

Informe Consolidado

Estudios sobre Políticas Públicas para el Sector Rural en México

J. Edward Taylor
Universidad de California en Davis
Antonio Yúnez-Naude
El Colegio de México
Alfredo González C
FAO-México
28-VIII-07

El proyecto, propuesto por el Banco Interamericano de Desarrollo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene el propósito general de proveer a las autoridades de la nueva administración mexicana un conjunto de análisis comparables sobre las políticas y gasto públicos para el sector rural de los últimos años y sobre posibles reformas que sirvan de base para la toma de decisiones. Con este fin se contrataron a una serie de consultores para realizar estudios en 11 temas críticos relacionados con el sector rural, analizando la problemática en la actualidad así como las opciones de reforma en las políticas. En el presente informe se hace una somera revisión de la evolución reciente del gasto público al sector rural (Parte I); se describen los estudios temáticos desarrollados para el proyecto (Parte II); se plantea el marco general de la investigación (Parte III); se elabora una síntesis de los hallazgos de los estudios temáticos, poniendo especial atención en las recomendaciones que surgen de ellos en materia de políticas públicas y sus posibles reformas (Parte IV); y se presentan conclusiones sobre las prioridades que pueden ser parte de una nueva política rural para el campo mexicano (Parte V).

I

Evolución reciente de las políticas y el gasto público involucrado¹

Una de las metas de la administración del Presidente Fox fue sentar las bases para llevar a cabo una política rural integrada a través de un nuevo marco legal que fomentara una estrategia intersecretarial o transversal; la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) de 2001 establece dicho marco bajo el liderazgo de SAGARPA.

La LDRS define al desarrollo rural sustentable como: “El mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio.” (LDRS, Artículo 3, Diario Oficial, 7 Dic, 2001).

Los objetivos específicos de la LDRS son:

- Promover el bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores del campo y, en general, de los agentes de la sociedad rural, mediante la diversificación y la generación de empleo, incluyendo el no agropecuario en el medio rural, así como el incremento del ingreso;
- Corregir disparidades de desarrollo regional a través de la atención diferenciada a las regiones de mayor rezago, mediante una acción integral del Estado que impulse su transformación y la reconversión productiva y económica, con un enfoque productivo de desarrollo rural sustentable;
- Contribuir a la soberanía y seguridad alimenticia de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria del país;
- Fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, mediante su aprovechamiento sustentable (*ibid.* artículo 5°)

Además, el Estado fomentará la inversión en infraestructura a fin de alcanzar los siguientes objetivos:

- Promover la eficiencia económica de las unidades de producción y del sector rural en su conjunto;
- Mejorar las condiciones de los productores y demás agentes de la sociedad rural para enfrentar los retos comerciales y aprovechar las oportunidades de crecimiento derivadas de los acuerdos y tratados sobre la materia;
- Incrementar, diversificar y reconvertir la producción para atender la demanda nacional, fortalecer y ampliar el mercado interno, así como mejorar los términos de intercambio comercial con el exterior;
- Aumentar la capacidad productiva para fortalecer la economía campesina, el autoabasto y el desarrollo de mercados regionales que mejoren el acceso de la población rural a la alimentación y los términos de intercambio;

¹ Para una discusión detallada de la política rural mexicana y su implementación véase A. Yúnez-Naude y J. E. Taylor (mayo 2007). Ver también a Yúnez y Dyer (julio 2007)

- Fomentar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales productivos, que permitan aumentar y diversificar las fuentes de empleo e ingreso; y
- Mejorar la cantidad y la calidad de los servicios a la población (*ibid.* artículo 7°)

El presupuesto del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable

El principal instrumento de la LDRS es el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC).

Cuadro 1. Presupuesto para el desarrollo rural 2003-2006: Programa Especial Concurrente (millones de pesos corrientes)

	2003	Part. en PEC (%)	2004	Part. en PEC (%)	2005	Part. en PEC (%)	2006	Part. en PEC (%)	TMCA (%)
SAGARPA	40,582.7	34.7	42,365.7	35.2	48,396.1	33.2	51,068.0	33.0	5.91
SEP	17,554.4	15.0	18,061.4	15.0	23,829.7	16.3	24,732.6	16.0	8.95
SALUD	7,036.9	6.0	8,980.1	7.5	14,206.4	9.7	12,268.4	7.9	14.91
STPS	865.9	0.7	843.4	0.7	74.6	0.1	75.9	0.0	-45.59
SRA	3,565.5	3.0	4,235.8	3.5	4,856.2	3.3	4,445.3	2.9	5.67
SEMARNAT	8,976.6	7.7	9,325.5	7.7	11,304.8	7.7	9,027.7	5.8	0.14
SECTUR	16.4	0.0	8.7	0.0	3.8	0.0	1.6	0.0	-44.11
SHCP	10,310.3	8.8	3,393.1	2.8	6,918.3	4.7	6,527.2	4.2	-10.80
SCT	1,092.3	0.9	3,150.1	2.6	2,151.1	1.5	2,504.8	1.6	23.06
ECONOMIA	575.9	0.5	861.6	0.7	1,016.4	0.7	888.8	0.6	11.46
SEDESOL	15,573.9	13.3	14,407.4	12.0	17,447.6	12.0	17,222.0	11.1	2.55
APORT. FEDERALES	10,945.8	9.3	13,948.4	11.6	15,081.3	10.3	20,296.3	13.1	16.69
SER	0.0	0.0	130.0	0.1	79.2	0.1	73.2	0.0	-17.42
GOBERNACION	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	298.5	0.2	0.00
TSA	0.0	0.0	624.0	0.5	574.2	0.4	578.7	0.4	-2.48
PODER LEGISLATIVO	0.0	0.0	45.0	0.0	34.7	0.0	26.6	0.0	-16.08
APORT. A SEGURIDAD SOCIAL	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4,880.1	3.2	0.00
Total PEC	117,096.6	100.0	120,380.2	100.0	145,974.3	100.0	154,915.8	100.0	7.25
Gasto Federal Total	1,524,845.7		1,650,505.1		1,818,441.7		2,000,072.4		7.02
PEC/Gasto Federal	7.68		7.29		8.03		7.75		

Elaboración propia a partir de varias fuentes ²

En términos nominales, entre 2003 y 2006 el presupuesto del PEC ha aumentado a una tasa media anual similar a la del presupuesto federal (7.25% y 7.02%, respectivamente).

En 2005 (año base usado en los estudios temáticos del proyecto), el presupuesto aprobado del PEC fue de \$145,974.36 millones de pesos corrientes (MP), monto que significa el 8.03% del presupuesto federal para ese año y el 50.56% del producto interno bruto

² Las fuentes usadas para elaborar el cuadro están listadas en la sección III del Anexo I. Se tuvieron que usar varias ya que no hay una sola fuente oficial que permita presentar la evolución del presupuesto del PEC con un desglose por Secretaría.

agropecuario. Por su parte, el presupuesto de la SAGARPA (\$48,396.1 MP) equivalió al 16.77% del producto interno bruto agropecuario de 2005.

La mayor parte del presupuesto del PEC se ha canalizado a SAGARPA (33.2% en 2005), siguiéndole la SEP (16.3%), SEDESOL (12%) y SEMARNAT (7.7%). Además de las secretarías de estado, en el PEC participan por lo menos 35 Organismos Desconcentrados y Entidades Paraestatales; así como los estados y municipios con recursos del Ramo 33 y con financiamientos propios (el listado de siglas está en el Anexo 2).

En términos de gasto público y dentro del PEC, las acciones más importantes de SAGARPA son mediante ASERCA (en 2005 PROCAMPO participó con el 30.76% del presupuesto de esta Secretaría y Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización etc., con el 14%), y Alianza para el Campo (17% de su presupuesto). Por su parte, sólo el 2.8% del gasto de SAGARPA se canalizó a sus programas de sanidad, el 0.3% al Programa de Empleo Temporal, mientras que el 35.3% restante a "Otros Programas" (detalles en la sección I del Anexo 1).

