, tales como el costo, la importancia del orden de secuencia, las dificultades técnicas, los riesgos y el impacto. En el cuadro que se presenta a continuación se resumen las opciones de políticas presentadas en el estudio teniendo en cuenta algunos de esos criterios. En el cuadro se podrá apreciar que si bien hay opciones que prometen mayores beneficios a más largo plazo, también hay ámbitos a los que el gobierno podría prestar atención para una acción inmediata.

Cuadro: Cuadro resumido de las medidas de políticas Opciones de política	Ejecución	Impacto probable	Nivel de dificultad técnica/ riesgos	Costo o ahorros fiscales
1. Mejorar el sistema de planificación del gasto en ADR				
1) Preparar y aprobar una estrategia de ADR	Corto plazo	Alto	Medio	Costo bajo
2) Reposicionar a la CIDRS en la órbita del gobierno federal para fortalecer su capacidad de coordinación y elaborar un sistema eficaz de planificación presupuestaria del gasto en ADR	Corto plazo	Medio	Alto	Sin costo ni ahorro
3) Crear un equipo de alto nivel de analistas de políticas agrícolas bajo la órbita de la SAGARPA	Corto plazo	Medio	Bajo	Costo bajo
2. Racionalizar el sistema general de apoyo a los agricultores				
1) Aumentar la asignación de recursos para bienes públicos, tales como mejora y gestión de los sistemas de riego; infraestructura de drenaje y transporte; otras obras de	Corto, mediano y	Alto	Medio	Costo alto
infraestructura rural (como la que suministra el FAIS); actividades de investigación, extensión y capacitación; servicios sanitarios y fitosanitarios; información sobre el mercado; programas de emergencia, etc.	largo plazo			
2) Modificar el programa PROCAMPO	Corto plazo	Medio	Medio	Sin costo ni ahorro
3) Discontinuar el programa PROCAMPO	Mediano plazo	Alto	Alto	Ahorro elevado
4) Modificar el programa Ingreso Objetivo	Corto plazo	Medio	Medio	Sin costo ni ahorro
5) Discontinuar el programa Ingreso Objetivo	Mediano plazo	Alto	Alto	Ahorro elevado
6) Modificar los programas de apoyo a los insumos (tarifa 9, agrodiésel, etc.)	Corto plazo	Medio	Medio	Sin costo ni ahorro
7) Discontinuar los programas de apoyo de insumos (tarifa 9, agrodiésel, etc.)	Corto plazo	Alto	Alto	Ahorro elevado
8) Racionalizar los programas federales no dirigidos a grupos específicos que apoyan inversiones agrícolas y relacionadas con la cadena de valor (se incluyen, principalmente, los programas PROGAN, el Fondo de Apoyo a la Competitividad de las Ramas Productivas, el Programa para la Adquisición de Activos Productivos y los programas de la Alianza para el Campo no dirigidos a grupos específicos)	Corto y mediano plazo	Alto	Alto	Costo bajo/Sin costo ni ahorro
9) Reducir la asignación de recursos a programas de fomento de la producción no dirigidos a grupos específicos para lograr un aumento del gasto destinado a apoyar a los pequeños productores (véase el punto 3 1))*	Corto, mediano y largo plazo	Alto	Bajo	Ahorro medio

10) Incrementar el apoyo al sector rural no agrícola	Corto, mediano y largo plazo	Alto	Alto	Costo medio
11) Fortalecer al sector financiero rural para mejorar el acceso a los servicios	Corto, mediano y largo plazo	Alto	Alto	Costo medio
3. Mejorar el sistema de apoyo a los pequeños productores				
1) Aumentar las asignaciones de recursos para apoyar a los pequeños productores*	Corto, mediano y largo plazo	Alto	Bajo	Costo medio
2) Aunar recursos provenientes de los programas específicos de producción y gestión de recursos naturales de diferentes organismos federales, descentralizar esos recursos y traspasarlos a los gobiernos de los estados de acuerdo con una fórmula de distribución convenida y un protocolo de descentralización, y discontinuar los programas federales correspondientes.	Mediano y corto plazo	Alto	Alto	Sin costo ni ahorro
3) Acelerar la descentralización de las oficinas federales de ADR (federalización administrativa)	Corto, mediano y largo plazo	Medio	Alto	Costo bajo
4) Convenir con los gobiernos de los estados en un protocolo que contenga lineamientos para la descentralización de los fondos que respaldan a los pequeños productores: i) puntos de referencia nacionales, ii) fórmula de distribución de fondos, iii) sistema de seguimiento y evaluación, iv) sistema de apoyo a la ejecución, y v) responsabilidades del gobierno del estado	Corto y mediano plazo	Medio	Medio	Sin costo ni ahorro
4. Mejorar el seguimiento y la evaluación y la ejecución de los programas				
1) Ajustar las normas presupuestarias y administrativas de los programas de ADR para garantizar la flexibilidad y la puntualidad de la ejecución	Corto plazo	Medio	Alto	Sin costo ni ahorro
2) Incrementar las asignaciones de costos para los programas orientados a la producción	Corto, mediano y largo plazo	Medio	Medio	Costo medio
3) Mejorar la difusión de los programas de ADR	Corto, mediano y largo plazo	Medio	Bajo	Costo bajo
4) Mejorar la rendición de cuentas por parte de los encargados de los programas en todos los niveles y aplicar los criterios de evaluación del grado de “satisfacción de los clientes” para determinar los resultados	Corto, mediano y largo plazo	Alto	Medio	Costo bajo
5) Mejorar los incentivos económicos y elevar la moral de los encargados de los programas en los niveles inferior y medio	Corto, mediano y largo plazo	Alto	Medio	Costo medio
6) Realizar evaluaciones de todo el PEC	Corto, mediano y largo plazo	Medio	Bajo/medio	Costo bajo
7) Crear e integrar bases de datos de los	Corto,	Medio	Medio	Costo bajo

beneficiarios de los programas de ADR	mediano y largo plazo			
8) Realizar evaluaciones detalladas de los programas a intervalos más largos	Corto, mediano y largo plazo	Medio	Bajo	Costo bajo
9) Organizar un sistema que permita acordar y seguir de cerca los programas de medidas derivadas de los resultados de las evaluaciones	Corto plazo	Medio	Bajo	Costo bajo
5. Incrementar las externalidades ambientales positivas de los programas de ADR y respaldar la estrategia nacional de cambio climático				
1) Mejorar las normas de la SAGARPA para regular la agricultura de corte y quema en vista del creciente número de incendios forestales	Corto plazo	Medio	Bajo	Sin costo ni ahorro
2) Incrementar la reforestación, el uso eficiente de insumos y la asignación de fondos para investigación y transferencia de tecnologías destinadas a reducir las emisiones provenientes de la agricultura, como la tecnología de cultivo sin labranza, y los gases de efecto invernadero provenientes de la ganadería	Corto, mediano y largo plazo	Alto	Medio	Costo medio
3) Examinar las normas orientadas a incentivar a los agricultores a vender electricidad generada a partir de biomasa a la red [^]	Medio	Medio	Alto	Ahorro medio
4) Mejorar la determinación del área geográfica y los niveles de pago en el marco de los programas de servicios ambientales, y aumentar la escala de sus actividades	Corto, mediano y largo plazo	Alto	Medio	Costo alto
5) Reemplazar los programas de apoyo distorsionadores con un sistema de pagos por servicios ambientales	Corto, mediano y largo plazo	Alto	Medio	Sin costo ni ahorro
<p>Plazo de ejecución: corto (< 2 años): asociado generalmente a los cambios en la legislación o las normas; mediano (3-5 años): es necesario realizar cambios institucionales; largo (> 5 años).</p> <p>Plazo para los efectos: corto (< 2 años); moderado (3-5 años); largo (> 5 años).</p> <p>Impacto: alto, mediano, bajo (en relación con otras opciones de políticas propuestas en estas notas y no con otras opciones de reforma más generales).</p> <p>Nivel de dificultad técnica/riesgos que conlleva la instrumentación de las opciones sugeridas: alto, moderado, bajo.</p> <p>Costo fiscal para el gobierno: alto (programas de inversión pública de gran envergadura), moderado (se requiere un cierto nivel de gasto destinado a programas públicos), bajo (poco gasto público). Ahorro fiscal: alto, moderado, bajo.</p>				

Nota: * = La propuesta consiste en transferir recursos de los programas de fomento de producción no dirigidos a grupos específicos y reasignarlos a programas dirigidos a grupos específicos (descentralizados, con el tiempo, desde el nivel federal hasta los gobiernos de los estados) para apoyar a los pequeños agricultores. En consecuencia, el efecto neto no debería repercutir en el presupuesto, es decir, los gastos totales no deberían aumentar ni disminuir.

[^] = Se espera que a partir de la propuesta se pueda lograr que los agricultores incrementen sus inversiones para generar energía de biomasa. Si bien esta propuesta en sí misma no tiene ninguna repercusión en el presupuesto, a largo plazo debería generar un ahorro de costos fiscales, puesto que, a medida que los agricultores comiencen a generar energía de biomasa, comprarían menos electricidad subsidiada a la red.

1. INTRODUCCIÓN

OBJETIVO DEL ESTUDIO

1. El presente estudio examina los gastos públicos en Desarrollo Agrícola y Rural, o DAR, en México. El estudio se basa en gastos públicos federales.⁷ Todos los programas que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) considera como públicos, recopilados en el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, o PEC⁸, se incluyen en el gasto en DAR. El análisis de estos programas se completa con el de algunas políticas y programas que benefician al sector rural pero no dan lugar a gastos presupuestarios, sino a ingresos no percibidos por el gobierno, en particular exenciones fiscales y descuentos a los agricultores en las tarifas eléctricas (*tarifa 9*). El gasto público en servicios sociales universales en áreas rurales (como educación, salud, seguridad social y otros subsidios como el que recae sobre el uso residencial de energía eléctrica) se incluye en algunos cálculos. No se han considerado en cambio los subsidios correspondientes a las políticas comerciales, que afectan a los precios internos en relación con los de frontera en beneficio de los productores.⁹
2. En años recientes se ha llevado a cabo en México un conjunto creciente de evaluaciones de los programas principales de DAR. Se han realizado también varias evaluaciones más globales de políticas de DAR (OCDE 2006a, 2007d, WB 2005a, 2005b, 2006a, y 2008, Taylor et. al. 2007). Por su parte, el Banco Mundial ha producido varios análisis del gasto público, o AGP, y estudios subsectoriales en México: AGP estatal de Guanajuato [2002], AGP estatal de Veracruz [2003], AGP a nivel país de México [2004a], AGP de infraestructura [2005c], AGP del agua [2007a], estudio del acceso al financiamiento de los agricultores y empresas agrícolas [2004b], estudio sobre la competitividad en México [2006b], y notas de políticas sobre cultivos sensibles (maíz, azúcar y frijoles) [2007b]). La presente evaluación se apoya en los resultados de este amplio grupo de estudios, buscando ofrecer una valoración integral de la estrategia general de gasto público en DAR llevada adelante en México, en relación tanto al alcance de los programas como de los criterios de evaluación. Debido al amplio rango y fuerte dispersión del gasto en DAR, que abarca muchos programas en su mayoría descoordinados, tal y como se examina en el

⁷ El equipo del estudio hizo un esfuerzo para recopilar datos de gastos en DAR de los gobiernos estatales por medio de un cuestionario, pero el número de respuestas y la calidad de las mismas no permitieron la recopilación de estimados adecuados de los presupuestos de los gobiernos estatales. Debido a que se sabe que el gasto en DAR de los gobiernos estatales es limitado, no parece probable que su omisión afecte los resultados principales de este estudio.

⁸ El PEC no necesariamente incluye todas las actividades de desarrollo rural. Sin embargo, esta clasificación se usará en el estudio por ser lo que el gobierno de México identifica como presupuesto federal para el desarrollo rural.

⁹ Para una revisión de las distorsiones causadas por las políticas públicas agrícolas, incluyendo las políticas comerciales, ver Banco Mundial (2008c). Asimismo, la OCDE (2006a) ofrece un panorama general tanto de las políticas comerciales como del gasto público de México.

análisis presupuestario, la presente evaluación se centra en los principales programas estratégicos y grupos de programas y su impacto general en el DAR.

3. Existen al menos cuatro razones por las cuales el estudio es oportuno. **Primero**, 2008 marcó el fin del período de transición del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la completa integración de los mercados de América del Norte. La liberalización del comercio y la celebración del TLCAN fueron una influencia poderosa a la hora de perfilar las recientes políticas mexicanas de DAR, debido a que el TLCAN se concibió y negoció en un ambiente en que existía temor de que la reducción de barreras comerciales presionaría a los productores locales y, en particular, causaría un colapso en la producción nacional de maíz, producto muy arraigado en la cultura mexicana. El fin del período de transición es, pues, un momento adecuado para reflexionar sobre estas políticas. **Segundo**, la actual crisis mundial en los precios de los alimentos y las perspectivas a largo plazo de precios altos de los productos agrícolas dan nuevo impulso social y político al examen de los principios centrales de la política actual del DAR mexicano y a la reevaluación de algunos de los principales programas.¹⁰ **Tercero**, la creciente preocupación del gobierno de México (GdM) por el uso sustentable de los recursos naturales, en particular los recursos hídricos, y por los impactos del cambio climático reclama un análisis de las posibles implicaciones presupuestarias de medidas dirigidas al mejoramiento del uso de recursos naturales y la adaptación al cambio climático. Esto es importante debido a que pronósticos recientes muestran que México se verá afectado de forma desproporcionada por el cambio climático, en especial por huracanes, cambios en la temperatura y precipitación, así como por severas y frecuentes inundaciones y sequías.¹¹ En 2007, el gobierno de México adoptó una estrategia nacional para el cambio climático, reconociendo así la importancia de este tema. Un análisis/evaluación detallada de los gastos en DAR debería ayudar al gobierno de México y a otros sectores interesados en este tema. **Finalmente**, la reciente crisis financiera mundial pone de manifiesto la importancia de la eficiencia de los programas de gasto público en momentos en que el papel del gobierno se expande para intentar evitar una recesión.

¹⁰ Si bien los precios de los productos básicos han caído desde sus puntos más altos a principios de 2008, éstos permanecen altos en relación a los niveles de años recientes y, en general, ésta parece ser la perspectiva más probable para el futuro. Los recientes sucesos son un recordatorio de que los mercados de productos básicos mundiales son, - y parece que permanecerán,- volátiles, subrayando la importancia de las políticas que ayudan a los productores a incrementar su competitividad bajo varias condiciones y permitirles flexibilidad para responder a circunstancias cambiantes.

¹¹ Tercera Comunicación Nacional para la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (noviembre, 2006). **Aumentos en la temperatura:** para 2020 se espera que la temperatura pronosticada aumente en el invierno (diciembre a febrero) entre 0 y 2.5° C y en el verano (junio a agosto) entre 0.9 y 2.2° C¹¹. **Reducción en la precipitación:** se espera que la lluvia disminuya hasta en un 15% en el centro del país y menos del 5% en el área del Golfo de México, principalmente entre enero y mayo; para 2020, el pronóstico de fluctuaciones en la precipitación será entre -7 y +12% (diciembre a febrero) y entre -8 y +12% (junio a agosto). **Aumento en la frecuencia e intensidad de sucesos climáticos extremos:** también se espera que aumente el número de tormentas severas y la intensidad de periodos de sequía severa; se espera que la temperatura de las aguas oceánicas aumente entre 1 y 2° C, provocando huracanes tropicales más fuertes e intensos en el Mar Caribe, el Golfo de México y la porción mexicana del Océano Pacífico, con un aumento del 6% en la intensidad del viento y un aumento esperado en la precipitación del 16% dentro de un radio de 100 km desde el centro del huracán; los frentes fríos podrían ser menos frecuentes.

4. El estudio se estructura en seis partes de la siguiente forma: La primera parte presenta el contexto del DAR mexicano en términos de políticas y realizaciones. La segunda parte analiza minuciosamente el presupuesto público del DAR, clasificando los programas de gasto de varias formas, para proporcionar una visión general del alcance y composición del gasto en DAR. La tercera parte analiza cuestiones de eficiencia por medio de comparaciones internacionales y entre los estados del gasto público en agricultura (GPA) y de indicadores de desempeño de la agricultura. La evaluación se centra en el GPA, pero se lleva a cabo dentro del contexto más amplio de las políticas de desarrollo rural, tomando en consideración el grado de consistencia y complementariedad entre los dos tipos de políticas.¹² La cuarta parte investiga algunas cuestiones de equidad que surgen de los gastos del DAR. La equidad se evalúa a nivel de unidades geográficas (estados y municipios) y de personas y hogares. Además de evaluar los impactos sobre la equidad de los principales programas rurales, se hace un esfuerzo por evaluar globalmente las implicaciones de todo el GPA y todo el gasto en desarrollo rural (GDR) sobre la equidad. La quinta parte contiene un breve análisis del sistema de Monitoreo y Evaluación (M&E) de los programas de DAR, así como de aspectos institucionales específicos, destacándose algunos de los problemas presentes en estas áreas. Finalmente, la sexta parte ofrece reflexiones sobre posibles direcciones para avanzar tanto en la evolución general de los gastos en DAR, como en algunos de los programas principales.
5. La estructura actual de los gastos en DAR en México es en gran medida el resultado de decisiones pasadas de subsidiar a sectores agrícolas, regiones, cultivos o aspectos agrícolas particulares y dar distintos tipos de asistencia a hogares pobres o vulnerables. Cada programa de subsidios se decidió en gran medida independientemente de los otros obedeciendo a circunstancias y presiones del momento. Una vez introducidos, los subsidios se han mostrado difíciles de eliminar. El sistema resultante es complejo y no parece responder a ninguna estrategia clara de largo plazo o a una clara racionalidad socioeconómica. Por esto, el objetivo del estudio es ayudar en la evaluación de la actual estructura general del gasto en DAR. Hay actualmente una rica discusión en México sobre como podrían reformarse y mejorarse los programas de DAR. Aunque el estudio entra en ese debate al final del capítulo sobre opciones de política, su principal contribución está en el análisis de la estructura general de los gastos del DAR y su eficacia y equidad, y en indicar lineamientos generales y sugerencias específicas para una reevaluación integral del gasto público en DAR.

¹² El estudio distingue 3 tipos de gasto público que afectan a las áreas rurales: gastos en desarrollo agrícola y rural (DAR); gastos en agricultura (GPA); y gastos en desarrollo rural (GDR). El GPA se refiere a los programas que afectan más directamente a la producción agrícola. Los gastos en GDR son gastos en programas rurales que no afectan la producción agrícola o solamente de forma indirecta. Los gastos en DAR son la suma de los dos anteriores. La clasificación de los programas a menudo es difícil debido a la diferencia sutil entre el GPA y GDR, especialmente cuando el impacto en la agricultura es indirecto, y debido también a que muchos programas incluyen gastos de ambos tipos. La clasificación de los principales programas se presenta en el texto y se detalla en el Anexo 6.

PANORAMA DEL CONTEXTO DE LA POLÍTICA DE DAR EN MÉXICO

6. **Las principales políticas de DAR implementadas hoy en día en México se originaron en el contexto de un esfuerzo realizado a finales de los ochenta y principios y mediados de los noventa de una reforma amplia orientada al mercado para modernizar el sector agrícola.** Esto incluyó el acceso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT, en agosto de 1986, una reforma constitucional sobre el sistema de tenencia de la tierra diseñada para liberalizar los mercados de tierra agrícola en 1992, la desregularización progresiva de la comercialización estatal de productos e insumos agrícolas a lo largo de los noventa y el desmantelamiento de la compañía comercializadora del gobierno, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), y la apertura de mercados agrícolas de productos básicos bajo el TLCAN, iniciada en 1994, con un largo período de transición culminando con la liberación total del maíz, el frijol, el azúcar y los productos lácteos en 2008.¹³
7. **Estas reformas tenían la intención de introducir programas de DAR eficientes y equitativos.** La “segunda reforma agraria” (Gordillo et al. 1999), como se clasificó a este esfuerzo ambicioso de reforma, estuvo acompañada de extensos cambios en las políticas de DAR, buscando introducir instrumentos de política más eficientes y equitativos, y con menores distorsiones. La prolongada “primera” reforma agraria estuvo acompañada, desde la administración de Cárdenas en la década de los cuarenta hasta su fin oficial en la de Salinas de Gortari en 1992, por dos formas principales de ayuda a la agricultura: el apoyo a inputs (irrigación, fertilizantes, stocks) y el apoyo a los precios de mercado (APM). Por su diseño, estas políticas eran distorsionadoras e inequitativas, mostrándose incapaces de llegar a los pequeños productores, quienes se suponía debían ser los principales beneficiarios de la reforma agraria.
8. **Los tres programas principales de apoyo.** Se compensó parcialmente a los agricultores por la reducción gradual del apoyo a los precio de mercado (APM) a través de tres programas principales: (i) un programa de subsidios basado en la producción, introducido en 1991, el Programa de Apoyos a la Comercialización (en lo sucesivo, Apoyos)¹⁴, (ii) un programa de transferencias directas por hectárea desacoplado de la producción y los precios, introducido en 1994, el Programa de Apoyos Directos al Campo (en lo sucesivo, PROCAMPO), y (iii) una colección de subprogramas de apoyo a la inversión mediante subsidios para cofinanciar inversiones y servicios de apoyo, introducido en 1996, Alianza para el Campo (en lo sucesivo, Alianza). La expectativa fue que estos programas no

¹³ El final del período de transición no fue el evento traumático previsto 15 años antes por dos razones. La primera es que durante el periodo de implantación, el gobierno permitió la importación con aranceles bajos o nulos de cantidades mayores de las previstas bajo el acuerdo. Durante estos 15 años, las importaciones de maíz (principalmente amarillo) crecieron de manera importante. Lo sorprendente es que, sin embargo, también lo hizo la producción de maíz nacional (principalmente blanco). Por tanto, la eliminación formal de los últimos aranceles no cambió mucho la realidad en el campo. La segunda es que la fase final ocurrió en un contexto en que los precios mundiales de los productos básicos, en particular el maíz, estuvieron en niveles históricamente altos. Esto resultó en fuertes beneficios para los productores mexicanos, al tiempo que generaba una crisis de precios de los alimentos para los consumidores.

¹⁴ Apoyos y Servicios a la Comercialización Agraria (ASERCA), es la agencia dentro de la SAGARPA que administra tanto al Programa de Apoyos a la Comercialización como PROCAMPO. Apoyos incluye varios subprogramas, el más importante de los cuales es Ingreso Objetivo.

sólo cumplirían un papel compensatorio frente a la creciente competencia externa, sino que en el caso de PROCAMPO y Alianza ofrecerían también el apoyo necesario a los agricultores para modernizar la producción y cambiar a cultivos de mayor valor en el contexto de la nueva liberalización de los mercados de tierras y productos.

9. **La reforma incluyó muchas novedades, marcando una clara desviación de las políticas pasadas.** Comparando con las políticas de apoyo pasadas, el diseño desacoplado de PROCAMPO hizo de éste un programa revolucionario en cuestión de eficiencia y equidad. Al desacoplar las transferencias de la producción y los precios y al establecer derechos según el área histórica, no sólo se esperaba que el programa minimizara distorsiones en decisiones productivas, sino también que transfiriera recursos directamente a los agricultores, incluyendo los de subsistencia, por primera vez en la historia de México. Sin embargo, no todo el paquete de reformas compartía dichas novedades. En particular, Ingreso Objetivo, que es el subprograma principal de Apoyos, es un mecanismo de apoyo a los precios de mercado (APM) para cultivos básicos como arroz, trigo, sorgo y otros, y en esencia no es diferente de las políticas del período anterior a las reformas.
10. **Los programas de apoyo a la agricultura fueron acompañados de programas de desarrollo rural y de reducción de la pobreza.** La reforma en las políticas de apoyos a la agricultura fueron acompañadas de otras reformas en las políticas de desarrollo rural y lucha contra la pobreza. El programa principal de lucha contra la pobreza fue el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá, introducido en 1997; que cambió de nombre a Oportunidades en 2001), ofreciendo transferencias directas de efectivo a hogares rurales pobres condicionadas a inversiones en capital humano (asegurando la participación escolar en educación básica y el uso de servicios médicos).¹⁵ Se introdujeron así mismo otros tres programas focalizados de desarrollo rural en este período: (i) un gran fondo descentralizado para la inversión en infraestructura básica que reemplazaría al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) de la administración de Salinas (1988-1994), el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS, en 1996), (ii) un programa de empleo temporal autofocalizado implementado por varias agencias¹⁶, el Programa de Empleo Temporal (1995), y (iii) un programa de apoyos de Alianza dirigido a los pequeños productores, el Programa de Desarrollo Rural (PDR, en 1996).
11. **La Ley de Desarrollo Rural de 2001 creó un marco para coordinar actividades y gastos en desarrollo rural en México.** Las reformas fueron acompañadas de una importante innovación institucional: la aprobación de una ley paraguas para el desarrollo rural, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (2001). Esta ley introdujo una nueva e integral arquitectura institucional para el desarrollo agrícola y rural en México. A nivel federal, creó un consejo nacional

¹⁵ En 2001 el programa se extendió a áreas urbanas y a la educación secundaria cambiándose el nombre a Oportunidades.

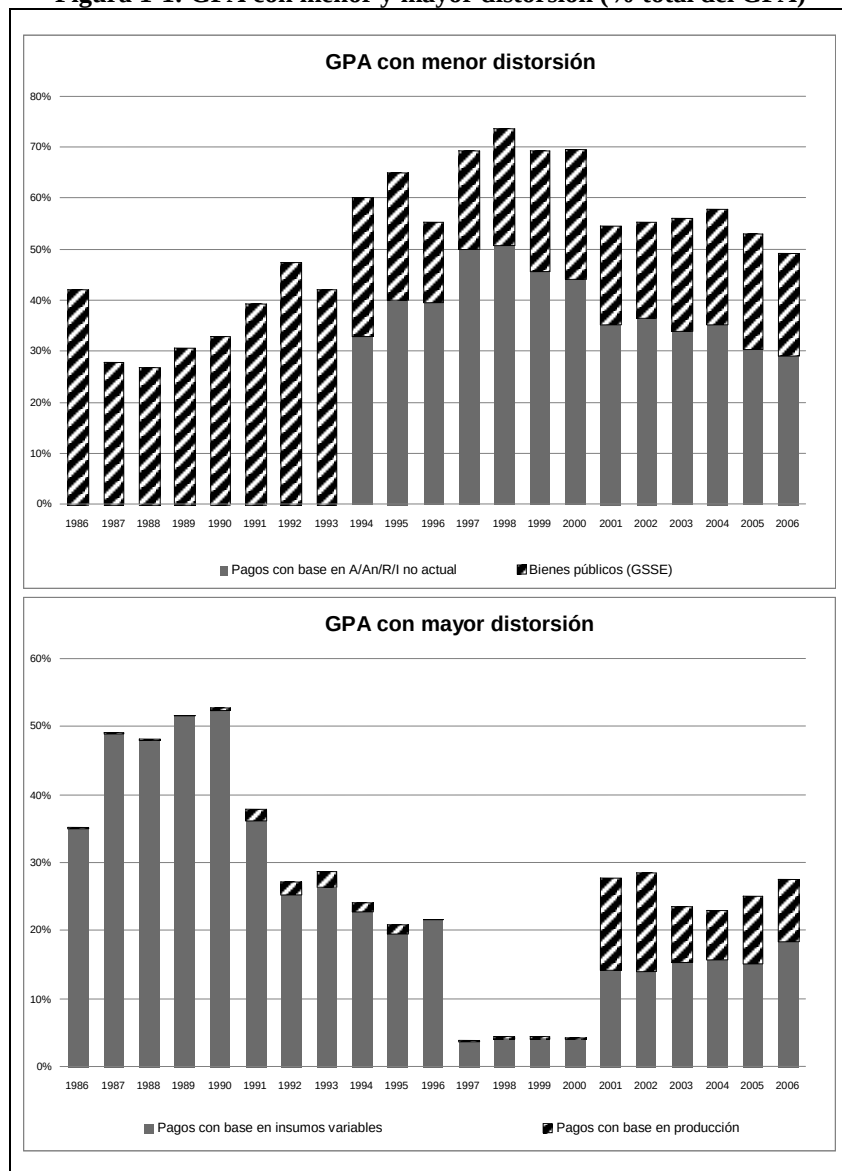
¹⁶ Originalmente el Programa de Empleo Temporal (PET) incluía la participación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), y la SAGARPA. La participación de la SAGARPA se discontinuó recientemente.

para el desarrollo rural con participantes del gobierno y la sociedad civil y un comité de desarrollo rural intersecretarial, la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS), presidida por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), con la participación de varias secretarías gubernamentales federales. Asimismo, se crearon comités mixtos con representantes del gobierno y la sociedad civil a nivel estatal, distrital y municipal, así como para las principales cadenas de producción agrícola y los principales servicios de apoyo a la agricultura. No obstante, las funciones y autoridad de estos comités son hasta la fecha irregulares y a menudo limitadas. La ley de desarrollo rural también reguló la creación de un marco coordinador para el gasto público federal en DAR, el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC). Sin embargo, más allá de ofrecer un plan de clasificación presupuestaria para organizar los gastos en DAR, el PEC ha tenido poca repercusión en la asignación de recursos para el DAR. La coordinación de los distintos programas mexicanos de DAR, implementados por secretarías y agencias federales, continúa siendo un desafío.

12. **El gasto público en DAR se ha duplicado desde el año 2000, mostrando un aumento en los programas más distorsionadores.** Desde el año 2000, el gasto en DAR casi se duplicó en términos reales, alcanzando el presupuesto federal en DAR un total de MxP 204 mil millones en 2008 (ver Figura 2-1). Esta expansión tuvo lugar en el contexto de la liberalización de la mayoría de los productos agrícolas en 2003 y la liberalización de los productos “sensibles” en 2008. La expansión del GPA fue en gran medida debida a asignaciones a instrumentos distorsionadores, algunos ya existentes y nuevos, como el subsidio al diesel agrícola, que comenzó en 2001, revirtiendo en parte el efecto de las reformas orientadas al mercado.
13. **El uso de los instrumentos más distorsionadores disminuyó en los 90s, aumentando el uso de los menos distorsionadores, pero en años recientes hubo marcha atrás en esta tendencia positiva.** En términos generales, en un primer momento las reformas condujeron a una fuerte reducción en la participación de los instrumentos que provocaban mayores distorsiones (APM, pagos ligados a la producción y al uso de insumos variables), cayendo la participación combinada de los dos últimos en el GPA del 50 al 20 por ciento entre 1990 y 1996 (ver Figura 1-1).¹⁷ Por otra parte, la participación de los instrumentos que provocan menor distorsión (bienes públicos y pagos basados en derechos históricos) incrementó del 30 al 70 por ciento en el curso de la década. No obstante, como se indicó más arriba, desde el año 2000 estas tendencias se revirtieron, ganando gradualmente terreno los instrumentos que causan mayor distorsión y perdiéndolo los que provocan menos distorsión.

¹⁷ La fuerte caída de los pagos 1997-2000, al parecer debidas a insumos variables podrían obedecer a inconsistencias en los datos de la OCDE. La caída en 1997 corresponde a una disminución en el subsidio a la electricidad para el bombeo de agua subterránea para riego, mientras que el aumento en 2001 corresponde a la introducción de grandes subsidios al diesel agrícola. Los nuevos pagos con base en la producción en 2001 corresponden a la introducción de Ingreso Objetivo (ASERCA), con grandes subsidios para granos y otros cultivos en 2001.

Figura 1-1: GPA con menor y mayor distorsión (% total del GPA)



Nota: “A/An/R/I no corrientes” se refieren a transferencias vinculadas al área plantada/número de animales/entradas/ingresos. Para más detalles ver OCDE (2007a, b).

Fuente: OCDE (2007) citado en Scott (2008)

14. **Algunos de los programas actuales de DAR no son compatibles con las metas ambiciosas y difíciles de alcanzar establecidas en México respecto al cambio climático, descritas en la estrategia nacional para el cambio climático adoptada en 2007.**¹⁸ México es el único país emergente que ha

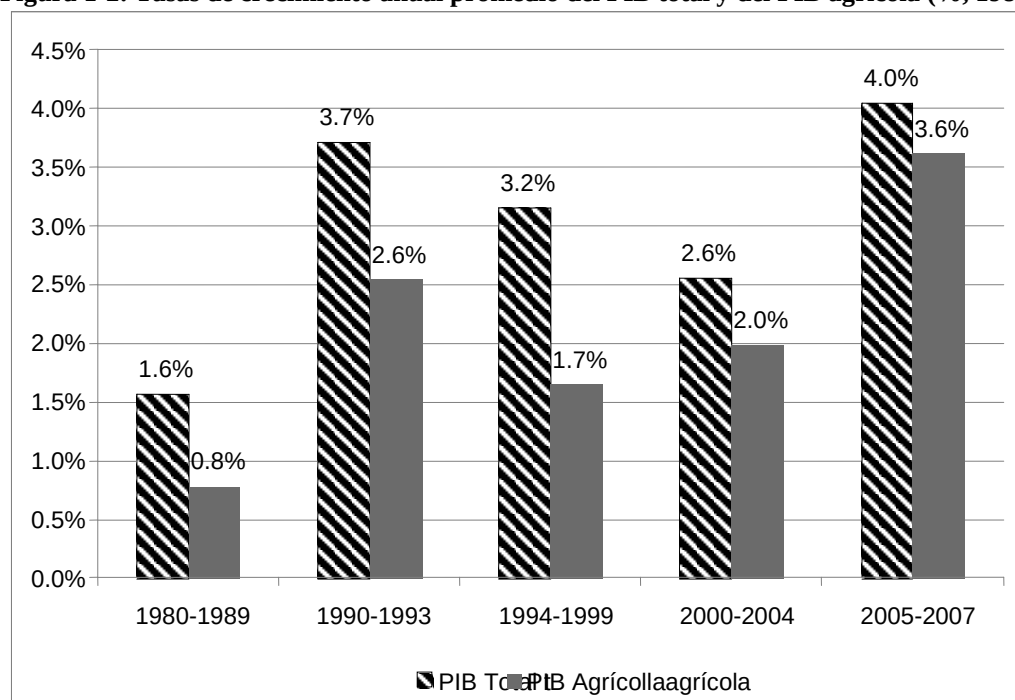
¹⁸ La Estrategia nacional del cambio climático, formulada en 2007, identifica oportunidades para reducciones de emisiones de manera voluntaria, al igual que medidas a nivel nacional y local para aumentar la capacidad de respuesta y adaptación. La estrategia propone medidas concretas de adaptación y mitigación para todos los sectores, incluyendo la agricultura, cubriendo así todos los aspectos principales de la política de cambio climático. Asimismo, se desarrollaron estrategias de cambio climático y planes de acción a nivel subnacional para la Ciudad de México y los estados de Veracruz y Nuevo León (Banco Mundial, 2008b).

presentado tres Comunicaciones Nacionales a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, demostrando así un fuerte compromiso y un papel de liderazgo en la agenda internacional para el cambio climático. Sin embargo, ciertos programas importantes de DAR contradicen dichas metas. Por ejemplo, el subsidio a la electricidad para que los agricultores puedan bombear agua subterránea (*tarifa 9*), que ha llevado a la sobreexplotación de muchos de los mantos acuíferos del país en regiones con escasez de agua, al igual que el programa Ingreso Objetivo, que incentiva a los agricultores a producir bajo riego, cultivos de bajo valor en lugares con escasos recursos de agua, incluyendo cultivos que, como los forrajes, necesitan mucha agua.

DESEMPEÑO DEL DAR Y DE LA POBREZA RURAL

15. **En general, el crecimiento agrícola ha sido bajo, sin embargo, ha mostrado señales de aceleración desde el año 2000.** Entre 1980 y 2007, el PIB agrícola creció 1.6 por ciento en promedio por año, tasa inferior a la del aumento del PIB total que fue del 2.7 por ciento (ver Figura 1-2). Esta tendencia no es sorprendente, ya que refleja la contracción esperada de la participación del sector primario en una economía en desarrollo. La diferencia entre las dos tasas de crecimientos se ha acortado en los últimos años, después del 2000. En 2001 y 2003, la tasa de crecimiento del PIB agrícola estuvo por encima de la del PIB total (3.5 por ciento y 3.1 por ciento frente a -0.2 por ciento y 1.3 por ciento, respectivamente). Se atribuye en gran medida a esta mejora del crecimiento agrícola, unida a la estabilidad de los precios de los alimentos básicos y las transferencias de Oportunidades, la significativa reducción de la pobreza rural durante los años de recesión 2000-2002 (Székely y Rascon, 2004) y en el período 2000-2006.

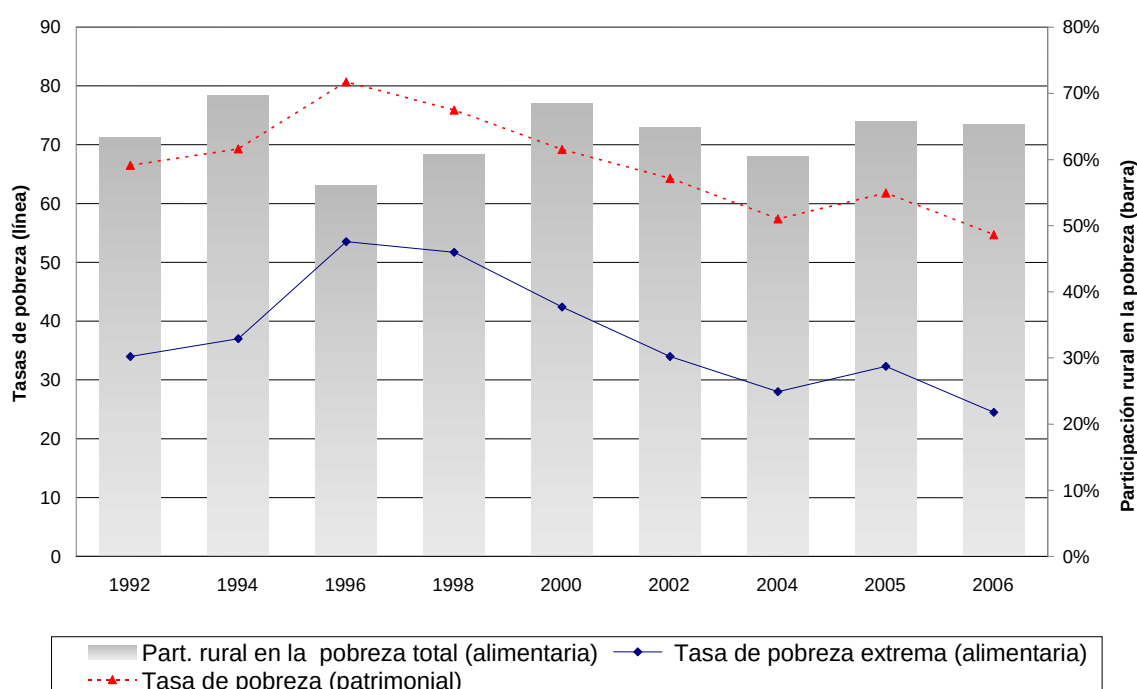
Figura 1-2: Tasas de crecimiento anual promedio del PIB total y del PIB agrícola (% , 1980-2007)



Fuente: INEGI, citado en Scott (2008)

16. **La tasa de pobreza rural ha disminuido, pero la participación rural en la pobreza total permanece inalterada desde 1992.** La última década ha sido testigo de una caída importante y sostenido en las tasas de pobreza rural. La incidencia de pobreza extrema (*pobreza alimentaria*) disminuyó de 53 a 24 por ciento entre 1996 y 2006 (Figura 1-3). La mayor parte de esta caída es debida a la recuperación del dramático aumento en la pobreza debido a la crisis de 1995, siendo la década de 1992-2002 completamente perdida en términos de reducción de pobreza rural. En tiempos más recientes (2004-2006), la reducción de la pobreza rural se ha desacelerado. En 2006, más de la mitad de la población rural era moderadamente pobre (*pobreza patrimonial*), y una cuarta parte estaba en condiciones de pobreza extrema. Las áreas rurales siguen representando dos terceras partes de la pobreza extrema en México, al igual que en 1992.

Figura 1-3: Tasas de pobreza rural y participación rural en la pobreza total (% , 1992-2006)



Fuente: CONEVAL, citado en Scott (2008)

17. **¿Hasta qué punto la agricultura ofrece una oportunidad a los hogares rurales para escapar de la pobreza?** El potencial de la agricultura para la reducción de la pobreza es un tema central del Informe de Desarrollo del Banco Mundial 2008 (Banco Mundial, 2008a). Este potencial parece haber disminuido fuertemente en México durante la última década, ya que entre 1992 y 2004 los ingresos agropecuarios independientes (sin incluir salarios) cayeron del 28.7 al 9.1 por ciento del ingreso de los hogares rurales, al tiempo que el ingreso agropecuario total se contraía en cerca del 40 por ciento, a sólo 17 por ciento de los ingresos rurales totales (Figura 1-4). Sin embargo, como se muestra en la (Tabla 1-1), la agricultura es proporcionalmente mucho más importante para los pobres como fuente de ingreso independiente y como fuente de empleo asalariado.

Figura 1-4: Fuentes de ingreso de los hogares rurales (%)

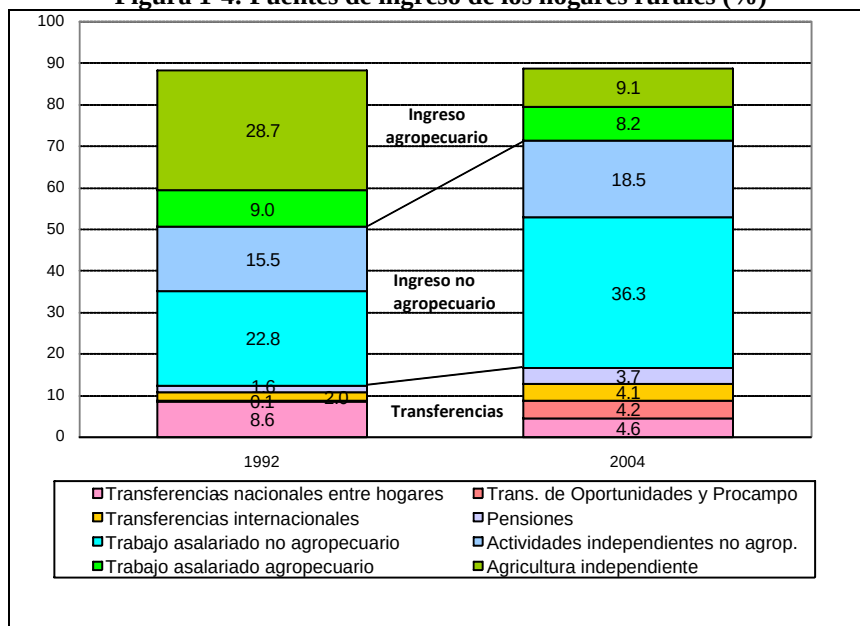


Tabla 1-1: Deciles de hogares ordenados según el ingreso per cápita (2006)

Actividades agrícolas por deciles de hogar ordenados por ingreso per cápita (2006)						
Deciles hh	Hogares con trabajadores agropecuarios		Hogares con ingreso agropecuario independiente			
	Hogares	%	Hogares	%	Ingreso anual	
					Millones de MxP	MxP/hogar
1	3,222,510	60%	705,977	26.6%	2,705	3,831
2	1,492,371	32%	249,587	9.4%	1,830	7,331
3	946,424	24%	190,263	7.2%	1,253	6,586
4	625,353	15%	119,835	4.5%	1,038	8,664
5	578,002	13%	103,074	3.9%	1,853	17,977
6	340,805	9%	86,394	3.3%	982	11,362
7	390,019	9%	68,100	2.6%	977	14,349
8	233,630	7%	63,465	2.4%	917	14,456
9	144,672	5%	30,022	1.1%	878	29,249
10	152,976	4%	39,521	1.5%	3,521	89,093
Total	8,126,762	18%	1,656,238	6.2%	15,954	9,633

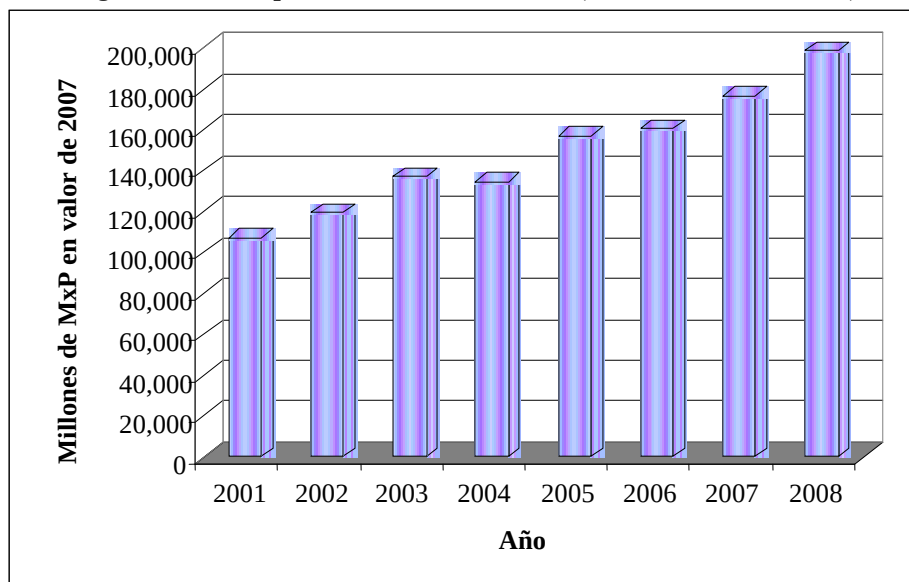
Fuente: Scott (2008) con base en datos de la ENIGH (2006)

2. DIAGNÓSTICOS DEL PRESUPUESTO FEDERAL RURAL

PRESUPUESTO DE DESARROLLO RURAL DE MÉXICO: EL PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTES (PEC)

18. **El PEC no ha funcionado como mecanismo de coordinación de programas de DAR como era la intención.** La Ley de desarrollo rural sustentable de 2001 estableció un marco coordinador para los gastos públicos en DAR a través de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Sustentable (CIDRS), dirigida por la SAGARPA. La expectativa fue que CIDRS implementaría una estrategia de desarrollo rural y serviría como foro para coordinar las actividades de DAR del GdM. Sin embargo, no se ha preparado una estrategia y la CIDRS todavía no ha podido orientar y coordinar la asignación de recursos federales a programas de DAR. Por esta razón, hasta la fecha, el PEC, que la CIDRS elabora cada año, no ha funcionado como herramienta de planeación; opera como un ejercicio presupuestal anual donde las líneas presupuestarias de los programas de desarrollo rural se tabulan juntas. El PEC aparece como un apéndice del presupuesto federal anual.¹⁹
19. **El presupuesto del PEC ha ido en aumento constante desde su primera recopilación en 2001, casi duplicándose entre 2001 y 2008.** El único año en el que cayó fue en 2004. Durante 2001-2008 tuvo una tasa de crecimiento promedio anual de 9.2 por ciento a precios constantes (Figura 2-1).