Bienes públicos y privados: distribución del presupuesto público en 2005

La información presupuestaria oficial no está diseñada para distinguir el gasto público canalizado a la provisión de bienes públicos y privados (ver E. Rodríguez: 2006); tampoco permite distinguir con precisión las acciones que participan en el PEC de las que son excluidas. En consecuencia, la discusión que sigue es una manera aproximada de abordar esta cuestión de suma importancia en la evaluación de las políticas de gasto público al sector rural (detalles en la sección II del Anexo 1).

En 2005 del total del presupuesto gubernamental del PEC (\$145,974.36 MP), el 61.70% se usó en programas y acciones que suministran bienes públicos y el 27.51% a aquellas que generan bienes privados. El resto de los recursos del PEC se canalizaron al sector financiero rural (4.15%) y a otros gastos (6.19%).³

La elevada participación de la provisión de bienes públicos en el PEC se explica por los programas de capital social relacionados con Oportunidades, ya que en 2005 participaron con el 22.29% del presupuesto del PEC. Asimismo, la participación del suministro de bienes privados aumentaría de considerarse los subsidios a la electricidad y al diesel provistos, respectivamente, a los agricultores con riego y a los que poseen maquinaria agrícola (en 2005 éstos alcanzaron, aproximadamente, los \$9,200 MP, ver sección II.2.2 del Anexo 1). Lo anterior debido a que tales subsidios no son considerados como parte del PEC (de lo contrario su peso en el PEC sería cercano al 6%).

Otro rasgo del gasto en el sector rural es que la mayor parte de los recursos públicos relacionados con el suministro de bienes privados se canalizan al sector agropecuario

³ Otra manera de analizar el gasto público en el sector rural es el que hace E. Rodríguez (2006). En 2005 y según la autora, la vertiente *productiva* del gasto en Desarrollo Rural ocupó el 58.5%, mientras que el gasto en la vertiente *social* fue de 41.5%.

El gasto público en las áreas temáticas cubiertas por el proyecto

Además del análisis de las perspectivas de productos sensibles (maíz y azúcar), los temas cubiertos en el proyecto se han dividido en tres grandes apartados. 1) *Programas de generación de bienes públicos*, que incluyen a) investigación, desarrollo y transferencia de tecnología; b) infraestructura comercial; y c) sanidad e inocuidad de los alimentos. 2) *Programas de generación de bienes privados*: a) provisión de capital productivo; b) infraestructura de riego; y c) subsidios a los insumos energéticos. 3) *Programas de transferencia de ingresos*, que abarca a Oportunidades, PROCAMPO y Apoyo al Ingreso Objetivo. Por último, el proyecto incluye un cuarto tema: el estudio de los programas de *servicios financieros públicos rurales* (detalles en la Parte II de abajo).

La distribución del presupuesto público entre los programas y acciones públicas estudiadas es el que sigue (detalles en la sección II del Anexo 1).⁴

Provisión de bienes públicos

El presupuesto federal canalizado a la investigación científica en su conjunto ha crecido desde inicios del presente siglo, pero su participación en el Producto Interno Bruto o PIB de México sigue siendo muy baja (menor al 0.45% frente al 0.6% en Chile y al 1% en España, por ejemplo). La situación para el sector agropecuario y forestal es aún más precaria, ya que a pesar de que el gasto federal hacia este sector ha crecido durante los últimos años, su peso en el total de la inversión en ciencia y tecnología se ha reducido de cerca del 15% en 1990 a menos del 11% en la actualidad (alrededor del 0.45% del PIB agrícola y un 0.016% del PIB total). El presupuesto del PEC en *investigación desarrollo y transferencia de tecnología* es también bajo, ya que sólo participó con el 5.8% del total.

El presupuesto canalizado a las acciones relacionadas con la provisión de apoyos a la *comercialización y almacenamiento* públicos ha sido reducido. Al excluirse los apoyos correspondientes de ASERCA (que no proveen bienes públicos), su participación en el presupuesto del PEC fue sólo del 1.6% (y en el de SAGARPA del 4.9%). Algo similar sucede con los programas de *Sanidad* de SAGARPA: su peso en el presupuesto del PEC fue de no más del 1.2% y en el de SAGARPA del 2.8%.

Una situación distinta es la que hay con los programas y acciones del PEC relacionadas con la provisión de capital social, en donde destaca *OPORTUNIDADES*, pues en ellos se canalizó el 22.3% del presupuesto del PEC.⁵

Provisión de bienes privados

⁴ Los datos usados se cotejaron con los expuestos en los estudios temáticos. Las discrepancias se documentan en notas a pie de página del Anexo II, sección II.

⁵ El resto de las acciones gubernamentales de provisión de bienes públicos no están incluidas en los temas del proyecto. Los programas de infraestructura pública rural participaron con el 12.4% del presupuesto del PEC (éstos incluyen los relacionados con los de empleo temporal, que son parte de las acciones públicas en infraestructura), y el peso en el PEC de las acciones encaminadas al cuidado del medio ambiente rural fue de sólo el 1.87%.

Hay una gran cantidad de programas y acciones de apoyo a la creación de *capital productivo*, pero el gasto involucrado como proporción del PEC fue relativamente bajo, de sólo el 8.2% (ver abajo, última sección de esta Parte). Lo mismo sucede con las acciones públicas relacionadas a la *infraestructura del riego* (5.4% del presupuesto del PEC), y pasaría lo mismo con la dotación pública de insumos energéticos si no se consideran los subsidios a la energía eléctrica para irrigación ni los subsidios al diesel (de incluirse, representarían alrededor del 6% del presupuesto del PEC).

Los programas y acciones públicas de mayor peso que apoyan el suministro de *bienes privados* a partir de transferencias de ingreso son las vinculadas a PROCAMPO y al Ingreso Objetivo de ASERCA (en términos presupuestales, su participación en el PEC fue del 13.13%).

Servicios Financieros rurales

Este componente explica el 4.2% del PEC y está compuesto por un gran número de acciones, fondos y programas en el que participan al menos cuatro secretarías de Estado (ver abajo).

Acciones y programas con posibles duplicidades

Dentro del PEC hay medidas públicas hacia el sector rural cuyos objetivos pueden estar siendo duplicadas. La situación puede reflejar o producir problemas de coordinación entre y dentro de las secretarías participantes en el PEC.

Con base en las reglas de operación de los programas y acciones públicas hacia el sector rural estudiadas en el proyecto, se detectaron posibles duplicidades dentro y entre las distintas secretarías participantes. Las más importantes son los que siguen (detalles en la sección IV del Anexo 1, que contiene posibles duplicidades en las acciones y programas públicos al campo no incluidos en los estudios temáticos del proyecto).

Provisión de bienes públicos

a) Investigación, desarrollo y transferencia de tecnología. En el área de transferencia hay objetivos compartidos por varios programas y secretarías. Entre ellos pueden incluirse los que siguen. En Alianza (además de las Fundaciones PRODUCE que no son parte del PEC), están los que siguen: dentro del Programa de Fomento Agrícola esta el Subprograma de Investigación y Transferencia de Tecnología y dentro del Programa de Fomento Ganadero está el Subprograma de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI), así como PRODESCA y PROMEFOR; en SAGARPA y fuera de Alianza están el Programa de Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción, PROGAN, FOMAGRO y FIRCO; la Secretaría de Economía (SE) cuenta con MIPYMES

y comparte con SEDESOL el Programa de Opciones Productivas; por último, está Micro-regiones de SEDESOL.⁶

b) Infraestructura comercial y c) Sanidad e inocuidad de los alimentos. Puede decirse que no hay duplicidades, aunque según el estudio temático correspondiente, hay falta de coordinación entre los programas de Sanidad de Alianza-SENASICA y los de inocuidad de los alimentos de la Secretaría de Salud.