Figura 2-1: Presupuesto del PEC 2001-2008 (MxP constante de 2007)



¹⁹ Desde 1996, el presupuesto federal ha clasificado de manera explícita el presupuesto para el desarrollo rural, aún antes de la formulación del PEC en 2001. Antes de dicho año, el presupuesto de desarrollo rural se recopiló bajo la categoría de “gasto en desarrollo rural” en el decreto de presupuesto. Debido a que muchos programas de egresos operan en áreas rurales y urbanas, al elaborar el PEC, la SHCP tiene la difícil tarea de estimar qué parte de estos programas se gasta en áreas rurales y urbanas. Los criterios usados para la distribución, que en algunos casos son cuestionados por expertos, deberían ser transparentes y divulgarse conjuntamente con las cifras del PEC.

Fuente: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. Citado en Oliver y Santillanes (2008).

20. **El PEC refleja el fuerte compromiso del GdM con el desarrollo rural.** El PEC ascendió a 12 por ciento del presupuesto federal en 2006 e incluyó más de 60 programas con 85 subprogramas y 94 componentes implementados por 13 secretarías distintas más los gobiernos subnacionales. El presupuesto ejecutado del PEC 2007 fue de MxP 177 mil millones (Tabla 2-1). Los programas más grandes del PEC son PROCAMPO (a cargo de la SAGARPA), Alianza para el Campo (SAGARPA), Apoyos a la Comercialización (SAGARPA) y Oportunidades (SEDESOL). La SAGARPA ejecuta aproximadamente un tercio del presupuesto total del PEC.

Tabla 2-1: Presupuesto de Desarrollo Rural (PEC) de México 2006-2008

Asignación	Millones de MxP						Porcentaje (%)		
	Precios actuales			Precios constantes (2007)					
	2006 ^(a)	2007 ^(b)	2008 ^(c)	2006	2007	2008	2006	2007	2008
PEC Total	152,934.31	176,794.3	204,000.0	160,944.6	176,794.3	198,598.4	100.00	100.00	100
Total por secretarías	125,882.21	144,637.2	171,900.3	134,187.2	146,262.0	167,348.6	82.31	82.57	84.26
Ramo 04.	298.5	300.00	400.0	310.1	300.0	389.4	0.20	0.17	0.20
Ramo 05. SER	109.2	71.40	69.7	76.0	71.4	67.9	0.07	0.04	0.03
Ramo 06. SHCP	6,180.60	8,291.90	10,795.3	6,781.2	8,291.9	10,509.5	4.04	4.73	5.29
Ramo 08. SAGARPA	48,899.41	58,384.71	65,341.4	53,055.4	58,536.9	63,611.3	31.97	33.33	32.03
Ramo 09. SCT		2,857.80	7,545.7	2,602.3	2,857.8	7,345.9	1.72	1.63	3.70
Ramo 10. Economía	654.5	838.50	918.2	923.3	838.5	893.9	0.43	0.48	0.45
Ramo 11. SEP		23,161.75	24,694.9	25,695.1	23,686.8	24,041.0	16.08	13.22	12.11
Ramo 12. Salud	9,790.80	15,056.45	12,643.8	12,745.9	15,940.5	12,309.0	6.40	8.60	6.20
Ramo 14. STyPS	74.10	66.95	111.0	78.9	67.0	108.1	0.05	0.04	0.05
Ramo 15. Reforma Agraria	4,342.0	4,772.30	5,435.4	4,618.4	4,779.8	5,291.5	2.84	2.72	2.66
Ramo 16. SEMARNAT	10,930.4	16,525.10	17,519.2	9,379.0	14,289.8	17,055.3	7.15	9.43	8.59
Ramo 20. SEDESOL	17,372.30	14,233.85	26,290.7	17,892.2	16,525.1	25,594.6	11.36	8.13	12.89
Ramo 21. Turismo	1.5	76.50	135.0	1.7	76.5	131.4	0.00	0.04	0.07
Total por otras categorías	27,052.10	30,532.50	32,099.7	26,757.4	30,532.3	31,249.7	17.69	17.43	15.74
Ramo 19. Aportaciones a Seguridad Social	5,151.90	5,512.90	6,300.0	5,070.0	5,512.7	6,133.2	3.37	3.15	3.09
Ramo 31. Tribunales Agrarios	584.2	250.00	790.2	601.2	694.0	769.3	0.38	0.14	0.39
Ramo 33. Aportaciones Federales a Estados y Municipios	21,316.0	694.00	24,758.5	21,086.2	24,075.6	24,102.9	13.94	0.40	12.14
Ramo 23. Previsiones Salariales y Económicas		24,075.60	250.0		250.0	243.4		13.74	0.12

Fuente: Oliver y Santillanes (2008)

a. 2006: presupuesto ejecutado, datos de cuentas públicas, SHCP.

b. 2007: presupuesto incorporado en el Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP), SHCP.

c. 2008: presupuesto programado como aparece en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2008.

21. **La dificultad para coordinar el presupuesto se debe a diversos factores.** En primer lugar, hay un gran número de programas y agencias involucrados, cada una con sus propios objetivos, beneficiarios y reglas.²⁰ Segundo, es difícil para

²⁰ Trece de las 18 secretarías federales implantan los programas PEC, al igual que gobiernos estatales para programas descentralizados, otras entidades del gobierno federal y la rama legislativa del gobierno. En

la SAGARPA, que es una secretaría de línea que preside la CIDRS, indicar a otras secretarías que programas de DAR deben o no tener y como deben implantarlos. La situación sería diferente si la CIDRS y el ejercicio anual de formulación del PEC estuvieran bajo la dirección de la Presidencia de Gobierno o de la SHCP. Una tercera razón es la ausencia de una estrategia de DAR nacional integral con objetivos y resultados medibles, y una indicación clara de como diferentes programas ayudarían para lograr tales resultados. La ausencia de una extrategia explica en parte por qué muchos programas iniciados como intervenciones temporales en respuesta a situaciones transitorias, se volvieron permanentes con el tiempo. La falta de una estrategia, hace también que la mayoría de los programas se formulen atendiendo a objetivos y criterios de la secretaría o agencia que los originan, o incluso de oficinas específicas dentro de ellas. La consecuencia es que el PEC abarca distintos programas, subprogramas y componentes con actividades que a veces se duplican, o incluso en ocasiones se contradicen, dejando también a veces ciertos vacíos. La introducción del PEC como instrumento contable fue una valiosa decisión para hacer más transparentes las asignaciones presupuestarias al DAR , y es un primer paso hacia la coordinación y congruencia en los gastos en DAR. Sin embargo, el PEC aún no ejerce su papel coordinador como mecanismo para promover la asignación y el uso eficiente de recursos públicos para la promoción del DAR.

CLASIFICACIÓN DE PROGRAMAS DE DAR

22. Esta sección clasifica el presupuesto del PEC (2006) en varias categorías: público-privado, social-productivo, focalizado en los pobres, no focalizado, etc., para así comprender mejor la estructura de los gastos en DAR mexicanos.²¹ El ejercicio de clasificación es complejo y da cabida a juicios subjetivos, en parte porque las categorías mismas no están siempre claramente definidas, y en parte porque muchos programas tienen subprogramas y componentes que caen bajo distintas categorías.²² Los programas se han desagregado al nivel más bajo posible para permitir una clasificación adecuada. Cuando disponibles, se han usado datos de las cuentas de la SHCP del presupuesto ejecutado. Cuando tales datos sólo estaban disponibles a nivel agregado, se usó información adicional para permitir la desagregación.²³
23. **Programas de bienes públicos.** Se incluyen aquí los programas que usualmente son implementados por el sector público en las economías de mercado, normalmente porque proveen bienes o servicios cuyo consumo no está sujeto a exclusión ni a rivalidad.²⁴ Por lo general, estos programas incluyen inversiones

años recientes, el PEC ha incluido cerca de 100 programas diferentes, sin embargo, la consolidación del PEC de 2008 resultó en una reducción a 73 programas, 85 subprogramas y 94 componentes.

²¹ La clasificación fue hecha para 2006 debido a que fue el último año en el que estuvo disponible un presupuesto completo con el detalle de desagregación necesario para el análisis.

²² Debido a esto, algunos programas aparecen en más de una categoría. Los montos que aparecen en distintas categorías corresponden al gasto en los subprogramas o componentes que entran en esta categoría. Por ejemplo, este es el caso del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM); parte del cual se clasifica como “social” y parte como “indirectamente productivo”, y el de Alianza; parte clasificado como programa de “bienes públicos” y parte como de “bienes privados”.

²³ Dentro de estas fuentes se incluyen datos de la agencia implementadora y de evaluaciones externas.

²⁴ “Sujeto a exclusión” significa que se puede excluir a las personas del consumo del bien o servicio y, por tanto, es posible cobrar por su consumo. “Rivalidad” significa que el consumo de un bien o servicio por parte de una persona reduce su disponibilidad para otras . La teoría económica indica que es más eficiente

como infraestructura rural (salvo estructuras dentro de las explotaciones agrícolas), y servicios sociales o productivos generales como la educación y la salud rural, telecomunicaciones, información, sistemas de capacitación e investigación, transferencia de tecnología a pequeños productores, sistemas sanitarios, conservación de recursos naturales y programas ambientales, programas de emergencia, y presupuestos operativos de instituciones. La Tabla 2-2 muestra el desglose de estos programas en el PEC.

Tabla 2-2: Programas principales de bienes públicos en 2006 (categorizados en sociales, productivos e indirectamente productivos)

	Millones de MxP	Por ciento (%)
PROGRAMAS DE BIENES PÚBLICOS	79,120.68	100.00
<i>A. Programas sociales</i>	<i>40,186.94</i>	<i>50.79</i>
1. Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) dentro del Ramo 33. Aportaciones a estados y municipios	8,681.40	10.97
2. SPSS (Sistema de Protección Social en Salud)	8,653.10	10.94
3. Aportaciones federales dentro del Ramo 33. Aportaciones a estados y municipios	7,939.40	10.03
4. Programa IMSS-Oportunidades (sin Salud Indígena y Progresá)	5,151.90	6.51
5. Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CONADEPI)	4,790.70	6.05
6. Enciclomedia	1,801.60	2.28
7. Programas Alimentarios de DICONSA y LICONSA	1,593.00	2.01
8. Forestal (incluye Proárbol)	761.94	0.96
9. Áreas naturales protegidas	465.50	0.59
10. Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	137.90	0.17
11. Otros	210.50	0.27
<i>B. Programas productivos</i>	<i>24,043.74</i>	<i>30.39</i>
1 Programa de desarrollo de capacidades (SEP)	4,975.50	6.29
2. Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) dentro del Ramo 33. Aportaciones a estados y municipios	4,695.20	5.93
3. Infraestructura hidroagrícola	3,297.10	4.17
4. Actividades recurrentes de apoyo productivo con presupuesto regular de SAGARPA*	2,943.10	3.72
5. Caminos rurales	1,823.20	2.30
6. Alianza para el Campo**	1,529.14	1.93
7. Forestal (incluye Proárbol)	913.50	1.15
8. Programa Normal de Sanidades	801.40	1.01
9. Sistema Financiero Rural	677.80	0.86
10. Microrregiones (incluye FONAES)	638.00	0.81
11. Otros	1,749.80	2.21
<i>C. Programas de Fomento Productivo Indirecto (Indirectamente productivo)</i>	<i>14,890.00</i>	<i>18.82</i>
1. Gasto operativo (netamente administrativo) de la SAGARPA	4,485.80	5.67
2. Educación agropecuaria (SEP)	3,843.30	4.86
3. Instituciones de Educación Agropecuaria dependientes de SAGARPA	1,910.70	2.41
4. Conflictos y Conciliación Agraria	824.40	1.04
5. Gasto operativo de los Tribunales Agrarios	584.20	0.74
6. Procuraduría Agraria	583.70	0.74
7. Gasto operativo de la SRA	545.20	0.69

el suministro por parte del sector público de bienes y servicios no sujetos a exclusión ni rivalidad, razón por la que se les suele llamar “bienes públicos”. Incluimos asimismo en esta categoría los “bienes cuasi públicos”, a medio camino entre los públicos y los privados, donde los beneficiarios solamente están parcialmente sujetos a exclusión, y el costo de proporcionar el bien o servicio disminuye en proporción al número de consumidores, por lo que no son plenamente rivales. Por ejemplo, la educación tiene a menudo características de bien cuasipúblico.

8. Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE)	487.90	0.62
9. INEGI	363.50	0.46
10. Registro Agrario Nacional (RAN)	361.70	0.46
11. Otros	899.60	1.14

Fuente: Oliver y Santillanes (2008)

24. **Programas de bienes privados.** Se incluyen aquí programas correspondientes a bienes y servicios que por lo general proporciona (o podría proporcionar) el sector privado en economías de mercado (principalmente porque proveen bienes o servicios cuyo consumo está sujeto a exclusión y rivalidad), y también programas gubernamentales que proporcionan subsidios medibles a individuos o familias generalmente seleccionados bajo algunos criterio de focalización.²⁵ Esta categoría incluye, *inter alia*, subsidios a infraestructura y equipo productivo dentro de las explotaciones agrícolas, subsidios al crédito rural y a seguros agrícolas, apoyo a insumos, apoyo a la comercialización y transferencias compensatorias de efectivo. No debe presuponerse que el financiamiento del gobierno a bienes privados sea necesariamente no deseable. Existen bienes privados que mejoran la productividad o la equidad y puede tener sentido que los gobiernos inviertan en ellos con fines de políticas sectoriales o sociales, aun cuando consistan en subsidios medibles a individuos o familias. Este es por ejemplo el caso de Oportunidades, que mejora el ingreso de los más pobres y el capital humano, y también el de diversos subsidios de Alianza, destinados a mejorar el potencial productivo de las explotaciones agrícolas. La Tabla 2-3 presenta el desglose de estos programas.

Tabla 2-3: Programas principales de bienes privados (categorizados en programas públicos, privados y privados indirectos) 2006

	Millones de Ms	Por ciento (%)
PROGRAMAS DE BIENES PRIVADOS	73,812.70	100.00
<i>A. Programas sociales</i>	<i>29,726.00</i>	<i>40.27</i>
1. Oportunidades (Educación – SEP)	13,941.50	46.90
2. Oportunidades (SEDESOL)	11,793.90	39.68
3. Programa de Vivienda Rural	2,207.50	7.43
4. Oportunidades (Salud – SSA)	1,108.60	3.73
5. Fondo para pago de adeudos a braceros rurales del 42 al 64	298.50	1.00
6. Adultos Mayores en Zonas Rurales	297.90	1.00
7. Apoyo para la repatriación de cadáveres a México	39.40	0.13
8. Asistencia jurídica urgente a mexicanos en EE.UU. y defensa de condenados a muerte	17.00	0.06
9. Migrantes en situación de probada indigencia	8.10	0.03
10. Otros	13.60	0.05
<i>B. Programas productivos</i>	<i>43,825.90</i>	<i>59.37</i>
1. PROCAMPO	15,024.50	34.28
2. Ingreso Objetivo (maíz, frijol, sorgo, algodón, arroz, trigo, soya...)/Apoyos directos al productor por excedentes de comercialización	6,961.23	15.88
3. Alianza para el Campo	4,900.10	11.18
4. Programas Hidráulicos	3,807.40	8.69
5. Fondo de Compensación a Costos Energéticos Agrícolas	2,684.20	6.12
6. Fondo de Apoyo a la Competitividad de las Ramas Productivas	2,258.30	5.15

²⁵ Al incluir subsidios medibles para individuos privados o familias, esta categoría incluye programas de transferencia en efectivo como PROCAMPO y Oportunidades, y programas de “bienes meritorios”, *merit goods* (Musgrave, 1959) como vivienda rural.

7. Programa Ganadero (PROGAN)	2,070.00	4.72
8. Programa de Empleo Temporal (SCT)*	791.90	1.81
9. FOMAGRO (FIRCO)	746.70	1.70
10. Forestal (incluye Proárbol)	635.16	1.45
11. AGROASEMEX (Fondos de Aseguramiento y de Microseguros)	520.00	1.19
12. Otros	3,426.41	7.82
C. Programas productivos indirectos	260.80	0.35
45. Obligaciones Jurídicas Ineludibles	260.80	0.35

Fuente: Oliver y Santillanes (2008)

25. **Programas productivos:** Estos programas tienen como objetivo mejorar de manera directa la capacidad productiva de la agricultura y otras actividades económicas rurales. Incluyen, *inter alia*, infraestructura productiva, investigación y transferencia de tecnología agrícola, sistemas sanitarios, subsidios al crédito rural y a seguros agrícolas, mejoras de los recursos productivos, subsidios a la producción y apoyos a la comercialización e información de mercados. Una categoría distinta que hemos denominado gastos en **programas productivos indirectos** agrupa aquéllos que pretenden mejorar la capacidad productiva aunque con menor repercusión directa en la producción, junto con los gastos de las agencias ejecutoras para operar los programas. Esta categoría incluye programas como la educación agrícola de nivel terciario, programas institucionales agrícolas, programas de registro de tierras, y presupuestos operativos gubernamentales.
26. **Programas sociales:** Consisten en gastos dirigidos a mejorar las condiciones generales de vida de la población rural sin estar directamente orientados a expandir su capacidad productiva. Se incluyen, *inter alia*, mejoras de la infraestructura social, transferencias en efectivo no sujetas a uso productivo actual o histórico, programas de educación, salud y bienestar social, y programas de apoyo al consumo. Es frecuente que los programas sociales tengan una repercusión productiva indirecta, aun cuando su objetivo principal sea mejorar el bienestar de los beneficiarios y no su capacidad productiva.
27. **Programas focalizados y no focalizados:** Los programas pueden también clasificarse según que estén focalizados en los pobres, los pequeños productores o los grupos vulnerables, o no lo estén. Incluidos en **los programas focalizados** están los orientados a las poblaciones indígenas, a las mujeres campesinas y a los trabajadores temporales, así como otros programas que, según las reglas de operación, buscan mejorar las condiciones de los pequeños productores o los pobres rurales, aun cuando en la práctica parte de los gastos no lleguen efectivamente a los pobres. **Programas no focalizados** son aquellos que benefician a la población rural en general, sin estar específicamente enfocados a los pobres, los pequeños productores o a grupos vulnerables.
28. **Descentralización de los programas:** Otra distinción posible es entre programas centralizados y descentralizados. Es difícil, sin embargo, establecer esta distinción en la práctica debido a que la descentralización tiene varias dimensiones y la situación de los programas difiere según dichas dimensiones (ver Recuadro 2-1). El diseño, los aspectos normativos y la mayoría o totalidad del financiamiento de los programas incluidos en el PEC provienen del nivel federal, a pesar de que exista cierto nivel de descentralización en algunos

programas como, por ejemplo, en los llamados subprogramas descentralizados de Alianza.

Recuadro 2-1: Dimensiones en la descentralización de programas de desarrollo rural en México

Los muchos programas del sector rural que existen en México operan bajo distintos arreglos institucionales. Algunos delegan el poder de decisión a los gobiernos subnacionales en diferentes grados, mientras que otros mantienen la mayoría o todos los aspectos del programa bajo control de las autoridades centrales. Una simple dicotomía centralizados/descentralizados no es suficiente para describir cómo funcionan los programas rurales, ya que los procesos se mueven en varias dimensiones, algunas bajo el control de las autoridades centrales y otras bajo el de los gobiernos subnacionales.

a) Fuente de financiamiento. El financiamiento de programas rurales puede originarse en uno, dos o los tres niveles de gobierno. Para la mayoría de los programas, el nivel federal provee todos o la mayoría de los recursos. Por ejemplo, los programas de la SRA (PROMUSAG y FAPPA) y de la SECON (FONAES) no tienen como regla el cofinanciamiento de la contraparte estatal o municipal. Cuando dos niveles gubernamentales contribuyen, generalmente son el nivel federal y el estatal. Este es el caso de los subprogramas de Agricultura y Ganadería de Alianza o del programa PRODEFOR, de la CONAFOR. Puede haber también una combinación de recursos federales y municipales, como en el programa Microcuencas de FIRCO, pero no es común. Hay muy pocos programas donde los tres niveles gubernamentales contribuyan fondos; el más importante es el Programa de Desarrollo Rural de Alianza (PDR). Sólo en el caso de los programas propios de los estados, como el programa de fertilización de la Secretaría de Desarrollo Rural en Guerrero o el programa Núcleos de Desarrollo Comunitario de la Secretaría de Desarrollo Humano en Jalisco, el financiamiento viene, de manera exclusiva, de fuentes estatales. Son raros los programas de desarrollo rural financiados únicamente por municipios.

b) Autoridad reguladora. Las reglas de operación de los programas sirven para establecer objetivos y regular los aspectos claves de la implementación, desde los criterios de elegibilidad hasta el número y tipo de beneficios. El gobierno federal formula estas reglas salvo en el caso de los programas propios de los estados. Todos los programas de desarrollo rural de las secretarías federales operan bajo reglas centralizadas. Cuando los estados y municipios están involucrados en el financiamiento de algún programa, pueden acordarse criterios adicionales entre los niveles gubernamentales correspondientes, formalizados a través de convenios y anexos técnicos, que por lo general incluyen aspectos presupuestarios y programáticos. Los subprogramas descentralizados de Alianza son un ejemplo de esto.

c) Asignación de fondos a los Estados. La mayoría de los programas de desarrollo rural operan con base en la demanda; en otras palabras, los productores solicitan el financiamiento y compiten por él. En el caso de los programas centralizados, la competencia puede ser a nivel nacional, en cuyo caso no hay una cifra indicativa de desembolso para cada estado. Este es por ejemplo el caso del PRODEPLAN de la CONAFOR. En otros casos, como en el de Oportunidades Productivas de la SEDESOL y en el de FONAES, se establecen techos anuales de gasto para cada estado, y las propuestas compiten a nivel estatal dentro de esos techos. Los fondos, sin embargo, se mantienen a nivel federal. En el caso de los programas descentralizados, no sólo se asignan fondos a los estados, sino que de hecho se transfieren a fideicomisos localizados en éstos donde se combinan con fondos locales.

d) Autoridad que efectúa el gasto. Aun cuando los fondos tengan origen federal, el establecimiento de prioridades y la selección de propuestas pueden incluir a los gobiernos subnacionales. El escenario más centralizado es cuando las secretarías federales llevan a cabo el proceso de selección de manera central. Esto puede hacerse con la recomendación previa de un comité conjunto a nivel estatal, como en los programas de la SRA, o sin ella, como en los programas de Integración Productiva, Agencias de Desarrollo Local y Fondo de Financiamiento Social de “Oportunidades Productivas” de la SEDESOL. En otros casos, como en el de FONAES, las oficinas estatales de las secretarías correspondientes aprueban las propuestas inferiores a ciertos límites. En escenarios más descentralizados, comités conjuntos de los gobiernos estatal y federal pueden realizar una selección preliminar de propuestas, dejando la decisión final para el nivel federal. Una situación aún más descentralizada es cuando, como en los programas descentralizados de Alianza o en el programa PRODEFOR de la CONAFOR, los comités conjuntos a nivel estatal o incluso los comités a nivel municipal toman la decisión final. La descentralización total de los gastos ocurre cuando las autoridades subnacionales deciden en exclusividad sobre el uso de los recursos, pero esto sólo sucede con los programas propios de los estados.

e) Tareas operativas. Los programas de desarrollo rural implican varias tareas operativas, tales como la promoción y difusión, la recepción y procesamiento de las solicitudes, la formulación técnica de

propuestas y la supervisión de las actividades. Distintos niveles gubernamentales pueden tomar parte en estas tareas, que por lo general tienen el apoyo de proveedores privados de servicios.

Fuente: Banco Mundial 2006a

LA ESTRUCTURA DEL PEC

29. Los gastos en DAR se dividen por igual entre bienes públicos y privados.²⁶

En 2006, 52 por ciento del PEC (MxP 79 mil millones) se utilizó para programas de bienes públicos y 48 por ciento (MxP 73.8 mil millones) para programas de bienes privados (Tabla 2-4). La mayor parte de los programas de bienes públicos estuvo bajo responsabilidad de la SAGARPA (17 por ciento), seguida de la Secretaría de Educación (14 por ciento) y la Secretaría de Salud (11 por ciento, gastado principalmente en el seguro popular). Las transferencias del gobierno federal a los estados y municipios, usadas principalmente para infraestructura rural, alcanzaron 27 por ciento de los programas de bienes públicos. El gasto en bienes privados se concentró en tres secretarías: SAGARPA (48 por ciento, principalmente para PROCAMPO, Apoyos, Alianza y PROGAN), SEDESOL (20 por ciento para Oportunidades y el programa de vivienda rural), y la Secretaría de Educación (19 por ciento, también para Oportunidades).

Tabla 2-1: Programas de bienes públicos y privados del DAR por agencia gubernamental (2006)

Asignación	Total		Bienes públicos		Bienes privados	
	Millones de MxP	Porcentaje (%)	Millones de MxP	Porcentaje (%)	Millones de MxP	Porcentaje (%)

²⁶ López y Galinato (2007) analizan el gasto público rural de los países de ALC para los años de 1985-2001 usando una base de datos de la FAO que muestra que el 66 por ciento del gasto público rural de México es privado, figurando en cuarto lugar en la región después de Brasil (87 por ciento), República Dominicana (80 por ciento) y Guatemala (69 por ciento). Por otro lado, Honduras (9 por ciento) y Uruguay (19 por ciento) tienen las participaciones más bajas. La definición de gasto rural usada en este estudio de la FAO no coincide con la del PEC, ya que los servicios sociales universales tales como la educación y la salud se incluyen en la definición de la FAO de gasto rural.

Total	152,933.38	100.00	79,120.68	100.00	73,812.70	100.00
04. Gobernación	298.50	0.20	0.00	0.00	298.50	0.40
05. Relaciones Exteriores	109.20	0.07	31.10	0.04	78.10	0.11
06. Hacienda y Crédito Público	6,180.50	4.04	5,331.90	6.74	848.60	1.15
08. SAGARPA	48,898.69	31.97	13,538.94	17.11	35,359.75	47.90
09. SCT	2,634.00	1.72	1,842.10	2.33	791.90	1.07
10. Economía	654.39	0.43	39.10	0.05	615.29	0.83
11. Educación Pública	24,594.90	16.08	10,653.40	13.46	13,941.50	18.89
12. Salud	9,790.80	6.40	8,682.20	10.97	1,108.60	1.50
14. Trabajo y Previsión Social	74.10	0.05	74.10	0.09	0.00	0.00
15. Reforma Agraria	4,342.00	2.84	3,034.50	3.84	1,307.50	1.77
16. SEMARNAT	10,930.40	7.15	6,385.94	8.07	4,544.46	6.16
19. Aportaciones a Seguridad	5,151.90	3.37	5,151.90	6.51	0.00	0.00
20. Desarrollo Social	17,372.30	11.36	2,455.30	3.10	14,917.00	20.21
21. Turismo	1.50	0.00	0.00	0.00	1.50	0.00
31. Tribunales Agrarios	584.20	0.38	584.20	0.74	0.00	0.00
33. Aportaciones Federales a Estados y Municipios	21,316.00	13.94	21,316.00	26.94	0.00	0.00

Fuente: Oliver y Santillanes (2008) usando datos de la SHCP.

30. **Los gastos en DAR se distribuyen por igual entre programas sociales y productivos.** El 46 por ciento del PEC (MxP 70 mil millones) se utilizó en programas sociales, el 44 por ciento (MxP 68 mil millones) en programas productivos y el 10 por ciento (MxP 15 mil millones) en programas indirectamente productivos²⁷ (ver Tabla 2-5). Los **programas sociales** estuvieron principalmente bajo responsabilidad de la SEDESOL (Oportunidades, programas de vivienda rural y programas alimentarios), la Secretaría de Educación (Oportunidades y Enciclomedia), y la Secretaría de Salud (el sistema de protección social y Oportunidades). Estas tres secretarías representan casi la mitad (49 por ciento) del gasto en programas sociales rurales. La SAGARPA ejerció casi tres cuartas partes del gasto en **programas productivos** (en particular PROCAMPO, Alianza, Apoyos, y PROGAN), seguida por la SEMARNAT, principalmente para infraestructura de riego, y la Secretaría de Educación, en programas de capacitación técnica agrícola y de fitogenética. Los **programas productivos indirectos** consistieron principalmente en educación agrícola de nivel superior y gastos de operación de las agencias que implementaron los programas del PEC. Estos gastos provienen sobre todo de tres secretarías: la SAGARPA, la Secretaría de Educación y la Secretaría de la Reforma Agraria, que en conjunto son responsables por el 91 por ciento de esta categoría de gasto.

²⁷ Debe observarse que la distribución paritaria de los gastos en DAR entre programas productivos y sociales está influenciada por la clasificación de PROCAMPO como programa productivo. Puede argumentarse que PROCAMPO se podría clasificar como programa social, ya que su objetivo es apoyar a los ingresos de los agricultores en vez de estimular la producción, y no hay condicionalidad sobre el uso de las transferencias recibidas. Si se clasificara PROCAMPO como programa social, los programas sociales representarían el 55.5 por ciento de los gastos en DAR, los productivos el 34.6 por ciento y los productivos indirectos el 9.9 por ciento.

31. **Los programas de bienes públicos orientados a la producción no cuentan con suficiente financiamiento a pesar de su importancia para el DAR.** La Table 2-5 muestra que menos de un tercio del gasto en programas de bienes públicos se usa para programas directamente orientados a la producción. El gasto mayor en este tipo de programas fue en infraestructura productiva (10.1 por ciento), en programas de capacitación por parte de la Secretaría de Educación (6.3 por ciento), en la parte productiva del FAIS, en infraestructura de riego y en los subprogramas de bienes públicos de Alianza (5.7 por ciento). Es de observar el bajo nivel de gasto de la SAGARPA en estos bienes públicos, a los que asignó sólo el 9.1 por ciento de su presupuesto. Considerando la bien documentada importancia para la producción de la provisión de bienes públicos²⁸, el hecho de que sólo el 16 por ciento del PEC es para programas de bienes públicos orientados a la producción indica un sobre-financiamiento de los bienes privados, parte del cual podría potencialmente reasignarse a financiar bienes públicos (ver Recuadro 2-2).

Tabla 2-5: Clasificación cruzada de los programas de DAR públicos/privados y sociales/productivos, 2006

	Costo total		Social		Productivo		Productivo indirecto	
	Millones de MxP	Por ciento (%)	Millones de MxP	Por ciento (%)	Millones de MxP	Por ciento (%)	Millones de MxP	Por ciento (%)
Costo total	152,933.38	100.00	69,912.94	100.00	67,869.64	100.00	15,150.80	100.00
Público	79,120.68	51.74	40,186.94	57.48	24,043.74	35.43	14,890.00	98.28
Privado	73,812.70	48.26	29,726.00	42.52	43,825.90	64.57	260.80	1.72

Fuente: Oliver y Santillanes (2008) usando datos de la SHCP.

Recuadro 2-2: Mejoras en la eficacia al cambiar de bienes privados a públicos

Trabajos econométricos recientes han encontrado que para muchos países de ALC sería crucial reorientar el gasto público rural de dar grandes subsidios a grupos específicos de productores a aumentar los bienes públicos¹. Para ilustrar la importancia de la combinación de gasto público en bienes privados y públicos, R. López usó la base de datos (1985-2001) de la Oficina Regional de la FAO para ALC para clasificar los gastos de varios países de la Región. Los bienes públicos incluyeron la generación y transferencia de tecnología, conservación de suelos, protección sanitaria y fitosanitaria, servicios de comunicaciones e información, infraestructura rural y servicios sociales (educación y salud). Los bienes privados incluyeron subsidios a productos o insumos específicos, asistencia a la comercialización y a la promoción de productos, crédito subsidiado e irrigación.

El mensaje central del análisis es que si bien los gastos públicos tienen un efecto positivo en el ingreso agrícola per cápita, su composición es importante. El impacto a largo plazo sobre el PIB agrícola per cápita del aumento en el porcentaje del gasto en subsidios es grande y negativo (y estadísticamente muy significativo). Una reasignación hacia bienes públicos del 10% del gasto en subsidios aumentaría el ingreso agrícola per cápita en aproximadamente 2.3% *sin aumentar el gasto total*. En cuanto a la pobreza, el análisis no encontró un efecto directo estadísticamente significativo de la combinación de gastos sobre la pobreza, en parte debido a la escasez de los datos sobre pobreza rural. El impacto principal de la combinación de gastos sobre la pobreza es indirecto, a través del efecto en el ingreso agrícola per cápita. En general, los resultados del análisis de López para los países de América Latina son consistentes con otros análisis para la India y China, donde se encontró que el gasto en carreteras rurales e investigación agrícola tiene grandes efectos en la reducción de la pobreza.

En principio, los criterios de asignación de gastos no son complicados: los bienes públicos deberían ser una prioridad, y la cobertura, focalización y costo-efectividad de las transferencias deberían ser parte de cualquier evaluación de un programa de gastos. Sin embargo, en la práctica, la asignación del gasto público resulta difícil, pues para formular políticas se necesitaría contar con medidas empíricas de las

²⁸ Sobre la importancia de la inversión en bienes públicos ver López y Galinato (2007), Banco Mundial (2005a), Banco Mundial (2008).

“elasticidades”, que indiquen como el crecimiento agrícola y la reducción de la pobreza responden a distintas categorías de gastos. Debería también disponerse de información de como el bienestar nacional responde al desarrollo agrícola. El diseño de políticas se complica aún más por la heterogeneidad de la agricultura en relación a las combinaciones de productos, niveles de productividad, acceso a infraestructura, fertilidad de los suelos, tamaño de las explotaciones y acceso a mercados. Esta heterogeneidad deriva en parte de las condiciones geográficas y la base de recursos naturales, y en parte de la herencia de las políticas pasadas de gasto en bienes públicos. Inversiones pasadas en infraestructura e instituciones, tales como telecomunicaciones y transportes, así como en redes de apoyo a las finanzas, la investigación y la extensión determinarán la capacidad de los pequeños productores para aprovechar las oportunidades en los mercados nacionales e internacionales.

¹ El trabajo de Ramón López de la Universidad de Maryland fue pionero en esta área y se desarrolló por primera vez para el informe regional del Banco Mundial, “*Beyond the City, The Rural Contribution to Development*” en 2005, publicándose después como López y Galinato (2007).

Fuente: Valdés (2008b)

32. **Mientras que la mayoría de los programas sociales están focalizados hacia los pobres (incluyendo a pequeños agricultores y grupos vulnerables), la mayoría de los programas agrícolas no lo están.** Aunque la definición del concepto “pobre” varía significativamente de un programa a otro y ha cambiado a lo largo del tiempo dentro de los mismos, el 96 por ciento del gasto en programas sociales en el PEC está focalizado hacia los pobres (Tabla 2-6), mientras que en los programas agrícolas sólo el 7.9 por ciento del gasto lo está (Tabla 2-7). Debido a las filtraciones, parte del gasto en programas focalizados no llega a los pobres. *Oportunidades*, que es el mayor programa focalizado, está particularmente libre de filtraciones, pero los gastos en otros programas, en particular en aquellos destinados a infraestructura o focalizados en áreas o comunidades, lo están menos. Por otro lado, parte del gasto en programas no focalizados favorece a los pobres. Este es por ejemplo el caso de los pagos de PROCAMPO, que llegan a agricultores pequeños y muy pequeños.

Tabla 2-6: Focalización de los programas sociales

	Millones de MxP	Por ciento (%)
PROGRAMAS SOCIALES	69,912.94	100.00
A. Programas focalizados hacia los pobres	66,865.00	95.64
21. Oportunidades (Educación – SEP)	13,941.50	19.94
2. Oportunidades (SEDESOL)	11,793.90	16.87
3. Fondo para la Infraestructura Social Municipal dentro del Ramo 33. Aportaciones a estados y municipios	8,681.40	12.42
4. SPSS (Sistema de Protección Social en Salud)	8,653.10	12.38
5. Aportaciones federales dentro del Ramo 33. Aportaciones a estados y municipios	7,939.40	11.36
6. Programa IMSS-Oportunidades (sin Salud Indíg. y Progresá)	5,151.90	7.37
7. Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CONADEPI)	4,790.70	6.85
8. Programa de Vivienda Rural	2,207.50	3.16
9. Programas Alimentarios	1,593.00	2.28
10. Oportunidades	1,108.60	1.59
11. Otros	1,004.00	1.44
B. Programas no focalizados hacia los pobres	3,047.94	4.36
1. Enciclomedia	1,801.60	2.58
2. Forestal (incluye Proárbol)	761.94	1.09
3. Áreas naturales protegidas	465.50	0.67

4. Telefonía Rural	18.90	0.03
--------------------	-------	------

Fuente: Oliver y Santillanes (2008) usando datos de la SHCP.

Tabla 2-7: Focalización de los programas agrícolas

	Millones de MxP	Por ciento (%)
PROGRAMAS AGRÍCOLAS	47,559.97	100.00
A. Programas focalizados hacia los pobres	3,760.34	7.91
1. Alianza para el Campo (componente de desarrollo rural)	2,083.55	4.38
2. FOMAGRO (FIRCO)	746.70	1.57
3. PIASRE	462.90	0.97
4. Fondo de Tierras	248.50	0.52
5. Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)	173.59	0.36
6. Microcuencas (FIRCO)	45.10	0.09
B. Programas no focalizados hacia los pobres	43,799.63	92.09
8. PROCAMPO	15,024.50	31.59
1. Apoyos directos al productor por excedentes de comercialización (Ingreso Objetivo y otros)	6,961.23	14.64
2. Programas Hidráulicos	3,807.40	8.01
3. Infraestructura hidroagrícola	3,297.10	6.93
4. Alianza para el Campo	2,976.98	6.26
5. Actividades recurrentes de apoyo productivo dentro del presupuesto regular de SAGARPA	2,863.70	6.02
6. Fondo de Compensación a Costos Energéticos Agrícolas	2,684.20	5.64
7. Fondo de Apoyo a la Competitividad de las Ramas Productivas	2,258.30	4.75
8. Programa Ganadero (PROGAN)	2,070.00	4.35
9. Programa Normal de Sanidades	801.40	1.69
10. AGROASEMEX (Fondos de Aseguramiento y de Microseguros)	520.00	1.09
11. Programa de atención a Contingencias Climatológicas FAPRACC	337.82	0.71
12. Fondo de Apoyo a las Organizaciones Sociales, Agropecuarias y Pesqueras (PROSAP)	197.00	0.41

Fuente: Oliver y Santillanes (2008) usando datos de la SHCP.

33. **En contraste con la importancia del sector no agrícola en la economía rural, el PEC refleja una visión del desarrollo rural centrada en la agricultura.** Cerca del 70 por ciento del gasto en programas de bienes públicos orientados a la producción es para actividades agrícolas, mientras que 30 por ciento abarca también otras actividades productivas rurales (Tabla 2-10Tabla). Como se muestra en la Tabla 2-9, los principales programas no estrictamente agrícolas son el programa de desarrollo de capacidades de la Secretaría de Educación, que apoya la mejora de distintas capacidades técnicas rurales (25 por ciento en programas no agrícolas), la parte del FAIS que apoya la infraestructura productiva (23 por ciento), los caminos rurales (9 por ciento), la silvicultura y otros programas ambientales (7 por ciento). Es probable que la importancia de los programas agrícolas esté subestimada, ya que, en la práctica, buena parte de los recursos de muchos programas no específicamente orientados a la agricultura se usan para apoyar actividades agrícolas.

Tabla 2-8: Principales programas agrícolas (2006)

	Millones de MxP	Por ciento (%)
PROGRAMAS AGRICOLAS	47,559.97	100.00
A. Bienes públicos	8,736.69	18.37
1. Infraestructura hidroagrícola (Comisión Nacional del Agua – SEMARNAT)	3,297.10	10.13
2. Actividades recurrentes de apoyo productivo dentro del presupuesto regular de SAGARPA	2,853.80	8.77

(organismos sanitarios, y de investigación, información y capacitación)		
3. Alianza para el Campo	1,079.39	3.32
4. Programa Normal de Sanidades	801.40	2.46
5. Programa Integral de Agricultura Sustentable y Reconversión Productiva (PIASRE)	462.90	1.42
6. Fondo de Apoyo a las Organizaciones Sociales, Agropecuarias y Pesqueras (PROSAP)	197.00	0.61
7. Microcuencas (FIRCO)	45.10	0.14
B. Bienes privados	38,823.28	81.63
1. PROCAMPO	15,024.50	38.70
2. Ingreso Objetivo (maíz, frijol, sorgo, algodón, arroz, trigo, soya...)/Apoyos directos al productor por excedentes de comercialización	6,961.23	17.93
3. Alianza para el Campo	3,981.14	10.25
4. Programas Hidráulicos	3,807.40	9.81
5. Fondo de Compensación a Costos Energéticos Agrícolas	2,684.20	6.91
6. Fondo de Apoyo a la Competitividad de las Ramas Productivas	2,258.30	5.82
7. Programa Ganadero (PROGAN)	2,070.00	5.33
8. FOMAGRO (FIRCO)	746.70	1.92
9. AGROASEMEX (Fondos de Aseguramiento y de Microseguros)	520.00	1.34
10. Programa de atención a Contingencias Climatológicas FAPRACC	337.82	0.87
11. Fondo de Tierras	248.50	0.64
12. Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)	173.59	0.45
13. Actividades recurrentes de apoyo productivo dentro del presupuesto regular de SAGARPA	9.90	0.03

Fuente: Oliver y Santillanes (2008) usando datos de la SHCP.

Tabla 2-9: Principales programas específicos no agrícolas (productivos) (2006)

	Millones de MxP	Por ciento (%)
PROGRAMAS ESPECÍFICOS NO AGRÍCOLAS	20,309.67	100.00
<i>A. Bienes públicos</i>	<i>15,307.05</i>	<i>75.37</i>
1. Programa de desarrollo de capacidades (SEP)	4,975.50	24.50
2. Fondo para la Infraestructura Social Municipal dentro del Ramo 33. Aportaciones a estados y municipios	4,695.20	23.12
3. Caminos rurales	1,823.20	8.98
4. Forestal (incluye Proárbol)	913.50	4.50
5. Sistema Financiero Rural dentro de las acciones de SAGARPA	677.80	3.34
6. Microrregiones (incluye FONAES)	638.00	3.14
7. Alianza para el Campo (apoyo a acuacultura y pesca)	449.75	2.21
8. Otros de Medio Ambiente	448.10	2.21
9. Fomento y Organización Agraria	143.50	0.71
10. Financiera Rural	127.70	0.63
11. Otros	414.80	2.04
<i>B. Bienes privados</i>	<i>5,002.62</i>	<i>24.63</i>
1. Alianza para el Campo (acuacultura y pesca)	918.96	4.52
2. Programa de Empleo Temporal (componente operado por la SCT)	791.90	3.90
3. Forestal (incluye Proárbol)	635.16	3.13
4. Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	482.40	2.38
5. Programa de Opciones Productivas	400.60	1.97
6. Dar Continuidad a los Apoyos al Sector Pesquero	314.20	1.55
7. Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES)	311.40	1.53
8. Fondo de Apoyo para Proyectos Productivos (FAPPA)	291.40	1.43
9. Financiera Rural	202.30	1.00
10. Programa de Empleo Temporal (componente operado por la SEDESOL)	196.40	0.97
11. Otros	457.90	2.25

Fuente: Oliver y Santillanes (2008) usando datos de la SHCP.

34. **Los programas agrícolas están sesgados hacia los bienes privados mientras que los no agrícolas lo están hacia los bienes públicos.** Más del 80 por ciento de los programas agrícolas se orientan a bienes privados y más del 75 por ciento de los no agrícolas a bienes públicos (Tabla 2-10). En forma similar a lo dicho anteriormente en relación a los programas productivos en general, podemos observar aquí el bajo nivel de gasto público en bienes públicos agrícolas, que contrasta con la evidencia de su importante impacto sobre el crecimiento. Tal y como se indicó, los programas específicos no agrícolas se orientan a la provisión de bienes públicos como la capacitación profesional y la infraestructura rural. Otros programas específicos no agrícolas han tendido a ser experiencias tipo piloto, un tanto *ad-hoc*, que reflejan la dificultad para diseñar programas productivos rurales no agrícolas en ausencia de una estrategia de desarrollo rural nacional multisectorial.