Provisión de bienes privados

a) Capital productivo. Hay una gran cantidad de acciones y programas que tienen éste objetivo, entre otros. Son los casos de varios programas y acciones de Alianza (PAPIR, Fomento Agrícola y Fomento Ganadero); de PROCAMPO Capitaliza de ASERCA; de PROMOAGRO y del Programa de Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción de SAGARPA; de FORMAR, del Programa de Joven Emprendedor Rural y de FAPPA de la SRA; y del Programa Opciones Productivas de SEDESOL. O sea que hay una aparente duplicidad en los programas de provisión de capital productivo dentro de una misma secretaría y/o entre secretarías.

b) Infraestructura de riego. Puede decirse que no hay duplicidad en los programas correspondientes.

c) Subsidios a los insumos energéticos. La duplicidad se da en el sentido que, es frecuente que los mismos productores agrícolas reciban varios apoyos (en el caso del tema, a la electricidad para irrigación y al diesel para su equipo agrícola).

d) Programas de transferencia de ingresos. La población objetivo de PROCAMPO (ASERCA-SAGARPA) y Oportunidades (SEDESOL) es distinta; no obstante, hay beneficiarios del primer programa que también reciben Oportunidades. Por su parte y dado que los objetivos de PROCAMPO e Ingreso Objetivo son similares, hay duplicidad entre los dos programas. Lo anterior debido a que gran parte de los productores con excedentes de los cultivos cubiertos por el segundo programa también reciben PROCAMPO.

Servicios Financieros rurales

Un número considerable de organismos, programas y acciones públicas tienen en sus objetivos el fortalecimiento del sistema financiero rural, facilitar el acceso de los productores rurales al mismo y el fomento de una cultura de capital de riesgo en el ámbito agropecuario. Además de los apoyos a la pignoración, a la cobertura de precios y del PROCAMPO capitaliza de ASERCA, destacan los que siguen. PROMEFOR de Alianza; Financiera Rural, FOCIR y AGROASEMEX de la SHCP; PAASFIR y FIRCO

⁶ Aunque el gasto en capital social no es tema de estudio de este proyecto, el desarrollo de las capacidades humanas, técnicas, empresariales y el fomento a la organización y capacitación es un propósito recurrente entre programas (PRODESCA, PROFEMOR, PROSAP, FORMAR, FAPPA, INCARURAL, etc.)

de SAGARPA; PROMAFIN y FOMUR de la SECON y Programa Opciones Productivas de SEDESOL.

Puede ser que algunas acciones y programas públicos hacia el campo mexicano, más que duplicarse se complementen. No obstante es notoria la presencia de objetivos comunes en varios componentes del PEC, entre secretarías de estado y dentro de ellas. Es el caso de las acciones relacionadas con el financiamiento rural y con la provisión de capital productivo. Además, las últimas se mezclan frecuentemente con las medidas encaminadas a promover el desarrollo del capital social.⁷ En el mejor de los casos, la situación impone grandes retos a la coordinación intra e intersecretarial y puede provocar efectos no esperados y elevados costos al erario público.

II

Los estudios y sus metas

Los estudios sobre gasto público en el sector rural se han organizado en tres grandes categorías, según su lógica económica.

- 1) **Programas de generación de bienes públicos.** Este rubro abarca tres categorías: a) investigación/transferencia de tecnología; b) infraestructura comercial, incluyendo almacenamiento y instalaciones de logística; y c) sanidad e inocuidad de los alimentos.
- 2) **Programas de generación de bienes privados.** Contiene tres áreas: a) provisión de bienes privados; b) infraestructura de riego; y c) subsidios a los insumos energéticos.
- 3) **Programas de transferencia de ingresos.** Este rubro abarca a los programas de Oportunidades, PROCAMPO y Apoyo al Ingreso Objetivo.

Cada estudio trata de generar los tres tipos de productos; a saber:

- 1) Avanzar en la documentación de la eficiencia y efectividad del gasto público en las áreas arriba mencionadas;
- 2) Formular propuestas de alternativas de reforma (reducciones/incrementos de gasto y ajustes y reubicación de programas), utilizando experiencias comparables de otros países;
- 3) Estimar la distribución de beneficios entre grupos y regiones para identificar ganadores/perdedores de las alternativas de reformas sugeridas

Además de las áreas arriba descritas, en el proyecto se investigan dos temas adicionales que son de interés especial para el diseño de la política presente y futura para el desarrollo rural en México:

⁷ Por supuesto, como en el caso del capital humano, la promoción del desarrollo del capital social en el sector rural es positiva, ya que potencia las inversiones privadas.

- 1) **Productos agrícolas sensibles.** A partir de un modelo de simulación de los mercados de maíz y azúcar se estiman los impactos en la producción y consumo nacional de cambios en variables exógenos (incluyendo el impacto de modificaciones en las políticas sobre etanol, de los programas en los EEUU y en la UE sobre azúcar, de la desgravación plena en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte o TLCAN, etc.).
- 2) **Servicios financieros rurales.** Se examinan los programas de las instituciones financieras públicas que buscan fomentar el acceso a servicios financieros en el sector rural, así como los instrumentos financieros para la comercialización de productos agropecuarios (certificados de depósito, entre otros) y la interacción de estos con los programas orientados a la provisión de bienes privados.

Las áreas y temas descritos suman un total de once estudios contratados para la realización del proyecto. Los resultados de estos análisis serán presentados por los consultores encargados en once informes finales, que los coordinadores académicos condensarán en su informe final general.

III

Las lecciones generales de los estudios sobre políticas públicas para el sector rural en México

En esta sección se presenta una serie de lecciones generales que emergen de los 11 informes intermedios, presentados y discutidos durante el taller que se celebró el pasado 12 de julio en la ciudad de México. (Una síntesis de los resultados preliminares de cada estudio se encuentra abajo, en la sección IV).

1. Los objetivos y los instrumentos de las políticas públicas

Para contar con una política coherente y eficaz es crítico tener una definición clara de sus objetivos y *un instrumento para cada objetivo*, cuidadosamente diseñado con el fin de lograr dicho objetivo. En general, el mismo instrumento de política no puede usarse para cumplir con múltiples fines. Asimismo, la aplicación de instrumentos múltiples para tratar de lograr el mismo fin casi siempre lleva a ineficiencias y desperdicio de recursos; además, el empleo de distintos instrumentos fácilmente puede provocar efectos no esperados y contradictorios.

Un ejemplo es la política de transferencias. Si el único objetivo de una política de este tipo es aumentar el ingreso de un grupo en específico en una cantidad que sea igual al monto de la transferencia, ésta puede servir como el instrumento de la política en cuestión (siempre y cuando el grupo objetivo pueda identificarse y los recursos puedan dirigirse eficazmente a dicho grupo). Sin embargo, si se quiere lograr un fin adicional — digamos, un aumento en la producción —, se necesita un instrumento adicional, que vincule la obtención de la transferencia con la inversión productiva. Esto puede hacerse por medio de reglas de elegibilidad (por ejemplo, asegurarse que los que reciben la transferencia tengan acceso a medios productivos y el deseo de aumentar su producción,

pero una falta de liquidez que la transferencia podría aliviar). Otra opción es imponer la condición de que la transferencia se use para fines productivos. Cualquiera de estas dos opciones tiene retos significativos de implementación. Bajo la primera opción, la selección de los sujetos que recibirán la transferencia requiere saber quiénes, dentro de los candidatos, la usarán para la inversión. Bajo la segunda opción, hay que monitorear *ex post* el uso de los fondos.