Tabla 2-10: Programas productivos de tipo público/privado y agrícola/no agrícola (2006)

	Costo total		Agrícola		No específicamente agrícola	
	Millones de MxP	Por ciento (%)	Millones de MxP	Por ciento (%)	Millones de MxP	Por ciento (%)
Total	67,869.64	100.00	47,559.97	100.00	20,309.67	100.00
Público	24,043.74	35.43	8,736.69	18.37	15,307.05	75.37
Privado	43,825.59	64.57	38,823.28	81.63	5,002.62	24.63

Fuente: Oliver y Santillanes (2008)

CAMBIOS EN EL PEC DE 2008

35. **En 2007 se hizo un esfuerzo para consolidar el presupuesto de PEC para 2008.** Se introdujo así una nueva clasificación más compacta y funcional, concentrando la gran multiplicidad de programas incluidos en el PEC dentro de nueve amplios grupos y 16 grandes programas (ver Tabla 2-11). También se simplificaron las reglas de operación. Esta reforma no abordó sin embargo la efectiva integración o coordinación de los programas originales, que en el PEC de 2008 llegaron a 73, muchos de ellos con varios subprogramas. El grupo principal dentro de la clasificación amplia, *Competitividad*, abarca casi el 40 por ciento del PEC e incluye programas productivos tradicionales como *Alianza*, los programas compensatorios de ASERCA, los subsidios a insumos e incluso los gastos focalizados en educación, incluyendo *Oportunidades*.

Tabla 2-11: Presupuesto de PEC de 2008

PEC 2008	
Presupuesto total (millones de MxP)	204,000
Grupos (Programas)	
Competitividad	39.4%
Educación	13.3%
Apoyos Directos al Campo	8.2%
Adquisición de activos productivos	8.0%
Atención a problemas estructurales	5.8%
Soporte	1.8%
Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural	1.6%
Atención a Contingencias Climatológicas	0.4%
Apoyo a la participación de actores para el desarrollo rural	0.4%

Infraestructura (Infraestructura en el medio rural)	20.6%
Social (Atención a la pobreza en el medio rural)	16.3%
Salud (Atención a las condiciones de salud en el medio rural)	9.3%
Ambiental (Uso sustentable de recursos naturales para la prod. primaria)	6.5%
Administrativo (Gasto administrativo)	4.9%
Financiero (Financiamiento y aseguramiento al medio rural)	1.6%
Laboral (Mejoramiento de condiciones laborales en el medio rural)	0.8%
Reforma agraria (Atención de aspectos agrarios)	0.6%

Fuente: Scott (2008)

36. **La nueva estructura del PEC muestra poco gasto en algunas áreas críticas como programas financieros, laborales y de tierras.** Las dos primeras categorías juntas (financiera y laboral) absorben sólo el 2.4 por ciento del PEC. Sólo se asignan MxP 1.7 mil millones a programas de empleo rural, menos de 1 por ciento del PEC de 2008. Los programas relacionados con la tierra (conocidos como programas agrarios en México), que incluyen, entre otros, acceso a la tierra, regularización de los derechos sobre la tierra, apoyo legal y de otro tipo relacionado con los derechos sobre la tierra de ejidatarios y pequeños agricultores en general, y resolución de conflictos relacionados con la tierra, absorben sólo el 0.6 por ciento del PEC, en contraste con la importancia de los problemas de la tierra en México. La seguridad/protección social podría probablemente incluirse como una categoría separada, pero está incluida en los programas de salud y pobreza. Hasta hace poco tiempo, estos gastos tenían muy poca importancia en las áreas rurales. Esto ha cambiado de manera dramática desde la introducción y rápido crecimiento del “Seguro Popular” en 2004, y con la introducción en 2007 de una pensión rural universal mínima no contributiva (el programa “Adultos mayores de 70 años y más en zonas rurales”). En 2008, tras un fuerte aumento en el presupuesto aprobado para este último programa (MxP 9.9 mil millones contra la propuesta inicial de MxP 6.4 mil millones), estos dos programas representan conjuntamente cerca del 10 por ciento del PEC.

OTROS COSTOS FISCALES FUERA DEL PEC

37. **Si bien el PEC incluye la mayor parte del gasto público para el desarrollo rural, a excepción de los servicios sociales universales (como la educación y salud), existen medidas de políticas que implican costos fiscales y que no están reflejadas en el presupuesto, cayendo por tanto fuera del PEC aunque contribuyan a la agenda rural.** Se incluyen aquí las exenciones fiscales, la *Tarifa 9*, que subsidia la electricidad para bombear agua subterránea, subsidios al precio del agua y subsidios al crédito y los seguros agrícolas. Los montos de estos subsidios implícitos son significativos. Debido a las dificultades para cuantificar la magnitud de los mismos, solamente se examinan aquí las exenciones fiscales agrícolas y la *Tarifa 9*.
38. **El sector agrícola se beneficia de varias exenciones fiscales que suman MxP 24.5 mil millones,** cerca del 5 por ciento de las exenciones fiscales totales y 8 por ciento del total de las exenciones al impuesto sobre la renta. Existen seis categorías diferentes de exención/incentivo para la agricultura. La mayor es la reducción en el impuesto sobre la renta, que alcanza MxP 11.2 mil millones (Tabla 2-12). Otras exenciones incluyen deducciones para la subsistencia de los trabajadores temporales (MxP 6.0 mil millones), para la tierra dedicada a la

agricultura (MxP 54 millones), del impuesto sobre la renta para individuos con hasta 20 veces el salario mínimo agropecuario, o SMA, (MxP 4.8 mil millones), y para asociaciones con hasta 40 veces el salario mínimo agropecuario (MxP 2.4 mil millones).

Tabla 2-12: Exenciones fiscales y tratamiento preferencial al sector agrícola (2006)

	Millones de MxP	% del PIB nacional
Total de exención fiscal	24,547.6	0.27
1. 44.83% de reducción en ISR	11,203.8	0.12
2. Exoneración de 20 salarios mínimos agropecuarios (SMA) para cada asociado o miembro (cap. de 200 veces el salario mínimo general de México en el Distrito Federal)	4,801.6	0.05
3. Deducción del 19% de los ingresos de agricultores que trabajan por cuenta propia para cubrir el empleo temporal, la alimentación de los animales y gastos incidentales (no se requiere documentación)	5,997.5	0.07
4. Exoneración del ISR personal por hasta 40 salarios mínimos agropecuarios	2,382.8	0.03
5. Deducción de las inversiones bajo el “régimen intermedio”	107.9	0.00
6. Deducción para las tierras que se dedican a las actividades agrícolas (anticipado)	54.0	0.00

Fuente: Oliver y Santillanes (2008) usando datos del Presupuesto de Gastos Fiscales 2006.

39. **La agricultura utiliza 76 por ciento de los recursos de agua disponibles en el país, no obstante contribuye sólo el 1.9 por ciento de las cuotas por uso de agua y tarifas de agua recolectadas por la Comisión Nacional de Agua (CONAGUA).** A pesar de la situación de escasez de agua en muchas partes del país, los agricultores pagan sólo una porción de los costos incluidos en el suministro de agua para riego. Adicionalmente, los cargos por servicio de agua, aunque en teoría se basan en el volumen de agua usada, en general se calculan por hectárea debido a la falta de mecanismos de medición del uso del agua. La estructura actual de tarifas de agua no cubre en su totalidad los costos de operación y mantenimiento y los costos de depreciación de la infraestructura de irrigación. Además, la cuota pagada por los agricultores cuando su uso de agua excede la concesión es pequeña (MxP 0.1 por metro cúbico por uso excesivo de agua). El agua no se valora por tanto según su costo de oportunidad, que fijaría el precio en relación al costo marginal de la misma. El bajo precio del agua y la falta de medición fomentan el uso excesivo del recurso y su desperdicio, una situación que no es exclusiva de México. De hecho, en muchos países los costos de agua para riego son altamente subsidiados, y los agricultores pagan sólo parte de los costos de operación y mantenimiento.²⁹ La recuperación del costo por operación y mantenimiento de sistemas de riego es generalmente mejor en México que en otros países emergentes.
40. **El subsidio a la electricidad es costoso y promueve un uso no sostenible de los escasos recursos de agua subterránea.** La llamada *Tarifa 9* es un subsidio sobre la tarifa de electricidad usada en la agricultura, utilizada principalmente

²⁹ Banco Mundial (2007)

para el bombeo de agua subterránea de pozos. El costo real de bombear y transmitir agua en México se estima en MxP 1.44/kWh pero los agricultores pagan en promedio MxP 0.33/kWh; en otras palabras, sólo 23 por ciento del costo real.³⁰ El subsidio implica que los agricultores pagan en promedio el 29 por ciento de la electricidad que consumen, mientras que los usuarios industriales pagan el 94 por ciento y los usuarios domésticos urbanos el 43 por ciento. El costo total del subsidio de la electricidad para los agricultores en 2006 ha sido estimado en MxP 8.0 mil millones.³¹ El bajo precio del agua junto con la *Tarifa 9* tienen fuertes repercusiones ambientales, promoviendo el uso excesivo de los escasos recursos hídricos de México. Los efectos de la *Tarifa 9* son particularmente perjudiciales para los recursos de aguas subterráneas, con serias consecuencias en las estrategias de adaptación al cambio climático (ver Recuadro 2-3). De otro lado, el subsidio tiene muy poco impacto en la reducción de la pobreza ya que la mayoría de los beneficiarios de la *Tarifa 9* son agricultores prósperos y, por lo general, los agricultores pobres no bombean agua subterránea; en su lugar, usan norias o agua de superficie (Banco Mundial, 2008d).³²

Recuadro 2-3: El papel de los subsidios agrícolas en la crisis de agua en México

México se enfrenta en la actualidad a una “crisis del agua”, que incluye la sobreexplotación de 102 de sus 653 mantos acuíferos, que dan cuenta de más de la mitad de la extracción de agua subterránea en el país. La CONAGUA estima que la sobreextracción representa casi el 40 por ciento del uso total de agua subterránea. El valor del agua subterránea sobreextraída exclusivamente para la producción agrícola se estima en más de US\$1.2 mil millones o 0.2 por ciento del PIB. El agotamiento de muchos mantos acuíferos conlleva al racionamiento no regulado ni basado en el precio, distorsionando el crecimiento en las regiones económicas más dinámicas de México.

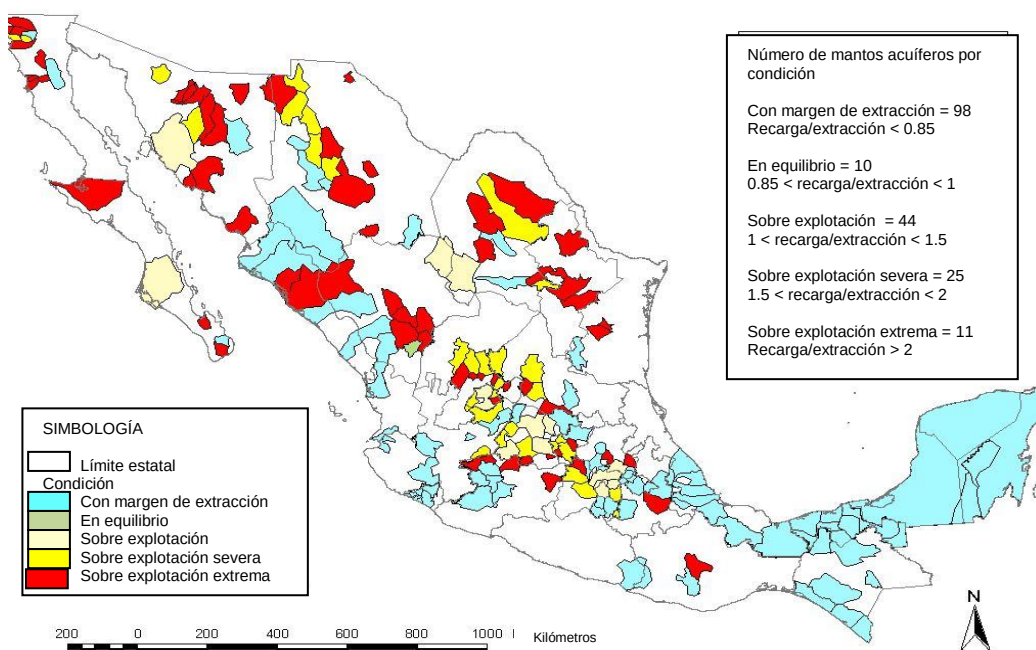
El siguiente mapa muestra la ubicación de los 188 mantos acuíferos más importantes y sus niveles de explotación. La mayoría de los mantos acuíferos más explotados se encuentran en las regiones centro-norte de México, donde la escasez del agua es un problema y donde operan los usuarios de agua más activos de los diversos sectores económicos. La distribución geográfica de este recurso implica pues una escasez en los centros de actividad económica.

³⁰ Muñoz Piña, Ávila Forcada, et. al (2006).

³¹ Primer Informe de Gobierno del Presidente Calderón como se cita en Gómez y Santillanes (2008).

³² De los 105,000 receptores del subsidio, 68,000 reciben un subsidio anual de menos de MxP 30,000, mientras que 33 usuarios reciben un subsidio de más de MxP 500,000. El coeficiente de Gini para la distribución del subsidio es de 0.9 (Banco Mundial, 2007a).

Los 188 mantos acuíferos más importantes y sus niveles de explotación



Fuente: INE (2006) con el uso de datos de CNA, Estadísticas de Agua en México, edición 2005.

Algunas aparentes contradicciones entre la Constitución y las leyes y regulaciones nacionales relativas al agua complican más este tipo de racionamiento, particularmente para las poblaciones que no disponen de agua. Si bien una parte del riego está cambiando a tecnologías ahorradoras de agua, el cambio es limitado y la cédula de cultivos permanece casi igual porque (i) los precios del agua y la electricidad siguen dando una falsa señal de que el agua es abundante, y (ii) la infraestructura de riego no es suficiente para permitir que los agricultores cambien a cultivos especializados. Además, los productores agrícolas se benefician de las tarifas bajas de electricidad para el bombeo. Como consecuencia, los agricultores tienen pocos incentivos para cambiar las prácticas actuales, lo que da por resultado el bombeo excesivo de los mantos acuíferos, disminuyendo los niveles de agua freática y, en muchos casos, la entrada de agua salada. De otro lado, el costo financiero para la sociedad del subsidio a la electricidad, de cerca de US\$700 millones al año, puede representar sólo una fracción del costo económico total, ya que la degradación ambiental no se valora de manera apropiada.

Un ejemplo de la degradación ambiental causada por el uso inapropiado de agua freática es el deterioro de los ecosistemas semiacuáticos de los humedales. Estos ecosistemas se consideran entre los más importantes del mundo porque proporcionan un hábitat único para un gran número de especies de flora y fauna. Ellos sirven también de soporte a ciclos migratorios de aves acuáticas, de las cuales 12 pasan el invierno en los humedales de México. Por esta razón, México ha apoyado la conservación de estos hábitats al incorporar 51 humedales en la Convención de Ramsar. Sin embargo, muchos de estos sitios están amenazados por la falta de agua dulce abastecida por las aguas freáticas. Tal es el caso de los humedales de Xochimilco, al igual que los manantiales de Lerma y Aguascalientes y muchos de los lagos principales de México (Chapala, Cuitzeo y Pátzcuaro).

Fuente: Muñoz Piña, C., Ávila Forcada, S. et. al., (2006) y Asad y Dinar (2006)

MAGNITUD RELATIVA DE LOS GASTOS DEL DAR

41. **Los costos fiscales fuera del PEC alcanzan una cantidad por encima de los MxP 32.6 mil millones, que equivale a 21.3 por ciento del PEC.**³³ Al incluir estos costos, los gastos fiscales totales para el DAR aumentan a MxP 185.5 mil millones (Tabla 2-13). Tanto las exenciones fiscales como el subsidio eléctrico pueden clasificarse como subsidios orientados a la producción en la categoría de bienes privados, cambiando así en cierto modo el balance entre las categorías de gasto. Al incluirlos en los gastos fiscales, la proporción de bienes públicos disminuye de 51.7 a 42.6 por ciento de los gastos DAR totales, mientras que los gastos orientados a la producción aumentan de 44.4 a 54.1 por ciento (Tabla 2-5 y Tabla 2-13).

Tabla 2-13: Gastos fiscales totales para el DAR, incluyendo el PEC y otros costos fiscales, 2006

	Costo total		Social		Productivo		Productivo indirecto	
	Millones de MxP	Por ciento (%)	Millones de MxP	Por ciento (%)	Millones de MxP	Por ciento (%)	Millones de MxP	Por ciento (%)
Total	185,480.98	100.00	69,912.94	100.00	100,417.24	100.00	15,150.80	100.00
Público	79,120.68	42.65	40,186.94	57.48	24,043.74	23.94	14,890.00	98.28
Privado	106,360.30	57.35	29,726.00	42.52	76,373.50	76.06	260.80	1.72

Fuente: Oliver y Santillanes (2008) usando datos de la SHCP.

42. **El gasto rural total (incluyendo los servicios sociales universales) se estima en MxP 382 mil millones, lo que representa un cuarto del gasto público total y 4 por ciento del PIB nacional.** El cálculo de los gastos fiscales en DAR mostrado en la Tabla 2-13 no incluye los gastos públicos rurales en servicios sociales universales (educación general y servicios de salud, seguridad social y otros subsidios generales como el de electricidad residencial). El Banco Mundial (2004a) estimó que la proporción rural de estos gastos públicos es el 27.5 por ciento. Al agregarlos al cálculo anterior de gastos en DAR, el gasto rural total sube a aproximadamente MxP 382 mil millones, lo que representa un cuarto del gasto público total y 4 por ciento del PIB nacional (Tabla 2-14).
43. **Esto representa un esfuerzo fiscal significativo a favor de la población rural.** Dada la proporción actual del sector rural sobre la población nacional (24 por ciento), esto implica que el gasto público promedio per cápita es similar en los sectores urbano y rural, sin un “sesgo urbano” en la asignación de gastos públicos y subsidios. De hecho, al considerar la contribución al ingreso fiscal, incluso puede considerarse que hay un “sesgo rural” en el gasto; sin embargo, existen evidencias de que la calidad de los servicios públicos es significativamente menor en las áreas rurales.³⁴
44. **La magnitud de estos gastos es evidente si se mide en relación al peso del sector de DAR en la economía nacional.** El PIB agrícola representó 3.5 por ciento del PIB en 2006, pero el PIB rural es considerablemente mayor. En base a datos de la ENIGH, la porción del sector rural en el PIB nacional se estima en 11

³³ Debe observarse que sólo se han considerado dos tipos de gastos fiscales (exenciones fiscales y tarifa 9), por lo que en realidad el total de los gastos fiscales debería ser mayor.

³⁴ Ver, por ejemplo, Banco Mundial (2004c) Capítulo 3.A, y OCDE (2007d) páginas 132-33.

por ciento.³⁵ De acuerdo con lo anterior, el GPA total para 2006 (incluyendo los programas agrícolas dentro del PEC más las exenciones fiscales agrícolas y la *tarifa 9*), tal como se calcula en el presente estudio (MxP 80,108 millones), representa 43 por ciento del PIB agrícola, mientras que los gastos totales en DAR (MxP 185,481 millones, que incluyen todo el PEC más las exenciones fiscales agrícolas y la *tarifa 9*) y los gastos rurales totales (que incluyen también servicios sociales universales, seguridad social y subsidios de electricidad residencial, MxP 381,636 millones) representan 18 por ciento y 38 por ciento del PIB rural respectivamente. (Tabla 2-14).

Tabla 2-14: El PIB agrícola y rural y el gasto público

	Nacional		Agrícola		Rural (pob. 0-2,500)	
		(%) Porción		(%) Porción		(%) Porción
(1) Población (2006, millones)	104	100.0%	6.0 (trabajadores)	14% (trabajadores)	24.5	23.6%
(2) PIB (2006, millones de MxP)	9,175,564	100.0%	318,158	3.5%	1,007,807 ^a	11.0%
(3) Gasto público RURAL (PEC + imp. ag. no percibidos + tarifa 9, millones de MxP)	185,481	100.0%	80,108	43.2%	185,481	100.0%
(4) Gasto público ((3) + otros servicios universales ^b , millones de MxP)	996,037	100.0%	-	-	381,636 ^c	38.3%
(5) Gasto/PIB [(3)/(2)]	-	2.0%	-	25.2%	-	18.4%
(6) Gasto (incl. servicios sociales universales)/PIB [(4)/(2)]	-	10.9%	-	-	-	37.9%

Fuente: población rural obtenida de la proyección de población de la CONAPO. Empleo agrícola obtenido de la ENOE (Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo)

Nota:

(a) PIB rural estimado usando datos de la ENIGH para el ingreso agrícola y no agrícola (cerca de 25/75) en familias rurales.

(b) “Otros servicios universales” incluyen los servicios sociales universales (servicios generales de salud y educativos), seguridad social y subsidio eléctrico residencial.

(c) La porción rural de los servicios sociales universales se estimó aplicando a la cifra de gasto de 2006 una proporción del 24.2% considerada como correspondiente al sector rural (Banco Mundial, 2004a).

³⁵ Para obtener un estimado del PIB rural se necesitar estimar la magnitud del PIB rural no agrícola. Se usó para ello la porción relativa del ingreso agrícola/no agrícola en el sector rural, obtenida a partir de la ENIGH (aprox. 25/75).

3. EVALUACIÓN DE LA EFICIENCIA

45. Esta sección evalúa la relación entre el Gasto Público Agrícola (GPA) y la producción y productividad agrícola desde tres perspectivas complementarias: (i) un análisis comparativo del GPA y de las tasas de crecimiento del PIB agrícola utilizando datos internacionales, (ii) un análisis de la correlación entre el GPA y el crecimiento de la producción y productividad a nivel estatal, y (iii) un análisis de la evolución de los servicios de apoyo a la agricultura y las tasas de crecimiento de la producción, la tierra cultivada y los rendimientos de varios cultivos. La evaluación se limita a programas agrícolas, o sea al GPA, excluyendo los programas de desarrollo rural no agrícola, ya que no existen datos uniformes a nivel internacional/estatal que puedan utilizarse para comparar los presupuestos y el desempeño de los programas de desarrollo rural.
46. Para las comparaciones internacionales se utilizan dos bases de datos: la de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). La base de datos de la FAO, llamada GPAGRURAL, fue compilada por la Oficina Regional de la FAO para ALC.³⁶ Aunque excelentes para el período cubierto (1987-2001), desafortunadamente estos datos no se han actualizado desde 2001. Los datos de la OCDE sobre GPA se recogen anualmente en los países miembros. El esfuerzo de monitoreo de la OCDE es un poco más reciente y tiene más detalle en el desglose de los gastos y apoyos relacionados con la agricultura. También permite la comparación con países desarrollados.

COMPARACIÓN CON LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

47. **México sobresale en ALC como el país de mayor gasto público en la agricultura según diversos indicadores.** Con relación al gasto público total, México gastó 6 por ciento en agricultura en promedio durante el período 1997-2001, mientras que el promedio de ALC fue 3.4 por ciento (Tabla 3-1). La cifra de México fue la mayor de ALC. Con relación al tamaño del sector, México también tuvo el mayor porcentaje: 23 por ciento comparado con el promedio de ALC del 11 por ciento (Figura 3-1). La participación del GPA en el gasto público total en relación a la participación del PIB del sector en el PIB total, o sea el Índice de Orientación Agrícola (IOA), fue, una vez más, la mayor: 1.6 en comparación con el promedio de ALC de 0.5. Comparado con el resto de ALC, México muestra claramente, pues, un sesgo a favor del gasto agrícola (Tabla 3-2).

³⁶ FAO (2005b)

Tabla 3-1: El GPA en países de ALC (1987-2001): promedio de cinco años, % del gasto público total

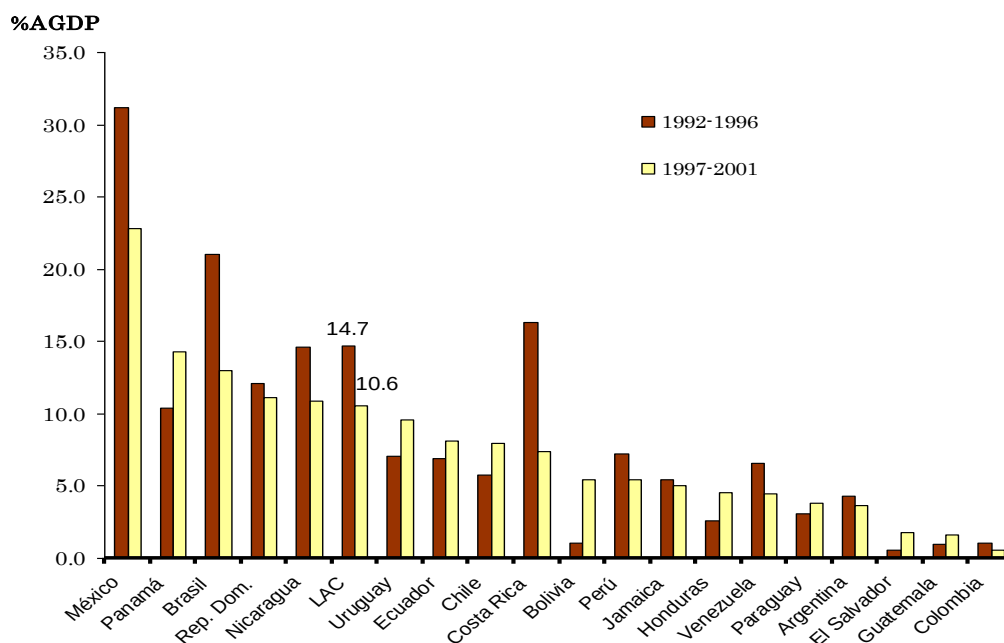
AÑOS	1987-1991	1992-1996	1997-2001
Argentina	2	1.4	1
Bolivia	3.1	0.6	2.4
Brasil	5	3.5	3.6
Chile	2.2	2.4	2.6
Colombia	n.a.	1	0.4
Costa Rica	22.4	10.1	4.3
Cuba	n.a.	n.a.	n.a.
Ecuador	4.3	4.1	5.1
El Salvador	1.6	0.4	2.1
Guatemala	4.4	2.7	2.9
Honduras	2.3	1.6	2.8
Jamaica	2.9	1.2	0.7
México	9	9.1	6
Nicaragua	5.5	12	9.3
Panamá	4.3	2.9	4
Paraguay	5.1	4.3	4.3
Perú	2.1	3.2	2.6
Rep. Dominicana	18.9	11	8.3
Uruguay	2	1.7	1.9
Venezuela	3.2	1.4	0.8
ALC	5.6	3.9	3.4

Fuente: FAO (2005b)³⁷ como se cita en Valdés (2008a).

Note: n.a. = no disponible

³⁷ En el estudio de la FAO, la fuente de las cifras de gasto público total son las estadísticas financieras gubernamentales del FMI.

Figura 3-1 GPA como proporción del PIB agrícola (% , 1992-2001)



Fuente: FAO (2005b) como se cita en Valdés (2008a)

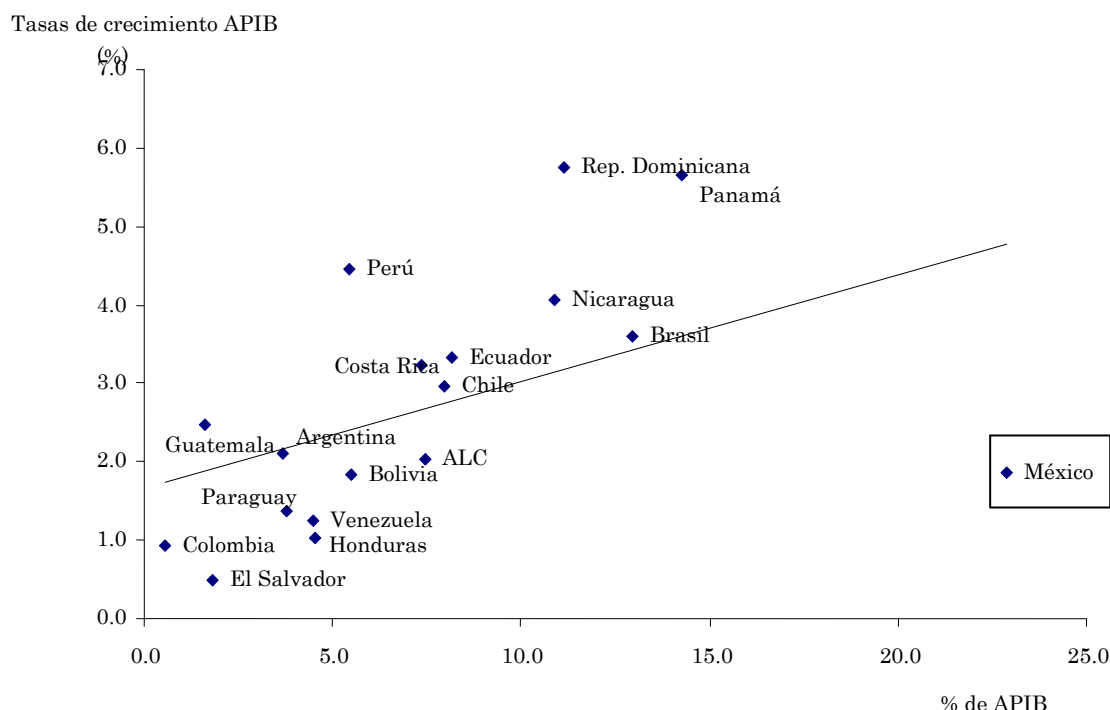
Tabla 3-2: Índice de Orientación Agrícola (IOA): participación del gasto agrícola en el gasto total dividido por la participación del PIB agrícola en el PIB total

AÑOS	1985-1990	1995-2001
México	7.1	1.6
Venezuela	1.7	1.2
Rep. Dominicana	1.1	0.7
Brasil	1.5	0.7
ALC	1.2	0.5
Nicaragua	n.a.	0.5
Panamá	1.6	0.5
Costa Rica	3.5	0.5
Ecuador	1.4	0.5
Chile	0.2	0.3
Perú	0.2	0.3
Uruguay	0.5	0.3
Argentina	0.7	0.2
Paraguay	0.2	0.2
Honduras	0.2	0.2
El Salvador	0.2	0.2
Bolivia	0.2	0.1
Guatemala	0.1	0.1
Jamaica	0.4	0.1
Colombia	n.a.	n.a.
Cuba	n.a.	n.a.

Fuente: Valdés (2008a). Con base en FAO (2005b). PIB y PIB agrícola obtenidos de los Indicadores Mundiales de Desarrollo, del Banco Mundial, y de la base de datos de Estadísticas Financieras de los Gobiernos, del FMI.

48. **En comparación con el alto gasto, el impacto del GPA de México en el crecimiento agrícola parece pequeña.** La Figura 3-2 muestra tasas de crecimiento anual de la agricultura y de la proporción del gasto agrícola público en relación al PIB agrícola. En 1997-2001, México gastó en agricultura el equivalente al 23 por ciento del PIB agrícola, al mismo tiempo que tenía una tasa de crecimiento sectorial de menos del 2 por ciento. En esta figura, los países con buen desempeño se encuentran a la izquierda y por encima de la línea de regresión. México es el país más alejado por debajo de la línea.

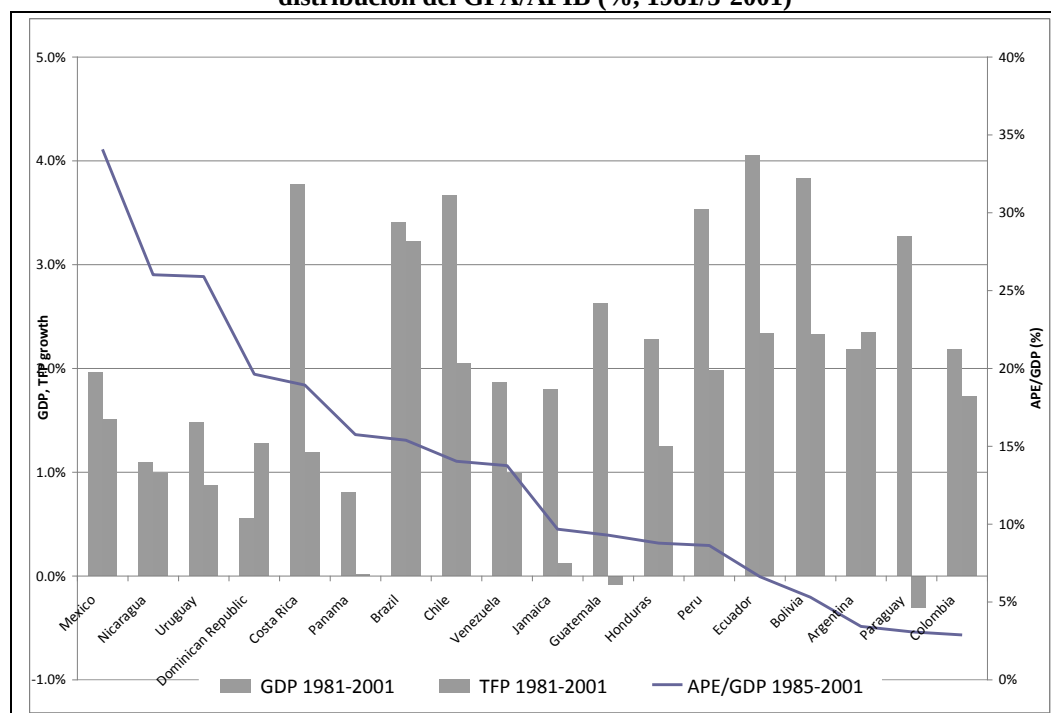
Figura 3-2: Tasa de crecimiento agrícola en países de ALC comparada con el GPA (como porcentaje de PIB agrícola), promedio 1997-2001



Fuente: Valdés (2008a) a partir de FAO (2005b). Las tasas de crecimiento del PIB agrícola obtenida de la base datos de los Indicadores Mundiales de Desarrollo, del Banco Mundial.

49. **El impacto del GPA en la Productividad Total de los Factores (PTF) parece también bajo.** La Figura 3-3 compara las tasas de crecimiento en el PIB agrícola con la PTF en 1981-2001 y con las tasas de gasto promedio GPA/PIB agrícola (APIB) para 1985-2001, ordenando los países según esta última relación. Las cifras muestran una correlación negativa entre el GPA de los países y el crecimiento del APIB y la PTF. A excepción de Costa Rica, los seis países que más gastan (por encima del 15% del PIB agrícola) muestran las tasas de crecimiento más bajas del PIB agrícola durante el período. Por otro lado, las economías de alto crecimiento tanto en PIB como en PTF se concentran en la parte inferior y media de la distribución del GPA.

Figura 3-3: Tasas de Crecimiento promedio anuales del PIB agrícola (APIB) y de la PTF y distribución del GPA/APIB (% , 1981/5-2001)



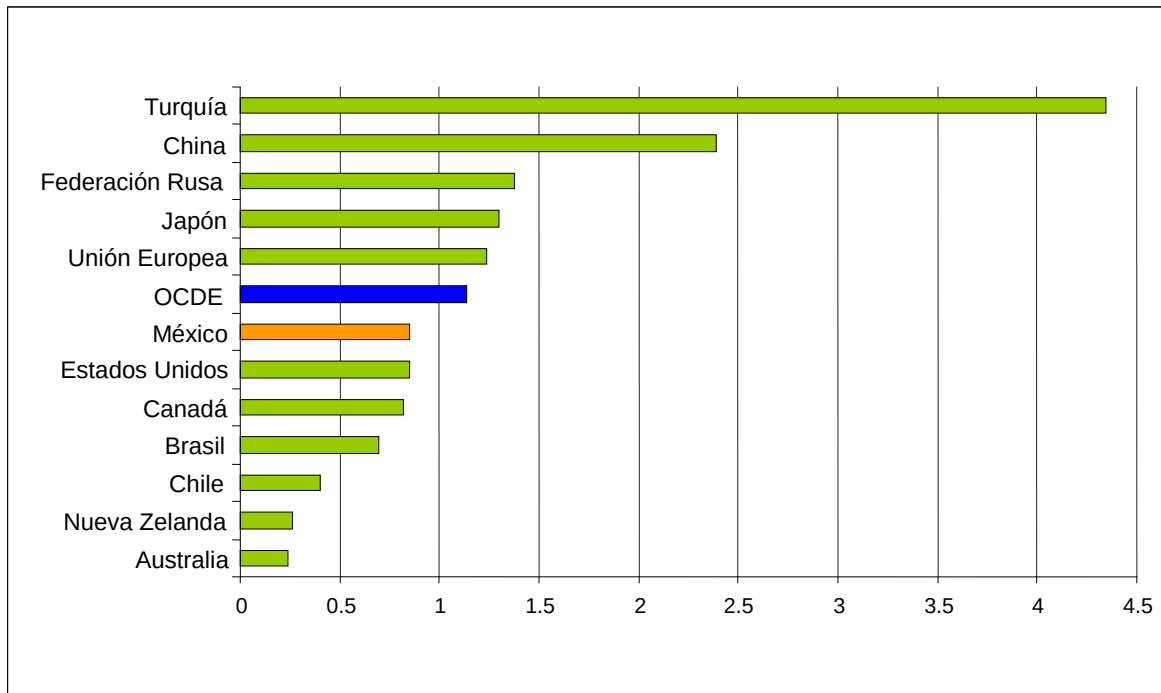
Fuente: GPA y PIB agrícola de la FAO (2005b); tasas de crecimiento del PTF agrícola de Ávila y Evenson (2004).

COMPARACIÓN CON LOS PAÍSES DE LA OCDE

50. **El apoyo total del gobierno al sector agrícola ha seguido tendencias cíclicas.** Las transferencias totales al sector, medidas por el Apoyo Total Estimado (ATE) de la OCDE se definen como la suma de las transferencias a los productores por parte de los contribuyentes y consumidores, netas de los ingresos presupuestarios generados (ingresos por importaciones relacionadas con los programas de APM). El ATE de México ha seguido un amplio patrón cíclico: disminuyó en la segunda mitad de los ochenta (después de la crisis de 1983 y la liberalización del comercio en 1986 a través del GATT), aumentó de manera significativa entre 1989 y 1994 (alcanzando su mayor nivel histórico en términos reales en 1993), colapsó en 1995 después de la crisis, se expandió entre 1996 y 2002, disminuyó en 2002-2004, y empezó a crecer de nuevo después de 2004. Asimismo, el uso de los instrumentos de apoyo a los productores más distorsionadores disminuyó en los noventa, pero resurgió a partir de 2000.
51. **El apoyo mexicano al sector es un poco menor que el promedio de la OCDE y similar a los niveles estadounidenses.** La Figura 3-4 muestra el promedio del ATE para el período de 2003-2005 para los miembros de la OCDE y Países de desarrollo intermedio seleccionados, como porcentaje del PIB nacional. El ATE de México es 0.90 por ciento del PIB nacional, comparado con un promedio de la OCDE de 1.2 por ciento y un promedio de Estados Unidos de 0.86. Sin embargo, el nivel es significativamente mayor en comparación con países como Brasil, Chile y Nueva Zelanda. La asignación del Apoyo Estimado a Productores (AEP) y La Estimación de Apoyo a los Servicios Generales (EASG) en la Figura 3-5 muestra que, comparado con el promedio de la OCDE, México tiene una

mayor asignación de apoyo presupuestario para los agricultores (México 59 por ciento comparado con un promedio de 38 por ciento para la OCDE en 2006), pero una asignación menor para APM (México 30 por ciento y la OCDE un promedio del 40 por ciento en 2006) y EASG (México 11 por ciento y la OCDE un promedio del 23 por ciento en 2006). Los niveles de AEP mexicanos son un poco menores que los niveles promedios de la OCDE, similares a los niveles de Estados Unidos y mucho mayores que los de Brasil, Chile y Nueva Zelanda (ver Figura 3-6).

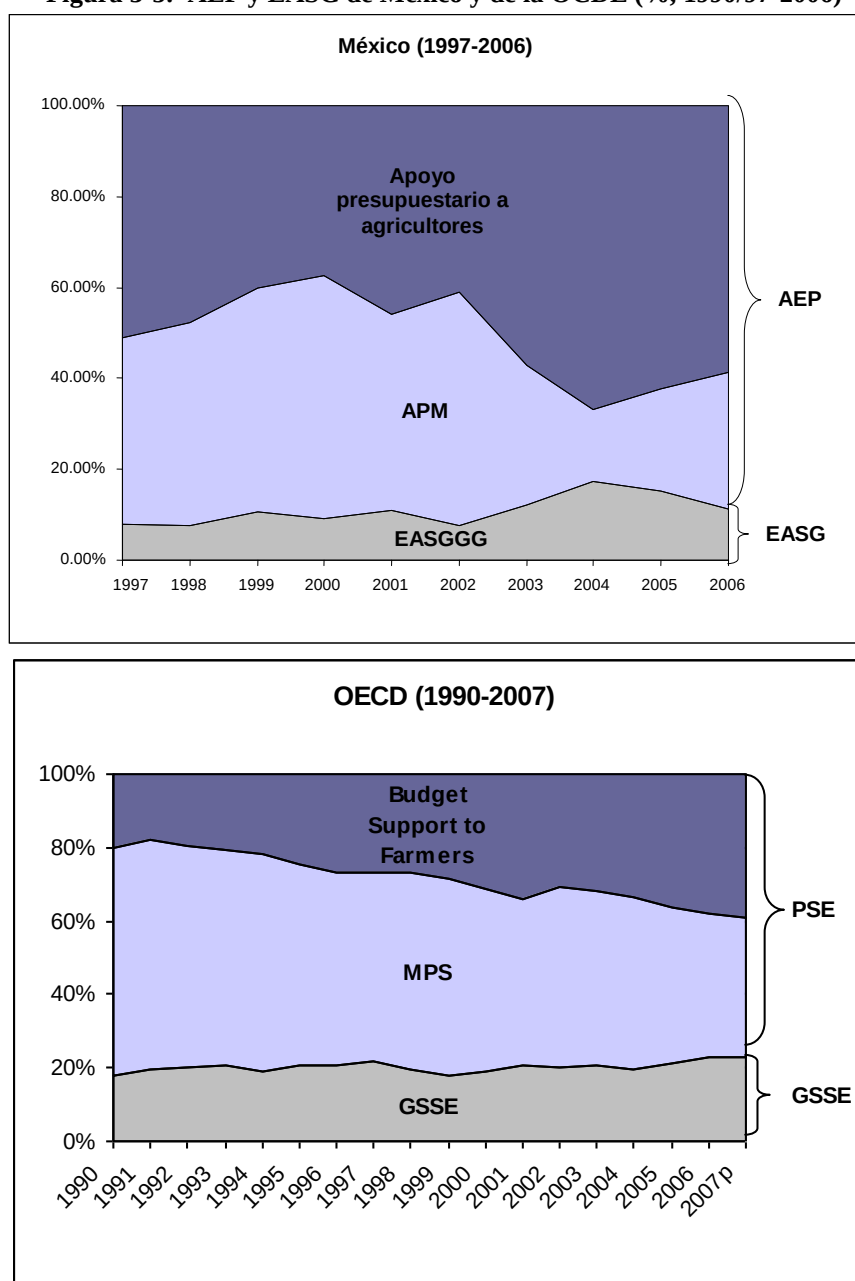
Figura 3-4: Apoyo Total Estimado (ATE) en países seleccionados (como % del PIB nacional; promedio 2003-05)



Fuente: Base de datos de OCDE, AEP/CSE, 2007 y almanaque 2008 de la OCDE: Estadísticas económicas, ambientales y sociales.

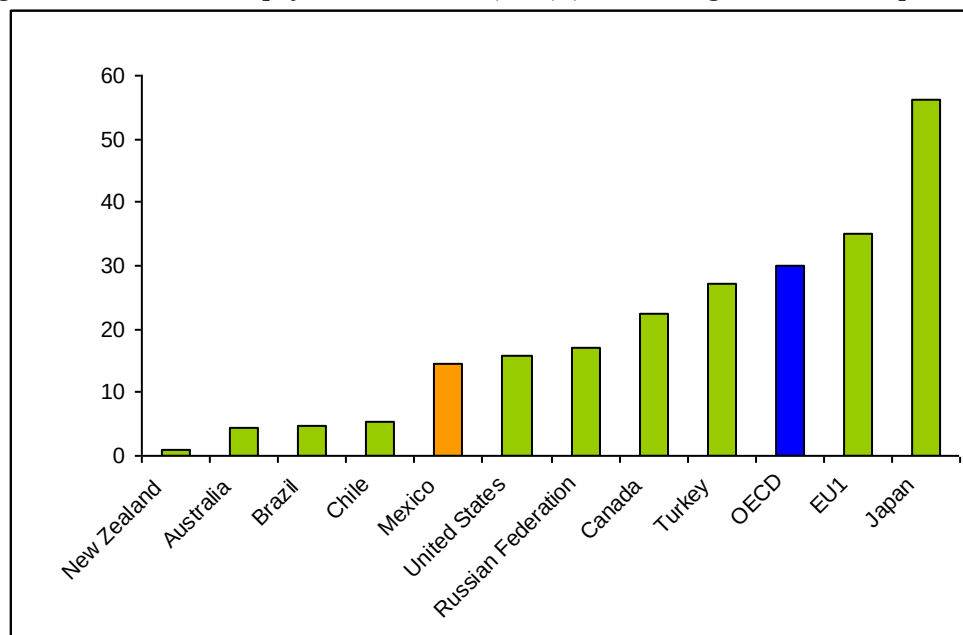
Nota: UE15 para 2003 y UE25 para 2004-2005. Los estimados de Chile se basan en la Nota de Política Agrícola, OCDE, 2008

Figura 3-5: AEP y EASG de México y de la OCDE (% , 1990/97-2006)



Fuente: Base de datos de la OCDE, AEP/CSE 2007

Figura 3-6: Cálculo del Apoyo a Productores (AEP) (% de PIB agrícola; 2003-05 promedio)



Fuente: base de datos de la OCDE, AEP/CSE, 2007 y almanaque 2008 de la OCDE: Estadísticas económicas, ambientales y sociales. Los estimados de Chile se basan en la Notas de Política Agrícola, OCDE, 2008

Nota: 1/UE15 para 2003 y UE25 para 2004-2005.