Por lo general, la política rural reciente adoptada por el Estado mexicano no cumple con la regla de diseñar un instrumento para cada objetivo. En muchos casos existen programas múltiples diseñados e implementados por distintas entidades para tratar de lograr fines similares. Los estudios de este proyecto subrayan traslapes entre programas, así como contradicciones, lo cual puede provocar que los incentivos creados por un programa estén en conflicto con los de otros programas. En dichos casos es difícil identificar el efecto de una política específica, ya que el resultado en la economía rural refleja el conjunto de los efectos de varios programas. Además de tener ramificaciones obvias en cuanto a la eficiencia de la política rural, la situación crea problemas serios para la evaluación de los programas.

2. Evaluación eficiente de programas

Para hacer efectivas y eficaces a las políticas al sector rural es necesario contar con una metodología de evaluación que permita identificar las lecciones de la experiencia. En México la evaluación de los programas públicos ya es un componente mandatorio de la política. Sin embargo, las evaluaciones tendrán limitaciones de no darse dos condiciones: cuando los programas no cuenten con instrumentos específicos vinculados con objetivos específicos, y cuando la política carece de una metodología de evaluación científicamente diseñada e integrada desde el inicio de su diseño. La experiencia indica que son escasas las evaluaciones exitosas, entre ellas destacan las que se han hecho a PROGRESA-OPORTUNIDADES. En la mayoría de casos, *las políticas para el sector rural no cumplen con ninguna de las dos condiciones expuestas, y por ende, no es posible realizar evaluaciones confiables de sus impactos.* (El estudio cuantitativo de políticas de transferencia, el tema 3 de abajo, trata de desenredar los efectos de programas múltiples con traslapes en sus objetivos.)

Además, si bien la evaluación de los programas forma parte de la normatividad de los mismos, es frecuente aun que sus resultados no sean usados como herramienta de retroalimentación, es decir, que sea parte del diseño y gestión de los programas. Ello debido sobretodo a que aun no se ha consolidado una cultura de evaluación.

Por último, la evaluación de los programas es compleja y requiere de los servicios de expertos, que por lo común no están disponibles en el mercado de este tipo de servicios, en parte por los tiempos y exigencias que impone.

3. Las consideraciones presupuestales frente a los cambios estructurales

En muchos casos tener una política rural más eficiente no necesariamente implica gastar más recursos gubernamentales. Eliminar traslapes entre programas ahorrará recursos, los racionalizará y reconciliará, especialmente cuando los existentes tienen efectos contradictorios. Por supuesto, en otros casos será necesario asignar más recursos a programas hacia el sector rural, pero dichos recursos no tendrán el efecto deseado si no se hacen ajustes estructurales antes de aumentar el presupuesto. Este problema se señala en varios de los estudios por tema. Por ejemplo: la principal limitante en los programas de investigación y transferencia, sanidad y provisión de bienes privados para la producción es institucional, que limita la coordinación entre agencias del Estado y la formación de los recursos humanos requeridos; en los de infraestructura de riego uno de los problemas es la baja inversión en obras y otro es la fricción entre los propósitos de promover un uso más eficiente del agua frente a los subsidios a la electricidad para el bombeo y la falta de cobro por el agua; y en el financiamiento rural hay una gran cantidad de agencias sin coordinación. En los casos en donde la estructura limita el uso eficiente de recursos adicionales, aumentar el presupuesto del gobierno es como echar demasiado abono a un pequeño predio sin agregar más capacidad: en vez de aumentar la productividad, la medida podría provocar rendimientos negativos (se estaría agregando tequila al vaso lleno). *Los problemas del sector rural rara vez se resuelven canalizándole más recursos monetarios.*

Para que los subsidios otorgados tengan el efecto esperado, es necesario que cambien las condiciones que restringen la realización de dichos impactos. Es el caso del bajo nivel de capital humano, ya que, mientras no se alivie esta restricción, las cantidades adicionales de subsidios no podrán reflejarse en incrementos en productividad.

4. Las fricciones entre la eficiencia y lo políticamente viable

Obviamente existen fricciones (*trade-offs*) entre el promover del uso más eficiente de los recursos (tierra, agua, mano de obra, capital) y el responder a las presiones políticas. Sin embargo y por tres razones, *es crítico precisar los efectos de las políticas en la eficiencia económica y el bienestar social*. Primero, el costo de la política incluye sus efectos en el uso eficiente de los recursos, reflejado en el bienestar económico. Dicho costo debería compararse con los beneficios en términos políticos. Segundo, generalmente existe más de una opción para apoyar los intereses de algún grupo, y suponiendo que todo lo demás siendo igual, sería óptimo optar por la menos costosa. Tercero, una política puede tener efectos no esperados en el bienestar de otros grupos, creando nuevas presiones políticas al Estado. Estas consideraciones son el motivo del análisis de bienestar social de las políticas rurales del presente proyecto.

Es importante, además, incorporar en las intervenciones gubernamentales la noción de escasez de los recursos. Al tomarla en cuenta será evidente que, para que las políticas públicas logren impactos significativos y de manera eficiente, es preciso focalizar la asignación de recursos en aquellas actividades y beneficiarios con el mayor potencial de realización. Sin embargo, en el corto plazo y en los hechos lo políticamente deseable es

alcanzar al mayor número de beneficiarios, aun cuando los recursos se atomicen y no tengan el impacto esperado. Es necesario, por lo tanto, ponderar también los beneficios políticos que se tendrían con los impactos de las inversiones obtenidos en el mediano plazo, mediante un uso eficiente de los recursos.

5. No es lo mismo el desarrollo rural que el desarrollo agrícola

Según los datos de la Encuesta Nacional a Hogares Rurales de México (ENHRUM), en 2002 más del 50% del ingreso rural total provino de sueldos, la mayoría no agrícolas. El ingreso neto de los hogares rurales por el cultivo del maíz constituyó menos del 3% de su ingreso total. En este sentido México se asemeja a otros países en los que, a medida que el ingreso per-capita aumenta, la participación de las actividades agrícolas en la generación de este ingreso disminuye. El proceso tiene implicaciones fundamentales en materia de política, especialmente respeto a la distribución. Es muy difícil promover los ingresos rurales aumentando la producción agrícola; en muchos sentidos, es como tratar de producir más tortillas aumentando el uso de la cal, un ingrediente menor. Esto implica que los programas productivos u otros relacionados con la producción o la comercialización de productos agrícolas difícilmente pueden lograr los objetivos sociales (es el caso del combate a la pobreza). Las políticas sociales, en lo general, requieren sus propios instrumentos. En lo particular, las políticas de desarrollo rural, y sus instrumentos, requieren de un enfoque territorial, no sectorial.

6. Las vinculaciones importan, a partir de los mercados, entre la producción y el consumo del hogar rural, o en el tiempo

Los hogares que experimentan en forma directa los impactos de una política los transmiten a otros actores en el sector rural, a través de los mercados. Esta es la razón por la cual, por ejemplo, los subsidios transferidos por medio de los apoyos al Ingreso Objetivo tienden a deprimir los precios recibidos por los productores de cultivos básicos excluidos (abajo, parte IV, tema 8). Dado el carácter doble de muchos de los hogares rurales como productor y consumidor, las políticas que afectan la producción también influyen el consumo, y viceversa.⁸ Este hecho se ilustra bien en los estudios de impacto de las transferencias (PROCAMPO, OPORTUNIDADES) en los gastos y en la producción (tema 9, abajo). Por su parte, las políticas financieras rurales influyen los tiempos de los gastos, y los subsidios al almacenaje pueden crear distorsiones en el espacio así como en el tiempo. *Si no se toman en cuenta dichas vinculaciones, los efectos de una política fácilmente pueden resultar siendo diferentes a los esperados.*

7. Tiempos oportunos y los peligros

Este proyecto puede ser oportuno por varias razones. Primero, se realiza a principios del nuevo sexenio, cuando puede ser factible reorientar la política rural de tal manera que aumenten sus efectos en el bienestar social del campo. Segundo, algunas políticas --

⁸ En un medioambiente de mercados rurales imperfectos, los cambios en el ingreso y el consume generalmente tienen efectos en la producción.