52. **En comparación con algunos países de la OCDE y de desarrollo intermedio, el gasto en bienes públicos anteriormente identificado en México como con financiamiento insuficiente, es mayor para las actividades de comercialización y promoción y menor para la infraestructura e investigación y desarrollo.**³⁸ Para todos los países incluidos en la Tabla 3-3, la infraestructura y la investigación y desarrollo son dos categorías de común importancia. En el caso de México, sin embargo, el gasto en comercialización y promoción es la categoría más alta (aunque mucho menor que en Estados Unidos), y el gasto en infraestructura y en investigación y desarrollo es relativamente bajo, en particular si lo comparamos con Nueva Zelanda, Brasil y Chile. Knutson (2007) señala que México necesitaría gastar MxP 1.1 mil millones al año en sistemas de inspección sanitaria y fitosanitaria si quisiera llegar al nivel de los Estados Unidos.³⁹

³⁸ Brasil y Chile se incluyen como parte del esfuerzo regular de monitoreo y evaluación de la OCDE de las políticas agrícolas para algunos países que no son miembros.

³⁹ Knutson (2007) indica como referencia que US\$0.01 se gasta en sistemas sanitarios y fitosanitarios por dólar de venta de cultivos y ganado. Si aplicamos esta cifra a la venta mexicana de cultivos y ganado en 2006 (MxP 303 mil millones o US\$25.3 mil millones), el costo para el gobierno mexicano de un sistema sanitario y fitosanitario equivalente al estadounidense sería de MxP 2.8 mil millones. Esto se compara con el presupuesto sanitario y fitosanitario mexicano par 2006 de aproximadamente MxP 1.7 mil millones.

Tabla 3-3: Composición del Apoyo a los Servicios Generales en países seleccionados (% , promedio 2004-2005)

Items	México	Brasil	Chile	Estados Unidos	Unión UEuropea	Nueva Zelanda	Suiza
Investigación y desarrollo	16.2	30.7	23.0	5.9	16.4	40.3	18.1
Escuelas agrícolas	21.5	13.7	1.1	0.0	7.8	8.6	3.7
Servicios de inspección	16.5	3.7	9.3	2.6	6.0	32.3	2.4
Infraestructura	13.8	44.5	55.2	14.0	42.4	18.4	18.1
Comercialización y promoción	31.2	0.4	11.0	70.5	19.5	0.0	11.2
Constitución de Existencias públicas	0.0	6.9	0.0	0.4	7.3	0.0	8.6
Misceláneos	0.7	0.0	0.8	6.6	0.6	0.2	37.9
Total %	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

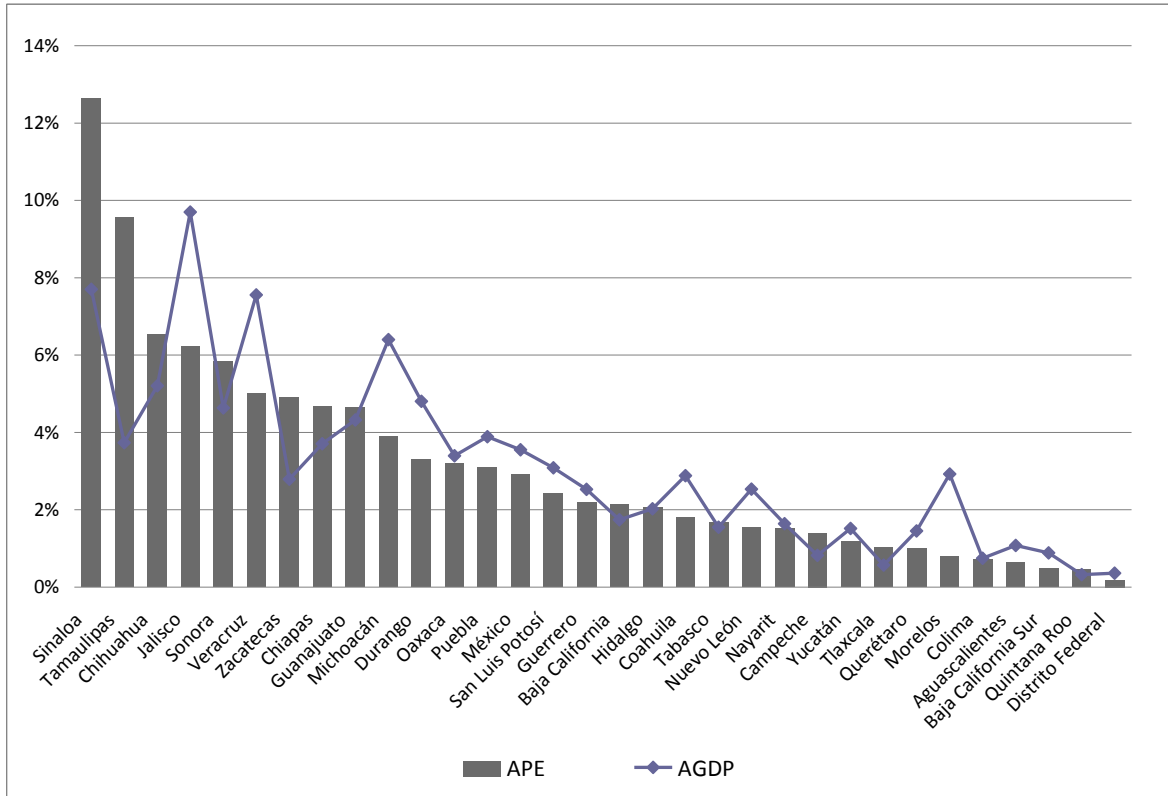
Fuente: Valdés (2008a) los cálculos provienen de la base de datos de la OCDE AEP/CSE, 2005/2007.

Nota: Brasil solamente para 2004. Las organizaciones no gubernamentales casi sin excepción manejan las escuelas agrícolas chilenas de manera privada y dichos presupuestos no se consideran aquí.

GPA Y DESEMPEÑO AGRÍCOLA A NIVEL ESTATAL

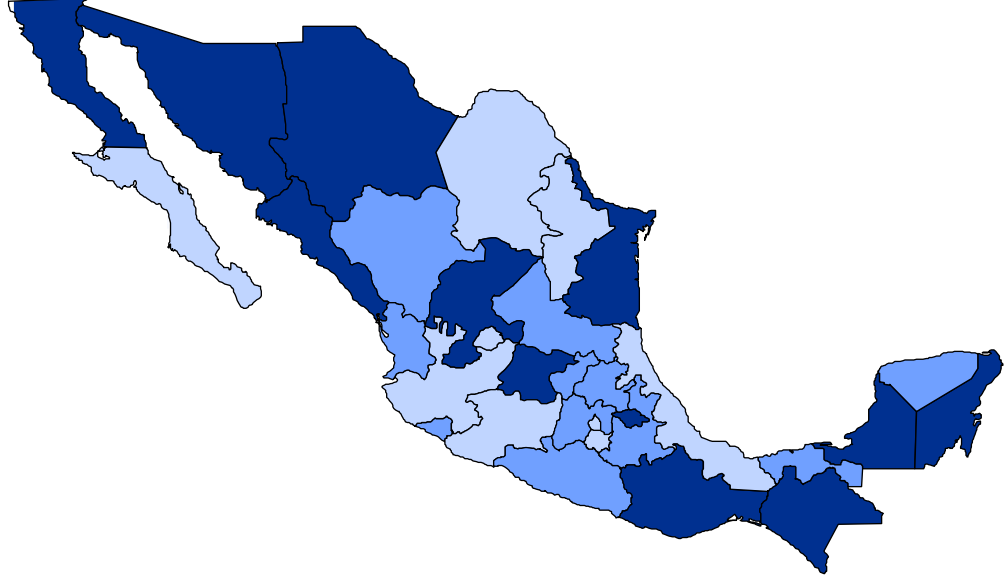
53. **La asignación del GPA por estados está correlacionada con el tamaño de sus sectores agrícolas.** La Figura 3-7 muestra que la distribución del GPA y el PIB agrícola están estrechamente correlacionados. De hecho, el coeficiente de correlación es 0.70, aunque algunos estados (Tamaulipas, Zacatecas, Tlaxcala, Sinaloa, etc.) reciben porcentajes desproporcionadamente mayores en relación a su contribución al PIB agrícola, mientras que otros (Morelos, Baja California Sur, Aguascalientes, etc.) reciben porcentajes desproporcionadamente menores. La Figura 3-8 presenta un mapa del GPA recibido por los estados en relación con su PIB agrícola, mostrando que los estados que reciben fracciones más altas son los de las zonas norte y sur del país, mientras que la mayoría de los estados del centro reciben menos.

Figura 3-7: Participaciones estatales en el PIB agrícola nacional y GPA (2005-2006) (%). Los estados se ordenan de izquierda a derecha en orden descendente según el GPA recibido por los estados en 2006



Fuente: Scott (2008)

Figura 3-8: Mapa de México que indica la porción del GPA/PIB agrícola (2006)

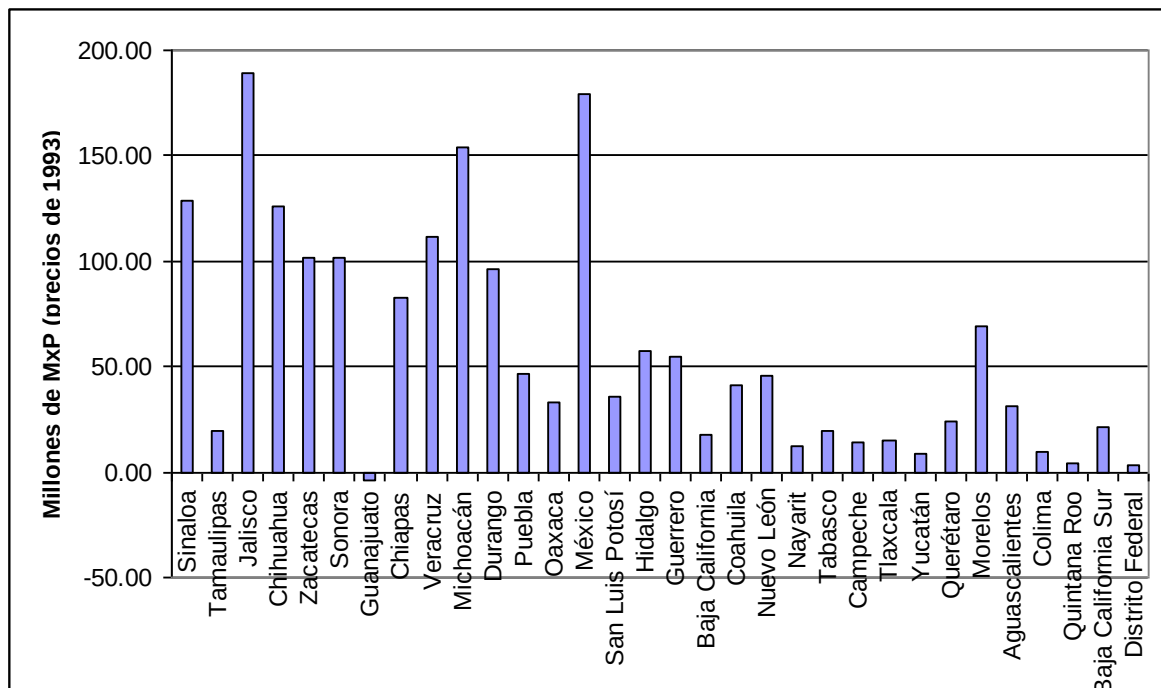


Nota: Estados en azul oscuro: GPA mayor que el 16% del PIB agrícola (12 estados).
 Estados en azul medio: GPA entre el 15 % y 11.1 % del PIB agrícola (11 estados).
 Estados en azul claro: GPA menor que el 11 % del PIB agrícola (9 estados).

54. **Los estados que reciben mayores cantidades de GPA por lo general contribuyen proporcionalmente más al crecimiento agrícola nacional.** Esto se ilustra en la Figura 3-9 en la que se grafica la contribución de los estados al

crecimiento del PIB agrícola nacional en el período de 1994-2006.⁴⁰ Los estados del lado izquierdo de la figura, que reciben más GPA que los del lado derecho, tienden a tener mayores contribuciones a la tasa de crecimiento del PIB agrícola nacional. Los resultados de un ejercicio de regresión indican que un aumento del 10 por ciento del GPA gastado en un estado aumenta en 0.2 por ciento la contribución del estado al crecimiento agrícola nacional.⁴¹

Figura 3-9: Contribución promedio de los estados a la tasa de crecimiento de la agricultura nacional (millones de MxP a precios de 1993). Los estados están ordenados de izquierda a derecha en nivel descendente según el GPA estatal recibido en 2006.



Fuente: Cálculos de los autores con base en cifras de las Cuentas Nacionales.

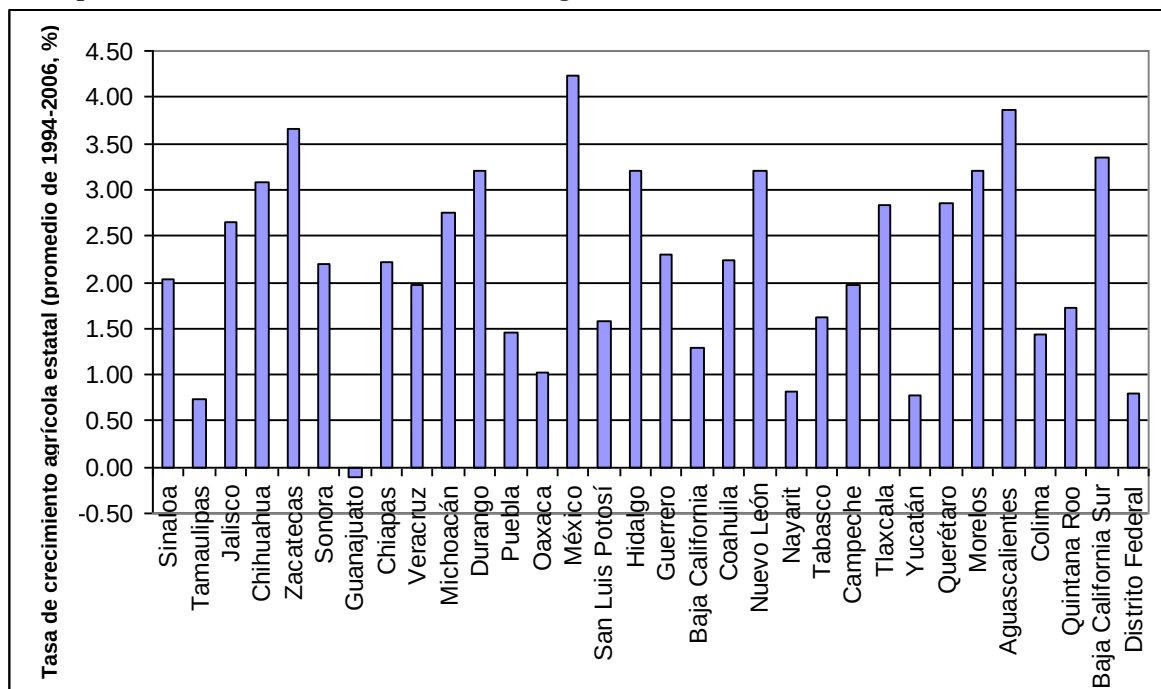
55. **Examen de la eficiencia del GPA utilizando datos a nivel estatal.** La eficiencia del GPA puede examinarse considerando el GPA como una inversión que mejora la tecnología productiva. Se podría asociar así un nivel más alto de GPA normalizado (o sea GPA/API) en el año t con una tasa más alta de crecimiento del PIB en los años $t+1$, $t+2$, etc. Visto así, para maximizar el crecimiento agrícola, el GPA debería distribuirse entre los estados de forma que se iguale el efecto marginal del GPA en las tasas de crecimiento de la agricultura nacional. Si las tasas de crecimiento son bajas en los estados en donde el GPA normalizado (GPA/APIB) es alto, esto sugiere que hay ganancias potenciales de eficiencia en la reasignación del GPA de estos estados a estados donde sucede lo contrario.
56. **La asignación del gasto público a los estados no se relaciona con el crecimiento de su agricultura.** La relación entre el nivel de GPA normalizado recibido y la tasa de crecimiento de la agricultura se ilustra en la Figura 3-10,

⁴⁰ Esta contribución se calcula multiplicando el PIB agrícola anual promedio del estado en 1994-2006 por la tasa de crecimiento agrícola anual promedio del estado para ese período.

⁴¹ La correlación es del 0.55 y significativa al nivel del 1%.

que demuestra que no hay correlación entre las dos variables.⁴² Suponiendo que la proporción de asignaciones del GPA a los estados ha permanecido razonablemente estable durante el período, la conclusión es que el gobierno federal ha tendido a asignar más gasto público a estados con grandes sectores agrícolas, pero no a aquellos que crecen más rápidamente. La relación entre el GPA y la contribución al crecimiento agrícola se explica por lo tanto por el efecto del tamaño en la asignación del GPA, como se ilustra anteriormente en la Figura 3-9, y no ajustando las asignaciones de acuerdo con el potencial de crecimiento de los estados, como se observa al examinar las tasas de crecimiento histórico.

Figura 3-10: Tasa de crecimiento anual promedio del PIB agrícola estatal (% , 1994-2006). Estados ordenados de izquierda a derecha de forma descendente según el GPA estatal normalizado recibido en 2006.



Fuente: Cálculos de los autores basados en cifras de la Contabilidad Nacional.

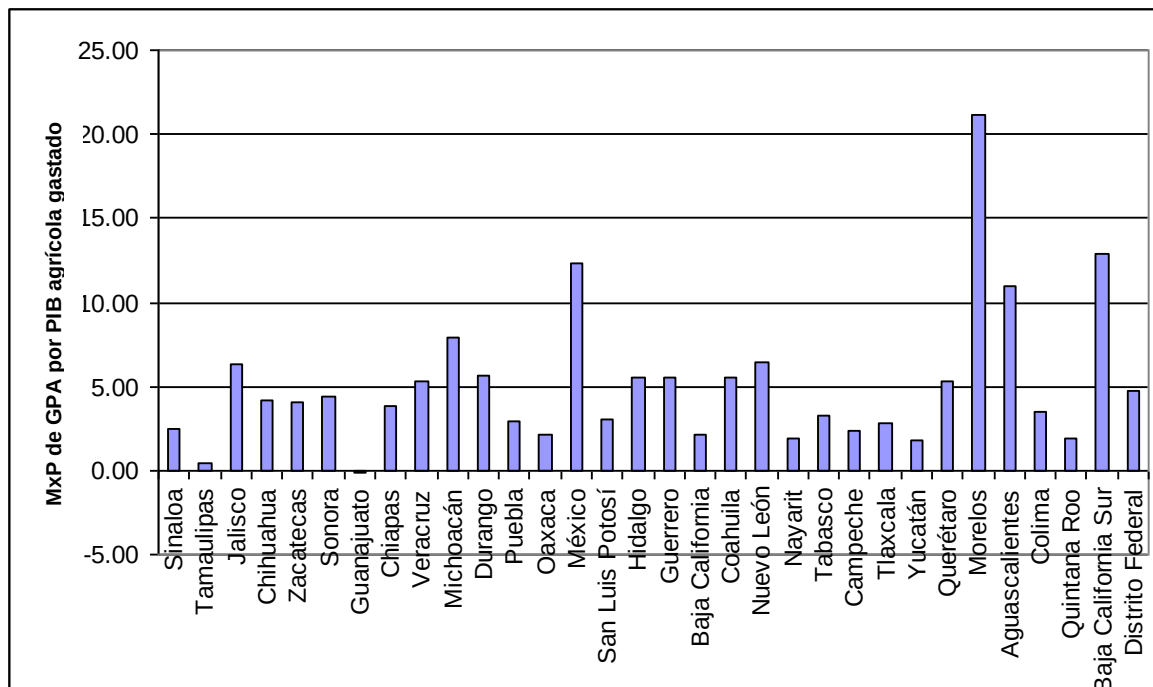
57. **Hay lugar para aumentar la eficiencia reorientando el GPA a estados que muestran un mayor impacto del gasto.** Dado que la tasa de crecimiento agrícola tiende a ser más alta en estados con sectores agrícolas más pequeños, el beneficio marginal del GPA es más alto en esos estados comparados con aquéllos con grandes sectores agrícolas, cuyas tasas de crecimiento son menores. Por tanto, los estados con agriculturas pequeñas tienen mayor eficiencia en la inversión (generan más por peso gastado)⁴³ en GPA que los grandes estados agrícolas, que reciben una cantidad desproporcionada mayor del GPA. Por ejemplo, Morelos, que recibió uno de los menores GPA como porción de su PIB agrícola, muestra MxP 21 de PIB agrícola por cada peso de GPA que se asignó al estado, mientras que Tamaulipas, que recibió el segundo mayor GPA como proporción de su APIB, sólo muestra MxP 0.4 de APIB por cada peso de

⁴² El coeficiente de correlación es de -0.22, lo que muestra débil correlación entre las dos variables, (GPA estatal normalizado y tasa de crecimiento agrícola estatal). La correlación no es estadísticamente significativa ($p = 0.21$).

⁴³ Esto se calcula multiplicando el PIB agrícola promedio del estado en 1994-2006 por la tasa de crecimiento agrícola del estado en ese período, dividido entre el GPA en 2006 de ese estado.

GPA asignado al estado (ver Figura 3-11). Esto sugeriría que hay una ganancia potencial de eficiencia reasignando GPA en favor de estados que muestran un crecimiento más alto por peso gastado.

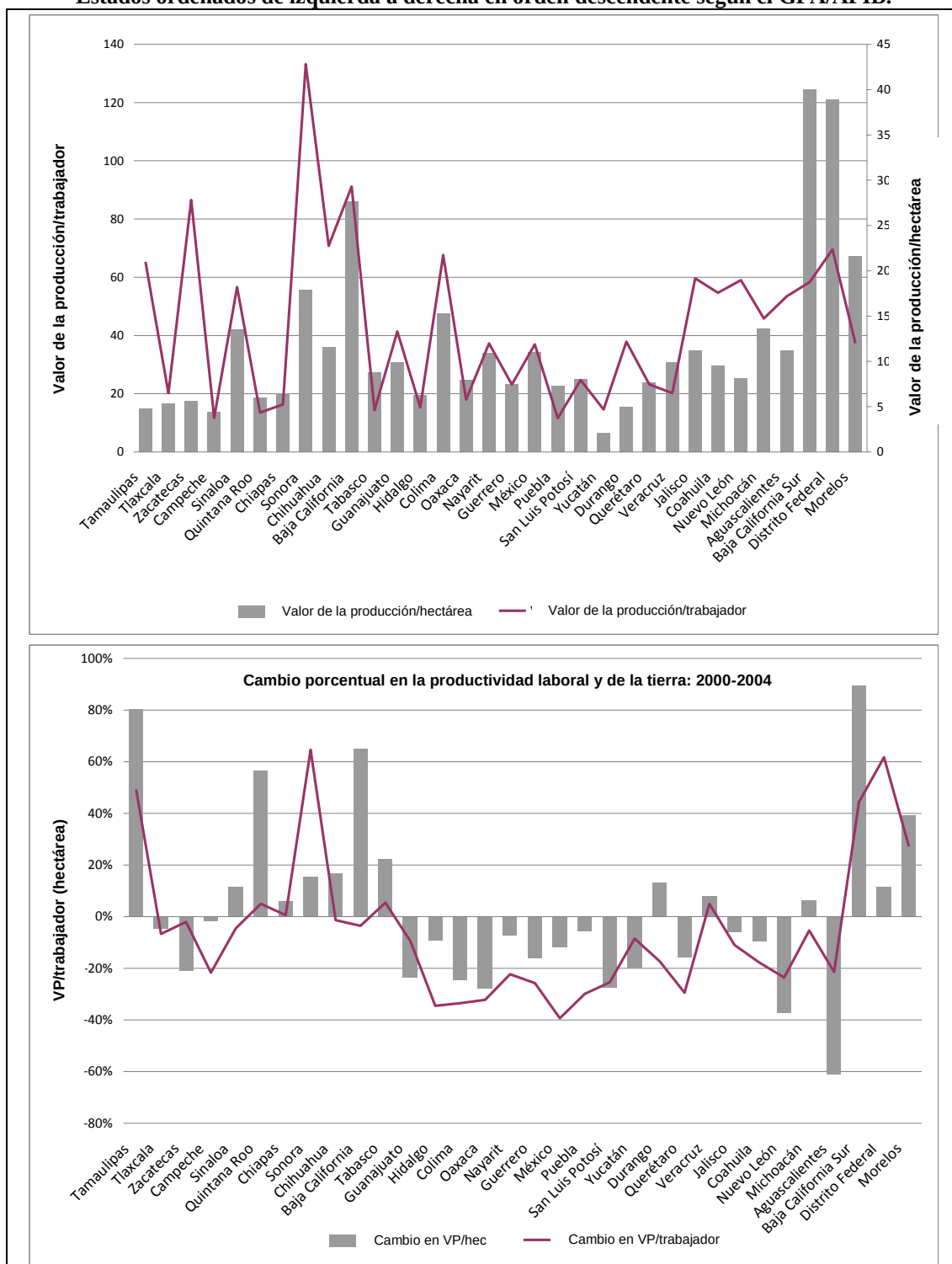
Figura 3-11: Eficiencia de la inversión en GPA (“más impacto por peso gastado”). Estados ordenados de izquierda a derecha de forma descendente según el GPA/APIB.



Fuente: Los cálculos de los autores se basan en las cifras de la Cuenta nacional.

58. **La productividad laboral y de la tierra parecen no estar correlacionada con el GPA** (Figura 3-12). Los cuatro estados con las tasas más altas de GPA/APIB (Tamaulipas, Tlaxcala, Zacatecas y Campeche) presentan la menor productividad de la tierra de todos los estados con excepción de Yucatán. Por otro lado, el crecimiento de la productividad es más o menos en forma de “U”: positivo en algunos estados con mayores porcentajes de GPA, negativo para la mayoría de los estados en la parte media y de nuevo positivo para los estados con los menores porcentajes de GPA.

Figura 3-12: Valor promedio de producción por trabajador y hectárea (miles de MxP 2004, 2000-2004), y cambio porcentual en la productividad laboral y de la tierra (% , 2000-2004). Estados ordenados de izquierda a derecha en orden descendente según el GPA/APIB.



Fuente: Scott (2008)

59. **Existe una correlación negativa entre el gasto en bienes agrícolas privados y el crecimiento del APIB a nivel estatal.** Los resultados de la regresión mostrados en la Tabla 3-4 Tabla indican que, controlando los niveles de mecanización, fertilización y gastos en bienes públicos, un 10 por ciento de aumento en GPA en bienes privados como porcentaje del valor de producción

agrícola está asociado a una reducción del 2.6 por ciento en el crecimiento del APIB.⁴⁴ Esto puede parecer poco intuitivo, pero puede explicarse por varias razones. La primera y más importante es que el GPA y las inversiones en infraestructura se concentraron históricamente en los estados agrícolas mayores y más desarrollados, donde el potencial de crecimiento adicional puede ser menor. De otro lado, el tamaño y concentración del GPA federal puede tener un efecto de desplazamiento de las inversiones privadas y de los gobiernos estatales de los estados beneficiarios mayores. Finalmente, los resultados son consistentes con el bajo impacto en la productividad de las explotaciones de programas del GPA. Por otro lado, el gasto en bienes agrícolas públicos muestra un impacto positivo, pero estadísticamente no significativo, en el crecimiento del PIB agrícola.⁴⁵

Tabla 3-4: Efecto del GPA sobre el logaritmo del crecimiento del APIB anual promedio: 2000-2006

Bienes privados de GPA (% valor agr prod)	-0.261 [0.014]*
Bienes privados de GPA	1.113 [0.316]
Mecanización (% de tierra cultivada)	0.052 [0.006]**
Fertilización (% de tierra cultivada)	-0.042 [0.031]*
Coefficiente de correlación al cuadrado	0.712
Valores p en corchetes * significativo al 5%; ** significativo al 1%	

GPA Y DESEMPEÑO DE LOS DISTINTOS CULTIVOS A LO LARGO DEL TIEMPO

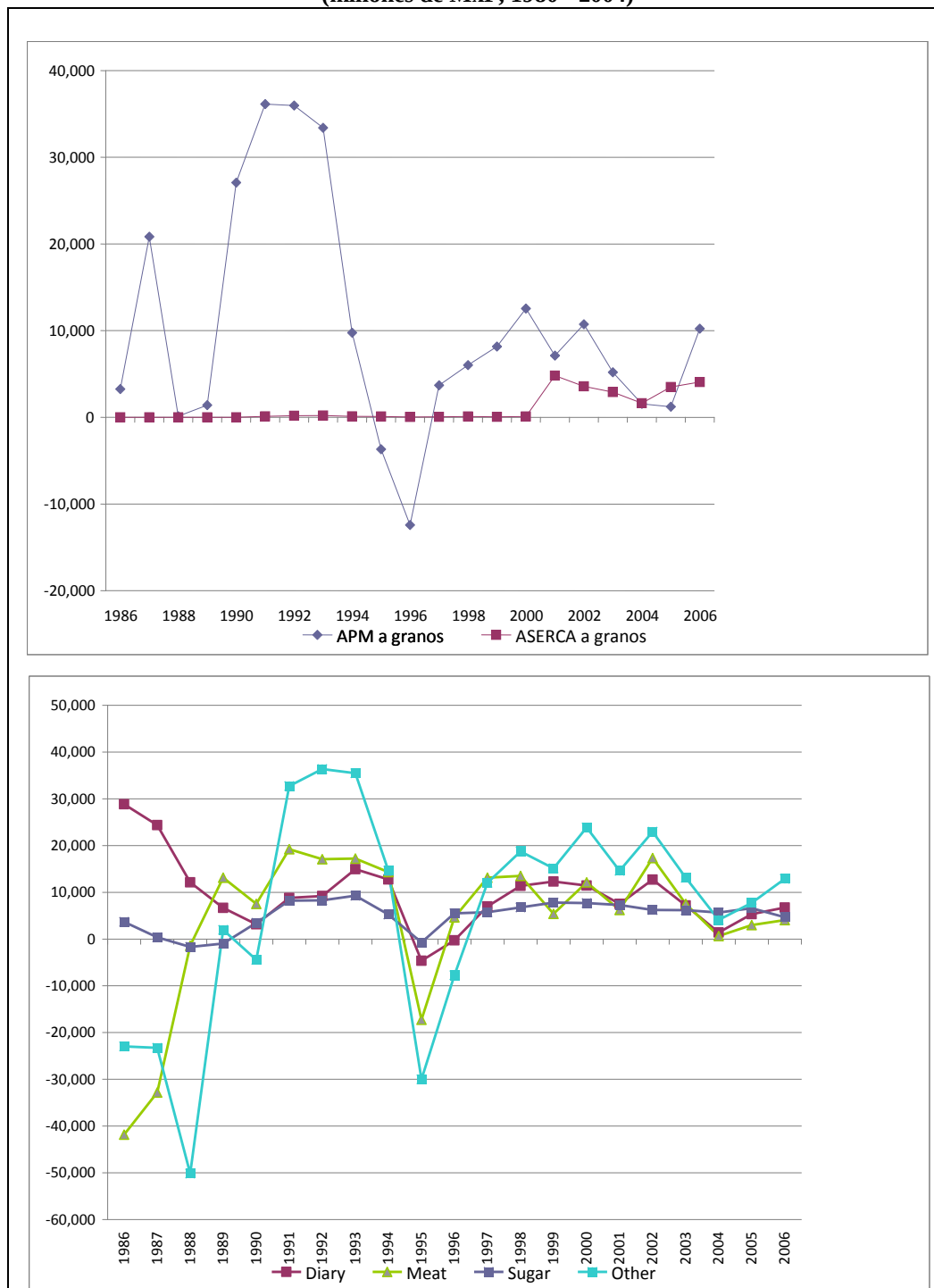
60. **El APM y los pagos de ASERCA ligados a la producción, por lo general se han enfocado a los cultivos tradicionales y no a las frutas y verduras.** Las Figura 3-13 a Figura 3-15 comparan la evolución sobre los recursos destinados apoyar la agricultura con las tasas de crecimiento de la producción, la tierra cultivada y la productividad de la tierra en el cultivo de granos, verduras y frutas en el período 1980-2004. Tanto el APM como los pagos de ASERCA ligados a la producción se han orientado en su mayoría a los cultivos tradicionales, en particular el maíz y otros granos, al igual que al azúcar sin refinar y a algunos productos animales como la leche y la carne de ave (Figura 3-13). De otro lado,

⁴⁴ Este resultado coincide con los de López y Galianato (2007), que muestran que, en igualdad de condiciones, reducir la porción de subsidios a bienes privados (o, equivalentemente, incrementar la participación de los bienes públicos) en el presupuesto del gobierno tiene un impacto grande, significativo y positivo sobre el ingreso per cápita rural.

⁴⁵ López y Galinato (2007) muestran también, utilizando la base de datos de 1985-2001 de la FAO, que reducir la participación de subsidios para los bienes privados (o, equivalentemente, aumentar la participación de los bienes públicos) en el presupuesto de los gobiernos tiene, en igualdad de condiciones, un impacto grande, significativo y positivo en el ingreso rural per cápita.

las frutas y verduras no han recibido un apoyo significativo, aunque se hayan beneficiado de la liberalización de los mercados agrícolas.

Figura 3-13: Apoyo a la producción de bienes básicos específicos: APM y el ASERCA (granos)
(millones de MxP, 1980 - 2004)



Fuente: OCDE (2007) citado en Scott (2008).

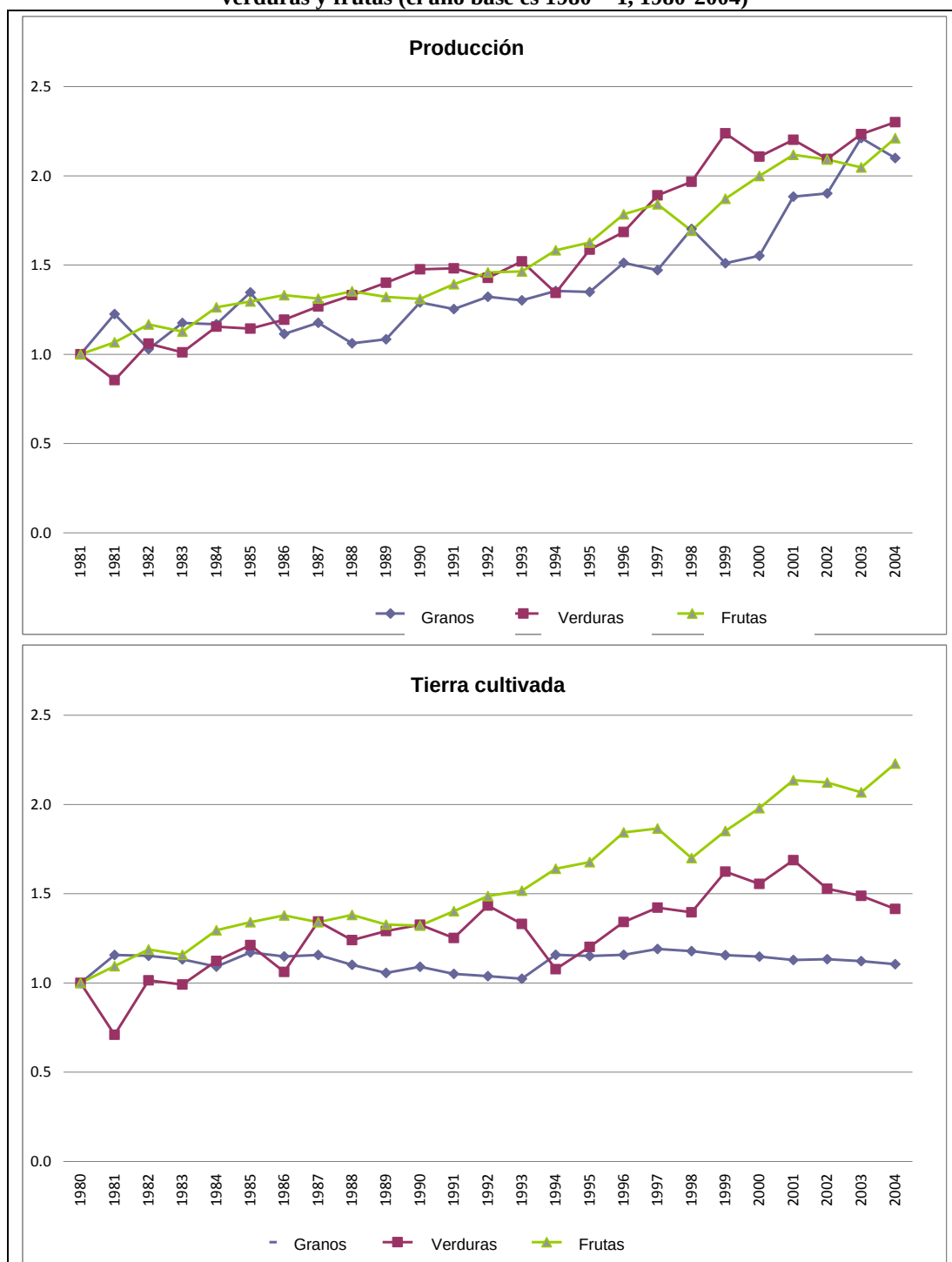
61. En correspondencia al repunte en el apoyo a los granos, la producción de éstos se expandió en 2000, mientras que el crecimiento de las frutas y

verduras disminuyó. Tal como esperado, después de las reformas que liberalizaron los mercados, se observó un aumento significativo en la producción de frutas y verduras, pero no de granos. Este crecimiento estuvo asociado a una expansión de la tierra cultivada en el caso de las verduras, y un incremento en la productividad de la tierra en el de las frutas. Después de 2000, el crecimiento de la producción de verduras se desaceleró y disminuyó la producción de frutas, mientras los granos crecieron a un promedio del 7.5 por ciento anual, debido al aumento en la productividad de la tierra (Figura 3-14 y Figura 3-15). Debe observarse que los períodos 1988-1994 y 2000-2004 presentan tendencias similares en el comportamiento de la producción y la tierra cultivada con granos frente a las frutas y verduras, a favor de los granos. Esto coincide con el aumento repentino del APM y el apoyo a los granos ligado a la producción, al igual que con la expansión del apoyo basado en los insumos, que también está vinculado principalmente a los granos.

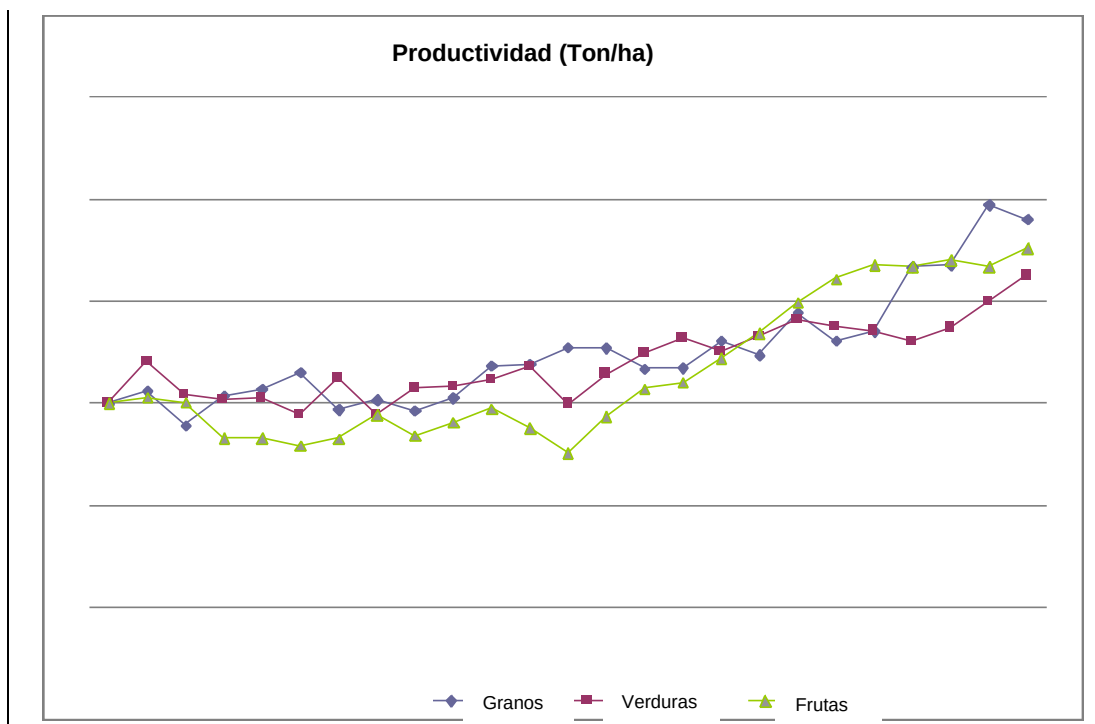
62. **Los datos anteriores sugieren un conflicto entre el proceso de liberalización del mercado iniciado a principios de los noventa y concluido en 2008, y las políticas de apoyo agrícola.** Lejos de ser resuelto, este conflicto revivió en esta década, con el cambio gradual hacia políticas de apoyo más distorsionadoras. Los subsidios han tenido un sesgo hacia cultivos tradicionales (granos) en vez de apoyar a los cultivos con ventajas comparativas como las frutas y verduras. Desde el punto de vista de la eficiencia, no se justifica subvencionar a estos cultivos, especialmente bajo condiciones favorables de precios de los productos básicos debida a su alza en los mercados internacionales. Los resultados de un análisis reciente de políticas agrícolas de México del Banco Mundial (2008c), que incluyen políticas comerciales, cuantifican este sesgo antiexportador. El estudio muestra que los productores de varios cultivos que compiten con las importaciones, como algunos granos y lácteos, se benefician de grandes transferencias (con una tasa nominal de apoyo positiva del 19.5 por ciento en el período 2000-04), mientras que los productores de bienes exportables como las frutas y verduras son gravados (con una tasa nominal de apoyo negativa del 12.5 por ciento.)⁴⁶

⁴⁶ La Tasa Nominal de Apoyo (TNA) se define como el porcentaje en el que las políticas gubernamentales aumentan la rentabilidad bruta de los productores por encima de lo que ésta sería sin la intervención del gobierno (o lo disminuyen si la TNA es menor a cero). Este concepto es similar al del Estimado de Apoyo Total (ATE) de la OCDE, pero hay varias diferencias metodológicas entre los dos (Banco Mundial, 2008c). La TNA global para importables fue positiva en 2000-04, lo que indica que hubo apoyo gubernamental a estos cultivos, aunque con mucha variación en el nivel de asistencia a productos específicos. Algunos bienes importables importantes mostraron una TNA de casi cero o incluso negativa (cebada, maíz, sorgo, soya, frijoles y huevos), mientras que productos como el trigo, el arroz, la leche, la caña de azúcar y la carne de pollo mostraron altas TNAs (40-80 por ciento). Por otro lado, en el mismo período, las TNAs para los exportables fueron negativas a excepción de la carne de res, lo que indica que en general los exportables fueron gravados. El gravamen fue especialmente alto para el café y los jitomates, por encima del 40 por ciento en algunos años.

Figura 3-14: Índices de producción, tierra cultivada y productividad de la tierra en granos, verduras y frutas (el año base es 1980 = 1, 1980-2004)

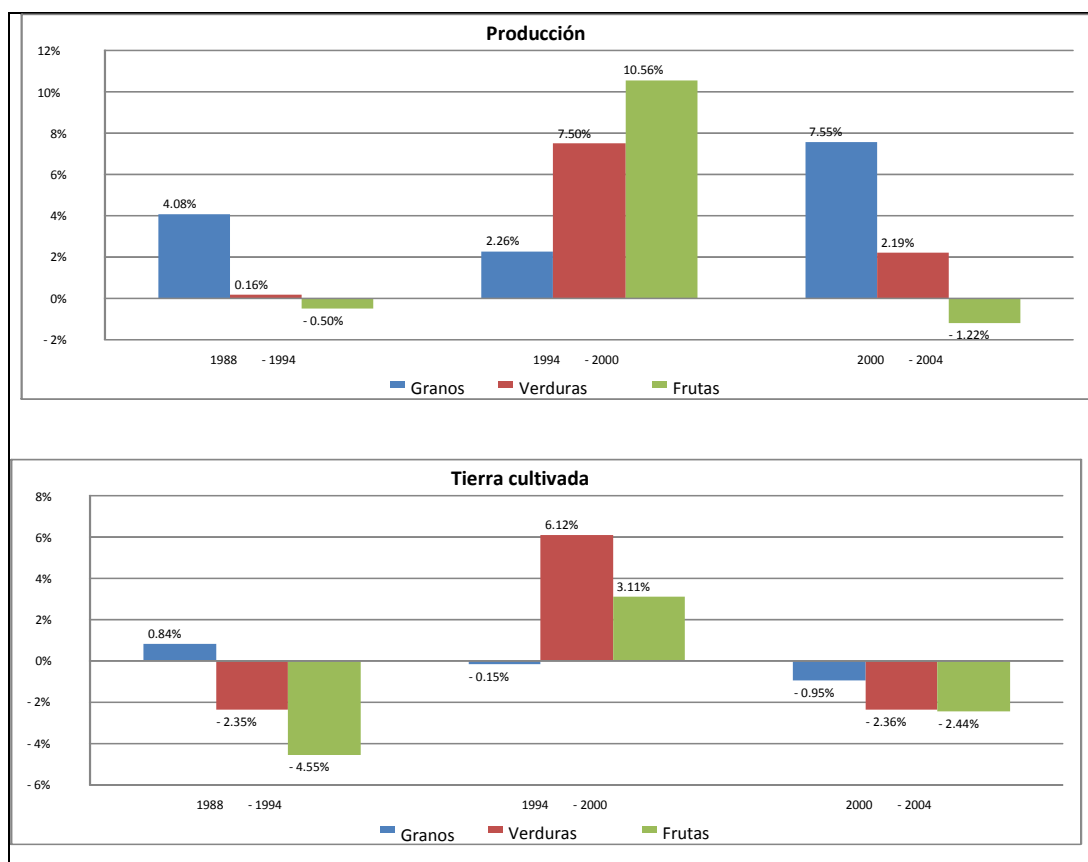


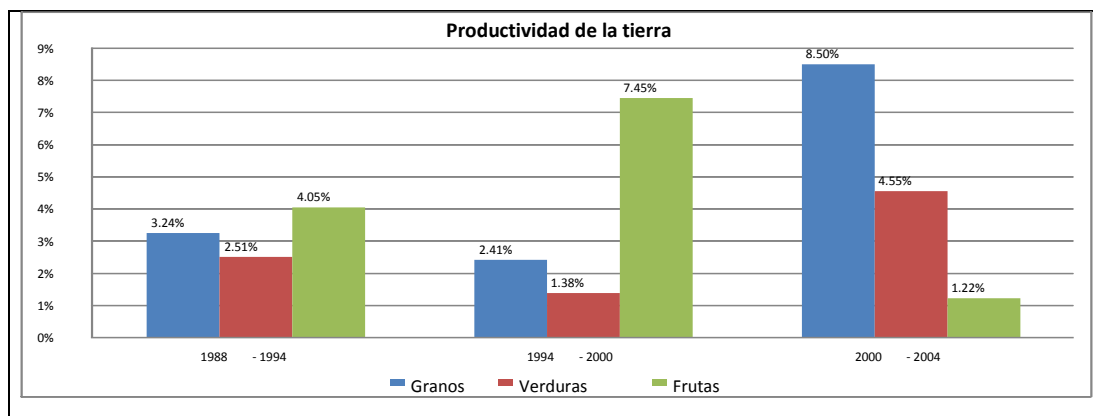
Fuente: SIAP, SAGARPA como se cita en Scott (2008).



Fuente: SIAP, SAGARPA como se cita en Scott (2008).

Figura 3-15: Tasas de crecimiento anuales promedio de la producción, la tierra cultivada y la productividad de la tierra en granos, verduras y frutas (% , 1980-2004)





Fuente: SIAP, SAGARPA como se cita en Scott (2008).

4. EVALUACIÓN DE LA EQUIDAD

63. La equidad de los gastos en DAR se evalúa a nivel de unidades geográficas y de productores individuales y familias. El análisis geográfico se realiza con cifras estatales y municipales para programas que disponen de información. La distribución del GPA se analiza ordenando los estados según la tasa de pobreza rural extrema (pobreza alimentaria), utilizando las medidas oficiales de la CONEVAL para 2005.⁴⁷

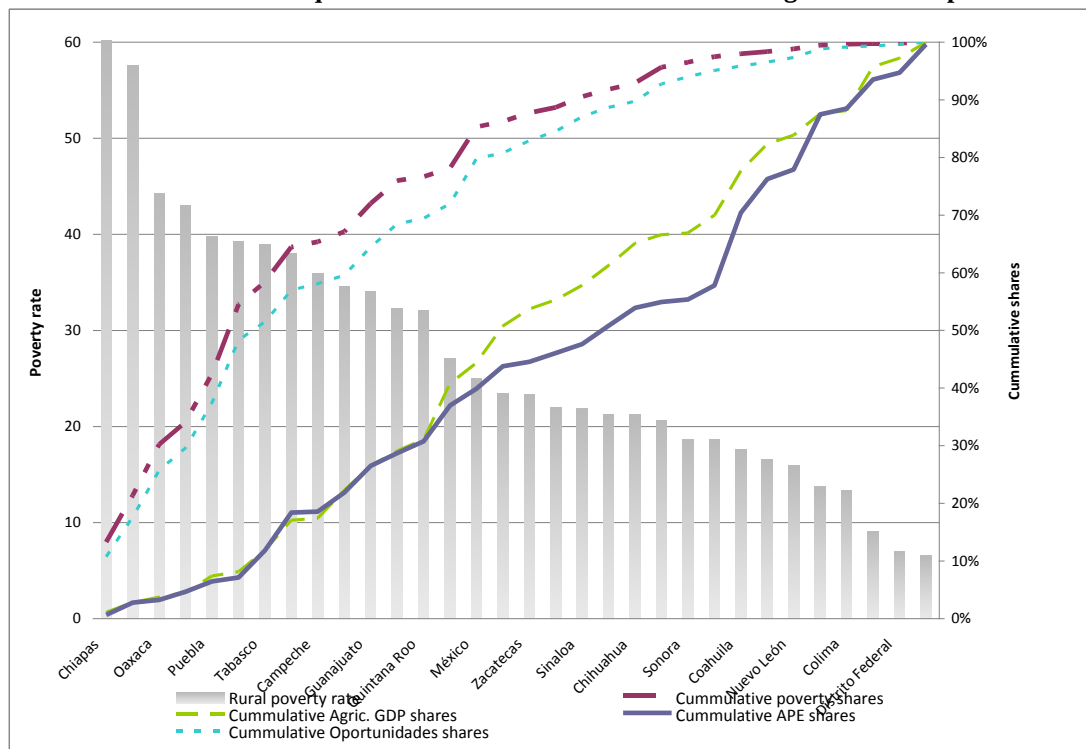
EVALUACIÓN DE LA EQUIDAD A NIVEL ESTATAL Y MUNICIPAL

64. **La distribución del GPA por estados está altamente correlacionada con el PIB agrícola pero no con la pobreza extrema.** La Figura 4-1 muestra la distribución acumulada de los gastos en DAR, así como la distribución acumulada de la participación de los estados en la pobreza extrema, el PIB agrícola (APIB) y los pagos de Oportunidades. Existe un alto nivel de correlación entre la distribución del GPA y el APIB, pero no entre el GPA y la pobreza rural extrema. Esto contrasta con la distribución de Oportunidades, que muestra una alta correlación con la distribución de la pobreza rural extrema. Así, por ejemplo, los seis estados más pobres concentran cerca del 55 por ciento de la pobreza rural extrema y reciben cerca del 48 por ciento de los beneficios de Oportunidades, pero sólo 7 por ciento del GPA.

⁴⁷ Esta tasa está muy correlacionada con el índice de marginalidad multivariado del Consejo Nacional de Población (CONAPO). Hemos preferido usar la tasa de pobreza rural extrema por ser ésta la medida oficial actual de pobreza a nivel estatal. Dada la correlación, los resultados no son sensibles a la elección de indicador

Figura 4-1: Tasas de pobreza rural extrema y distribuciones acumulativas de la participación de los estados en el APIB, las tasas de pobreza, los gastos en DAR y los pagos de Oportunidades (% , 2005-6).

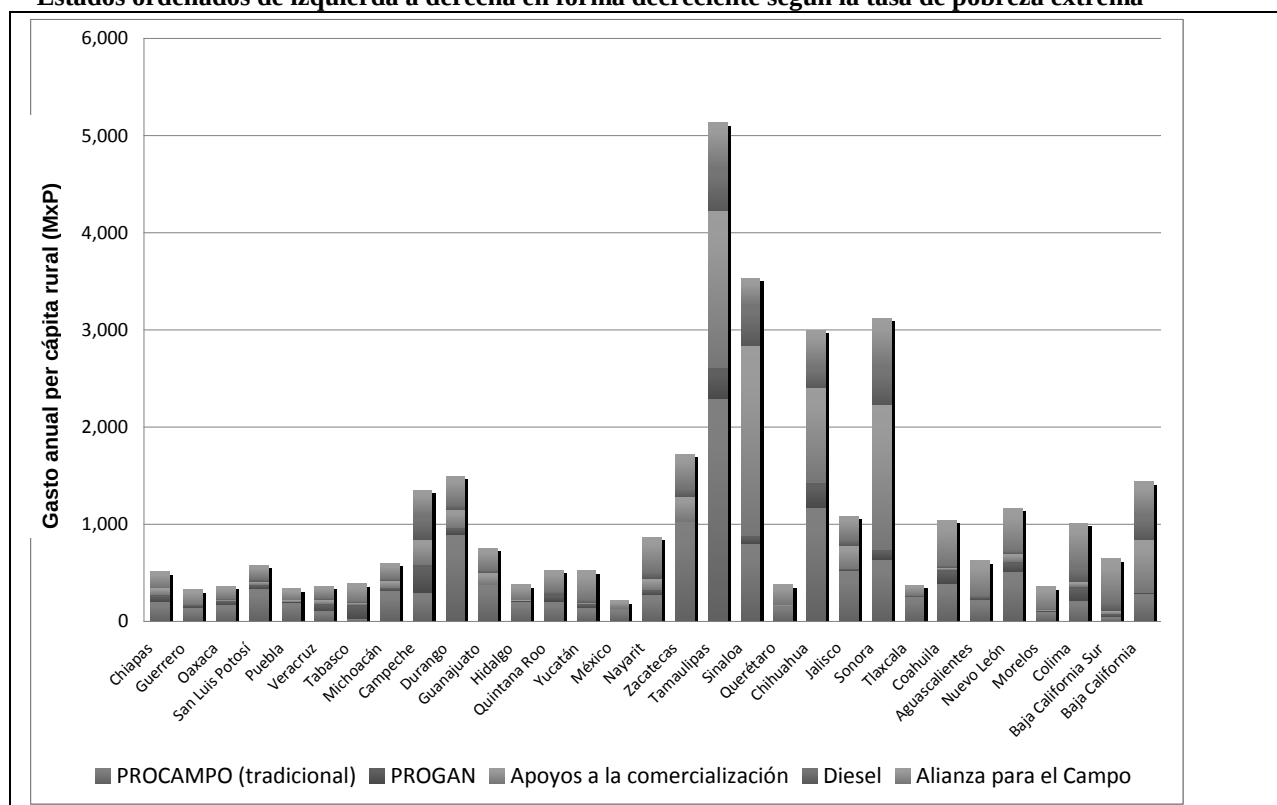
Estados ordenados de izquierda a derecha en orden decreciente según la tasa de pobreza rural



Fuente: Scott (2008), CONEVAL para los índices de pobreza rural, INEGI para el PIB agrícola, y Oliver y Santillanes para el GPA y gasto de Oportunidades.

65. **La distribución del GPA per cápita rural de los programas principales se concentra en la mitad superior de la distribución de los estados ordenada según el nivel de pobreza,** con los mayores beneficios asignados a los grandes estados agrícolas de Tamaulipas, Sinaloa, Chihuahua y Sonora. Estos cuatro estados se encuentran entre los beneficiarios principales per cápita de PROCAMPO reflejando la importancia de sus activos tierras agrícolas. Pero su participación desproporcionada en el GPA se explica sobre todo por la extrema concentración de Apoyos y los subsidios al diesel y a la electricidad (*tarifa 9*). En el otro extremo, los estados más pobres reciben apoyo principalmente de PROCAMPO y Alianza, obteniendo apenas una décima parte del apoyo per cápita correspondiente a los estados anteriores (ver Figura 4-2).

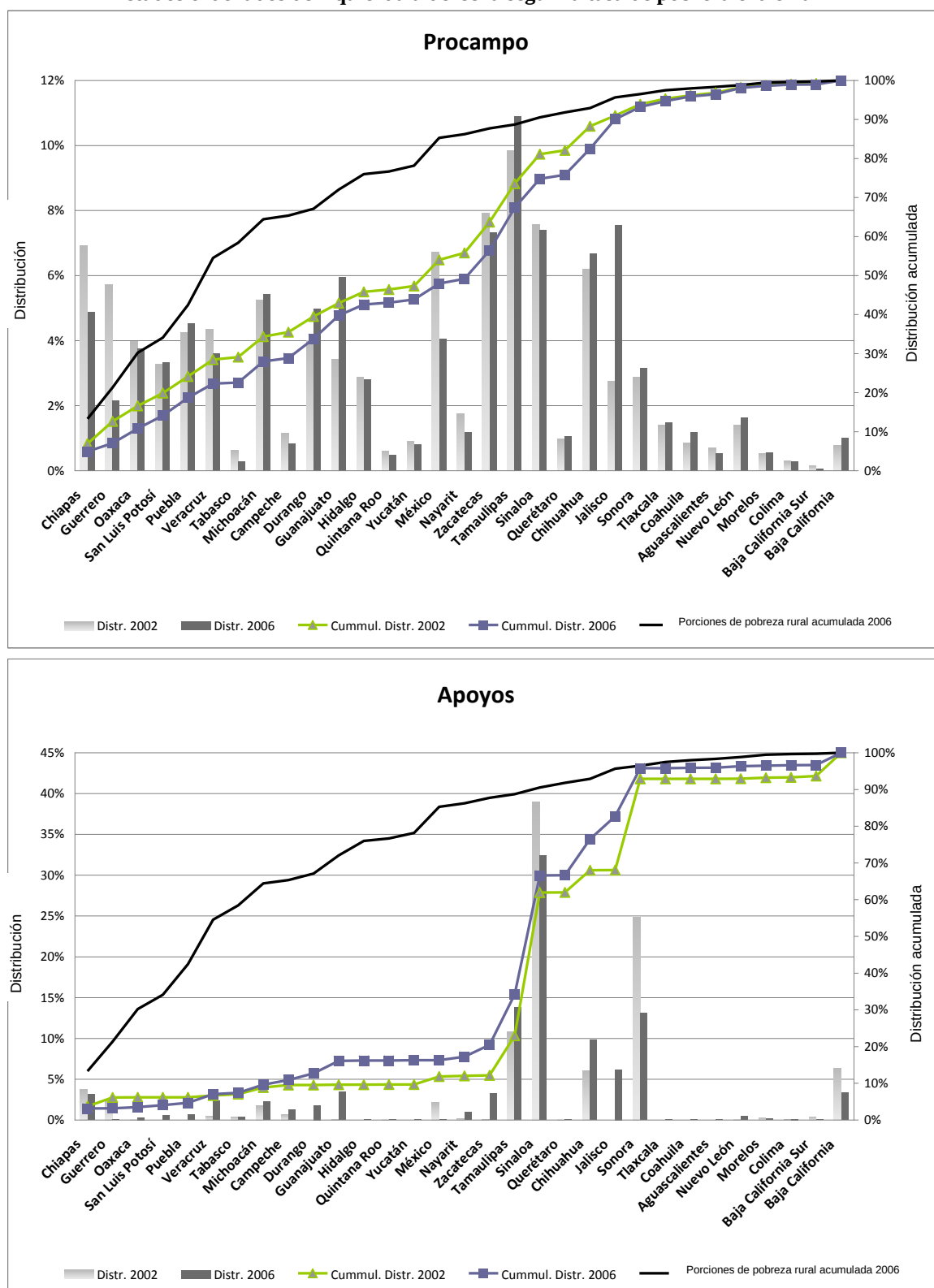
Figura 4-2: Principales programas de GPA (MxP, 2006).
Estados ordenados de izquierda a derecha en forma decreciente según la tasa de pobreza extrema

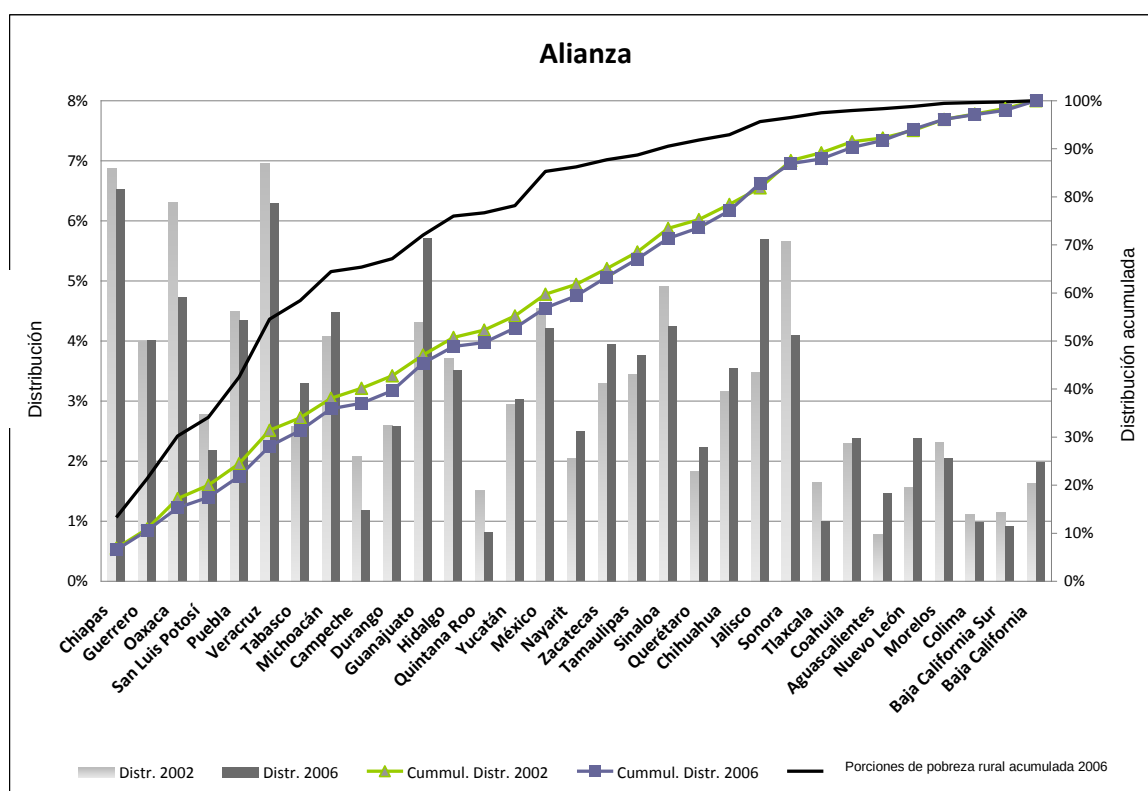


Fuente: Oliver y Santillanes (2008), citado en Scott (2008)

66. **A nivel estatal, Alianza está mejor distribuida que PROCAMPO, que a su vez está mejor distribuido que Apoyos.** Considerando programas individuales, Alianza es el que está mejor distribuido a nivel estatal, con 28 por ciento de las transferencias destinadas a los cinco estados más pobres, seguido de PROCAMPO, con 22 por ciento. La distribución de Apoyos es altamente regresiva, ya que los tres estados más pobres reciben sólo el 7 por ciento (ver Figura 4-3).

Figura 4-3: Distribución de los tres programas agrícolas principales (%; 2002, 2006).
Estados ordenados de izquierda a derecha según la tasa de pobreza extrema

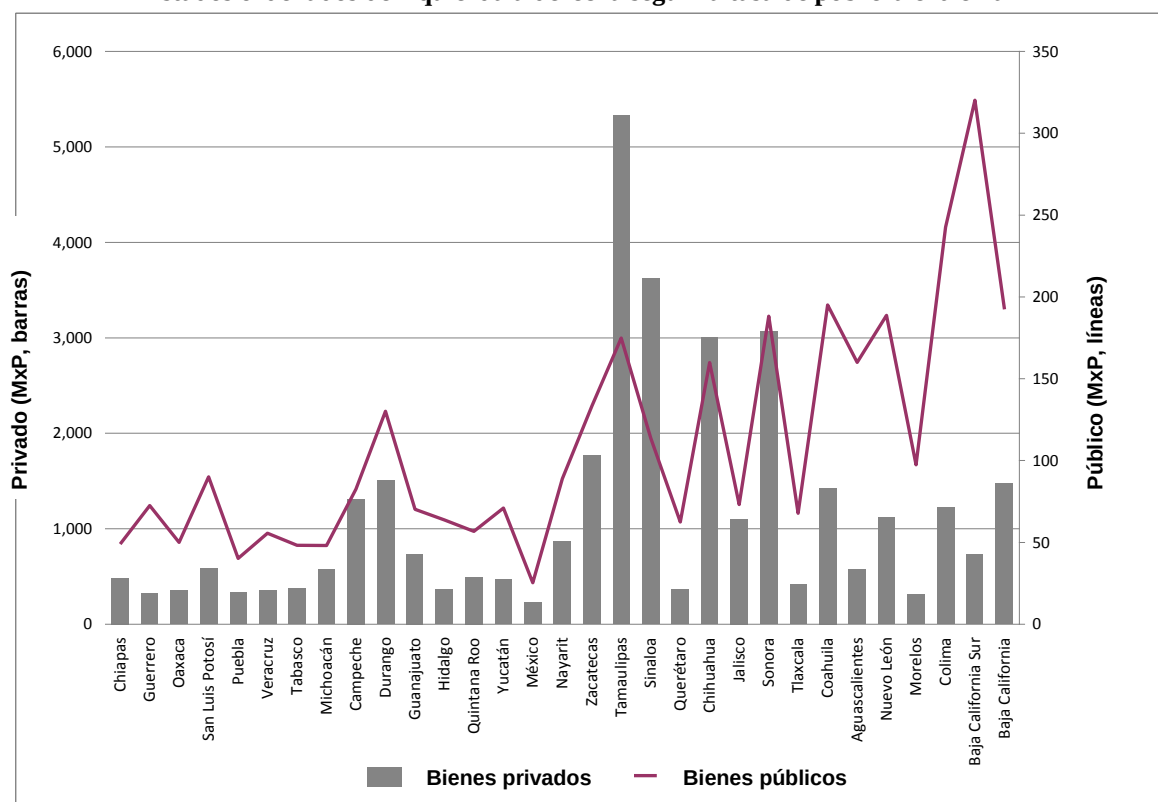




Fuente: Scott (2008), calculado con base en Oliver y Santillanes (2008) y Banco Mundial (2004a).

67. **Los gastos a nivel estatal tanto en bienes públicos como privados se distribuyen regresivamente.** Es interesante que los gastos en bienes públicos se distribuyen de manera más regresiva que los gastos en bienes privados, con beneficios per cápita más altos en la mitad superior de la distribución (Figura 4-4). Los gastos en bienes privados se concentran en los grandes estados agrícolas, Tamaulipas, Sinaloa, Chihuahua y Sonora, y reflejan la concentración de Apoyos y de los subsidios al diesel y a la electricidad (*tarifa 9*).

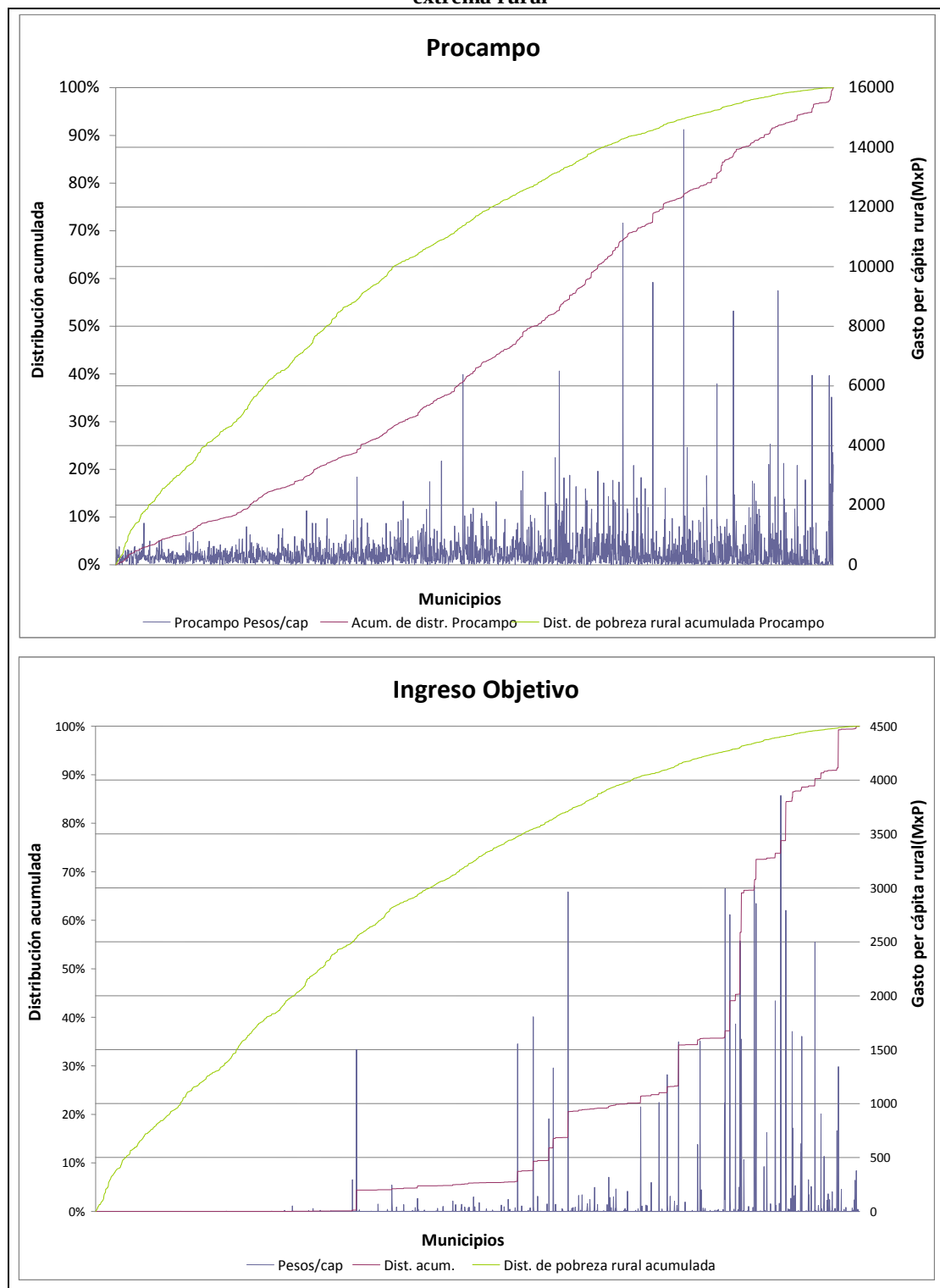
Figura 4-4: Gasto per cápita en bienes públicos y privados en GPA (MxP, 2006)
Estados ordenados de izquierda a derecha según la tasa de pobreza extrema



Fuente: Scott (2008). Basado en datos de Oliver y Santillanes (2008).

68. **Los resultados a nivel municipal para PROCAMPO e Ingreso Objetivo confirman la distribución geográfica regresiva del GPA.** Es posible analizar la distribución a nivel municipal con el uso de datos administrativos para dos programas principales, PROCAMPO e Ingreso Objetivo, ordenando los municipios según sus tasas de pobreza rural extrema. Ambos programas se distribuyen de manera regresiva, pero principalmente Ingreso Objetivo, ya que asigna altos pagos per cápita a una pequeña fracción de municipios y ningún pago al resto. En comparación, los beneficios de PROCAMPO se distribuyen densamente y de forma más general. La Figura 4-5 muestra que el 70 por ciento de los municipios más pobres reciben 40 por ciento de las transferencias de PROCAMPO, y menos del 6 por ciento de las transferencias de Ingreso Objetivo, que además se concentran en pocos municipios, de forma que la gran mayoría de la mitad de los municipios más pobres (y todos aquellos que se encuentran en el tercio más bajo) no reciben ninguna transferencia de Ingreso Objetivo.

Figura 4-5: Promedio per cápita rural de transferencias de PROCAMPO e Ingreso Objetivo por municipio (MxP, 2005-6)
Municipios ordenados de izquierda a derecha en orden decreciente según la tasa de pobreza extrema rural



Fuente: base de datos administrativos de ASERCA; medidas de pobreza municipal de CONEVAL.

EVALUACIÓN DE LA EQUIDAD A NIVEL DE LOS PRODUCTORES Y LOS HOGARES

69. Es limitada la disponibilidad de bases de datos de familias y productores con información tanto de programas de apoyo agrícola como de indicadores de

riqueza o bienestar de la familia o el productor, que permitan realizar un análisis de su distribución. Utilizamos tres fuentes de datos, que son complementarias pero no estrictamente comparables entre sí: (i) encuestas de presupuestos de hogares que incluyen transferencias de programas de DAR (ENIGH 2004, 2006; ENNVIIH 2002), (ii) encuestas de evaluación de programas específicos (Alianza, Oportunidades), y (iii) datos administrativos de los programas (PROCAMPO, Ingreso Objetivo).⁴⁸ La distribución de los beneficios se analiza utilizando dos tipos de ordenamiento según la fuente de datos. En el caso de los datos administrativos, los productores se ordenan por tamaño de la tierra, que es la única medida de patrimonio/bienestar indicada por estos datos. En el caso de las encuestas de hogares, los beneficios recibidos se analizan por deciles de población, ordenados según el ingreso (actual) per cápita. Los datos de las encuestas de hogares y los datos sobre productores permiten la cobertura de los principales programas de DAR, incluyendo los principales programas de apoyo agrícola y de programas sociales rurales como Oportunidades y el Programa de Empleo Temporal, así como de varios otros programas menores de desarrollo rural. Utilizamos la distribución de tierras de riego como indicador de la distribución de subsidios hidrológicos, hidroagrícolas y a la electricidad (*tarifa 9*), con lo que los programas de apoyo agrícola cubiertos en este análisis representan el 75 por ciento del GPA.

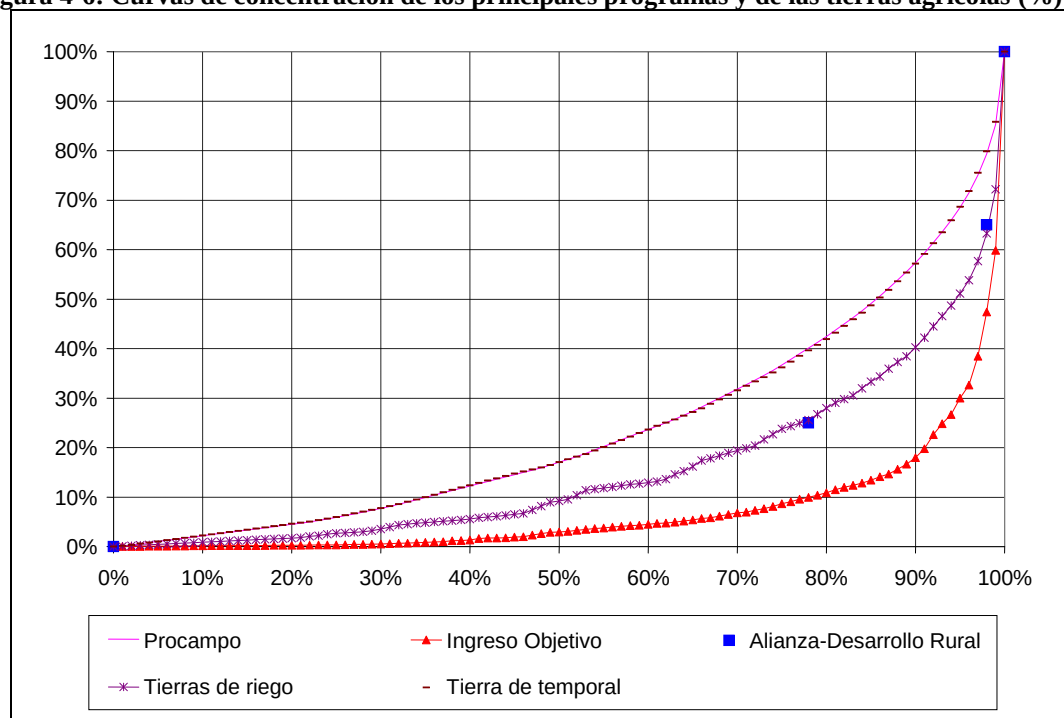
70. **Los principales programas agrícolas son altamente regresivos.** Para comparar los principales programas de GPA, la Figura 4-6 muestra curvas de concentración derivadas de los datos administrativos de PROCAMPO, Ingreso Objetivo y el Programa de Desarrollo Rural (PDR) de Alianza.⁴⁹ Con fines de comparación, se muestra también la distribución de tierras de temporal y tierras de riego. Existe una concentración extrema de los beneficios de todos los programas. El decil de productores más pobres (en términos de tierras) recibe de Ingreso Objetivo la décima parte de un uno por ciento, y fracciones igualmente insignificantes de los otros programas. En el otro extremo de la distribución, el decil de productores más ricos recibe los siguientes porcentajes de transferencias: (i) 45 por ciento de PROCAMPO, (ii) 55 por ciento del PDR de Alianza⁵⁰, (iii) 60 por ciento de los subsidios a energía e hidrológicos (aproximados por las tierras de riego), y (iv) 80 por ciento de Ingreso Objetivo.

⁴⁸ Las encuestas de hogares tienen una ventaja importante por ser representativas a nivel nacional e incluyen datos de alta calidad sobre ingresos y otras medidas de bienestar familiar, pero el tamaño de la muestra no está diseñado para captar con precisión programas específicos de transferencia, especialmente cuando éstas tienen cobertura limitada o concentran gran parte de sus beneficios en una proporción relativamente pequeña de productores. Las otras dos fuentes están diseñadas para captar con precisión a los beneficiarios de los programas y las transferencias, pero no son representativas a nivel nacional y, por lo general, no tienen datos o sólo tienen datos limitados del ingreso familiar. Por tanto, los resultados obtenidos a partir del análisis de las tres fuentes deben interpretarse cuidadosamente y de manera complementaria.

⁴⁹ La curva para el PDR de Alianza proviene del Banco Mundial (2006a).

⁵⁰ El PDR tiene el objetivo de llegar a grupos de bajos ingresos mediante criterios explícitos de focalización. Sin embargo, los datos de las evaluaciones de Alianza revelan un incumplimiento de estos criterios. Las reglas del programa requieren que por lo menos 70% de sus recursos sean asignados a localidades de marginalidad Muy Alta o Alta (definidas a partir del índice de marginalidad de la CONAPO), pero en 2004 sólo el 32% de los gastos del PDR se aplicaron en estas localidades y menos del 2% en localidades de marginalidad Muy Alta.

Figura 4-6: Curvas de concentración de los principales programas y de las tierras agrícolas (%)

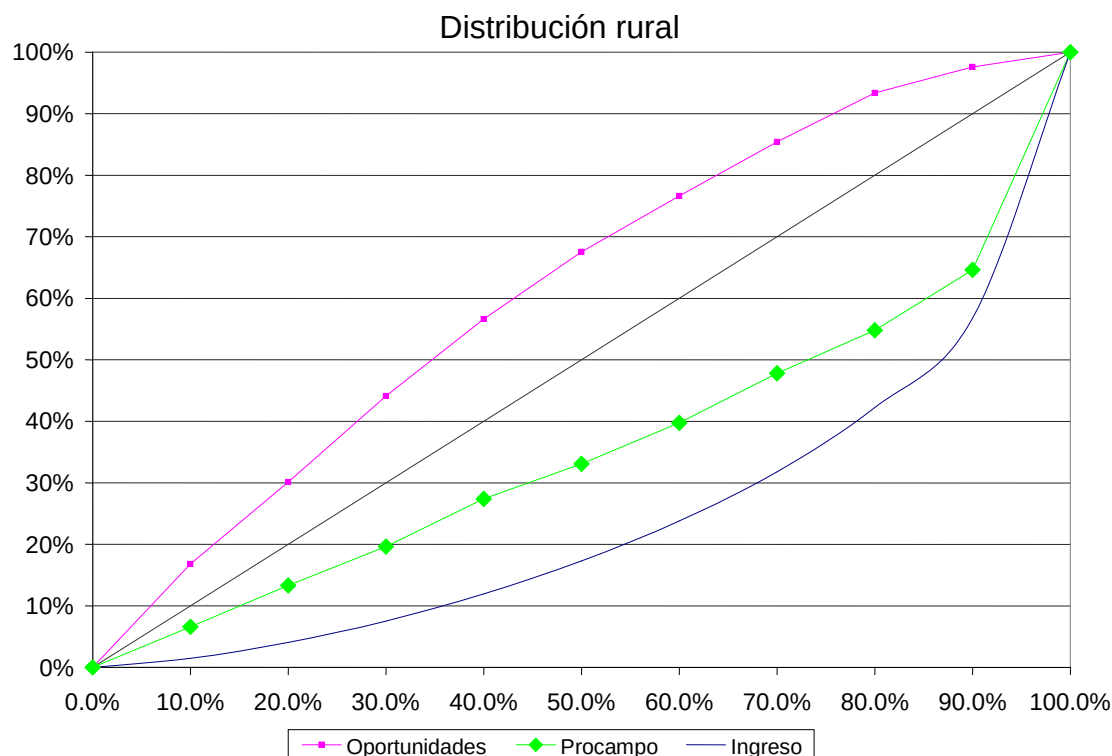


Fuente: Scott (2008), a partir de datos administrativos de ASERCA, FAO (2005) y el Banco Mundial (2006).

71. **PROCAMPO contrasta con Oportunidades.** En la Figura 4-7 se compara la distribución de los beneficios de PROCAMPO y Oportunidades utilizando datos de la ENIGH.⁵¹ El contraste entre Oportunidades y PROCAMPO es evidente cuando se observan las curvas de concentración en el espacio de los ingresos. Si bien ambos programas son más progresivos que la distribución del ingreso, Oportunidades es altamente progresivo (a favor de los pobres) mientras que PROCAMPO es regresivo.

⁵¹ La distribución de los beneficios de PROCAMPO varía substancialmente según se usen los datos de la ENIGH o los datos del programa administrativo de ASERCA. Estos últimos arrojan una distribución sustancialmente más regresiva que la obtenida de los datos de la ENIGH. Ello se debe a que, como sucede con casi todas las encuestas de hogares, la ENIGH no capta bien los ingresos de los hogares en la parte superior de la distribución. En vista de ello, en algunas secciones presentamos dos conjuntos de resultados para PROCAMPO, uno utilizando datos de la ENIGH y el otro usando datos de ASERCA.

Figura 4-7: Comparación de las transferencias de PROCAMPO y Oportunidades por Deciles de Población Rural (% , 2006).
Deciles ordenados de izquierda a derecha según el ingreso anterior a la transferencia per cápita

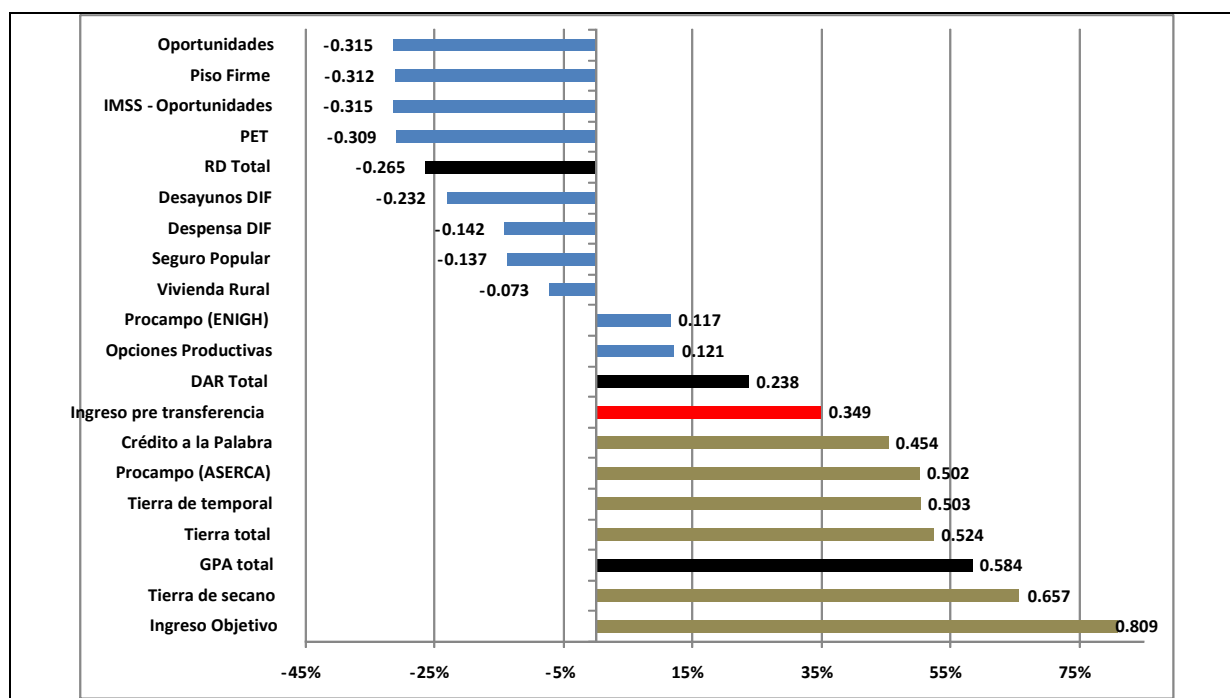


Fuente: Scott (2008). Cálculos basados en datos de la ENIGH 2006.

72. **Los gastos en DAR son un instrumento de redistribución ineficiente, mientras que el GPA no sólo es ineficiente sino que contribuye al aumento de la desigualdad de los ingresos.** Para evaluar el impacto global de los gastos en DAR sobre la distribución del ingreso rural, se han contrastado los programas de GPA con nueve programas de desarrollo social y rural sobre los que hay información en la ENIGH de 2006 y en un “Módulo social” especial comisionado por SEDESOL con la ENIGH de 2004. Para medir la equidad se usan Coeficientes de Concentración (CC).⁵² Como muestra la Figura 4-8, el CC de los gastos en DAR es regresivo en términos absolutos (CC = 0.24), pero progresivo en relación con la distribución del ingreso anterior a la transferencia (CC = 0.35). El GPA es más regresivo (CC = 0.58) que la distribución del ingreso anterior a la transferencia (CC = 0.35), contribuyendo así a empeorar la distribución del ingreso. En contraste, el gasto en desarrollo rural (GDR) es progresivo en términos absolutos (CC = -0.26), con la notable excepción de dos programas productivos de la SEDESOL: Opciones Productivas (CC = 0.12) y Crédito a la Palabra (CC = 0.45).

⁵² El Coeficiente de Concentración (CC) es una forma generalizada del coeficiente de Gini que muestra la concentración de una cierta fuente de ingresos x (en este caso el pago de los programas de DAR) cuando los receptores se clasifican según un índice y (en este caso el ingreso anterior a la transferencia). El CC tiene un rango que va de -1, cuando todas las transferencias las reciben los hogares más pobres a +1, cuando las familias más ricas reciben todas las transferencias, con índice 0 cuando todos los hogares reciben una transferencia igual.

Figura 4-8: Coeficientes de concentración de gastos en DAR, ingresos y tierras (2006)



Fuente: Scott (2008) basados en ENIGH 2006, ENIGH 2004 (Módulo social) y bases de datos de los beneficiarios de ASERCA.

Nota: los datos de 2004 se utilizan para los siguientes programas: Piso Firme, Programa de Empleo Temporal (PET), Desayunos y Despesas DIF, Vivienda Rural, Opciones Productivas, y Crédito a la Palabra.

73. **Existe un fuerte contraste entre las distribuciones del GPA y el GDR.** Bajo ciertos supuestos,⁵³ se construyó la distribución de los gastos totales en DAR y se estimó su incidencia en el ingreso en 2006. Las conclusiones son muy diferente para el GPA y para el GDR. Más de la mitad del GPA se concentra en el decil de las familias/productores más ricos, mientras que el GDR se distribuye de manera progresiva, obteniendo la población rural en condiciones de pobreza extrema (el 20 por ciento más pobre de las familias rurales) un 33 por ciento de las transferencias (Figura 4-9). El GPA es regresivo en relación a la distribución

⁵³ Los supuestos utilizados son las siguientes:

(i) Las transferencias de GDR cuya distribución no pudo estimarse directamente (40 por ciento) se distribuyen en promedio como las que sí se estimaron (60 por ciento). Esto probablemente sobreestima la progresividad del GDR, dado el peso de Oportunidades en las estimaciones.