PROCAMPO en particular--, podrían expirar en el futuro cercano. En estos casos, la pregunta relevante no es solamente si el programa debería extenderse o no, sino en el caso afirmativo, en qué forma. Tercero, la constelación de fuerzas comerciales globales puede crear oportunidades para modificar las políticas existentes o crear políticas nuevas. Esto puede traer consigo ventajas y desventajas. Por ejemplo, la prolongación del aumento del precio del maíz, predicho en el estudio de bienes sensibles (tema 10), puede hacer más factible desde el punto de vista de la política la reformulación de programas que apoyan los precios al productor. Sin embargo, como los precios altos resultarán en subsidios bajos o nulos dentro del programa Ingreso Objetivo, también pueden incentivar a que los productores busquen otro tipo de subsidios.

IV

Hallazgos y recomendaciones específicas preliminares

En esta sección se presenta un resumen de las opciones de política recomendadas en cada uno de los 11 estudios realizados como parte de este proyecto. Dada la importancia del maíz y azúcar en México, las tendencias de precios internacionales de estos productos crean un contexto económico básico para el diseño e implementación de las políticas rurales en el país. Por ende, tratamos este tema primero, seguido por los programas de transferencia de ingreso (PROCAMPO, OPORTUNIDADES y el Apoyo para el Ingreso Objetivo), los programas de generación de bienes públicos, y los programas de generación de bienes privados. Terminamos discutiendo las opciones de política surgidas del estudio sobre los servicios financieros rurales.

Productos agrícolas sensibles (Tema 10)

El maíz y el azúcar fueron dos de los productos sensibles designados para recibir tratamiento especial bajo el TLCAN. Además de disfrutar de provisiones especiales dentro de este Tratado, los mercados de ambos productos están intervenidos a partir de una variedad de políticas agrícolas y energéticas en México y en los EUA. Además, el maíz ocupa un sitio especial en la economía y cultura de México y la producción de caña de azúcar en este país ocupa una gran cantidad de trabajadores. Estas son las razones por las cuales se realizó un análisis de estos dos productos bajo el tema de "Productos Sensibles". La base de este análisis es un modelo internacional enfocado en los mercados de maíz, azúcar y dulcificantes, integrando a México dentro de un modelo global.

La liberalización plena dentro del TLCAN el primero de enero de 2008 eliminará otra barrera a la integración de los mercados norteamericanos de maíz, azúcar y otros dulcificantes. Se esperaba que la conclusión del periodo de desgravación del TLCAN traería consigo una reducción en precios y producción de maíz en México, y un aumento en sus exportaciones de azúcar a los EUA. Debido a una serie de acontecimientos recientes en los mercados mundiales para estos y otros productos, han surgido dudas en cuanto a esta expectativa. La expansión rápida de la industria de etanol en los EUA ha

contribuido al aumento significativo de los precios del maíz y de muchos otros productos en los EUA y el mundo.

El análisis sobre Productos Sensibles tiene el objetivo de generar tendencias de precios de los productos sensibles bajo una variedad de supuestos. Una recomendación básica es que México debería mantener una herramienta confiable de predicción para examinar los mercados de maíz y azúcar mexicanos en el contexto de los mercados globales, bajo una variedad de supuestos y escenarios, así como de la capacidad técnica de trabajar con dicha herramienta. Esto es importante tanto para el diseño de las políticas en la realidad concreta de los mercados globales y para tener estimaciones más confiables de los costos de dichas políticas, como para proveer de insumos informativos a otros estudios y modelos. Los hallazgos principales del análisis incluyen los siguientes:

- i. Los precios de granos y oleaginosos en los EUA han aumentado considerablemente durante el último año. El crecimiento rápido de la producción de etanol es la razón más importante de los aumentos en estos precios. Dado el crecimiento de la producción del etanol, los mercados de maíz y de otros granos y oleaginosos se encuentran estrechamente vinculados con el precio del petróleo y las políticas norteamericanas que promueven la producción del etanol. Por ejemplo, si el precio del petróleo (West Texas Intermediate) entre 2008 y 2017 baja de \$70 dólares a \$50 por barril, se estima que la producción de etanol en los EUA baje en un promedio del 38% y los precios del maíz (US Gulf Port) en 17%.
- ii. Si el precio del petróleo se mantiene superior a \$70 por barril, es probable que el alza en el precio internacional del maíz permanezca entre 2008 y 2017. En este caso, la eliminación de las restricciones comerciales restantes a principios de 2008 no causará un desplome en el precio del grano en México. Además, el efecto de la reforma comercial en las importaciones mexicanas de maíz provenientes de los EUA probablemente se atenuará.
- iii. De aumentar el precio de la alta fructuosa del maíz como edulcorante (high-fructose corn syrup o HFCS) en los EUA y del azúcar en México, no es claro qué pasará cuando se eliminen las últimas restricciones comerciales al azúcar y a la HFCS entre México y los EUA.
- iv. Estos acontecimientos tendrían implicaciones profundas para las políticas agrícolas de México. Por ejemplo, si el precio meta del programa Ingreso Objetivo se mantiene en 1,650 pesos por tonelada métrica, este programa hará pocos pagos a productores mexicanos con excedentes si los precios internacionales se mantienen en sus niveles presentes.
- v. Cambios en los precios de los productos sensibles también tienen implicaciones importantes en cuanto al bienestar económico de productores y consumidores mexicanos. La elevación de precios favorece a los productores, especialmente a los que no participan en el programa de Ingreso Objetivo y desfavorece a los

consumidores de estos productos, en las ciudades así como en el campo.⁹ Sus efectos en los hogares rurales de autoconsumo son más complejos, limitados, y con signos variados (ver el tema 9).

Hacemos hincapié en una ramificación importante de este estudio: los altos precios del maíz pueden crear una ventana política para reformar programas existentes, puesto que generarán ingresos altos para los productores comerciales, con lo que pueden disminuirse (o hasta eliminarse) los apoyos públicos al ingreso de tales productores. Este es especialmente el caso del Ingreso Objetivo, que se trata a continuación.

PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE INGRESOS

Ingreso Objetivo (Tema 8)

El apoyo al ingreso de algunos agricultores (Ingreso Objetivo de ASERCA, IO en adelante) es una forma de pagos de deficiencia bien conocidos en el análisis económico. Su fin es aumentar el precio para el productor agropecuario, basado en la suposición de que el precio de mercado es demasiado bajo para éste. Su instrumento es un pago de deficiencia: En términos generales el productor que participa en el programa recibe la diferencia entre un precio meta establecido por el gobierno y algún precio de mercado (el precio de referencia) que los productores confrontan. La elegibilidad requiere que el participante produzca el cultivo que esté cubierto por el programa y que venda a compradores certificados por el mismo. Los beneficios son desiguales debido al diseño del programa, que excluye a los productores que no venden a compradores no certificados y a los que no producen alguno de los cultivos calificados.

El estudio del Apoyo al Ingreso Objetivo ofrece las siguientes conclusiones y recomendaciones de política:

- i. El IO significa un elevado el gasto del gobierno y los pagos de deficiencia transfieren ingreso directamente de los contribuyentes a los productores beneficiarios del programa. El gasto en este programa fue aproximadamente 4.3 mil millones de pesos en 2005, y todo este monto puede contarse como un costo directo del programa (o como un beneficio directo de eliminarse).
- ii. Los programas de pagos de deficiencia generalmente estimulan la producción y, de esta manera, bajan el precio en el mercado y benefician a los consumidores. Sin embargo, la reducción de precios perjudica a los productores que no participan en el programa. La pérdida involucrada constituye no sólo un costo adicional del programa IO (ver (iii) abajo); además tiene implicaciones

⁹ Para los beneficiados por el programa de Ingreso Objetivo los cambios en el monto de la transferencia generalmente se compensan por las modificaciones en los precios; sin embargo, los precios proyectados de maíz son suficientemente altos para que estos productores ganen más por el mercado de lo que pierden en transferencias del gobierno.

distributivas importantes ya que no abarca a todos los que producen los mismos cultivos protegidos por el pago de deficiencia.

- iii. La política no elimina la variación de precios para los que participan y, en consecuencia, no evita los efectos perversos de la variabilidad del ingreso para los participantes, que sería menor sin el programa.
- iv. Es bien conocido que hay una pérdida de eficiencia ("deadweight loss") provocada por un programa de este tipo. Este costo neto a la economía mexicana es la suma de los cambios en el superávit económico de los productores que participan y que no participan en el programa y en el superávit de los consumidores, más el costo de la recaudación de impuestos. Respecto a lo último, haciendo el supuesto conservador de que el "deadweight cost" de la recaudación es del 10%, el costo verdadero a la economía mexicana de cada peso gastado en el programa es de 1.1 pesos. Los pagos de deficiencia tienen un costo adicional: la pérdida de eficiencia. La estimación preliminar del "deadweight cost" del programa IO es de 1.4 mil millones de pesos. Aunque este cálculo incluye el 10% de "deadweight cost" de la recaudación, no toma en cuenta los costos para administrar el programa, que debería tomarse en cuenta para estimar el costo neto del programa para la economía mexicana.
- viii. La mayoría de los gastos del programa IO (el 47 por ciento en 2005) se dedican al apoyo de los productores de maíz. Por su parte, los algodoneros son los que mas dependen del programa ya que el apoyo aumenta en mas del 50 por ciento el precio al productor participante. El programa es relativamente pequeño para el sorgo, trigo, y el resto de los cultivos cubiertos. Lo anterior indica que el IO tiene un sesgo distributivo importante entre los productores de diferentes cultivos.

Este estudio nos lleva a la recomendación de que México debe considerar seriamente la eliminación del programa o, de pensarse que esto no es políticamente factible, el gobierno actual debe reestructurarlo profundamente. La sugerencia de eliminar el programa se basa en cuatro consideraciones:

- a. *Los objetivos políticos del programa no son obvios, y no parece existir una razón para mantenerlo desde el punto de vista del bienestar social.* El programa es costoso y crea distorsiones que resultan en pérdidas de eficiencia que México debería evitar. Un argumento a favor de los pagos de deficiencia puede ser que México se encuentra cada vez más integrado con los EUA, país cuyas políticas agrícolas crean distorsiones contagiosas en los precios de los granos. Si el propósito del IO es servir como un contrapeso a las políticas estadounidenses, esto podría lograrse mejor por medio del establecimiento de tarifas compensatorias ("countervailing duty o CVD). El costo de un CVD sería pagado por los consumidores y no por los contribuyentes. Frente a ello, el gobierno de México podría ofrecer asistencia a los consumidores de bajo ingreso para que el peso del CVD fuera reducido o eliminado para los pobres. Además, la aplicación de CVD, al ser parte de los procedimientos de la Organización Mundial del Comercio

sería más efectivo que el IO para presionar a los EUA a que reduzcan los efectos distorsionantes de sus subsidios internos sobre los precios internacionales.

b. *El programa IO tiene un sesgo distributivo negativo.* Transfiere ingreso del contribuyente mexicano y de los agricultores no beneficiados a un grupo reducido de productores comerciales que logran participar y recibir los pagos del programa. Este grupo de beneficiarios recibe transferencias que son aproximadamente proporcionales a la cantidad de producto que venden. Por ende, los más beneficiarios son los productores más grandes (situación que se da en los programas de pagos de deficiencia en otros países, incluyendo los EUA). La eliminación del programa causaría efectos distributivos entre productores, con pérdidas importantes para los que reciben los pagos, beneficios a los productores que no participan en el programa y pérdidas relativamente pequeñas para los consumidores. Sin duda los más beneficiados al eliminarse el programa serían los contribuyentes. En la situación actual la eliminación del IO afectaría más a los productores de algodón beneficiados, ya que ello implicaría una reducción del -51.9% en el precio de este cultivo, puesto que su precio meta es mucho más alto en relación a su precio en el mercado.

Además de su inequidad distributiva, el IO tiene un *sesgo regional*, al privilegiar el apoyo a los productores del Norte de México. El sesgo contraviene los propósitos gubernamentales por impulsar un desarrollo más balanceado de las regiones rurales de México (el dato sobre el sesgo regional está en Yúnez y Dyer (2007) que está en el listado de referencias del archivo anexo).

c. *El IO significa un desperdicio de recursos escasos y reduce los incentivos de la liberalización comercial para que el sector agrícola mexicano se enfoque a producir bienes en donde tiene ventaja comparativa.* Si se eliminara el IO, los que participan en el programa responderían bajando su cantidad vendida de los cultivos apoyados. A su vez, la reducción de oferta de dichos cultivos resultaría en precios de mercado más altos, inclusive para los no participantes quienes constituyen la mayoría de los productores en la mayor parte de los casos (véase el tema 9). El beneficio a la economía mexicana en su conjunto se daría a partir de la elevada respuesta de la oferta frente a la eliminación del programa, puesto que los recursos (especialmente la tierra y la mano de obra) se usarían en actividades de mayor valor económico.

d. *El tiempo es oportuno.* Ahora es un buen momento para eliminar el programa de IO, por el elevado precio internacional del maíz, otros granos y oleaginosas. Se prevé que la situación seguirá en el futuro cercano (véase el tema 10), por lo que, bajo las reglas existentes, los precios de referencia seguirán siendo mayores al precio objetivo. O sea que se anticipa que de mantenerse la tendencia, no habrán apoyos IO por lo menos en el plazo mediano. Por lo tanto, ahora podría ser un momento oportuno para eliminar o reformar la política de tal manera que produzca menos distorsiones y sea más equitativa. Demorar la eliminación o la reforma del programa fortalecería la oposición política a tal cambio. En este sentido, México debería aprender de los errores de su vecino del norte. En los EUA, se ha creado una dinámica política que, después de más de 75 años, ha imposibilitado llevar a cabo una reforma fundamental de los programas agrícolas, que

son regresivos, que provocan distorsiones y que transfieren fondos públicos a un grupo pequeño de gente relativamente rica con conexiones políticas. Alternativas de reforma propuestas por investigadores académicos, en nuestra opinión, han contribuido a perpetuar dichos programas. La Unión Europea ha tenido más éxito controlando esta dinámica. Cuanto más tiempo duran programas de esta clase en México, tanto más difícil será desarmarlas o reformarlas a fondo para reducir sus costos sociales.

De no ser políticamente factible eliminar el IO, lo mínimo que México debería hacer es modificar el diseño del programa IO para disminuir sus distorsiones económicas, aunque deberá reconocerse que la reforma parcial del programa corre el riesgo de fortalecer en el futuro la posición política de sus beneficiarios. El diseño y administración de los programas de pagos de deficiencia tienen implicaciones sobre su efecto en la producción. Por ejemplo, si el apoyo cubre toda la producción comercializada de los que participan, el programa afectará el precio de decisión de los participantes, aumentando la oferta y disminuyendo el precio en el mercado. Si el apoyo cubriera solamente una parte predeterminada de la producción comercializada de los participantes (es decir, si fuera infra-marginal), el efecto en la producción sería menor o nulo. En este último caso, el IO funcionaría más como una transferencia tipo PROCAMPO, sin tener un impacto significativo en el precio al productor, aunque, como PROCAMPO, la transferencia de ingreso de los contribuyentes a los productores participantes permanecería. Por ende, es preferible tener un programa con una base de participación muy amplia y pagos infra-marginales a cada participante, que tener una base de participación limitada con pagos que afectan el precio de decisión de los que participan y que bajan los precios para los demás. Ampliar la cobertura del programa también podría disminuir el efecto negativo en la distribución del ingreso agrícola.