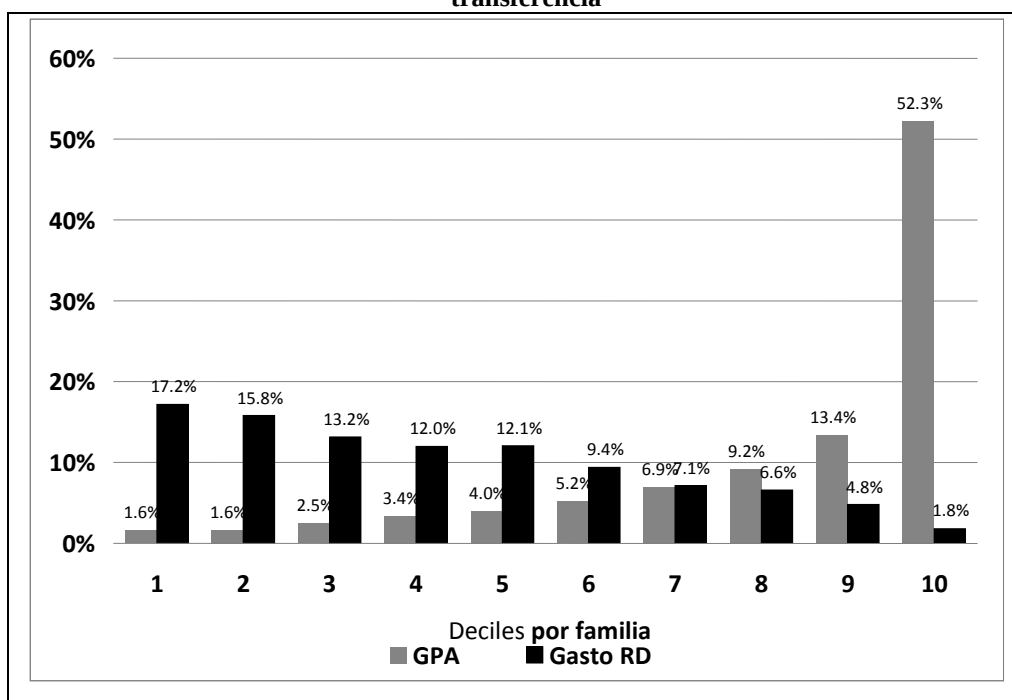
(ii) Los programas de GPA cuya distribución no pudo estimarse (37 por ciento) se supone que se distribuyeron en forma similar a la tierra cultivada total (de temporal y de riego), obtenida de las bases de datos de ASERCA (a excepción de los gastos en electricidad e hidroagrícolas, que se supuso que se distribuyen de forma similar a las tierras de riego). Esto es probablemente un límite inferior a la regresividad del GPA.

(iii) Debido a que, cuando se compara con las Cuentas Nacionales, el ingreso de los hogares en la ENIGH está lejos de ser plenamente reportado, para obtener un cálculo realista de la incidencia de los gastos en DAR, se ajustó el ingreso de los hogares de la ENIGH mediante el factor pertinente (1.87) para darle coherencia con las Cuentas Nacionales. Siendo razonable suponer que la falta de información sobre ingresos en México es mayor en la parte superior que en la inferior de la distribución, se presentan tanto los estimados ajustados como los no ajustados.

del ingreso anterior a la transferencia, por lo que su incidencia aumenta la desigualdad de los ingresos rurales.

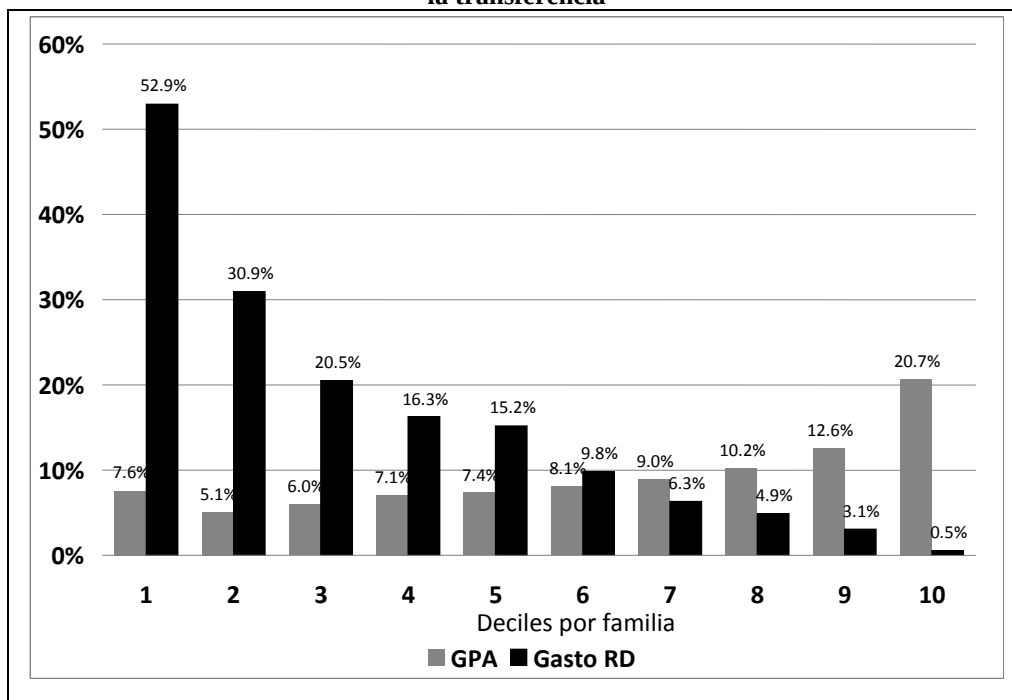
74. **Los resultados muestran una distribución plana del DAR para el 70 por ciento más pobre y un marcado aumento para el 10 por ciento más rico, debido sobre todo al GPA.** El 10 por ciento más rico recibe más de la mitad del GPA total, pero menos del 2 por ciento del GDR total (Figura 4-9). Las transferencias totales de GPA representan 20.7 por ciento del ingreso ajustado promedio del decil más rico (casi 40 por ciento del ingreso no ajustado), pero sólo el 7.6 por ciento del de los más pobres (14 por ciento no ajustado) (Figura 4-10). Por otra parte, en los deciles más pobres, el GDR total añade un 53 por ciento (casi 100 por ciento no ajustado) al ingreso anterior a la transferencia, pero casi no añade nada al ingreso del decil más alto. Para resumir, la distribución del gasto público en DAR es plana para el 70 por ciento más pobre, con menos de MxP 500 per cápita por mes, pero aumenta mucho en el décimo decil, en el que las familias rurales obtienen en promedio más de MxP 3,000 per cápita al mes (Figura 4-11).

Figura 4-9: Distribución estimada del GPA y GDR (% , 2006)
Deciles de familias rurales ordenadas de izquierda a derecha según el ingreso per cápita anterior a la transferencia



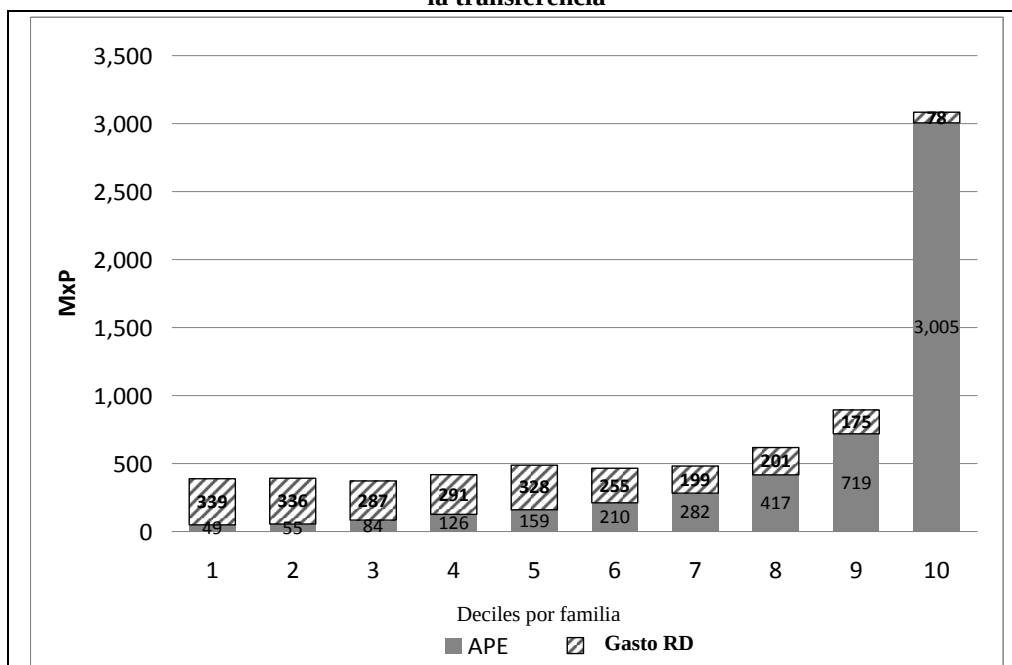
Fuente: Scott (2008), basado en ENIGH 2006.

Figura 4-10: Incidencia estimada del GPA y el GDR en el ingreso familiar rural (valor de las transferencias como % del ingreso anterior a la transferencia, 2006)
Deciles de familias rurales ordenados de izquierda a derecha según el ingreso per cápita anterior a la transferencia



Fuente: Scott (2008), usando ENIGH 2006.

Figura 4-11: Transferencia mensual promedio estimada per cápita de GPA y GDR a familias rurales (MxP, 2006)
Deciles de familias rurales ordenados de izquierda a derecha según el ingreso per cápita anterior a la transferencia



Fuente: Scott (2008), con base en ENIGH 2006.

75. **El GPA anula cerca de la mitad del impacto de la redistribución del GDR.**
El efecto del GPA en el coeficiente de Gini rural es *aumentarlo* 6.7 por ciento (11.5 con ingreso no ajustado), mientras que el GDR lo *disminuye* 14 por ciento

(24.8 por ciento no ajustado), con una reducción neta del 6.5 por ciento asociada a los gastos totales en DAR (ver Tabla 4-1). Dicho de otro modo, la naturaleza regresiva del GPA es tan grande que anula cerca de la mitad del impacto de la redistribución del GDR sobre la desigualdad, medida con el coeficiente de Gini.

Tabla 4-1: Efectos redistributivos del GPA y del gasto en DAR

Efectos redistributivos de los gastos en DAR									
Deciles de Hogares	Distribución						Incidencia de transferencia		
	Transferencias		Ingreso anterior a la transferencia	Ingreso después de la transferencia					
	GPA	GDR		+ GPA	+ GDR	+ GPA & GDR	GPA	GDR	Total
Ingreso no ajustado (Millones de MxP)	108,572	76,925	467,957						
1	1.6%	17.2%	2.9%	2.7%	4.9%	4.4%	14.2%	99.0%	113.2%
2	1.6%	15.8%	4.4%	3.9%	6.0%	5.3%	9.5%	57.9%	67.4%
3	2.5%	13.2%	5.5%	5.0%	6.6%	5.9%	11.2%	38.3%	49.5%
4	3.4%	12.0%	6.5%	6.0%	7.3%	6.7%	13.2%	30.4%	43.7%
5	4.0%	12.1%	7.1%	6.6%	7.8%	7.2%	13.8%	28.4%	42.2%
6	5.2%	9.4%	8.5%	8.0%	8.7%	8.2%	15.1%	18.4%	33.5%
7	6.9%	7.1%	10.0%	9.5%	9.6%	9.2%	16.8%	11.8%	28.6%
8	9.2%	6.6%	11.6%	11.2%	10.9%	10.6%	19.1%	9.2%	28.3%
9	13.4%	4.8%	13.7%	13.8%	12.5%	12.7%	23.6%	5.8%	29.3%
10	52.3%	1.8%	29.7%	33.5%	25.8%	29.7%	38.7%	1.0%	39.7%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	23.2%	16.4%	39.6%
Gini	0.5839	-0.2652	0.3486	0.3887	0.2620	0.3118			
Cambio en Gini				11.5%	-24.8%	-10.6%			
Ingreso ajustado (Millones de MP)			875,291						
1			2.9%	2.7%	4.0%	3.8%	7.6%	52.9%	60.5%
2			4.4%	4.1%	5.3%	5.0%	5.1%	30.9%	36.0%
3			5.5%	5.2%	6.1%	5.8%	6.0%	20.5%	26.5%
4			6.5%	6.2%	7.0%	6.6%	7.1%	16.3%	23.3%
5			7.1%	6.8%	7.5%	7.2%	7.4%	15.2%	22.6%
6			8.5%	8.2%	8.6%	8.3%	8.1%	9.8%	17.9%
7			10.0%	9.7%	9.8%	9.5%	9.0%	6.3%	15.3%
8			11.6%	11.4%	11.2%	11.0%	10.2%	4.9%	15.1%
9			13.7%	13.7%	13.0%	13.1%	12.6%	3.1%	15.7%
10			29.7%	31.9%	27.5%	29.7%	20.7%	0.5%	21.2%
Total							12.4%	8.8%	21.2%
Gini			0.3486	0.3721	0.2990	0.3259			
Cambio en Gini				6.7%	-14.2%	-6.5%			

Fuente: Scott (2008)

Nota: GDR = Gasto en Desarrollo Rural

5. S&E Y ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LOS PROGRAMAS DE DAR

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

76. **El sistema de Seguimiento y Evaluación (S&E) en México ha sufrido importantes cambios en el marco jurídico e institucional desde finales de los noventa.** En la década de los setenta y ochenta, las evaluaciones, cuando las había, eran hechas por departamentos internos de los propios programas, con limitada transparencia y asunción de responsabilidades. En 1997, el programa Progreso/Oportunidades puso en marcha su conocido sistema de S&E utilizando datos de panel multianuales y rigurosos métodos experimentales o cuasiexperimentales.⁵⁴ En 2000, las evaluaciones anuales se hicieron obligatorias para todos los programas focalizados incluidos en la Ley de Presupuesto Federal de 2000. En 2001 la legislación presupuestaria y fiscal hizo obligatorio el análisis fiscal y de la incidencia de gastos para todo el gasto público. Las evaluaciones deben presentarse al Congreso como parte del proceso presupuestario federal anual. En 2005, la Ley General de Desarrollo Social creó el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) con el doble mandato de generar medidas oficiales de pobreza y coordinar las evaluaciones de todos los programas de desarrollo social, incluyendo los programas focalizados de desarrollo social rural.⁵⁵ En 2006, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria hizo obligatoria la evaluación de los presupuestos con base en resultados y un sistema de evaluación de desempeño para todos los programas de gasto federal. El Marco Lógico fue la metodología adoptada para generar los indicadores de desempeño necesarios. En 2007, el CONEVAL emitió los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública General, y en mayo de 2008, mediante una reforma constitucional, se extendió la elaboración de presupuestos y el sistema de evaluación de desempeño con base en resultados a programas gubernamentales locales (estatales y municipales) .
77. **Para organizar el trabajo de evaluación, cada año se establecen programas de evaluación anual, que indican cuáles son los programas que serán**

⁵⁴ La credibilidad de los buenos resultados del programa y su reconocimiento internacional son un factor importante para explicar la supervivencia política del programa a dos cambios de administración política, que incluyó un cambio de partido en el poder, e incluso un cambio de régimen político (de un régimen de partido único a otro de alternancia).

⁵⁵ El CONEVAL es una entidad pública federal descentralizada adscrita a la SEDESOL. Sus funciones incluyen el establecimiento de metodologías de S&E e indicadores de desempeño, la disseminación de los resultados de las evaluaciones y la identificación de áreas de intervención prioritarias, estableciendo criterios para la medición de la pobreza y haciendo recomendaciones al gobierno relativas al S&E de los programas sociales y a la medición de la pobreza. La SEDESOL preside el CONEVAL, que está integrado por seis expertos de reconocido prestigio y un secretario técnico. El trabajo de evaluación es coordinado conjuntamente por el CONEVAL, la SHCP y la SFP, que integran el “Sistema de Evaluación”.

evaluados y qué tipo de evaluación se llevará a cabo.⁵⁶ Fueron establecidos programas anuales para 2007 y 2008, según los cuales en 2007 y 2008 debían entregarse al Congreso 130 y 202 evaluaciones respectivamente. Se trata, sin embargo, en su mayoría de evaluaciones básicas de “consistencia y resultados”, que a menudo carecen de profundidad suficiente; sólo tres fueron evaluaciones de impacto en 2007 y seis en 2008.

78. **Es notable el rápido desarrollo del marco institucional de S&E desde finales de los noventa y en especial desde 2006, pero la implementación de este ambicioso marco enfrenta desafíos prácticos, en especial en los programas de DAR.** Las evaluaciones anuales han sido limitadas y heterogéneas en calidad, profundidad objetividad y comparabilidad. Esto es particularmente cierto para los programas de áreas rurales donde los beneficiarios están dispersos. Las limitaciones provienen en parte de problemas de oferta, debidos al limitado número de consultores y expertos calificados capaces de conducir evaluaciones de calidad, y en parte de problemas de demanda, debidos a los limitados recursos disponibles por el CONEVAL, la SHCP, la Secretaría de Función Pública (SFP) y el Congreso para regular y procesar el creciente número de evaluaciones. Asimismo, si bien la metodología de Marco Lógico adoptada es en principio un método simple y fácil de replicar para lograr congruencia entre los instrumentos y los objetivos de los programas, la aplicación consistente de este método puede ser difícil de alcanzar en la práctica. El método del Marco Lógico debe usarse como un mínimo común denominador para el sistema de S&E, a ser complementado con métodos de evaluación más sustantivos.
79. **La evaluación de programas agrícolas es particularmente complicada por varias razones.** Primero, por lo general estos programas son “a la demanda” y, por lo tanto, no se conocen de antemano a los beneficiarios efectivos. Segundo, presentan retos complejos de medición (de insumos, producción, precios y activos relacionados con la agricultura), que requieren encuestas especializadas sobre las explotaciones agrícolas. Tercero, los resultados varían entre las explotaciones según las condiciones agroecológicas y factores tales como clima y disponibilidad del agua, lo que hace difícil seleccionar grupos de control y comparar resultados. Finalmente, los beneficiarios están dispersos y es costoso localizarlos. Debido a estos retos, no hay disponibles metodologías especializadas para evaluar el impacto de estos programas, más allá de los principios y métodos generales de evaluación. Esta es un área en la que se necesita urgentemente aumentar la investigación metodológica y la experimentación.
80. **La disponibilidad limitada de personal capacitado y con experiencia en S&E obstaculiza la implementación y la supervisión de un buen sistema de S&E.** Hay escasez de expertos bien capacitados en S&E en las universidades y compañías consultoras en México para llevar a cabo las evaluaciones, así como en las instituciones contratantes (secretarías y agencias) para actuar como contrapartes en las evaluaciones y supervisar la calidad.

⁵⁶ Se consideran varios tipos de evaluaciones del programa en los Lineamientos: consistencia y resultados, indicadores, procesos, impacto y aspectos *ad hoc*. Asimismo, también existen evaluaciones estratégicas relacionadas con los aspectos de las políticas, institucionales o estratégicos de los programas o grupos de ellos, y los programas nuevos deben pasar una evaluación de diseño en el primer año.

81. **Los programas de DAR son monitoreados y evaluados sólo a nivel de programa y no a nivel del PEC, lo que no permite examinar el avance del desarrollo rural en su conjunto.** Más allá de ofrecer un mínimo de consistencia entre las evaluaciones, el nuevo marco de S&E examina los resultados a nivel de programa sin proporcionar una perspectiva más amplia que incluya los vínculos, complementariedades y sinergias entre los mismos. No hay una institución de evaluación técnica autónoma para los programas de DAR que analice toda la cartera de DAR, comparable con la función del CONEVAL para el desarrollo social, aunque incluso en relación a esta última, falta todavía por instituir en la CONEVAL una metodología de evaluación capaz de convertir la creciente ola de evaluaciones individuales en una evaluación integral del gasto social.
82. **No hay en la actualidad un sistema de información y una base de datos unificada para los programas de DAR , o incluso de distintos programas de apoyo agrícola, que permita conocer y coordinar la asignación de recursos a nivel de beneficiario.** Al contrario, cada programa (incluso dentro de la SAGARPA) tiene su propia base de datos de beneficiarios sin que a menudo sea posible vincularlos. Esto dificulta el análisis de impactos agregados, la identificación de sobreposiciones y el rastreo de los recursos totales recibidos por productores individuales de distintos programas, necesario para poder establecer límites a las transferencias totales de GPA y para identificar desigualdades horizontales y verticales en las mismas. Un sistema unificado permitiría el propósito más ambicioso de focalizar paquetes de apoyo complementarios según las características socioeconómicas específicas y el potencial productivo de los productores. En la actualidad, sólo unos cuantos programas, principalmente Oportunidades, tienen bases de datos adecuadas de los beneficiarios. SEDESOL inició durante la administración anterior un proyecto ambicioso para construir una base de datos unificada de los principales programas sociales.⁵⁷ Recientemente se inició un proyecto de asistencia técnica del BID a la unidad ASERCA de SAGARPA para construir un sistema de este tipo para los programas de apoyo agrícola, así como para diseñar un Marco Lógico mejorado para PROCAMPO.⁵⁸
83. **La implementación de evaluaciones anuales es costosa y en la mayoría de los casos innecesaria.** Actualmente, las evaluaciones externas de los programas focalizados se llevan a cabo anualmente. Esto es costoso y en la mayoría de los casos innecesario, debido a pocos cambios en los programas de un año a otro. El resultado es que la calidad sufre, se instaura una “fatiga de evaluación” y los administradores de los programas tienden a no considerar suficientemente los resultados de las evaluaciones en la toma de decisiones. Sería preferible tener menos evaluaciones de mejor calidad y mayor pertinencia. Asimismo, en lugar de cubrir todos los aspectos del programa, las evaluaciones podrían cubrir con profundidad aspectos específicos en años separados. Al parecer, el nuevo marco de evaluación de CONEVAL permite estos ajustes.

⁵⁷ Esto se ha visto dificultado por la incapacidad de construir un sistema de número de identificación funcional para la población mexicana. Se creó con este propósito la Clave Única de Registro de la Población, pero en la actualidad contiene múltiples registros.

⁵⁸ En marzo de 2008 se aprobó el programa “Mejora de los Sistemas y Procedimientos Operativos de PROCAMPO”. Se trata de un proyecto de asistencia técnica con una financiación del BID de US\$100,000 y una contraparte de la SAGARPA de US\$25,000.

84. **El vínculo más débil y crítico en el marco de S&E es la insuficiente retroalimentación de los resultados de las evaluaciones sobre la toma de decisiones administrativas y presupuestarias.** Hasta el sistema más complejo y funcional de S&E se vuelve irrelevante si en el momento de elaborar políticas no existen mecanismos eficaces para traducir sus resultados en decisiones administrativas y presupuestarias efectivas, desde reformas en las políticas hasta cambios en el comportamiento de los proveedores finales de servicios en respuesta a los mecanismos de incentivos y de asunción de responsabilidades. Hay hasta ahora poca evidencia de que los poderes ejecutivo o legislativo hayan utilizado las evaluaciones anuales de los programas de DAR o el análisis del efecto distributivo global del sistema de ingresos y gastos públicos en decisiones presupuestarias. Se crea así un espacio para interferencias políticas al decidir el programa de gasto público. Una forma posible de retroalimentación consiste en que las evaluaciones vayan seguidas del estableciendo de un plan de acción para que los administradores del programa evaluado encaren los problemas identificados en las mismas. El plan sería acordado entre los evaluadores, los administradores del programa y representantes del sistema de evaluación. Sería necesario monitorear el cumplimiento de las acciones acordadas en el plan.

ASPECTOS INSTITUCIONALES

85. En esta sección se examinan algunos aspectos institucionales particulares que cubren en forma sucinta dos amplios temas: (i) las circunstancias de economía política en que se lleva a cabo la elaboración de políticas de DAR, y (ii) los retos encontrados en la implementación de los programas de DAR.⁵⁹
86. **Un asunto crucial de economía política es la presión de “cazadores de rentas” y grupos de interés para influir en los programas y su diseño.** Esta presión ha estado detrás de la creación o extensión de algunos programas en México, así como en otros países, incluso en países de altos ingresos, y resistirse a ella puede ser difícil. Una razón es que las políticas de DAR son vistas por algunos sectores como una esfera de entrega de recursos y no cómo instrumentos económicos para mejorar la distribución y el crecimiento.⁶⁰ Congruente con ello es una visión de los programas de DAR, como un costo necesario para conservar la tranquilidad social en el campo, objeto de ajuste según la negociación social o la presión electoral. En las últimas décadas, sin embargo, el sistema de administración pública y política en México ha ido tomando una orientación cada vez más técnica y racional por lo que las visiones antes mencionadas van retrocediendo rápidamente. El momento actual parece particularmente adecuado para acelerar esta transición. Tal como se indica en el Capítulo 6, la formulación de una estrategia nacional de DAR y la creación de un sistema de planificación del gasto en DAR podrían ser los impulsores de una posición más fuerte con respecto al tipo de presiones descritas. El fortalecimiento de la función de S&E del CONEVAL sería también favorable.

⁵⁹ Para un más análisis más detallado e información sobre algunos casos, ver Banco Mundial 2005b sobre el primer tema y Banco Mundial 2006a en el segundo.

⁶⁰ Esta tendencia no es única en México. A menudo también se observa en otros países, tanto emergentes como desarrollados, donde los programas agrícolas están con frecuencia exentos del escrutinio y evaluación usuales en los programas con financiamiento público.

87. **Un tema relacionado es la relación a menudo tensa entre los poderes ejecutivo y legislativo en la elaboración de las políticas de DAR y la fijación de las asignaciones presupuestarias.** Una mayor interacción entre el Ejecutivo y el (fuerte) lobby rural en el Congreso, en particular --pero no sólo-- durante el proceso de elaboración del presupuesto, mejoraría las oportunidades de tener un marco político de DAR más racional.
88. **Otro tema de economía política es la relación entre los gobiernos federal y estatales en las políticas de DAR.** Con algunas excepciones (principalmente Alianza y FAIS-FISM --Fondo para la Infraestructura Social Municipal), los programas y gastos de DAR están plenamente centralizados. El diseño de los programas, su financiamiento y las reglas de operación corresponden al nivel federal.⁶¹ Bajo estas circunstancias, debido a que los gobiernos estatales no tienen control sobre la agenda rural en sus estados, no asimilan los costos y beneficios políticos y económicos de las acciones, éxitos y fracasos del DAR. Existe una situación ambigua en la que ni el gobierno federal ni el estatal se sienten plenamente responsables de los resultados del DAR. Los gobiernos estatales no están necesariamente descontentos con esto puesto que, de ser necesario, ello les permite culpar a la federación de las deficiencias de los programas y les evita tomar decisiones fuertes y quizá impopulares con respecto a la asignación de fondos escasos. Esto lleva hacia un equilibrio político de bajo nivel, sobre todo si se considera que los gobiernos estatales tendrían claras ventajas para diseñar y ejecutar muchas acciones de DAR. En el Capítulo 6 se hacen algunas propuestas en relación a esto.
89. **La implementación es importante, y es particularmente compleja en los programas orientados a la producción.** La manera en que se aplican los programas es tan importante como su diseño. Los desafíos de la implementación pueden poner en riesgo, e incluso revertir, el logro de los objetivos.⁶² Los retos son particularmente graves en los programas orientados a la producción, en comparación con los programas de infraestructura o de transferencia de efectivo. Ello se debe a que, para lograr una buena implementación, los programas orientados a la producción requieren una perspectiva de mediano a largo plazo, un tipo particular de sinergia entre los operadores del programa a nivel de base y la entidad responsable, una participación de alta calidad de los beneficiarios y un fuerte presupuesto para gastos recurrentes. En esencia, estos programas tienen que ver sobre todo con bienes privados, lo que hace la convergencia pública-privada sumamente importante.⁶³ Las condiciones anteriores son difíciles de lograr y, por tanto, es un fuerte desafío implementar adecuadamente estos programas. A continuación se enfatizan varios aspectos de los retos operativos.
90. **Circunstancias políticas y administrativas de tipo macro pueden dificultar la implementación.** Una de estas circunstancias es el sistema electoral de tres

⁶¹ Ver Banco Mundial (2006a) para un análisis sobre la descentralización de los programas rurales en México.

⁶² Para un análisis de los desafíos de la implementación de programas de desarrollo rural en México, puede consultarse Banco Mundial, 2005b, Estudio de Pobreza Rural, Capítulo 6. Para el caso del Programa de Desarrollo Rural de Alianza, puede consultarse Banco Mundial 2006a, Estudio de Descentralización Rural, Capítulo 3.

⁶³ Un análisis que ilustra bien este tema, basado en el caso de los programas públicos en el estado de Ceará en Brasil, es el de Judith Tendler (1997).

años sin reelección de las autoridades municipales, que obstaculiza su participación en esfuerzos de mediano y largo plazo, tales como el DAR. Otra circunstancia es el sistema presupuestario anual que existe en México, que no favorece la continuidad de visión que requiere el DAR, y no ayuda a dar seguridad a los beneficiarios con respecto a los beneficios futuros de los programas.

91. **La aplicación del presupuesto se limita a un intervalo de tiempo corto y depende de modalidades de pago diferidas.** En general, la tasa de ejecución del PEC es muy alta. La tasa de ejecución para el último año disponible, 2007, es del 97 por ciento para todo el PEC (Tabla 5-1). Sin embargo, en la práctica, la existencia de normas administrativas y presupuestarias hacen difícil el desembolso de fondos de los programas y, por lo general, limitan el período de desembolso a unos cuantos meses en el año, presionando a los ejecutores de los programas a desembolsar rápidamente durante esos meses.⁶⁴ A primera vista, un examen de las tasas de aplicación trimestrales presenta un patrón de desembolso trimestral equilibrado. (Tabla 5-2).

Tabla 5-1: Presupuesto del PEC de 2007 de la Secretaría

Ramo presupuestario	PEC 2007 (millones de pesos)			
	Aprobado	Modificado	Aplicado	% Aplicado
TOTAL	176,794.4	170,122.6	165,354.4	97%
SEGOB	300.0	300.0	300.0	100%
SRE	71.4	82.8	82.8	100%
SHCP	8,291.9	8,100.2	7,534.5	93%
SAGARPA	58,536.9	57,677.4	56,519.4	98%
SCT	2,857.8	2,857.7	1,707.5	60%
SE	838.5	837.3	837.2	100%
SEP	23,686.8	24,592.0	23,220.0	94%
SSA	15,940.5	10,752.0	10,752.0	100%
STPS	66.9	66.6	66.6	100%
SER	4,779.8	4,701.4	4,701.4	100%
SEMARNAT	14,289.8	13,026.1	12,551.1	96%
AP-SS	5,512.9	5,512.9	5,512.9	100%
SEDESOL	16,525.1	16,524.5	16,517.3	100%
SECTUR	76.5	76.5	76.5	100%
PSE	250.0	250.0	250.0	100%
TSA	694.0	689.6	649.6	94%
AP-FED	24,075.6	24,075.6	24,075.6	100%

Fuente: SHCP

⁶⁴ Muchos programas del GPA son muy sensibles a la oportunidad con la que les llegan los recursos a los agricultores, en especial en áreas en que la temporada de lluvias es corta. A menudo las normas operativas y presupuestarias entorpecen la llegada oportuna de los subsidios.

Tabla 5-2: Tasa de ejecución trimestral del PEC de 2007 (millones de MxP)

Trimestre	Asignado	Aplicado (acumulable, incl. CLCs)	% Aplicación (acumulable)
1Q	42,530.70	29,196.80	17.2%
2Q	42,530.70	85,341.60	50.2%
3Q	42,530.70	126,309.20	74.2%
4Q	42,530.70	165,354.40	97.2%
Total	170,122.80	165,354.40	97.2%

Fuente: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.

92. **Los fondos recurrentes para la operación de programas son escasos.** Es meritoria la preocupación de la SHCP para que el dinero de los programas se gaste correctamente, llegando a los beneficiarios finales tanto como sea posible. Debe entenderse, sin embargo, que la escasez de fondos operativos puede poner en riesgo los programas. Es importante que las autoridades presupuestarias reconozcan que los programas orientados a la producción son particularmente costosos si se busca alta calidad. Asimismo, se espera que el costo operativo varíe según el diseño del programa. Por ejemplo, PROCAMPO necesita muy pocos fondos operativos una vez compilado el padrón de beneficiarios, mientras que otros programas como el PDR de Alianza requiere muchos más fondos operativos para una implementación eficaz.
93. **Los sistemas culturales y organizacionales de la administración pública conducen frecuentemente a una implementación deficiente.** Debido a la segmentación de las agencias gubernamentales, a menudo los programas rurales tienen distinta demarcación de regiones geográficas, distintas definiciones, normas y procedimientos para asuntos similares, diferentes tiempos y métodos de desembolso, y crean independientemente sus propias organizaciones de contraparte. Esto hace que la coordinación de programas sea extremadamente difícil. Otro asunto clave es cómo superar la cultura de metas de corto plazo, muy presente en las actividades de los programas de DAR caracterizadas por buscar resultados rápidos con poca visión estratégica. La presión para el desembolso de los fondos de los programas es parte de esto. La búsqueda de resultados rápidos obstaculiza la cooperación entre las agencias y entre éstas y sus clientes, así como la selección de los beneficiarios, resultando en una baja calidad del gasto.
94. **La orientación al cliente y el empoderamiento de los beneficiarios son insuficientes.** Merece la pena subrayar tres temas: (1) una difusión deficiente de los programas, lo que resulta particularmente grave en los programas “a la demanda”; (2) débil responsabilización directa de los operadores en relación a los clientes/beneficiarios y falta de utilización de incentivos basados en la “satisfacción del cliente”; y (3) en algunos casos, un comportamiento oportunista y de “caza de rentas” de los operadores de los programas y los proveedores de servicios.
95. **Hay pocos incentivos para que los operadores de los programas tengan un buen desempeño.** Por lo general, los operadores de programas a nivel de campo, directamente vinculados con los clientes, no reciben un buen sueldo y su conocimiento y experiencia es poco valorada. Esto se refiere no sólo al personal

de las agencias implementadoras, sino también a los proveedores de servicios técnicos privados contratados. La deficiente compensación económica y los bajos incentivos morales de los operadores de base de los programas no son coherentes con la importancia de su función. Algunos de los problemas son: las remuneraciones no están vinculadas al desempeño y la satisfacción del cliente; hay una baja valoración de la función de los operadores y escasa consulta con ellos sobre los asuntos de los programas; hay insuficiente capacitación y difusión de buenas prácticas; no hay evaluaciones sistemáticas de desempeño; y el trabajo en red y la cultura de orientación al cliente son insuficientes.

6. OPCIONES PARA AVANZAR

96. La amplitud del programa de DAR de México representa un esfuerzo fiscal muy importante del gobierno mexicano hacia la población rural. El gasto público promedio per cápita es actualmente similar en los sectores urbano y rural, a diferencia de lo que sucede en muchos países de América Latina, donde persiste un “sesgo urbano” en la asignación del gasto público. El actual programa de DAR es el resultado de los esfuerzos de las reformas de largo alcance comenzadas a finales de la década de los ochenta para modernizar el sector e introducir un entorno de políticas más eficaz e igualitario y menos distorsionador.
97. Las reformas de la política de DAR en México incluyeron muchas características novedosas que marcaron una clara distancia con el pasado. Ellas dieron lugar a algunas medidas que adquirieron reconocimiento internacional como el éxito del programa Oportunidades en la reducción de la pobreza rural, el diseño desacoplado del PROCAMPO, y el fuerte liderazgo mundial del gobierno de México en incorporar las cuestiones del cambio climático dentro del DAR. Este capítulo discute opciones y alternativas para avanzar en el futuro en la mejora del programa de gasto público en DAR de México.
98. El diagnóstico básico de las secciones anteriores identifica varios desafíos en la estructura actual del gasto en DAR:
- Bajo costo-eficiencia, con un alto nivel de gasto en áreas rurales de bajo impacto en el crecimiento, en la adaptación al cambio climático y en la reducción de la pobreza.
 - Objetivos estratégicos y fundamentos imprecisos del DAR.
 - Distorsiones en algunos programas importantes, que hace que los precios pagados o recibidos por particulares difieran de sus valores para la sociedad, desalentando a los productores y consumidores a tomar decisiones económicamente eficientes, lo que en algunos casos da por resultado elementos ambientales negativos.
 - Coordinación deficiente entre los muchos programas de gasto.
 - Gasto globalmente regresivo, en especial en los programas de apoyo agrícola.
 - Limitaciones en el sistema de seguimiento y evaluación del DAR.
 - Restricciones en la implementación.

CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTALES DEL PROGRAMA DE DAR EN MÉXICO

99. **Existen muchos recursos para el DAR en México.** La cantidad de recursos públicos que gasta México en DAR es grande, mucho mayor que en otros países de América Latina y también mucho mayor que en muchos países de la OCDE, en relación con la magnitud del sector agrícola, la población rural y gasto público total (ver capítulo 2). Sin embargo, los resultados han sido menores de lo esperado (ver capítulo 3). De manera que el desafío para México no es la magnitud del gasto en DAR, sino su asignación y calidad. Este debe ser el corazón de la reforma del gasto público rural de México.
100. **Algunos programas de DAR tienen metas contradictorias.** Parece haber poca coherencia entre los objetivos de varios de los programas de apoyo a los agricultores. Por ejemplo, la SAGARPA y CONAGUA tienen programas para mejorar la eficiencia en el uso del agua de riego, mientras que la *tarifa 9* va en la dirección opuesta. De manera similar, el propósito básico de Alianza, Apoyos a la Competitividad de las Ramas Productivas y PROCAMPO Capitaliza es intensificar la producción, la competitividad y la generación de empleo. Ingreso Objetivo contradice en cambio esta meta, pues su principal apoyo va a cultivos que generan poco empleo y no tienen ventaja comparativa. Programas de apoyo a los insumos, tales como los subsidios a la electricidad y al diesel fomentan también patrones de producción que no se basan en ventajas comparativas. México debe solucionar estas inconsistencias en los mensajes e incentivos de política.
101. **Insuficiente suministro de bienes públicos.** La importancia de los bienes públicos en el fomento del desarrollo agrícola está bien establecida (ver Recuadro 2-2). Los bienes públicos deben ser el impulso principal de un programa de GPA orientado a la competitividad. Sin embargo, si consideramos todos los costos fiscales examinados en este estudio (presupuestarios y no presupuestarios), los bienes públicos representan sólo el 24 por ciento del costo de los apoyos directamente relacionados con el desarrollo agrícola – y 43 por ciento de aquellos relacionados con el DAR total. Uno de los aspectos esenciales de la reforma de política agrícola sería reequilibrar los gastos en DAR a favor de los bienes públicos.
102. **Algunos programas de DAR tienen el efecto adverso de fomentar actividades que generan externalidades negativas.** Sería ideal que los programas generaran externalidades positivas. El desafío más obvio es el incentivo para agotar los mantos acuíferos creado por el subsidio de la *tarifa 9* al bombeo de agua subterránea. Otros incluyen incentivos para el uso excesivo de agroquímicos, lo que lleva a la contaminación de los cursos de agua y el cultivo de tierras marginales con la consecuente erosión e incremento del riesgo de inundación en las zonas más bajas. Programas como *tarifa 9* que fomentan el uso excesivo del agua resultan también en una mala adaptación a las condiciones futuras que probablemente sean más secas, ya que se espera que México experimente una disminución en la escorrentías de 10 a 20 por ciento a nivel nacional y hasta 40 por ciento en los humedales de la Costa del Golfo.⁶⁵ Se sabe

⁶⁵ Disminución debida a una menor diferencia entre la precipitación y la evapotranspiración (Banco Mundial 2008b).

también que algunas políticas, en particular los subsidios a la producción de granos, contribuyen a la deforestación.⁶⁶

103. **Reorientar los gastos agrícolas al fomento de actividades que generen externalidades positivas generaría importantes ganancias ambientales.** Algunas áreas del programa ProÁrbol administrado por CONAFOR están ya intentando hacer esto, y se deberían buscar oportunidades para reformular otros programas a lo largo de líneas similares. Estas medidas podrían generar recursos financieros adicionales; por ejemplo, de usuarios locales de agua y de compradores nacionales e internacionales de reducciones de emisiones de carbono.

OPCIONES DE REFORMA DE LAS POLÍTICAS

104. En esta sección se abordan de algunas opciones y sugerencias para reformar los gastos en DAR a la luz del análisis de los capítulos anteriores. Se examina el gasto en DAR como un todo y se presentan las opciones de reestructuración global. El momento actual es particularmente adecuado para estos cambios debido a las oportunidades creadas por el escenario de altos precios agrícolas en el mediano y largo plazo. El estado optimista de los mercados debería hacer ligera la transición y los cambios más aceptables para aquellos que verían disminuir sus subsidios.
105. Para poder decidir entre opciones de política el gobierno precisa tener información sobre las mismas y ponderar sus pros y contras a partir de consideraciones tales como su costo, la secuencia en que deberían introducirse, la dificultad técnica, los riesgos y el impacto. Si bien algunas opciones prometen mayores beneficios a largo plazo, otras pueden tener un impacto rápido. En este capítulo resumimos las opciones de políticas en cinco áreas:
- 1) Mejoramiento del sistema de planeación del DAR.
 - 2) Racionalización del sistema general de apoyo a los agricultores.
 - 3) Mejoramiento del sistema de apoyo para los pequeños productores a través de la descentralización gradual.
 - 4) Mejoramiento del S&E y de los aspectos institucionales de los programas de DAR.
 - 5) Incremento de las externalidades ambientales de los programas de DAR y apoyo a la estrategia nacional de cambio climático.

⁶⁶ Klepeis y Vance (2003), en un estudio del sureste de México, sugieren que el requerimiento de PROCAMPO de mantener la tierra en producción está vinculado a la deforestación y deterioro de la fertilidad del suelo.

1) Mejorar el sistema de planeación del DAR

106. **Se podría poner en marcha un sistema de planeación más eficaz para el gasto en DAR.** Para que el PEC fuera eficaz deberían fortalecerse los lineamientos para asignar recursos presupuestarios así como la autoridad y capacidad de planeación de la Comisión Interministerial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS). Un estudio reciente de la OCDE sobre desarrollo rural en México (OCDE 2007c) llama la atención sobre el desafío que enfrenta México, donde la SAGARPA, que es una secretaría sectorial sin autoridad suficiente sobre las demás secretarías sectoriales, tiene la tarea de planear los gastos en DAR como presidente de la CIDRS. El Recuadro 6-1 resume el análisis de la OCDE sobre la coordinación de políticas rurales en sus países miembros (OCDE 2006a). La propuesta de la OCDE de trasladar la CIDRS de la SAGARPA a la oficina del Presidente reflejaría mejor el carácter multisectorial del desarrollo rural y fortalecería la capacidad de planeación de la Comisión. Otra opción es colocar a la CIDRS bajo la SHCP ya que ésta es *primus inter paris* entre las secretarías, tiene un mandato y una perspectiva multisectoriales y es responsable de vigilar la eficacia y calidad del gasto público y preparar el presupuesto federal. Además de fortalecer a la CIDRS se podría formar un fuerte núcleo de analistas de políticas agrícolas con expertos de reconocida excelencia académica que trabajaran como grupo autónomo bajo la autoridad de la SAGARPA.

Recuadro 6-1: Análisis de la OCDE sobre la coordinación horizontal interinstitucional

La OCDE considera la coordinación interinstitucional como un aspecto de metagobernanza, o sea de “gobernabilidad del gobierno y de la gobernanza”. En este marco, la coordinación horizontal intenta superar los enfoques sectoriales a favor de un enfoque de política integrada hacia el desarrollo rural. Se necesita una coordinación para “fomentar que trabajen juntos los distintos sistemas institucionales y gerenciales que elaboran políticas rurales. Para garantizar la consistencia, es decir, “que las políticas individuales no sean contradictorias y que converjan en una estrategia coherente”, se consideran varias opciones horizontales de coordinación de acuerdo con la experiencia de los países miembros de la OCDE:

- “una unidad especial que dependa directamente del jefe de gobierno o parlamento (Francia);
- un ministerio integrado para atender cuestiones de importancia para las regiones rurales (Reino Unido, Alemania, Japón);
- ‘Evaluación de consistencia de políticas’ (*policy proofing*) (Reino Unido, Canadá); y
- coordinación interministerial mediante grupos de trabajo y contratos formales (México, Italia)”.

En México, la OCDE enfatiza las innovaciones de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) y la CIDRS, aunque reconoce que “la SAGARPA ha estado aislada en la promoción e implementación de la LDRS, y que el hecho de que la CIDRS esté presidida por un sector limita el objetivo multisectorial de la ley”. Con respecto a esto último, indica el estudio, “la experiencia de los países de la OCDE muestra que una comisión horizontal presidida por un sector (en este caso, el agrícola) puede verse limitada en la persecución de objetivos multisectoriales, y que ello obstaculiza también la plena participación de otras secretarías en una estrategia rural nacional”. Las alternativas propuestas para fortalecer a la CIDRS son:

- “asignar un liderazgo metasecretarial a la CIDRS (...), que podría corresponder al Jefe del Ejecutivo”.
- “Rotación del liderazgo de la CIDRS (...) entre las diferentes secretarías. De esta forma, no se consideraría que los trabajos de la Comisión son el monopolio de una institución”.
- “Creación de una institución independiente *ad hoc* a cargo de la política rural con perspectiva multisectorial y autoridad presupuestaria y normativa suficiente para efectivizar la colaboración de las diferentes secretarías”.
- “Fortalecer las atribuciones legales de la CIDRS (...), con mayores asignaciones presupuestarias en lugar de la simple formalidad de presentar un ‘presupuesto rural’ al Congreso”.

107. **El sistema de planeación para el gasto en DAR debería basarse en una estrategia nacional de DAR.** Sin una estrategia integral de DAR y sin un sistema de planeación para los gastos de DAR, es difícil lograr coherencia entre los programas de DAR y sus objetivos. Una estrategia integral de DAR con objetivos consistentes, explícitos y selectivos, así como resultados cuantificables e indicadores de desempeño, sería un paso importante hacia una mejor política de DAR. La estrategia podría servir como marco para los programas individuales, que tendrían que evaluarse en función de su contribución al logro de sus objetivos. La estrategia serviría también como marco para el S&E de los programas individuales. Junto con la estrategia, se requeriría un sistema de planeación presupuestaria del DAR para garantizar la consistencia entre la estrategia y las asignaciones presupuestarias. El PEC representa un avance sustancial en esta dirección, pero hasta el momento sólo proporciona el marco, y no el contenido, de dicho sistema.