OPORTUNIDADES y PROCAMPO (Tema 7)

Los programas de transferencias de PROCAMPO y OPORTUNIDADES son, en términos presupuestales los dos programas de transferencias más grandes de México, tienen una cobertura amplia de hogares rurales, pero diferentes objetivos, criterios de elegibilidad y condiciones de participación, y son administrados por distintas entidades gubernamentales (SAGARPA y SEDESOL, respectivamente).

Estos dos programas se consideran bajo el mismo estudio por varias razones. Primero, comparando sus efectos podemos obtener una perspectiva sobre cómo las diferentes reglas de elegibilidad y condicionalidad pueden dar forma a los impactos de las transferencias públicas en resultados específicos, incluyendo el bienestar económico de los hogares rurales así como la producción e inversión en capital físico y humano. Segundo puede haber traslapes o hasta contradicciones en los efectos PROCAMPO y los impactos de OPORTUNIDADES sobre algunas variables de interés (por ejemplo en la inversión en escolaridad frente a la inversión de recursos familiares en la producción agrícola). O sea que, una pregunta básica es si los dos tipos de transferencia son complementarias o substitutas y si crean incentivos compatibles, especialmente en los hogares que se benefician de las dos simultáneamente. Tercero, en su creación se planeó que PROCAMPO concluiría al final de 2007; su extensión más allá de este año requiere

discutir la conveniencia de introducir cambios en sus reglas de operación. Las lecciones de OPORTUNIDADES, con sus objetivos, instrumentos y métodos de evaluación bien definidos, y las interrelaciones entre los efectos de los dos programas pueden ser útiles para el diseño de un PROCAMPO nuevo. Por último, OPORTUNIDADES incluyó un componente de evaluación cuidadosamente formulado que, a pesar de tener algunas limitaciones, puede servir como un modelo para la evaluación de otros programas, incluyendo PROCAMPO.

El estudio sobre PROCAMPO y OPORTUNIDADES ofrece 5 conclusiones claves y 4 recomendaciones concretas:

Conclusiones Clave

i. La elegibilidad y la condicionalidad de los programas de transferencia de ingreso importan. El padrón de beneficiarios de PROCAMPO se creó a partir de los dueños de tierra (incluyendo a ejidatarios) que la dedicaban a producir cultivos básicos, y la mayoría resultaron ser hombres. OPORTUNIDADES se ofreció a las mujeres pobres. PROCAMPO originalmente tuvo condiciones relacionadas con el uso de tierra, y OPORTUNIDADES con la educación y salud (ver cuadro).

	PROCAMPO	OPORTUNIDADES
Elegibilidad	Uso de la tierra para el cultivos de básicos Hombres	Pobreza (falta de bienes) Mujeres
Condicionalidad	Uso de la tierra	Educación y salud

ii. PROCAMPO tiene un objetivo explícito y un instrumento y varios fines implícitos sin instrumentos efectivos para lograrlos. El objetivo explícito de PROCAMPO fue proveer asistencia a los productores de básicos durante un período de ajuste de 15 años; implícitamente tuvo otros motivos. Entre ellos destacan los políticos (reducir la oposición al TLCAN), económicos (crear liquidez a los productores de granos durante el período de transición), y sociales (combatir los altos niveles de pobreza entre los pequeños agricultores). En la práctica, pues, este programa tiene objetivos múltiples e instrumentos insuficientes para lograrlos. Entre otros problemas, esto hace muy difícil medir la eficiencia del programa en el logro de sus objetivos.

Una transferencia no es suficiente para promover la inversión productiva en el campo. Debería estar acompañada por otros instrumentos que influyan el uso de la transferencia para la inversión. Además, existen otras limitaciones que pueden impedir aumentos en la productividad de las nuevas inversiones en el campo. Al respecto, en el estudio temático se concluye que, no importa qué tan grande sea la transferencia, su impacto productivo dependerá del acceso a la asistencia técnica y la capacitación del beneficiario. Si el capital humano es una limitante para el uso productivo de la transferencia, hay que agregar un nuevo instrumento al programa: imponer la condición de que el beneficiario

participe en programas de capacitación (la propuesta está vinculada a los temas de los programas de capital productivo y de investigación y desarrollo, también tratados en el presente proyecto).

OPORTUNIDADES fue mejor diseñado que PROCAMPO desde el punto de vista de la política pública, ya que tiene tres metas claras (combatir la pobreza e incentivar las inversiones en educación y salud) y tres instrumentos (transferencias a mujeres con las condiciones de que los niños sean matriculados y asistan a la escuela y que los beneficiados tengan consultas en la clínica local).

iii. Se reconoce que las transferencias directas pueden tener efectos indirectos en la producción, en un ámbito de mercados rurales imperfectos incluyendo la falta de acceso al crédito y el seguro. Hay evidencia que PROCAMPO aumentó ligeramente la inversión en la producción agrícola, mientras que OPORTUNIDADES promovió significativamente la inversión en los recursos humanos. De esta manera es probable que OPORTUNIDADES esté acelerando la transición—ya bien avanzada en el sector rural mexicano—de la producción familiar agrícola al trabajo asalariado, ya que este último ofrece rendimientos más altos a la escolaridad. Si OPORTUNIDADES influyó en la producción, fue más en promover la transición a actividades no agrícolas que en estimular la inversión agrícola. Esta diferencia entre los efectos productivos de los dos programas probablemente sea el resultado de la diferencia en sus reglas de elegibilidad. Sin embargo, en ninguno de los casos las transferencias fueron suficientes para promover una transición agrícola en México, ni para lograr aumentos significativos en la productividad.

iv. Los dos programas tienen efectos contrastantes en la distribución del ingreso. Esto se debe principalmente a sus reglas de elegibilidad. A pesar de tener un alcance relativamente amplio, la mayoría de los beneficios de PROCAMPO, atados a la tenencia de tierra, llegan a los productores grandes. Al contrario, OPORTUNIDADES favorece a los hogares rurales pobres. Por ende, PROCAMPO no logra promover más igualdad en la distribución del ingreso rural.

v. Independientemente del programa que se trate, poder evaluarlo con rigor requiere un cuidadoso diseño. Hay más confiabilidad en los resultados de los efectos de PROGRESA/OPORTUNIDADES pues su diseño incluyó a un grupo de control y el tratamiento aleatorio, aspectos fundamentales para su evaluación. Como PROCAMPO no cuenta con este tipo de información, los estudios cuantitativos para medir su impacto productivo requieren que se controle por las variables que influyeron la participación de los beneficiarios del programa (especialmente el cultivo de básicos en el período base). Aún así, el requisito introduce mucha más incertidumbre sobre la validez de los hallazgos de los estudios de PROCAMPO.

Recomendaciones

i. OPORTUNIDADES ofrece un instrumento exitoso para aliviar la pobreza por medio de transferir ingreso y estimular la educación de los niños en los hogares pobres.