2) Racionalización del sistema general de apoyo a los agricultores

108. **El sistema de gasto público federal en los programas productivos podría reorientarse en tres maneras:**

- Descontinuar gradualmente el APM para insumos⁶⁷ y productos, así como transferencias compensatorias de ingreso (ver Nota Técnica 1 en el Apéndice a este capítulo en el que se describe la experiencia exitosa de la reforma de las políticas agrícolas de Nueva Zelanda).
- Incrementar sustancialmente las asignaciones presupuestarias para la mejora y administración del riego, la infraestructura de drenaje y transporte, otra infraestructura rural (tal como la que financia el FAIS), la investigación, extensión y capacitación, los servicios sanitarios y fitosanitarios, la inteligencia de mercados (incluyendo las estadísticas agrícolas y la recopilación de información sobre el clima a través de estaciones climáticas), programas de emergencia, y otros bienes públicos.⁶⁸
- Aumentar el apoyo a los pequeños productores.

109. **Los programas no focalizados orientados a la producción, que benefician principalmente a los agricultores comerciales, podrían separarse de los**

⁶⁷ Dada la probable dificultad de suspender de inmediato la *tarifa* 9, Asad y Dinar (2006) presentan algunas opciones para reformar el programa: (i) desacoplamiento, para que cada agricultor reciba el subsidio promedio; (ii) asignar el subsidio con base en el consumo histórico; (iii) asignar subsidios sólo a los titulares de concesiones de agua, estimulando así un uso más eficiente y legal tanto del agua como de la electricidad; y (iv) combinar alguna de las opciones precedentes con un pago por hectárea para focalizar mejor el subsidio. Estas opciones tienen distintas consecuencias de economía política que tendrían que ser consideradas en el diálogo de la política, pero ninguna de ellas sería tan políticamente dolorosa como la eliminación total del subsidio.

⁶⁸ Algunas de las funciones correspondientes a estas actividades deberían ser implementadas por el sector privado debido a la naturaleza de bienes privados de la actividad, como por ejemplo la asesoría para introducir prácticas de gestión adecuadas, el financiamiento de los procesos de certificación, el desarrollo de sistemas de rastreabilidad, etc.

programas productivos y de manejo de los recursos naturales (MRN) focalizados en los pequeños productores, grupos vulnerables y pobres, que podrían descentralizarse a los estados. Los recursos para los programas no focalizados orientados a la producción podrían mantenerse a nivel federal, mientras que los fondos que gastan actualmente las distintas secretarías en programas focalizados podrían juntarse y descentralizarse. El conjunto de los fondos federales destinados a estos programas se distribuiría entre los gobiernos estatales en forma de subsidio en bloque de acuerdo con una fórmula objetiva. Esto permitiría a los gobiernos estatales crear sus propios programas para el apoyo a los pequeños productores. Asimismo, dado el desequilibrio actual en la asignación presupuestaria, a favor de los programas no focalizados, algunos recursos destinados a estos programas podrían pasar a alimentar el fondo a ser distribuido a los estados. Los recursos descentralizados podrían también apoyar programas que ayuden a los pequeños productores a adaptarse al cambio climático y a aumentar las externalidades positivas en el MRN.

110. **Los programas federales no focalizados que apoyan inversiones agrícolas y en las cadenas de valor deberían racionalizarse.** Estos programas incluyen el PROGAN, Apoyos a la Competitividad de las Ramas Productivas/Adquisición de Activos Productivos, y los programas no focalizados de Alianza. Una opción es fusionar estos dos programas en uno solo cuyo objetivo sería apoyar inversiones en las explotaciones agrícolas y las cadenas de valor. Otra opción es mantener distintos programas, pero rediseñarlos, y quizás eliminar algunos para evitar duplicaciones, precisar los objetivos y hacerlos más eficaces y basados en resultados.
111. **Es mejor administrar a nivel federal los programas no focalizados, que benefician principalmente a los agricultores comerciales.** Esto se debe a que estos productores tienden a ser más especializados, están mejor vinculados con las cadenas de valor y tienen menos necesidad de una relación estrecha con el personal de la agencia ejecutora. Podría utilizarse para estos programas un enfoque por producto o de cadena de valor en vez de un enfoque territorial. Tiene sentido por tanto, mantener los programas no focalizados a nivel central mientras que se descentraliza el mandato y los recursos destinados a apoyar a los pequeños productores.
112. **Es necesario reexaminar la lógica de los pagos compensatorios por diferencias de precios.** Estos pagos protegen los ingresos de los agricultores contra riesgos de mercado mediante un subsidio igual a la diferencia entre el precio de mercado y un precio de referencia calculado para garantizar al agricultor un ingreso “justo”. Aislar a los agricultores de los movimientos de precios (especialmente de las caídas) interfiere, sin embargo, con el ajuste de los mercados. Dependiendo del cultivo apoyado, este pago puede fomentar, además, el uso excesivo de los recursos hídricos, como en México, donde el subsidio apoya la producción de granos básicos con riego intensivo. Los pagos por diferencias de precios pueden justificarse sobre bases estrictamente temporales, bajo condiciones de emergencia, pero no como un sistema de apoyo permanente. Un programa de este tipo es el programa mexicano Ingreso Objetivo, que cubre 10 cultivos básicos (principalmente granos) en ciertos estados y se usa como sistema permanente de apoyo al ingreso de los

agricultores beneficiarios.⁶⁹ El programa es costoso e inequitativo, y distorsiona las decisiones de producción. Instrumentos más eficaces basados en el mercado, como los seguros y las herramientas de administración de riesgos de precios, junto con bienes públicos, podrían usarse para proteger los ingresos de los agricultores al tiempo que promueven la competitividad, el empleo y el crecimiento en forma menos distorsionada que los pagos por diferencias de precios.

113. **También es necesario reexaminar la lógica de las transferencias desacopladas.** Las transferencias compensatorias con montos fijos por hectárea se han elogiado mucho, pues al estar desacopladas de la producción y de los precios son un pago no distorsionador. Este tipo de transferencias se han utilizado ampliamente en la Unión Europea, los Estados Unidos y otros países para amortiguar la transición hacia la liberalización del mercado y la eliminación de precios de soporte. En México, PROCAMPO, que se diseñó originalmente para un período de transición de 15 años (1994-2008), es un programa de transferencia de este tipo de vasto alcance. Habiéndose llegado al final del período de transición y amortiguado el impacto temido del TLCAN, debería analizarse la lógica de este programa, dado lo costoso e inequitativo que es. El gobierno de México puede preguntarse si debe continuar pagando a los agricultores más o menos indefinidamente un cierto monto por hectárea porque sembraron maíz (u otro cultivo elegible) hace 18 o 20 años, especialmente en la situación actual de altos precios agrícolas.
114. **Debería aclararse el papel de los programas de transferencias en reducir las restricciones de liquidez rural.** El crédito rural en México es muy limitado, lo que reduce seriamente la capacidad de inversión en las áreas rurales.⁷⁰ Debido a esto, los subsidios públicos pueden ayudar a disminuir las restricciones de liquidez para los productores rurales. Sin embargo, en lugar de utilizar los subsidios, sería mejor atacar el reto subyacente de aumentar el financiamiento rural (Recuadro 6-2), por ejemplo ajustando el marco regulador para que refleje mejor las circunstancias de los mercados financieros rurales,⁷¹ absorbiendo parte del riesgo de las operaciones crediticias rurales, subsidiando algunos costos fijos en los que se incurre al proporcionar servicios financieros a

⁶⁹ Este programa es similar al *Marketing Assistance Loan Program* de los Estados Unidos, un importante programa contra-cíclico que permite a los agricultores de los cultivos seleccionados recibir préstamos del gobierno utilizando la producción como garantía. El programa garantiza de forma eficaz un precio mínimo para los cultivos, ya que el agricultor puede decidir entregar la cosecha al gobierno al vencimiento del préstamo y quedarse con el principal como pago si el precio de mercado es inferior al garantizado.

⁷⁰ El financiamiento rural es un tema de política sumamente importante en México. No se analiza sin embargo en este estudio en parte por su naturaleza técnica y en parte porque, aunque existen algunos programas de financiamiento rural en el PEC, siendo ésta un área relacionada principalmente con la inversión privada es poco visible en un análisis de gasto público.

⁷¹ Algunos ejemplos del ajuste propuesto al marco regulador incluyen la modificación de la legislación del requisito de depósito mínimo para las compañías financieras especializadas en ciertos nichos, como las compañías hipotecarias de vivienda y las de préstamos al consumidor para permitirles aceptar los depósitos, que es un servicio más demandado en las áreas rurales que el crédito; reformar la estructura de la Financiera Rural separando sus funciones como banco de segundo y primer nivel, para aliviar así la competencia desleal en el mercado de la banca de primer nivel; y definir normas para estandarizar las operaciones de compañías auxiliares de servicios financieros en cuestiones como formatos de registro crediticio, elaboración de informes crediticios para el gobierno y formatos para la elaboración de informes contables (Buchenau y del Ángel 2007).

pequeños productores dispersos, apoyando a las instituciones microfinancieras con capacitación y tecnología, o expandiendo la capacidad y mejorando el enfoque de las instituciones financieras rurales del gobierno, tales como los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), el Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural, y la Financiera Rural. Además de esto, la promoción de seguros y de instrumentos de administración de riesgos de precios podría aumentar el acceso de los agricultores al crédito, ya que las instituciones financieras consideran estas herramientas como garantías al aprobar créditos.

Recuadro 6-2: Retos que enfrenta el sector financiero rural en México

El financiamiento rural en México se caracteriza por tener un alcance inadecuado y un acceso limitado. Casi el 70 por ciento de los municipios no tienen una sucursal bancaria y cerca del 80 por ciento de la población rural no tiene acceso a servicios financieros. Por lo general, dichos servicios son proporcionados por muchas instituciones pequeñas, que a menudo son débiles.

A nivel minorista el sector enfrenta tres retos principales:

- Consolidar las instituciones locales y mejorar la confianza del depositante, garantizando que las instituciones estén reguladas y supervisadas y estableciendo un fondo de protección a los depósitos, que ofrezca un nivel razonable de garantía a los ahorradores.
- Profundizar la penetración y alcance del sector, fortaleciendo la red de sucursales de las instituciones existentes, desplegando enfoques innovadores, no necesariamente basados en la infraestructura, como la banca móvil y los servicios a través de corresponsales/ agentes.
- Adaptar los procesos de préstamo a las características de los clientes rurales de bajos ingresos para mitigar la autoexclusión del sistema bancario formal por parte de clientes potenciales, e introducir productos financieros que respondan a las necesidades de la población local (pequeños ahorros, préstamos con vencimiento a mediano y largo plazo, y remesas internacionales, entre otros). Existen varios tipos de nuevas agencias (“para-financieras”, SOFOLES, SOFOMES) que se están convirtiendo en fuentes importantes de financiamiento rural, con el uso de diferentes medios. Sería útil evaluar su eficacia.

Hay también algunas cuestiones relevantes a nivel nacional y en las políticas. En relación a lo primero podemos mencionar los esquemas apoyados por múltiples instituciones, que permiten el arbitraje entre bancos/instituciones receptoras y una competencia nociva entre instituciones públicas (en los préstamos y en la canalización de los subsidios), así como un subsidio relativamente grande a la tasa de interés y los costos de transacción. Los principales desafíos a nivel de políticas están en iniciar acciones para consolidar e integrar los diversos esquemas y programas bajo el mando de una o dos entidades, llevar a cabo una evaluación estricta de las distintas formas de subsidio y sus resultados para mejorar la eficacia de los fondos públicos, y revisar las funciones de las agencias nodales en cuanto a los cambios en la capacidad institucional del sector (por ejemplo, se espera que la capacidad del FIRA para continuar con el programa de subsidios disminuya significativamente en los próximos cinco a seis años).

115. **El desarrollo rural no agrícola tiene un gran potencial para complementar las políticas agrícolas en la promoción del desarrollo rural.** Como se indicó en el capítulo 2, las actividades rurales no agrícolas son de extrema importancia para la generación de ingresos y empleo en áreas rurales. Sin embargo, sólo reciben una pequeña parte de los gastos en DAR. Es un gran desafío llegar a este sector con actividades promocionales, pero también lo es el beneficio potencial. Surgen dificultades debidas al carácter multisectorial de las actividades rurales no agrícolas y a la ausencia de organizaciones de personas envueltas en actividades económicas rurales no agrícolas,⁷² lo que le da al sector

⁷² Esto incluye a los pequeños comerciantes, artesanos, pequeños empresarios y diferentes industrias (del vestido, del calzado, de materiales de construcción y similares), así como proveedores de servicios personales y técnicos (peluqueros, mecánicos, electricistas y similares), entre otros.

baja visibilidad y escasa voz. La propia organización sectorial del gobierno para fines de desarrollo económico dificulta la elaboración de políticas que apoyen al sector rural no agrícola. Esto es particularmente cierto debido a que algunas tareas importantes como las redes de seguridad a corto plazo y el aumento de capital humano a largo plazo son responsabilidad de distintas entidades gubernamentales.

116. Las sugerencias antes descritas para racionalizar el sistema general de apoyo agrícola tienen importantes corolarios en relación a programas específicos, en particular la suspensión gradual de PROCAMPO e Ingreso Objetivo, así como la transformación de Alianza. A continuación se aborda el fundamento de estas opciones y un análisis de alternativas.
117. **PROCAMPO.** El futuro de PROCAMPO ha provocado mucho debate. A pesar de que el período de transición del TLCAN ya concluyó, el programa se ha mantenido sin modificaciones importantes. No obstante, existen aires de cambio y se están expresando diversas propuestas. Algunas plantean que el programa sea menos regresivo, limitando los pagos (haciendo que los pagos por hectárea sean una función decreciente del tamaño o restringiendo la elegibilidad a los agricultores de menor tamaño, como por ejemplo 5, 10 ó 20 hectáreas). Otra propuesta es abrir el programa a todos los agricultores y vincularlo con el tamaño presente de la explotación en lugar del hectareaje histórico de cultivos elegibles. De esta forma, todos los agricultores, por el hecho de ser tales, recibirían un subsidio que estaría vinculado, de forma más o menos regresiva, al tamaño de la explotación, con o sin un límite para dicho tamaño y con o sin un límite en los pagos. Las propuestas más audaces son discontinuar PROCAMPO y utilizar sus recursos de otra forma para beneficiar a los agricultores o a la población rural (como por ejemplo expandir Oportunidades, llevar a cabo nuevos programas ambientales o mejorar la educación rural). La propuesta más detallada disponible plantea dividir PROCAMPO en dos partes: una transferencia de efectivo incondicional y una transferencia de efectivo condicionada (ver Recuadro 6-3; Winters y Davis 2007).

Recuadro 6-3: Propuesta de Winters y Davis (2007) sobre la reforma de PROCAMPO

La propuesta de Winters y Davis (2007) divide a PROCAMPO en una transferencia de efectivo incondicional y una transferencia de efectivo condicionada. La transferencia incondicional sería un monto fijo pagado a todos los agricultores que tengan hasta cinco hectáreas, independientemente del cultivo¹. La tierra elegible sería “la tierra total promedio [en] producción durante las últimas tres temporadas agrícolas”². Las transferencias condicionales se pagarían a todos los agricultores de hasta 10 hectáreas, independientemente del cultivo, y sería proporcional a la cantidad de tierra, estando sujetas a ciertas condiciones de “creación de capacidad y/o la adopción de ciertas prácticas agrícolas de gestión de recursos”³. La participación en la transferencia condicional sería opcional. Los agricultores con menos de cinco hectáreas podrían recibir ambas transferencias. La condicionalidad sería “específica por región y determinada por las oficinas regionales de la SAGARPA”. Podría limitarse el pago total de las dos transferencias a una misma familia. Para las familias que también participen en Oportunidades, podría limitarse el pago de las transferencias de PROCAMPO más el pago de Oportunidades.

Observaciones. Esta propuesta es una mejora en relación al actual PROCAMPO pero tiene algunas limitaciones. Con respecto a la transferencia incondicional, ¿cuál es el propósito de transferir un monto fijo a los pequeños productores cuando ya existe Oportunidades? Oportunidades está bien focalizado y cubre toda el área rural, de modo que si una familia agrícola no es beneficiaria probablemente no

califique como pobre.⁴ Entonces, ¿por qué debería recibir una transferencia en efectivo incondicional por parte del gobierno? ¿Por qué esta familia merece una transferencia que otras familias también no pobres no reciben? Si la familia ya participa en Oportunidades, ¿por qué debería recibir un pago separado de PROCAMPO que otros beneficiarios de Oportunidades no reciben? No parezca haber sentido económico en esto.

La transferencia condicional genera dos preguntas. Primero, ¿exactamente qué condicionalidad se aplicaría y cómo se monitorearía? Las dificultades de administración de programas orientados a la producción sugieren que hay muchos desafíos de monitoreo. Segundo, ¿es mejor una transferencia ligada al tamaño y condicionada a cierto comportamiento del receptor en lugar de formas alternativas de promover la competitividad agrícola para agricultores del rango de tamaño considerado? Entre las formas alternativas se encuentra el apoyo a inversiones dentro de las explotaciones (a través del cofinanciamiento) como el que lleva a cabo Alianza. Es posible que exista mucha duplicación y traslapes entre esta propuesta de transferencia condicional y el PDR de Alianza, cuyo objetivo es el mismo tipo de agricultores.

¹ Los autores indican que las líneas de corte de 5 y 10 hectáreas señaladas para pequeños y medianos agricultores sólo son definiciones posibles y que otras posibles líneas deberían considerarse cuidadosamente. Los autores mencionan también que los beneficiarios del primer componente podrían seleccionarse según la condición de pobreza, utilizando un método similar al de Oportunidades.

² No se mencionan las explotaciones ganaderas y no se establece diferencia entre la tierra de temporal y la de riego.

³ Los autores también dicen que: “La transferencia podría condicionarse a la adopción de ciertas prácticas agrícolas o a la asistencia a charlas sobre gestión de actividades productivas y recursos naturales y la presentación a partir de ellas de un plan para mejorar las prácticas de producción agrícola”.

⁴ Oportunidades, como cualquier otro programa focalizado, sufre errores de exclusión. No obstante, en términos generales, Oportunidades es reconocido como un programa bien focalizado y bien implementado por lo que este error no debería ser grande. En cualquier caso, tendría poco sentido mantener PROCAMPO como sistema de pago para compensar la ausencia de transferencia a aquellos productores pobres que no identificados por Oportunidades.

Fuente: Winters y Davis (2007).

118. **Consideraciones para modificar o discontinuar PROCAMPO tal como existe en la actualidad.** Aunque la justificación para discontinuar PROCAMPO sea económicamente clara, especialmente por la existencia de otros programas que cubren a los pequeños agricultores, a corto plazo puede ser más factible limitarse a introducir modificaciones. Algunas consideraciones importantes a tener en mente si se desea diseñar un nuevo PROCAMPO son las siguientes:

- Asegurar que un PROCAMPO modificado no provoque externalidades ambientales negativas importantes, o mejor aún, que promueva actividades amigables con el medio ambiente.
- Mejorar, o por lo menos conservar el nivel de desacoplamiento entre la producción y los subsidios para evitar distorsionar las decisiones de producción.⁷³
- Mejorar la equidad; por ejemplo, limitando los pagos por hectárea o reduciéndolos a medida que aumenta el número de hectáreas.

⁷³ En la actualidad, PROCAMPO está en realidad sólo parcialmente desacoplado debido a que los pagos del subsidio se basan en patrones de producción histórica pero una condición para recibirlos es que las tierras en cuestión sigan en uso productivo activo (incluso silvicultura o cierto uso ecológico). De esta forma, por ejemplo, la tierra en barbecho no se considera elegible. Esto ha generado preocupación sobre el efecto de PROCAMPO en la deforestación y la degradación del suelo.

- Crear incentivos para inducir a los agricultores a cambiar a cultivos de alto valor, y
 - Anunciar una fecha final para discontinuar el programa y, posiblemente, un calendario para reducir los pagos hasta su total eliminación.
119. **Posibles usos alternativos de los fondos de PROCAMPO.** Los fondos actualmente destinados al PROCAMPO podrían asignarse a un programa completamente nuevo con criterios de elegibilidad y reglas de operación diferentes, o podrían combinarse con un programa existente que conservara la identidad de PROCAMPO. Alternativas que podrían considerarse incluyen un programa de Oportunidades aumentado (“CAMPOportunidades”), nuevos programas ambientales, y programas mejorados de educación rural. Otra opción es expandir el esquema de pensiones rurales no contributivas, que paga MxP 500 al mes a individuos de 70 años o más residentes en centros poblados de hasta 20,000 habitantes. Con esta cobertura y el monto indicado del beneficio, usando los datos del Censo Nacional de Población de 2005, el programa cuesta aproximadamente MxP 10.2 mil millones. La expansión de la cobertura a la población de 65 años o más aumentaría el costo a MxP 15.2 mil millones. Cubrir a la población de 60 años o más (como en Brasil) costaría MxP 21.7 mil millones. Puesto que el costo (programado) de PROCAMPO para 2007 fue de MxP 14.9 mil millones, la discontinuación de PROCAMPO y la aplicación de esos fondos al programa de pensiones rurales permitiría cubrir a los residentes rurales de 60 años o más.
120. **Ingreso Objetivo.** Ingreso Objetivo tiene una cobertura mucho menor que PROCAMPO y es generalmente considerado un programa distorsionador. La mayoría de expertos han propuesto suspenderlo más que modificarlo (Recuadro 6-4; Sumner y Balagtas 2007). Otra opción, en discusión en el gobierno de México, es utilizar bandas de precio en lugar de un solo precio de referencia, pero los detalles de esta propuesta no se conocen todavía.

Recuadro 6-4: Propuesta de Sumner y Balagtas (2007) sobre la reforma de Ingreso Objetivo

Sumner y Balagtas (2007) hacen dos recomendaciones para Ingreso Objetivo. La primera, que es la preferida, es discontinuar el programa debido a cinco razones:

- El subsidio es inequitativo, ya que se centra en los agricultores y estados que tienen una mejor posición económica.
- Los altos precios que se esperan para los cereales en los próximos años significa que los pagos serán muy pequeños o nulos, lo que ofrece una oportunidad única para eliminar el programa.
- Sería mejor utilizar el sistema de derechos compensatorios para proteger a los productores en caso de caídas en los precios de exportación de los Estados Unidos debidas a políticas estadounidenses de apoyo a la producción.
- Los recursos que, debido al subsidio, destinan actualmente los productores a aumentar la producción de los cultivos elegibles se asignarían a otros usos, incrementado así la eficiencia.
- Eliminar el programa reduciría la producción de los cultivos elegibles por parte de los agricultores actualmente participantes, aumentando los precios internos y favoreciendo a los agricultores no participantes.

Sumner y Balagtas recomiendan mejoras al programa en caso de que razones de economía política impidan la suspensión. La primera es reducir los precios objetivo de manera que “reflejen la característica de ‘red de seguridad’ del programa”, fijando precios objetivo “para que los pagos se hagan sólo cuando los precios del mercado verdaderamente sean bajos según los estándares históricos, reconociendo así la tendencia histórica hacia precios más bajos a largo plazo para productos básicos (descontando la inflación)”. Otra recomendación es desacoplar los pagos, convirtiéndolos en transferencias directas para

“todos los productores que anteriormente hayan comercializado los cultivos del programa, sin que se les pida continuar la producción de esos u otros cultivos”.

Observaciones. Reducir los precios objetivo es una opción *second best* razonable. En cuanto a la opción de desacoplar los pagos, existe un programa de transferencias directas desacopladas para agricultores que históricamente sembraron los cultivos elegibles del programa: PROCAMPO. Si Ingreso Objetivo se modificara en esta dirección, duplicaría PROCAMPO y con una focalización más deficiente. Otra opción es pagar el subsidio al precio no sobre la cantidad total producida, sino sobre una menor, intra marginal, para que de esta forma, el pago no afecte las decisiones de los productores. Con ello mejoraría la distorsión en la asignación de recursos provocada por el subsidio, pero no su sesgo distributivo. En relación a lo anterior, Rosenzweig (2008) propone descontar las transferencias de PROCAMPO del subsidio de Ingreso Objetivo.

Fuente: Sumner y Balagtas (2007)

121. **Alianza.** Alianza para el Campo, el programa insignia de apoyo a la inversión agrícola de México, es el mayor programa orientado por la demanda para cofinanciar inversiones privadas en las explotaciones. Pero Alianza es más que eso: proporciona financiamiento para una gran variedad de actividades de la SAGARPA, desde la industria pesquera hasta servicios sanitarios y fitosanitarios, organización agrícola, apoyo a consejos de desarrollo rural, capacitación, investigación, sistemas de información, y una gran cantidad de otros gastos. Muchas de las acciones financiadas por Alianza son actividades regulares de la SAGARPA, es decir, parte del trabajo cotidiano de cualquier ministerio de agricultura. No está claro por qué estas actividades son financiadas por un programa específico que se renueva cada año, sujeto a reglas de operación aprobadas anualmente.
122. **Reorientación de Alianza.** Se proponen tres medidas para realinear el programa:
 - Separar todos los subprogramas, componentes y actividades que pertenecen de forma natural a los programas cotidianos de trabajo de la SAGARPA y presupuestarlos como parte de los gastos regulares de ésta.
 - Fusionar los fondos del PDR de Alianza con los fondos de otros programas focalizados orientados a la producción para que se descentralicen.
 - Ya sea (i) fusionar los subprogramas no focalizados de Alianza de apoyo a inversiones, tales como PROGAN y Apoyo a las Cadenas Productivas, con el propósito de crear un solo programa grande para cofinanciar inversiones en las explotaciones y en las cadenas de valor, o (ii) conservar diferentes programas no focalizados orientados a la producción y redefinirlos para estructurar un sistema integral de apoyo a las inversiones en las explotaciones y cadenas de valor agropecuarias. Los instrumentos de políticas disponibles para el crecimiento de la agricultura comercial, incluyendo Alianza, deben racionalizarse y hacerse más eficaces. Rosenzweig (2008) señala la débil focalización actual del GPA hacia las actividades productivas y enfatiza la necesidad de nuevos instrumentos para lograr una política agrícola más eficaz. Reestructurar el sistema de apoyo a las

inversión de la agricultura comercial sería una parte importante de este esfuerzo.⁷⁴

3) Mejorar el sistema de apoyo a los pequeños productores a través de la descentralización gradual

123. **Los pequeños productores enfrentan retos considerables y diversos.** Las limitaciones y los potenciales de los pequeños productores difieren de las de los medianos y grandes productores. Debido a la naturaleza regresiva de los sistemas de subsidios agrícolas existentes, para aumentar su competitividad (ver Capítulo 4), los pequeños productores deben ser debidamente considerados dentro del presupuesto de ARD. Actualmente existen varios programas (por ejemplo, *Alianza PDR*) en los diferentes ministerios para la promoción y apoyo a los pequeños productores. Aun así, todavía existen retos importantes: los objetivos de los programas se repiten y no hay objetivos claros, las inversiones son ineficientes y no coordinadas, y la asistencia técnica, los programas de capacitación, y el enfoque administrativo son insuficientes. La Nota Técnica 2 en el apéndice a este capítulo resume el programa de asistencia técnica de Chile, el cual está claramente enfocado hacia los pequeños productores.
124. **La descentralización gradual del mandato y de los programas de apoyo a los pequeños productores hacia los estados contribuye a la superación de los retos anteriores.** Esto debido a que:
- La descentralización permite que el desarrollo rural tenga un enfoque territorial que facilita la concentración de las inversiones en zonas específicas (ver abajo).
 - Dada la diversidad, dispersión y heterogeneidad de los pequeños productores al delegar las responsabilidades al nivel sub-nacional, las restricciones y las oportunidades son mejor identificadas.
 - El nivel sub-nacional admite mayores sinergias entre los programas productivos y las inversiones y servicios (como manejo de recursos naturales, infraestructura y educación) que favorecen a los pequeños productores.
 - Los recursos destinados a la promoción de los pequeños productores son asignados de manera más eficiente si dentro de los criterios de asignación se le da prioridad a los planes estratégicos estatales.
125. **Los fondos descentralizados deben adjudicarse a aquellos estados donde los pequeños productores puedan utilizarlos con mayor eficiencia,** i.e. donde se obtengan mayores beneficios en términos de crecimiento económico y reducción de la pobreza. En la práctica, y debido a las realidades políticas, es necesario

⁷⁴ Rosenzweig (2008) ofrece los siguientes lineamientos para dicha reestructuración: (i) la generación de empleo debería ser una meta esencial del sistema de apoyo, por ser una forma importante en la que el crecimiento del sector comercial puede filtrar hacia abajo (deberían por tanto apoyarse cultivos y sistemas agrícolas intensivos en trabajo); (ii) en lugar de las rígidas reglas de operación de los programas actuales, se necesita flexibilidad para operar varios instrumentos de apoyo, como fondos competitivos, garantías líquidas, cofinanciamiento de inversiones relevantes, subvenciones al despegue de actividades, apoyo a alianzas estratégicas entre productores y otros agentes de mercado y concesiones fiscales, entre otros (el uso de estos instrumentos debería ser selectivo más que universal); y (iii) los sistemas de apoyo deberían abarcar no sólo a los agricultores sino también a otros agentes en las cadenas de valor que crean sinergias.

balancear los diferentes intereses. Como mínimo, los programas deben ser diseñados con herramientas eficaces de monitoreo, que permitan, en un futuro, la asignación de recursos basada en el desempeño previo.

126. Debido a que la implementación del proceso de descentralización puede tomar tiempo, un buen punto de partida es una discusión entre los estados y el gobierno federal que permita clarificar los siguientes asuntos:

- Identificar cuáles son los programas, sub-programas y componentes que pueden descentralizarse, es decir los programas orientados a la producción y destinados a los pequeños productores.
- Determinar la fórmula por medio de la cual se van a distribuir los fondos asignados a los estados.
- Establecer los recursos adicionales—como empleados, vehículos, fondos operacionales, equipos, inmuebles, entre otros que deben ser transferidos a los estados.
- Definir el tipo de apoyo y capacitación institucional que debe dar el gobierno federal para que los gobiernos estatales puedan asumir sus nuevas responsabilidades.
- Crear un sistema de monitoreo y evaluación para el uso de fondos de acuerdo a los lineamientos del gobierno federal.
- Responsabilidades del gobierno federal y de los gobiernos estatales. Dentro de las responsabilidades del gobierno federal deben incluirse la definición de un marco con estándares mínimos e indicadores básicos para el uso de fondos por parte de los gobiernos estatales; condicionar la transferencia de fondos a la preparación de estrategias y programas a nivel estatal; poner en marcha los sistemas de monitoreo y evaluación para estas estrategias y programas; mejorar la capacidad de implementación de los gobiernos estatales; y crear los mecanismos de control independientes, necesarios para auditar el uso de los subsidios en bloque. Las responsabilidades de los estados deben incluir la creación y aprobación de una estrategia estatal para los pequeños productores, la asignación de fondos de contrapartida propios, y el desarrollo de un marco lógico con objetivos claros y medibles.

127. Al finalizar el período de transición, la descentralización implicaría transferir al estado tanto los programas FIAS existentes para la financiación de infraestructura rural, como los subsidios para la promoción de pequeños productores (en actividades productivas o actividades del NRM).⁷⁵ Esto a su vez implica (i) reemplazar los programas ADR federales

⁷⁵ La idea es descentralizar hacia los estados los recursos del presupuesto necesarios para financiar los programas orientados al mejoramiento de la productividad y competitividad de los pequeños productores. Actualmente, estos programas son financiados a nivel federal por diferentes secretarías: SEDESOL (a través de Opciones Productivas), SECON (a través de FONAES), SAGARPA (a través de Alianza PRD) y SRA (a través de FAPPA). Los fondos serían transferidos a los estados a través de subsidios en bloque. Una vez unificados los recursos de cada programa los fondos serían adjudicados por medio de una fórmula objetiva que dé prioridad a la demanda por fondos, minimizando las características regresivas del esquema existente. En el futuro, los programas que ayuden a los pequeños agricultores a adaptarse a los efectos del cambio climático y aquellos que fomenten el uso eficiente de los recursos naturales y generen externalidades positivas serían buenos candidatos a financiar bajo el nuevo esquema de subsidios, ya que estos programas deben ser diseñados teniendo en consideración las condiciones climáticas locales y las características productivas.

correspondientes, por programas diseñados a nivel estatal que permita a los estados generar un mayor sentido de propiedad de la agenda de desarrollo rural para los pequeños productores en sus estados; (ii) continuar el proceso de federalización administrativa por medio del cual se transfieren a los gobiernos estatales muebles e inmuebles, personal administrativo y técnico, y otros recursos adicionales necesarios para que puedan asumir sus responsabilidades de manera eficaz; y (iii) fortalecer la capacidad de ejecución e implementación de los estados. La descentralización de los programas de fomento a pequeños productores agrícolas debe facilitar la el desarrollo del enfoque territorial al desarrollo rural.

Recuadro 6-5: Aplicar un enfoque territorial para el desarrollo rural en una opción de descentralización

Dentro de los estados, el nivel regional es clave para poner en práctica actividades de desarrollo rural con un enfoque territorial. La forma como los gobiernos estatales en México agrupan sus municipios (regiones) para fines de planeación, parece ser apropiado para un enfoque territorial del desarrollo rural; es decir, para agrupar la inversión e implementación de programas territoriales estratégicos. Este tipo de enfoque requiere instituciones regionales de coordinación económicas fuertes. En algunos estados, por ejemplo Michoacán, ya operan consejos de desarrollo regional. Si la capacidad técnica de estos consejos es fortalecida, y se les proporcionan fondos para cofinanciar programas productivos a los pequeños productores, podrían convertirse en punto focal para el desarrollo económico rural en sus territorios. No obstante, en la mayoría de los estados las entidades de coordinación para el desarrollo rural a nivel regional son los Comités Distritales de Desarrollo Rural Sustentable (CDDRS). Estos consejos podrían ser entidades adecuadas para la coordinación económica de las actividades de DAR en sus regiones, pero debería fortalecerse su capacidad institucional y los mecanismos de participación..

Los consejos regionales (ya sea CDDRS u otros diseñados por los gobiernos estatales) podrían combinar principios de participación con criterios sólidos, técnicos y de mercado para diseñar estrategias de desarrollo a largo plazo para los pequeños productores en sus territorios. Estas estrategias estarían basadas en el potencial de los activos territoriales y en la identificación de los ejes de desarrollo. La agrupación de la inversión podría lograrse a través de programas que participativos, capaces de atraer a un número significativo de productores que permita alcanzar una masa crítica de producción, y que utilice un enfoque de cadena de valor. Estos consejos regionales también pueden diseñar grandes proyectos capaces de disparar el desarrollo rural regional.

Para cumplir con estas funciones, los consejos deberán contar con personal técnico motivado, pagados con los fondos descentralizados a los estados. Adicionalmente, deberán recibir una porción de los recursos descentralizados para cofinanciar las inversiones financieras en sus programas regionales. De esta manera, los consejos regionales serían el principal vehículo operacional de las estrategias de desarrollo rural y políticas de los estados.

Fuente: Banco Mundial (2006a).

4) Mejorar el Sistema de monitoreo y evaluación (M&E) y Asuntos Institucionales de los programas ARD

128. **Existen alternativas para mejorar el sistema de M&E de los gastos de DAR.**
El capítulo 5 presenta avances recientes y áreas donde pueden mejorarse los sistemas de M&E de los programas sociales: las evaluaciones deben ser tanto de los programas específicos como del programa PEC en su totalidad, las bases de datos que contienen información sobre los beneficiarios de los programas de ARD deben estar integradas entre sí, las evaluaciones deben realizarse en ciclos multianuales y no sólo anualmente, y los resultados de las evaluaciones deben ser utilizados sistemáticamente para la toma de decisiones gerenciales y presupuestarias de acuerdo a lo establecido en el plan de acción acordado entre

los evaluadores, la agencia implementadora y un tercer agente. El cumplimiento de los planes de acción debe ser monitoreado continuamente. Como segundo paso en la implementación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, México podría desarrollar un sistema de “revisión rural” que permita anticipar y monitorear las políticas adoptadas a nivel nacional, que afectan al sector rural. Canadá y el Reino Unido han desarrollado sistemas de “revisión rural” (conocido en Canadá como “lentes rurales”) con éxito.

Recuadro 6-6: Revisión rural en el Reino Unido y Canadá

El Libro blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural de 2000, del Reino Unido, obliga a todas las entidades públicas nacionales a implementar un mecanismo de revisión rural para verificar sistemáticamente el diseño e implementación de políticas, que afecten las zonas rurales, así como para mitigar los impactos cuando sea conveniente. Al igual que el “lente rural” en Canadá, el proceso ha ayudado a la coordinación interdepartamental. El interés en la revisión rural se ha expandido desde los gobiernos centrales, convirtiéndose para las autoridades locales en un instrumento que pueden analizar y mejorar. La Comisión Británica para las Comunidades Rurales, que actúa como entidad supervisora para verificar que se hayan realizado la revisión rural, produce un informe anual. Las normas de la Tesorería sobre SR04 resaltan la necesidad de la revisión rural, pero la responsabilidad de traducirla a sus propios planes de acción para 2005–08 era de los departamentos.

En 1996, Canadá produjo el informe “Pensamiento Rural”, que detalla lineamientos nuevos y explícitos para la política rural. El Gobierno Federal creó una Secretaría Rural dentro del Ministerio de Agricultura y Agroalimentos para administrar la elaboración de políticas rurales de Canadá y coordinar las actividades de la agencia federal que afectan las zonas rurales, mediante un grupo de trabajo interdepartamental sobre asuntos rurales. Posteriormente, se creó una Secretaría de Estado para Asuntos Rurales a nivel del gabinete. Todas las nuevas políticas estaban sujetas a la evaluación del impacto de las políticas rurales. En 1998, se introdujo una lista de control de lente rural para determinar si una política o programa aborda las prioridades de las áreas rurales. La lista abarca las áreas rurales prioritarias y la consideración, entrega, comunicaciones y M&E o impactos rurales. La Secretaría Rural administra el Lente Rural Canadiense con personal de otros departamentos y examina iniciativas de políticas nuevas. El personal del lente rural puede aconsejarle al Secretario que apoye (o no) las nuevas propuestas de políticas. Aunque el ministro sólo tiene una voz en la mesa del gabinete, busca oportunidades para involucrar a agencias de desarrollo regional y sus secretarios. Esto incentiva a los departamentos a tomar en cuenta los comentarios del lente rural. Si el personal del lente rural piensa que la perspectiva rural no se ha abordado adecuadamente, pueden influir en la propuesta de la política respectiva. El objetivo no es abogar para poner primero las consideraciones rurales, sino garantizar que se tomen decisiones informadas de las consecuencias para las comunidades rurales.

Fuente: OCDE (2006), *El Nuevo Paradigma Rural (The New Rural Paradigm)*
Reino Unido, La Agencia del Campo (2004), *Revisión Rural en 2003/04*

129. **Existen alternativas para mejorar la implementación del programa.** Los retos del proceso de implementación son de carácter diverso y bastante complejos. Algunos de estos retos son de carácter institucional lo que hace que tome tiempo resolverlos. Tanto, reducir el número y tipo de programas, como aprobar una estrategia ARD integral, responden a algunos de los retos del proceso de implementación. CONEVAL utiliza una herramienta que permite identificar y resolver los problemas relacionados con la ejecución de los programas y mantener el énfasis en los resultados. Los programas de ARD podrían beneficiarse de algunos cambios institucionales:

- Las regulaciones presupuestarias y administrativas deben proveer suficiente flexibilidad de manera que no obstaculicen ni causen rezagos en la implementación de los programas ARD.

- Los costos recurrentes y operacionales deben ser monitoreados cuidadosamente ya que pueden ser bastante altos particularmente en los programas orientados a la producción.
- Los programas deben mejorar en su difusión, en el monitoreo de los resultados de los operadores vis-a-vis los beneficiarios y en la utilización de criterios de “satisfacción al cliente” para medir el desempeño.
- Los incentivos económicos de los programas deben mejorarse; la moral de los operadores debe incrementarse; y debe garantizarse que los incentivos estén alineados con los objetivos del programa.

5) Aumentar las Externalidades ambientales positivas de los programas de ARD y Apoyar la Estrategia Nacional de Cambio Climático

130. **Es necesario coordinar las estrategias de apoyo al sector agrícola con aquellas relacionadas con el cambio climático, ya que se pueden generar externalidades positivas.** Durante las últimas dos décadas, cerca del 80% de las pérdidas económicas consecuencia de desastres naturales, asociadas a los cambios climáticos, ocurrieron en el sector agrícola⁷⁶. El vínculo estrecho entre la agricultura y el cambio climático hace necesario que las políticas estén coordinadas e incorporen los siguientes dos principios básicos. Primero, los pequeños agricultores deben responder a cambios climáticos localizados de acuerdo a sus características y limitaciones particulares. Para que los agricultores no tomen decisiones que no se adapten a sus circunstancias individuales, las políticas deben proveer opciones adicionales. Segundo, las políticas no deben fomentar en los agricultores un proceso de adaptación erróneo que resulte en el uso excesivo de los recursos naturales o en el aumento de la producción en áreas de alto riesgo. Ambos principios afectan a las políticas agrícolas y son congruentes con la Estrategia Nacional para el Cambio Climático.
131. **Expandir los programas de Pagos por Servicios Ambientales más allá de la silvicultura⁷⁷ podría generar sinergias positivas entre la producción agrícola y el medio ambiente.** Algunos de los programas específicos que han sido identificados en la Estrategia Nacional de Cambio Climático y que pueden expandirse son: el uso de biomásas (por ejemplo, a través de fomentar el uso de estufas que utilicen el carbón de manera más eficiente en las zonas rurales, incrementando el uso de energía de fuentes renovable en las áreas rurales como las fomentadas por el *Fideicomiso de Riesgo Compartido* o FIRCO), los programas ganaderos para rehabilitar tierras baldías, y los programas para la

⁷⁶ Saldaña-Zorilla (2007)

⁷⁷ Esto incluiría los siguientes programas: *Pago por Servicios Hidrológico* (PSAH), *Programa Nacional de Reforestación* (PRONARE), *Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales* (PROCOREF), y *Programa de Plantaciones Forestales Comerciales* (PRODEPLAN) y apoyaría la reforestación, prácticas más eficientes para el manejo de reservas forestales, y recuperación de bosques. Los presupuestos para los programas en el área de la silvicultura han crecido exponencialmente desde el año 2000. La expansión de estos programas puede continuar si se considera la sustentabilidad ecológica de las tierras en términos de las características del suelo y la pendiente de las tierras. Igualmente es importante la viabilidad financiera de las operaciones productivas para asegurar que las diferentes especies están siendo cultivadas en las tierras adecuadas.

administración de riesgos hidrometeorológicos y de recursos hídricos⁷⁸. La expansión de estos programas puede ser de carácter nacional o estatal y debe ir acompañada por un sistema de monitoreo y evaluación adecuado que garantice que las actividades están respondiendo a los objetivos planteados para el programa. En particular, existe el espacio para reemplazar programas que como *Ingreso Objetivo* generan distorsiones significativas. Este tipo de programas puede ser reemplazado por uno que tenga como objetivo el pago por servicios ambientales, que reduzca las distorsiones y que provea ingresos a los pequeños agricultores. De manera paralela, estos programas generan externalidades positivas a nivel nacional y global.

132. Al realizar un análisis de ProÁrbol, programa sombrilla para el sector forestal en México, se pueden identificar los retos en la implementación de programas con pagos por servicios ambientales y formular algunas recomendaciones para la reorientación del programa.
133. **ProÁrbol.** El programa ProÁrbol es un programa integrado por medio del cual el gobierno Mexicano apoya el desarrollo de la silvicultura. El programa tiene como objetivos realizar planeación forestal, mejorar la producción y la productividad del sector, promover la conservación y restauración de bosques y aumentar la competitividad del sector. En los programas de conservación se incluyen actividades para la reforestación, la restauración del suelo, la prevención de incendios forestales, la administración sustentable de los bosques y el pago por servicios ambientales (*Pago por Servicios Ambientales del Bosque PSAB*)⁷⁹. Desde el año 2000, las diferentes administraciones han aumentado exponencialmente el presupuesto del programa ProÁrbol⁸⁰, a pesar de los problemas que aquejaron la implementación inicial y los desafíos administrativos⁸¹. Los resultados del programa aún dejan mucho que desear, ya

⁷⁸ También es posible incluir programas para el mejoramiento del manejo de los recursos hídricos enfocados en la preservación de servicios ambientales tales como el programa Alianza para el Pueblo, que apoya el uso eficiente del agua para el riego, la modernización y rehabilitación de los distritos de riego, el fortalecimiento del proceso de recolección de datos climáticos, el procesamiento, uso y disseminación del agua, y el reconocimiento de prácticas ancestrales y lecciones aprendidas por las comunidades afectadas por los cambios climáticos.

⁷⁹ El programa de PSAB recibe más de 100 millones de MxP anuales. Para el inicio del 2008, cerca de 1.4 millones de hectáreas se encuentran bajo contratos de conservación. Los contratos firmados en el 2008 deben aumentar este número a 2 millones de hectáreas. El programa PSAH (y subsecuentemente, la ventana de agua del PSAB) le paga a los terratenientes para que conserven los bosques. Los pagos son realizados ex post, una vez se ha verificado la conservación de los bosques. Los criterios de elegibilidad se basan tanto en los aspectos espaciales (existe un mapa de áreas idóneas, basado principalmente en indicadores de importancia para los servicios de agua) como en diversos criterios de prioridad (cada solicitud recibe de 0 a 5 puntos si cumple con los criterios establecidos, y se aprueban las solicitudes con mayor puntaje); los criterios han evolucionado con el tiempo en respuesta tanto a consideraciones técnicas como políticas. Los contratos de conservación son por períodos de cinco años y son renovables, siempre que los solicitantes tengan los puntos suficientes. Los pagos son uniformes en todo el país. Se establecen en múltiplos del salario mínimo y ascienden a aproximadamente US\$40 por hectárea por año para los bosques nubosos y US\$30 por hectárea por año para los demás bosques.

⁸⁰ El presupuesto para la silvicultura en México aumentó en 2,094% entre el año 2001 y el 2008. (Merino, Rodríguez et. Al., 2008).

⁸¹ Por ejemplo, para hacer el proceso más dinámico, el programa realizó inicialmente todas las transacciones por medio de transferencias bancarias, en lugar de cheques, lo que causó algunos retrasos y descontentos entre los beneficiarios. Asimismo, se retrasaron algunos lineamientos administrativos, tales como los procedimientos de verificación para los subsidios a los grandes cultivos.

que los objetivos en términos de productividad, nivel de producción, conservación y competitividad no se han cumplido.

134. **El status quo del PSAB (ProÁrbol).** El gobierno mexicano preparó el programa ProÁrbol de manera cuidadosa. Pero sus buenas intenciones fueron opacadas por las dificultades naturales del inicio del proceso de implementación. Por ejemplo, una vez fue claro que los pagos por servicios ambientales se estaban concentrando en los acuíferos sobreexplotados y en pocos estados, los criterios de asignación de los recursos fueron modificados para expandir los pagos a otros beneficiarios. Esto se hizo sin consideración a la importancia relativa de los diferentes servicios hídricos. El programa también ha sido dirigido a actividades no relacionadas como por ejemplo que México cumpla con el compromiso adquirido en la Cumbre del Monte Bishkek de incrementar los fondos destinados a la conservación de zonas montañosas. El resultado inicial del programa fue la desviación de fondos hacia objetivos diferentes (Muñoz et.al. 2008). Entre el año 2003 y 2005 cerca del 90% del área boscosa bajo contrato se encontraba en zonas con acuíferos en equilibrio o sub-explotados, y cerca del 72% en áreas de bajo o muy bajo riesgo de deforestación. Aún cuando, las evaluaciones del programa todavía no están disponibles se cree que la eficiencia del programa aumentó (por ejemplo, se incluyó como criterio prioritario que las áreas de intervención estén localizadas en zonas de alto riesgo de deforestación). El requerir (por motivación política) que los pagos sean uniformes implica que usualmente los pagos no tienen en cuenta las condiciones locales. El resultado es: los pagos son mayores al costo de oportunidad en algunas áreas – la demanda por fondos es mayor a la disponibilidad de fondos --, y los pagos son menores al costo de oportunidad en otras – la participación en aquellas áreas donde se podrían generar niveles altos de servicios ambientales es limitada--.
135. **Reorientación del PSAB (ProÁrbol).** El programa de PSAB muestra que los programas cuyo objetivo es mejorar las condiciones ambientales son factibles y pueden atraer el interés de los usuarios de las tierras. Sin embargo, estos programas son igual de vulnerables que los demás programas públicos a presiones políticas que desvían el cumplimiento de los objetivos propuestos. Es indispensable entonces, tomar las medidas necesarias para asegurar que los programas están cumpliendo los objetivos de manera eficiente⁸². Aun así, un programa con imperfecciones como el arriba detallado, destinado a mejorar las condiciones ambientales es mucho mejor que uno que genera externalidades negativas. La Nota Técnica 3 en el Apéndice de este capítulo presenta algunas experiencias internacionales con programas de pagos por servicios ambientales.

La Tabla 6-1 resume las actividades dirigidas a mejorar cada una de las cinco áreas temáticas discutidas anteriormente, a través de acciones que identifican los

⁸² El Banco Mundial, con cofinanciación del GEF, está apoyando un proyecto para mejorar la eficiencia del programa PSAB de México. El Proyecto de Servicios Ambientales para México tiene tres componentes: desarrollar nuevas fuentes de financiación basados en los pagos por usuarios locales de servicios ambientales (principalmente, usuarios de agua pero también usuarios de biodiversidad como el sector turismo y los compradores de carbono), incrementar la eficiencia del sistema de pagos por servicios ambientales actuales (principalmente alejándose del enfoque unitario actual, presente en todo el país para ir hacia un enfoque diferenciado, creado a la medida de cada zona de intervenida), y uno para apoyar la participación de los ejidos más pobres.

costos y beneficios de cada intervención de acuerdo a su costo, la importancia secuencial, la dificultad técnica, los riesgos y el impacto. La matriz destaca que si bien algunas opciones traen mayores beneficios en el largo plazo, otras pueden traer resultados rápidos. Las acciones que pueden tener el mayor impacto y realizarse en el corto plazo incluyen aquellas dirigidas al mejoramiento del sistema de planeación nacional de ARD, de los sistemas de monitoreo y evaluación, y algunos cambios institucionales y operativos. Las acciones que pueden dar resultados en el mediano y largo plazo incluyen la descentralización de los programas para la promoción de los pequeños agricultores a los gobiernos estatales. Sin embargo, aun para este tipo de actividades de largo plazo, la matriz identifica actividades concretas que pueden ejecutarse inmediatamente, como la identificación de responsabilidades para cada nivel gubernamental y el establecimiento de puntos de referencia nacionales para medir el cumplimiento de los objetivos. Este tipo de acciones pueden ser implementadas en el corto plazo y facilitan la transición hacia las metas establecidas para el largo plazo.

Tabla 6-1: Matriz de resumen de las acciones de políticas

Opciones de políticas	Implementación	Impacto Probable	Dificultad técnica/ riesgos	Costo fiscal o ahorros
1. Mejorar el sistema de planeación del DAR				
(1) Preparar y aprobar la estrategia nacional de DAR.	Corto	Alto	Mediano	Costo bajo
(2) Reposicionar los CIDRS dentro del gobierno federal para fortalecer su capacidad de coordinación y construir un sistema eficaz de planeación presupuestaria del DAR	Corto	Mediano	Alto	Sin costo o ahorro
(3) Crear un núcleo de analistas de políticas agrícolas de alto nivel bajo la SAGARPA.	Corto	Mediano	Bajo	Costo bajo
2. Racionalizar el sistema general para el apoyo al agricultor				
(1) Incrementar la asignación de recursos a los bienes públicos: mejora y administración de riego, infraestructura de drenaje y transporte; otra infraestructura rural (como la que proporciona el FAIS); investigación, extensión y capacitación; servicios sanitarios y fitosanitarios; inteligencia de mercado; programas de emergencia y otros.	Corto, mediano y largo	Alto	Mediano	Costo alto
(2) Modificar PROCAMPO.	Corto	Mediano	Mediano	Sin costo o ahorro
(3) Descontinuar PROCAMPO.	Mediano	Alto	Alto	Ahorros altos
(4) Modificar Ingreso Objetivo.	Corto	Mediano	Mediano	Sin costo o ahorro
(5) Descontinuar Ingreso Objetivo.	Mediano	Alto	Alto	Ahorros altos
(6) Modificar los programas de apoyo a los insumos (<i>tarifa</i> 9, agrodiesel, otros).	Corto	Mediano	Mediano	Sin costo o ahorro
(7) Descontinuar programas de apoyo a los insumos con o sin pagos compensatorios temporales (<i>tarifa</i> 9,	Corto	Alto	Alto	Ahorros altos

Opciones de políticas	Implementación	Impacto Probable	Dificultad técnica/ riesgos	Costo fiscal o ahorros
agrodiesel, otros).				
(8) Racionalizar los programas federales orientados a apoyar inversiones agrícolas y de cadena de valor (principalmente PROGAN, Apoyos a la Competitividad de las Ramas Productivas/Adquisición de Activos Productivos, y los programas no objetivo de Alianza).	Corto, Mediano	Alto	Alto	Sin costo o ahorro
(9) Reducir la asignación a los programas no orientados a la producción, para incrementar el apoyo a los pequeños productores (ver 3 (1)).*	Corto, mediano y largo	Alto	Bajo	Ahorros medianos
(10) Incrementar el apoyo al sector rural no agrícola.	Corto, mediano y largo	Alto	Alto	Costo mediano
(11) Reforzar el sector financiero rural para aumentar el acceso al servicio.	Corto, mediano y largo	Alto	Alto	Costo mediano
3. Mejorar el sistema de apoyo a los pequeños productores a través de la descentralización gradual				
(1) Aumentar la asignación de recursos para apoyar a los pequeños productores.*	Corto, mediano y largo	Alto	Bajo	Costo mediano
(2) Concentrar los recursos de los programas orientados a la producción/manejo de RR.NN. de las diferentes entidades federales, transferir estos recursos a los estados de acuerdo a una fórmula objetiva y protocolo previamente aprobados, y discontinuar los programas federales correspondientes.	Mediano, Largo	Alto	Alto	Sin costo o ahorro
(3) Acelerar la descentralización de las oficinas federales de DAR (federalización administrativa).	Corto, mediano y largo	Mediano	Alto	Costo bajo
(4) Acordar con los gobiernos estatales un protocolo que contenga los lineamientos de descentralización de fondos para apoyar a los pequeños productores: (i) puntos de referencia nacionales; (ii) fórmula de distribución de fondos, (iii) sistema M&E, (iv) sistema de apoyo a la ejecución, y (v) responsabilidades del gobierno estatal.	Corto	Mediano	Mediano	Sin costo o ahorro
4. Mejorar el Sistema de monitoreo y evaluación (M&E) y Asuntos Institucionales de los programas ARD				

Opciones de políticas	Implementación	Impacto Probable	Dificultad técnica/ riesgos	Costo fiscal o ahorros
(1) Ajustar las regulaciones presupuestarias y administrativas de los programas del DAR, para garantizar la flexibilidad y ejecución oportuna.	Corto	Mediano	Alto	Sin costo o ahorro
(2) Incrementar las asignaciones de costos recurrentes para los programas orientados a la producción.	Corto, mediano y largo	Mediano	Mediano	Costo mediano
(3) Mejorar la difusión de los programas de DAR.	Corto, mediano y largo	Mediano	Bajo	Costo bajo
(4) Mejorar la rendición de cuentas de los operadores del programa e introducir criterios de “satisfacción al cliente” para evaluar el desempeño.	Corto, mediano y largo	Alto	Mediano	Costo bajo
(5) Mejorar los incentivos económicos y morales de los operadores de mediano y bajo nivel.	Corto, mediano y largo	Alto	Mediano	Costo mediano
(6) Llevar a cabo evaluaciones de todo el PEC.	Corto, mediano y largo	Mediano	Bajo/mediano	Costo bajo
(7) Desarrollar e integrar bases de datos de los beneficiarios del DAR.	Corto, mediano y largo	Mediano	Mediano	Costo bajo
(8) Llevar a cabo evaluaciones a fondo a intervalos menos frecuentes	Corto, mediano y largo	Mediano	Bajo	Costo bajo
(9) Organizar un sistema para acordar y monitorear las agendas de acción que se deriven de los resultados de la evaluación.	Corto	Mediano	Bajo	Costo bajo
5. Aumentar las Externalidades ambientales positivas de los programas de DAR y Apoyar la Estrategia Nacional de Cambio Climático				
(1) Mejorar las normas de la SAGARPA para regular la tala y quema en la agricultura con el propósito de no incrementar los incendios forestales.	Corto	Mediano	Bajo	Sin costo o ahorro
(2) Aumentar los recursos para la investigación y la transferencia de tecnología, enfocada a reducir las emisiones de la agricultura, tal como la tecnología de siembra directa, reducción de gases de efecto invernadero por la ganadería, reforestación y el uso efectivo de los insumos.	Corto, mediano y largo	Alto	Mediano	Costo mediano
(3) Revisar las normas para incentivar a los agricultores a vender electricidad generada por la biomasa a las diferentes redes de suministro.**	Mediano	Mediano	Alto	Ahorros medianos
(4) Mejorar el enfoque del área geográfica y niveles de pago para programas de pago por servicios ambientales y para escalar sus	Corto, mediano y largo	Alto	Mediano	Ahorros altos

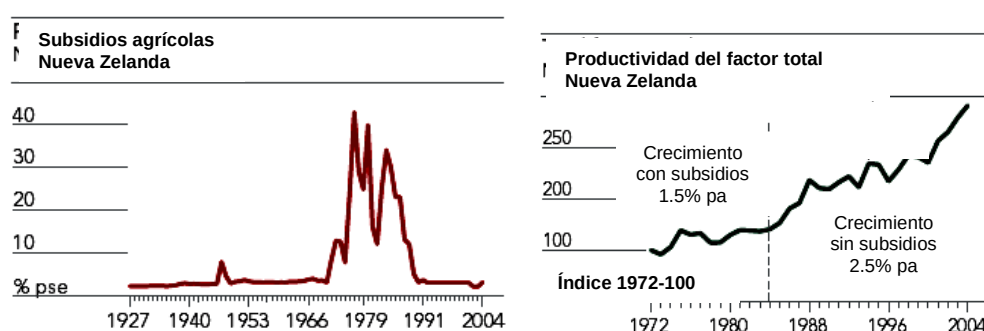
Opciones de políticas	Implementación	Impacto Probable	Dificultad técnica/ riesgos	Costo fiscal o ahorros
operaciones.				
(5) Reemplazar los programas de apoyo que causan distorsión con pagos por los servicios ambientales.	Corto, mediano y largo	Alto	Mediano	Sin costo o ahorro
<p>Plazo de la implementación: corto (menos de 2 años), por lo general relacionado con los cambios en las leyes o reglamentos; mediano (3 - 5 años), que requiere algunos cambios institucionales; largo (más de 5 años).</p> <p>Duración de los efectos: corto (menos de 2 años); moderado (3-5 años); largo (más de 5 años).</p> <p>Impacto: alto, mediano, bajo (relativo a otras opciones de políticas propuestas en estas notas, no relativo a otras opciones de reforma más generales).</p> <p>Dificultad técnica/riesgos de emprender las opciones sugeridas: alto, medio, bajo.</p> <p>Costo fiscal para el gobierno: alto (grandes programas de inversión pública), medio (se requiere algún gasto del programa público), bajo (poco gasto público). Ahorro fiscal: alto, medio, bajo.</p>				

* La propuesta que se sugiere es cambiar los recursos de programas no objetivo orientados a la producción (finalmente descentralizada a los gobiernos estatales) para apoyar a los pequeños agricultores. De esta forma, el efecto neto debe ser neutral en el presupuesto; esto quiere decir que el gasto general no debe aumentar ni disminuir.

** Se espera que la propuesta sugerida aumente las inversiones por parte de los agricultores para generar energía de la biomasa. Si bien esta propuesta en sí misma es neutral en el presupuesto, a largo plazo esto debe dar por resultado ahorro de costo fiscal, ya que a medida que los agricultores empiecen a generar energía de la biomasa, comprarían menos electricidad subsidiada de la red de suministro.

Nota técnica 1: La experiencia exitosa del proceso de reforma a la política agrícola de Nueva Zelanda

Históricamente, Nueva Zelanda fomentó una política agrícola proteccionista de 1960 al 1980, pero debido a los ajustes estructurales macroeconómicos y la apertura comercial, el sector agrícola experimentó una liberalización gradual de sus sistemas de subsidios y control de precios. Durante el periodo de 1960 al 1980, Nueva Zelanda fomentó fuertes políticas de control de precios y subsidios a los agricultores para mantener la producción constante y promover las exportaciones (Johnson, R.W.N., 2000). Para 1983, por ejemplo, el apoyo al productor por parte del gobierno era del 35% del ingreso de los productores y la tasa efectiva de asistencia se incrementó a un 123% del total del ingreso de los hogares rurales (OCDE, 2008). A partir de 1983, el gobierno neozelandés comenzó a reducir los subsidios a las exportaciones y producción del sector agrícola. En la década de los noventa, las reformas adicionales permitieron que el sector agrícola se beneficiara de mayores sinergias, mejor uso de los recursos, y una industria estructurada de manera más competitiva y preparada para ajustarse a los nuevos mercados. Las reformas llevaron a que la productividad total de los factores pasara de 1.5% anual en el período pre-reformas, a 2.5 % anual en el período post-reforma.

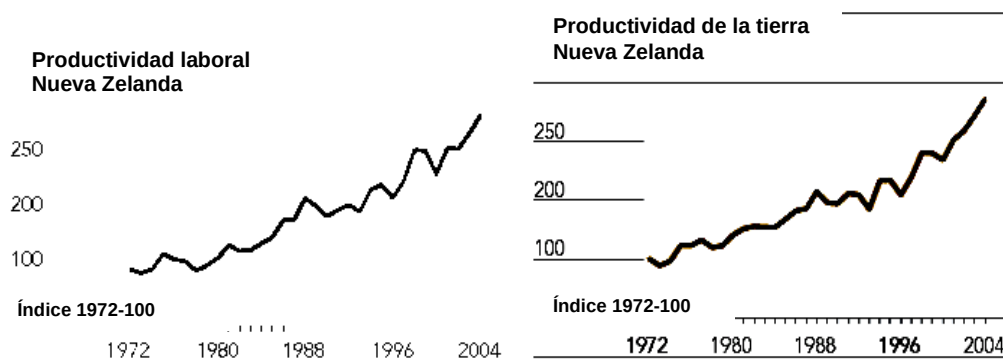


Fuente: MAF, 2006.

Impactos de las Reformas

Crecimiento Sectorial

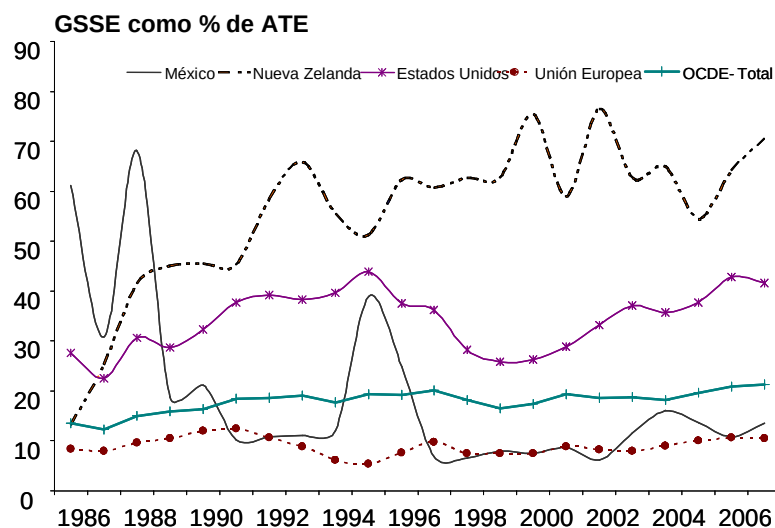
Durante el período comprendido entre la segunda mitad de la década de los sesenta y la mitad de la década de los ochenta, la participación de la agricultura en el PIB cayó del 14% al 5.7% como consecuencia de los altos niveles regulatorios, distorsiones en los precios, bajos incentivos a la producción y tasas de cambio desfavorables. Una década después de la desregulación del sector agrícola, la productividad laboral se ha duplicado. Aun cuando existe menos tierra dedicada a la ganadería y a la agricultura arable; se pasó de 14 millones de hectáreas en la década de los ochenta a 12 millones de hectáreas en la década del 2000, la productividad aumentó 85% en un período de 20 años.



Fuente MAF, 2006.

La estructura competitiva del mercado generada después de las reformas permitió un ajuste gradual a los choques externos y, como resultado, los recursos se asignaron de manera más eficiente a los sectores con mayor productividad. Por ejemplo, entre las industrias de los pastizales, las reformas llevaron a que los recursos se desviaran hacia las granjas lecheras, un subsector altamente productivo. Como consecuencia, las unidades accionarias totales en el sector lácteo aumentaron 65% mientras que los sectores bovinos y ovinos disminuyeron 2% y 43% respectivamente. Una consecuencia de las reformas fue la asignación de mayores recursos a la innovación, investigación y otros servicios importantes que fomentan una producción agrícola más eficiente. El alto valor de la producción agrícola le ha permitido a Nueva Zelanda tener una de las tasas más altas de propensión a la inversión, y uno de los más altos porcentajes de EASG con relación al ATE para el desarrollo en la agricultura entre los países de la OCDE (OCDE, 2008).

EASG de Nueva Zelanda en la agricultura 1986-2008



Fuente: OCDE, 2008.

Referencias:

Johnson, R.W. 2001. *“New Zealand’s Agricultural Reforms and their International Implications”*. IEA, U.K.

Anderson, K., Martin, W., and Valenzuela, E. 2006. *“The Relative Importance of Global Agricultural Subsidies and Market Access”*. World Trade Review. Vol. 5 No. 3.

MAF. *Agriculture in New Zealand: Past, Present and Future*. ABARE and New Zealand Ministry of Agriculture and Forestry 2008

OCDE. 2008. Case Study: Domestic Reform, Trade, Innovation and Growth in New Zealand’s Agricultural Sector. TPWP No. 74. Paris.

Nota técnica 2: INDAP: Transferencia de tecnología focalizada en los pequeños agricultores en Chile

El Instituto para el Desarrollo Agrícola de Chile (INDAP) se creó en 1962 como una entidad adscrita al Ministerio de Agricultura, orientada exclusivamente a mejorar la productividad de pequeñas granjas familiares a través de préstamos y asistencia técnica. La definición que INDAP hace de pequeñas granjas familiares ha permanecido sin cambios durante décadas y es sencilla: familias con 12 o menos hectáreas (equivalentes a tierras de riego), con un patrimonio neto menor a USD\$100,000, y con un ingreso que provenga principalmente de la agricultura. Excepto por INDAP, no existe ningún servicio de extensión apoyado por el gobierno; las operaciones comerciales deben contratar dichos servicios con representantes privados y permanecen sin subsidios. INDAP también es la única fuente significativa de crédito formal a largo plazo para el sector de pequeños agricultores de bajos ingresos.

Chile fue uno de los primeros países en introducir el financiamiento público y el suministro privado de asistencia técnica agrícola. El INDAP ha evolucionado con el tiempo, a la vez ha conservado un grado de continuidad al ajustarse a las condiciones cambiantes. El principio básico de asegurar los servicios privados de extensión para pequeños agricultores se ha conservado durante tres décadas, aunque las estructuras de la operación del INDAP se han adaptado a la experiencia y a las nuevas realidades. El enfoque general ha demostrado ser operativo, como mecanismos para suministrar extensión, aunque su éxito en lograr que los agricultores se gradúen del programa es menos claro. El programa mantiene el apoyo político y financiamiento, que ha aumentado en términos reales. Aun así todavía no existe evidencia clara acerca de la cobertura y del éxito del programa para ayudar a los agricultores viables a volverse competitivos en el mercado.

Impacto de los programas del INDAP de asistencia para los pequeños agricultores.

Está bien documentado el incremento de los clientes de los programas del INDAP para asistencia técnica, los subsidios y los gastos. En la actualidad una tercera parte de las transferencias del INDAP son subsidios al crédito, y dos terceras partes son subsidios para la inversión agrícola, asistencia técnica y capacitación administrativa (ya sea directamente a los agricultores individuales o a grupos de agricultores y programas administrados por los municipios en áreas pobres). De acuerdo con la OCDE, los programas de crédito y asistencia técnica del INDAP llegaron en cierta forma (quizá como mínimo) a cerca de 116,000 personas en 2006, o 42 por ciento de las pequeñas granjas (tal como se contabilizó en el censo agrícola de 1997). Casi la mitad de ellos recibe asistencia técnica significativa.

Aunque no tan conocido, un objetivo adicional de la asistencia técnica del INDAP es hacer que los agricultores se desplacen hacia trayectorias sustentables de mayores

ingresos, es decir su inserción en las estructuras económicas. Es difícil saber el progreso en este caso ya que no existen buenas mediciones respecto a cuantos clientes anteriores han salido del programa y tuvieron éxito por su cuenta. A diferencia del servicio de extensión de USDA, cuyo propósito es ser un apoyo permanente en la difusión de información para la agricultura como industria y no específicamente orientado a los pequeños agricultores, el INDAP se enfoca en un subgrupo específico de agricultores más pobres que, con apoyo, podrían alcanzar escalas viables.

Las dos evaluaciones más recientes, realizadas a mediados de la década de los noventa, muestran que el INDAP contribuye a un uso más intensivo de los insumos agrícolas, incluyendo la mano de obra familiar, que aumenta el ingreso bruto y neto de la granja. Sin embargo, López (2000) encuentra que los programas del INDAP no generan ingresos familiares debido a una reducción de la compensación en el ingreso no agrícola, y que el uso intensivo de algunos insumos no genera un aumento en la productividad total. El determinante clave en el ingreso familiar parece derivarse de las características internas de la familia, en lugar de factores externos, incluyendo la ubicación geográfica. Berdegue y otros (1998) encuentran que los programas del INDAP incrementan el ingreso familiar, sin embargo, el efecto podría haberse debido al sesgo de selección. Asimismo observan que el INDAP tiene menos efecto en algunas áreas geográficas. No obstante estos estudios deben complementarse con un análisis inter-temporal de lo que sucede con estas familias, un análisis que no ha realizado el INDAP.

La misión básica del INDAP, que es hacer que los agricultores viables se desplacen gradualmente hacia la agricultura comercial no se ha utilizado de manera explícita para evaluar el programa. No queda claro si el INDAP está trabajando con nuevas cohortes de agricultores a medida que pasa el tiempo, o si está ayudando repetidamente al mismo grupo de beneficiarios. El número de pequeños agricultores está disminuyendo, pero el INDAP ha crecido. A principios de la década de los noventa, el presupuesto del INDAP incrementó 11 por ciento anual en términos reales y 4.4 por ciento para finales de la década de los noventa. A principios de la década del 2000, el financiamiento gubernamental todavía cubrió aproximadamente 85 por ciento de los costos del INDAP. Algunos expertos chilenos especulan que a medida que transcurre el tiempo la agencia continúa atendiendo a más o menos al mismo grupo de beneficiarios, lo que implica que el gasto fiscal por cliente podría ascender a US\$3,000 o más por año, o aproximadamente US\$50,000 en los últimos 15 años. Éstas serían sumas grandes en relación con los ingresos de la población pobre rural chilena. La información de los clientes del INDAP sería útil para encontrar la proporción de agricultores que logran la viabilidad comercial y los factores que contribuyen a su éxito. Esta deficiencia deberá corregirse antes de aplicar a otros países las lecciones del INDAP de Chile.

Resumen de mejores prácticas para la asistencia técnica tomadas de la experiencia del INDAP

- Definir la población objetivo dentro del sector de los pequeños agricultores, identificando el subgrupo de agricultores que finalmente podrían generar un ingreso sustentable sin subsidios gubernamentales. No debe pretender cubrir a todos los pequeños agricultores al mismo tiempo.
- Establecer un sistema de monitoreo para evaluar la capacidad que tiene el programa de hacer que los clientes se desplacen gradualmente hacia la sustentabilidad después de cinco a siete años. Se necesitan evaluaciones periódicas cuantitativas

(reconociendo los efectos de selección entre los clientes y el grupo de control) que van más allá de detectar los impactos en la producción y uso de los insumos para evaluar el impacto sobre los ingresos familiares de todas las fuentes.

- Para las familias agrícolas que no pueden lograr una escala viable en la producción, enfocar la ayuda en la transición a otras actividades de ingreso y en redes de seguridad social y pensiones no contributivas.
- Para reducir los costos e ineficiencias relacionadas con los programas gubernamentales, no subsidiar el servicio de extensión para agricultores comerciales. Existe un fundamento para apoyar la investigación básica y de adaptación a la agricultura como un todo.
- El apoyo del gobierno y la supervisión del suministro privado de servicios de extensión puede proporcionar asistencia técnica de forma más eficaz que forzando el suministro de extensión en una burocracia gubernamental.
- No confiar en un sistema de comprobantes que piden a los pequeños agricultores individuales hacer contratos con proveedores de extensión, ya que podrían no generar la necesaria para sostener un mercado privado para los servicios de extensión.
- Usar la coordinación centralizada de servicios de extensión para productos básicos estandarizados, no para productos que requieran una coordinación vertical más estrecha a lo largo de la cadena de mercado.
- Reconocer que un sistema de suministro de extensión no puede “hacerlo bien” desde el principio, sino que debe ajustarse a los errores y condiciones cambiantes. La información y supervisión, al igual que la flexibilidad son clave para el ajuste.

Referencias

- Díaz, Juan. 2007. “Family Farm Agriculture: Factors Limiting its Competitiveness and Policy Suggestions,” note prepared for the OCDE *Review of Agricultural Policies: Chile*.
- Berdegue, Julio, and RIMISP (Red Internacional de Metodologías de Investigación en Sistemas de Producción), STOAS, Grupo de Investigaciones Agrarias (GIA) and EMG Consultores. 1998. “Evaluación de Instrumentos de Fomento Productivo: El Programa de Transferencia Tecnológica de INDAP.” Santiago, Chile.
- López, Ramón. 2000. Determinants of Rural Poverty in Chile: Evaluating the Role of Public Extension/Credit Programs and Other Factors,” Chapter 9 of R. López and A. Valdés, eds., *Rural Poverty in Latin America*, St. Martin’s Press.
- Sotomayor, Octavio. 1994. “Políticas de modernización y reconversión de la pequeña agricultura tradicional Chilena,” ODEPA and IICA, Santiago.

Fuente: Valdés y Foster (2008).

Nota Técnica 3: Pago de los servicios ambientales en los sectores de recursos naturales

Es difícil administrar correctamente los activos naturales porque los actores privados no pueden interiorizar el valor de muchos, si no es que el de la mayoría de sus servicios ambientales; son elementos externos y bienes públicos. Por lo general, los individuos de la sociedad valoran los activos naturales, pero los incentivos que guían la acción privada rara vez reflejan su valor en la sociedad como un todo. La clave para manejar mejor los activos naturales es diseñar instituciones que puedan medir los beneficios sociales y los costos de los servicios ambientales y traducir esa información en incentivos adecuados para los tomadores de decisiones individuales, tales como los agricultores. Las

propuestas de políticas clásicas para una mejor administración enfocada a reducir los elementos negativos son: impuestos ambientales sobre emisiones, exigencia de mejores prácticas, asignación de derechos de la propiedad y el apoyo a las instituciones para la administración de la propiedad común.

En la agricultura y la silvicultura, rara vez se utilizan los impuestos ambientales debido al alto costo del monitoreo de las emisiones. Éstas permiten que la tendencia de la agricultura exterior sea específica a los contaminantes. En el sector de los recursos naturales son más conocidas las mejores prácticas administrativas para reducir el daño ambiental. Dichas prácticas ahora son más comunes, por ejemplo, al administrar los bosques nativos, que a menudo son impulsadas por razones relacionadas con el turismo y preferencias del consumidor en los países más ricos, que no sólo valoran el producto sino también el hecho de que la producción sea amigable con el ambiente. De hecho, existe un énfasis creciente en la certificación a terceros privados y en la implementación voluntaria de normas, así como con las frutas y verduras frescas orgánicas para la exportación. Esto se debe en gran medida a la lentitud normal de los gobiernos de la mayoría de los países emergentes para ajustarse al diseño y aplicación de mejores prácticas.

Las políticas recientes han hecho énfasis en los subsidios de bienes y servicios ambientales tanto orientados al mercado, como los apoyados por el gobierno. Estas políticas, tales como los incentivos para un mejor manejo de la tierra se centran en los Pagos por Servicios Ambientales (PSA) proporcionados por aquellos que se benefician de dichos servicios, incluyendo beneficiarios locales, regionales y mundiales. Los programas de PSA pueden encontrarse cada vez más tanto en países desarrollados como en desarrollo, y varían desde contratos entre agricultores e industrias locales cuyas utilidades son sensibles a la disponibilidad del agua, hasta contratos entre la industria de un país, y grupos en países lejanos que buscan el embargo del carbono. De acuerdo con la FAO, existen cuatro mercados principales de PSA: mitigación del cambio climático, servicios de cuenca hidrográfica, conservación de la biodiversidad y estética del paisaje. En los países en desarrollo, los mercados para reducir las emisiones de carbono y conservar la biodiversidad son fuentes potenciales de nuevos ingresos para la agricultura. Los beneficiarios finales de los servicios ambientales, por lo general están dispersos, de manera tal que se requieren intermediarios, tales como los gobiernos y entidades internacionales públicas y privadas interesadas. Hasta la fecha, los gobiernos han impulsado los programas de PSA y éstos se encuentran geográficamente enfocados. Generalmente los pagos son directos a cambio de una mejor administración de la tierra, como las medidas de conservación del suelo y del agua, y plantaciones de árboles para el embargo del carbono. Los beneficiarios pueden pagar mediante cargos extra a sus recibos del agua o con cuotas para los visitantes del parque. Existen dos pasos clave para diseñar programas de PSA eficaces. Primero, dirigirse a los agricultores o a otros administradores de los activos naturales cuya adopción de mejores prácticas administrativas pueda producir los más altos beneficios ambientales a costos más bajos. Segundo, la estructura de la compensación, que no sólo induce a tener una mejor administración sino también es “auto ejecutable” al reducir costos de monitoreo y garantizar el cumplimiento.

Quizá el caso más estudiado del PSA en América Latina es el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal de Costa Rica, que comenzó en 1997 y su resultado ha sido que

varios países han realizado esfuerzos similares. El fondo reconoce oficialmente que los propietarios de los bosques proporcionan un paquete de servicios ambientales, incluso la protección de cuencas hidrográficas, la conservación de la biodiversidad, la belleza escénica y la fijación y embargo del carbono. El sistema de PSA surgió cuando el gobierno estaba buscando un fondo sustentable para la conservación de los bosques y ayuda para el sector forestal. En una evaluación del programa en 2002 se descubrió que el PSA de Costa Rica contrató más de 280,000 hectáreas de bosques privados, dejando más de 800,000 hectáreas pendientes, y gastó US\$57 millones entre 1997 y 2002. Los contratos de conservación de bosques pagaron más de US\$210 por hectárea y los contratos de reforestación pagaron US\$538 por hectárea. El financiamiento se obtuvo principalmente de los impuestos al combustible y donadores internacionales.

Una consideración especial es el posible rol del PSA para mitigar la pobreza. Los bajos niveles de educación, derechos de propiedad mal definidos sobre los activos naturales y la falta de capital en las familias para realizar inversiones a largo plazo en activos naturales (como la plantación de árboles) están asociados a la pobreza. A menudo la pobreza conduce a la degradación ambiental. Si se pudiera enfocar a los agricultores pobres, el PSA traería beneficios ambientales y podría reducir la pobreza. Sin embargo, si bien es lógico que los más pobres sean parte de la población objetivo, la implementación exitosa de un plan de PSA estaría limitada por las mismas características estructurales que en primer lugar, vinculan a la pobreza con la degradación ambiental: derechos de la propiedad mal definidos que hacen que la contratación y los proyectos a largo plazo sean inciertos tanto para el comprador como para el vendedor del servicio; tenencia de pequeñas granjas que incrementan los costos de transacción por unidad de compensación y reducen la viabilidad de una mejor administración (tales como la rotación de cultivos) y de esta forma incrementan la compensación necesaria para inducir a los agricultores a tener mejores prácticas administrativas; y la falta de crédito como respaldo a corto plazo hace que los agricultores no se arriesguen a adoptar un nuevo sistema de administración. Sin embargo, el Banco Mundial reconoce que el PSA no es una estrategia anti pobreza por sí sola, por lo que ha sugerido algunas consideraciones a favor de pobres en el diseño del PSA: delinear mecanismos específicos para contrarrestar los altos costos de transacción y comprender el contexto social en el que se aplicaría PSA para prevenir impactos adversos sobre los pobres y diseñar las medidas de corrección adecuadas. Sin embargo, hacer que los programas del PSA favorezcan a los pobres, podría incrementar sus costos, de manera tal, que deberá encontrar financiamiento más allá de los beneficiarios de los servicios ambientales. Los donadores que también tengan como objetivo contribuir a la reducción de la pobreza podrían financiar estos costos adicionales.

Tanto el Banco Mundial como la FAO tienen programas para ayudar a quienes elaboran las políticas y a las partes interesadas a diseñar estrategias del PSA. El Banco Mundial ha apoyado proyectos del PSA en muchos países, principalmente en América Latina. Los proyectos del PSA que el Banco Mundial ha apoyado en el pasado, se han puesto en práctica en Colombia, Costa Rica y Nicaragua; en la actualidad, hay proyectos funcionando en Costa Rica, México y Panamá; y otros en preparación en Brasil, Colombia y Ecuador. La FAO pone en marcha un programa llamado Pago por Servicios Ambientales para Paisajes Agrícolas (PESAL), bajo su División Económica de Desarrollo Agrícola (ESA). La ESA proporciona páginas de internet e instrumentos

para desarrollar y poner en práctica el PSA con información sobre los mercados de servicios para el ecosistema, recomendaciones para establecer esquemas del PSA y otros recursos de organizaciones internacionales en este campo.

Fuente: Valdés (2008b).

7. REFERENCIAS

Asad, M., and A. Dinar. 2006, "The role of water policy in Mexico: Sustainability, equity, and economic growth considerations." Latin America and the Caribbean Region Sustainable Development Working Paper No.27. Washington: World Bank.

Ávila, A. F., and R. E. Evenson. 2004, Total Factor Productivity Growth in Agriculture: The Role of Technological Capital. Chap. 31 in R. E. Evenson, P. Pingali, and T. P. Schultz, eds., *Handbook of Agricultural Economics*. Amsterdam: Elsevier.

Buchenau, J and del Angel, G, 2007, "Consultoría sobre Servicios Financieros Rurales" (background paper for the BID study on Mexico Agriculture Public Expenditure, 2007).

Cortés, F, Felipe López Calva, Rodolfo de la Torre, 2005, "Evaluación de la pobreza en México", Seminario Universitario de la Cuestión Social, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. August 24, 2005.

Engel, S., S. Pagiola, and S. Wunder. 2008, "Designing payments for environmental services in theory and practice: An overview of the issues." *Ecological Economics*, Special Issue on Payments for Environmental Services in Developing and Developed Countries, 65:4, pp.663-674.

Fan, S., Hazell, P., Thorat, S., 1999, "Linkages between government spending, growth and poverty in rural India".

FAO, 2005a, Evaluación Alianza para el Campo 2004.

FAO, 2005b, "Base de Datos de estadísticas e indicadores del gasto público agrícola y rural (GPAGRURAL), Oficina regional para American Latina y el Caribe, Santiago.

FAO-SAGARPA, 2004, Evaluación Nacional de Alianza para el Campo, Informe General.

Gordillo, G., De Janvri, A. and E. Sadoulet, 1999, *La Segunda Reforma Agraria de México: respuestas de familias y comunidades, 1990-1994*, FCE, Mexico.

Guerrero García Rojas, H., 2007, "Políticas y gasto público federal en infraestructura de riego" (background paper for the BID study on Mexico Agriculture Public Expenditure, 2007).

Klepeis, P. and Vance, C., 2003, "Neoliberal policy and deforestation in Southeastern Mexico: An assessment of the PROCAMPO program", *Economic Geography*, Volume 79, Issue 3.

Knutson (2007), "Assessment of Mexico's Sanitary, Phytosanitary, and Food Safety Policies and Programs and Their Implementation: Diagnosis and Proposals for Reforms" (background paper for the BID study on Mexico Agriculture Public Expenditure, 2007).

Leyva-Parra, G., 2005, “El Ajuste del Ingreso de la ENIGH con la Contabilidad Nacional y la Medición de la Pobreza en México”, in Székely (ed.).

López, R and Galinato G. I., 2007, “Should Governments stop subsidies to private goods? Evidence from rural Latin America”, *Journal of Public Economics* 91, 1071-1094.

Merino, L., Rodríguez, J., et. al., 2008, “Estudio Estratégico Sobre el Sector Forestal Mexicano”. (Unpublished draft prepared for the World Bank).

Muñoz Piña, C., Ávila Forcada, S. et. al., 2006, “Agricultural Demand for Groundwater in Mexico: Impact of water Rights enforcement and electricity user fees on groundwater level and quality” (background paper for the World Bank study “Economic Assessment of Policy Interventions in the Water Sector”).

Muñoz-Piña, C., A. Guevara, J.M. Torres, and J. Braña. 2008. “Paying for the hydrological services of Mexico’s forests: Analysis, negotiations and results.” *Ecological Economics*, Special Issue on Payments for Environmental Services in Developing and Developed Countries, 65:4, pp.725-736.

Musgrave R., 1959, “The Theory of Public Finance”. McGraw-Hill, New York.

OCDE, 2006a, “Agricultural and Fisheries Policies in Mexico”.

OCDE, 2006b, “OCDE Rural Policy Reviews: the New Rural Paradigm: Policies and Governance”.

OCDE, 2007a, “Producer and Consumer Support Estimates OCDE Database 1986-2006”.

OCDE, 2007b, “Producer and Consumer Support Estimates OCDE Database 1986-2006: USER’S GUIDE”.

OCDE, 2007c, “Mexico: Estimates of support to agriculture, Producer and Consumer Support Estimates OCDE Database 1986-2006”.

OCDE, 2007d, “OCDE Rural Policy Reviews: Mexico”

Oliver, L.G. and Santillanes, S., 2008, “Cuantificación y clasificación del gasto público rural en México”, Background paper for this study.

Pagiola, S., G. Platais, and A. Arcenas. 2005, “Can payments for environmental services help reduce poverty? An exploration of the issues and the evidence to date from Latin America.” *World Development*, 33, pp.237-253.

Pagiola, S., and G. Platais. 2007, *Payments for Environmental Services: From Theory to Practice*. Washington: World Bank.

Pagiola, S. 2008, "Payments for environmental services in Costa Rica." *Ecological Economics*, Special Issue on Payments for Environmental Services in Developing and Developed Countries, 65:4, pp.712-724.

Rosenzweig, A., 2008, "Apuntes para el Grupo de Trabajo sobre Procampo: la Política de Fomento Productivo en México en el Sector Agropecuario", Sagarpa, mimeo.

Ruiz-Castillo, J., 2005, An evaluation of "El ingreso rural y la producción agropecuaria en México 1989-2002", published in 2004 by the SIAP (Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera) of SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación).

Saldaña-Zorrilla, S.O., 2007, Socioeconomic vulnerability to natural disasters in Mexico: rural poor, trade and public response", CEPAL, Mexico.

Scott, J., 2005, "Transferencias Públicas (y Otros Ingresos) en Especie en la Medición de la Pobreza", in Székely (ed.), 2005.

Scott, J., 2008, "Assessment of DAR Public Expenditures", Background paper for this study.

Sumner, D.A. and Balagtas J.V., 2007, "Economic Analysis of the Ingreso Objetivo Program in Mexico" (background paper for the BID study on Mexico Agriculture Public Expenditure, 2007).

Székely, M. and Rascón, E., 2004, "México 2000-2002: Reducción de la Pobreza con Estabilidad y Expansión de Programas Sociales", May 2004.

Székely, M. (ed.), 2005, "Números que Mueven al Mundo: La Medición de la Pobreza en México", ANUIES-CIDE-SEDESOL-Miguel Ángel Porrúa.

Taylor, Yunez Naude, González, 2007, "Estudios sobre Políticas Públicas para el Sector Rural en Mexico" (background paper for the BID study on Mexico Agriculture Public Expenditure, 2007).

Tendler, J, 1997, "Good Government in the Tropics", Baltimore: The John Hopkins University Press.

Valdés, A., 2008a, "Agricultural Public Spending: Description and Assessment Relevant to Latin America", Background paper for this study.

Valdés, A. 2008b, "Payments for Environmental Services in Natural Resource Sectors", Background paper for this study.

Valdés A. and Foster, W., 2008, "INDAP: Public Funding and Private Delivery Technology Transfer targeting Small Farmers in Chile", Background paper for this study.

Winter, P. and Davis, B., 2007, “Designing a new PROCAMPO program: Lessons from Oportunidades” (background paper for the BID study on Mexico Agriculture Public Expenditure, 2007).

World Bank, 2002, “State-level Public Expenditure Review: The Case of Guanajuato”.

World Bank, 2003, “State-level Public Expenditure Review: The Case of Veracruz-Llave”.

World Bank, 2004a, “Mexico Public Expenditure Review”.

World Bank, 2004b, “Access to Finance for Farmers and Agriculture Enterprises” (Unpublished).

World Bank 2004c, “Poverty in Mexico: an Assessment of Conditions, Trends and the Government Strategy”.

World Bank, 2005a, “Beyond the City the Rural Contribution to Development”.

World Bank, 2005b, “Income Generation and Social Protection for the Poor”.

World Bank, 2005c, “Infrastructure Public Expenditure Review (PER)”.

World Bank, 2006a, “Decentralization, Poverty, and Development in Mexico”.

World Bank, 2006b, “Mexico’s Competitiveness: Reaching its Potential”.

World Bank, 2007a, “Water Public Expenditure Review” (Unpublished).

World Bank, 2007b, “Policy Note on Sensitive Crops (Corn, Sugar, Beans)” (Unpublished).

World Bank, 2007c, “Mexico 2006-2001: Creating the Foundations for Equitable Growth”. Policy Notes.

World Bank. 2007d, “State and trends of the carbon market 2007.” Washington: World Bank.

World Bank, 2008a, “World Development Report 2008 Agriculture for Development.

World Bank, 2008b, “Climate Change Aspects in Agriculture: Mexico Country Note”, Unpublished.

World Bank, 2008c, “Distortions to Agricultural Incentives in Latin America”, Edited by K. Anderson and A. Valdés.

World Bank, 2008d, “Poverty and Social Impact Analysis of Groundwater Over-exploitation in Mexico” (Draft).