La educación permitirá que los niños pobres salgan de la agricultura a la economía local o regional no agrícola o por la vía de la emigración. Por ende, OPORTUNIDADES sigue siendo un componente crítico de los esfuerzos públicos para aliviar la pobreza rural en México. Para aumentar el rendimiento de OPORTUNIDADES, obviamente será necesario tomar medidas para estimular el empleo rural no agrícola, asegurando que existan oportunidades para los recién educados.

ii. La agricultura sigue siendo de importancia para ciertos grupos de hogares pobres, y OPORTUNIDADES no resuelve los problemas relacionadas con la productividad y los ingresos agrícolas bajos. De haber efectos indirectos de las transferencias de OPORTUNIDADES se darán en las actividades no agrícolas. De hecho, OPORTUNIDADES puede exacerbar los problemas de la agricultura en los hogares pobres, pues implica exigencias fuertes del tiempo para cumplir con las condiciones del programa, tanto de los adultos como de los niños, reduciendo la oferta de trabajo familiar para las actividades agrícolas. En México existen algunos programas agrícolas enfocados en la producción; sin embargo, la mayor parte de los beneficios de dichos programas llegan a los grupos más adinerados. Mecanismos que apoyan a los pequeños productores para mejorar su nivel de vida deberían ser un componente importante de la política de desarrollo rural mexicana.

Se justifica un papel más importante de la política en apoyar a este grupo por razones diversas. Además de representar un segmento importante de la población así como la pobreza en el país, los pequeños productores juegan una variedad de papeles importantes. Una gran parte de los recursos naturales y la biodiversidad de México depende de ellos. Su producción puede tener un valor que va más allá de su participación en el ingreso rural, reflejando su papel en la cultura indígena, las redes sociales y culturales locales que la producción agrícola fomenta frente a la emigración masiva, la cocina tradicional, y la seguridad alimenticia rural de último recurso en un contexto de mercados de seguro faltantes y el acceso limitado al seguro social y a las pensiones. La existencia de una agricultura pequeña vibrante representa un bien público, manteniendo vínculos con la historia agraria del país, sirviendo el turismo, y proveyendo un ancla económica que mantiene una parte de la población en el campo pero bajo condiciones no de pobreza. Ignorar las necesidades de los hogares agrícolas pobres representa una falla de política de desarrollo rural en México. Un nuevo PROCAMPO podría jugar un papel importante en resolver esta falla.

iii. Se recomienda reformar PROCAMPO para que complemente la estrategia de OPORTUNIDADES de reducir la pobreza rural. Esto podría lograrse proveyendo transferencias de dinero con opciones y condiciones productivas o de manejo de recursos naturales para los pequeños propietarios de tierra. Se sugiere que un "nuevo PROCAMPO" se enfoque en este tipo de agentes y que incluya condiciones que faciliten una transformación productiva de las sus actividades agrícolas. A pesar de que el nuevo PROCAMPO incluya un objetivo social, su enfoque sería en la producción agrícola y en el manejo ambiental (incluyendo el desplazamiento de la producción a favor de actividades y tecnologías de mayor valor). Por lo anterior, se sugiere que este programa

permanezca bajo la dirección de SAGARPA y no transferirse a SEDESOL o SEMARNAT.

Una serie de recomendaciones detalladas se presentan en la Parte 9 del reporte de Winters y Davis. Entre ellas se destaca lo siguiente: Primero, un enfoque en los productores pequeños; segundo, una combinación de criterios de elegibilidad y condicionalidad diseñados para promover las metas sociales en el contexto de la estrategia de Contigo y, al mismo tiempo, los objetivos productivos y de la conservación ambiental; tercero, transferencias de montos suficientes y a tiempo, con componentes condicionados y no condicionados; y cuarto, el uso de instrumentos diferenciados para la situación especial de las comunidades indígenas.

iv. Un PROCAMPO reformado debería incluir un componente de evaluación científica, cuidadosamente diseñada para poder medir el impacto de las reformas en el ingreso y en la producción. La metodología de evaluación de OPORTUNIDADES podría servir como punto de partida para diseñar dicho componente. Sin embargo, se requiere de métodos especiales para poder medir los impactos del nuevo PROCAMPO en la productividad, en la inversión en otros cultivos o en actividades ambientalmente sustentables y en nuevas tecnologías. La creación de grupos de tratamiento y control al inicio de la implementación del programa sería básica para poder evaluar sus efectos y hacer modificaciones futuras.

Análisis cuantitativo de los tres programas de transferencia (PROCAMPO, OPORTUNIDADES y Apoyo al Ingreso Objetivo) (Tema 9)

Las políticas y programas públicos, además de tener efectos directos sobre sus beneficiarios, tienen impactos indirectos sobre el resto de la economía en la que éstos desempeñan sus actividades. Los últimos son los efectos que dichos cambios ejercen sobre el comportamiento de terceros a través de los mercados. Esto implica, desde luego, una relación causal entre los dos tipos de efectos de la política pública: directos e indirectos. Los efectos indirectos pueden ser de tal magnitud que justifiquen la política que les da lugar o la tornen inapropiada. A su vez, cuando se implementan múltiples políticas al mismo tiempo, las interacciones entre ellas, así como los efectos directos e indirectos de cada una pueden producir resultados no esperados. En consecuencia y en estos casos, la evaluación una política de manera aislada de las otras seguramente producirá resultados no confiables.

Los casos del Apoyo al Ingreso Objetivo, PROCAMPO y OPORTUNIDADES ilustran la complejidad de las influencias que un conjunto de programas de transferencia puede generar en la economía rural. Cada uno de estos programas se focaliza en un grupo específico de hogares, pero en algunos casos el mismo hogar o productor se beneficia de más de uno de los programas (PROCAMPO y OPORTUNIDADES, o PROCAMPO e Ingreso Objetivo). Lo anterior, y el hecho de que todos estos agentes se encuentran vinculados por medio de los mercados rurales, significa que no es posible desenredar los efectos de estos tres programas de transferencia usando métodos estadísticos. El objetivo

del tema 9 es, pues, determinar los efectos indirectos y generales de los tres programas federales de transferencias al medio rural a partir de un modelo de equilibrio general aplicado. Sus resultados, además de haber servido de apoyo para los temas sobre IO y PROCAMPO-OPORTUNIDADES, son la base para la elaboración de las consideraciones que siguen.

i. La mayor parte de la producción de los cultivos apoyados por Ingreso Objetivo (IO) la hacen productores no rurales, es decir, agentes que no viven en comunidades con menos de 2,500 habitantes. El programa logra mantener el ingreso de los beneficiarios ante bajas en el precio en el mercado de los cultivos amparados cuando el precio anterior a la baja es igual o menor que el ingreso objetivo. Sin embargo, su efecto en la rentabilidad del maíz se limita a ciertos productores, y a ciertas regiones del país.

ii. La distribución de apoyos genera desigualdades entre productores y efectos negativos sobre los no-beneficiarios. Dicha distribución no tiene fundamento en los objetivos del programa. Los hogares rurales son una mezcla de productores comerciales y de autoconsumo que no están cubiertos por IO, pero que son afectados indirectamente por el programa. El modelo confirma los resultados del tema 8, señalando que el IO estimula la producción comercial de los beneficiarios (que como se dijo no viven en el sector rural), y también deprime el precio en el mercado para los que no participan en el programa. Estos últimos logran mantener su ingreso ante una caída del precio de los cultivos protegidos por IO gracias a que sus actividades están diversificadas (producen otros cultivos y ganado, participan en los mercados de trabajo, emigran, etc.) Los hogares rurales pierden como productores pero ganan como consumidores cuando el precio baja. Aquellos que no producen lo suficiente para satisfacer sus necesidades de consumo se benefician con la reducción del precio de los cultivos incluidos en el IO (destacando el maíz por su importancia en la economía rural).

iii. Para los hogares que no se benefician directamente del programa, los efectos indirectos fomentan la conversión de trabajo familiar (en actividades productivas propias) a trabajo asalariado. En este aspecto, el IO contribuye a la transformación del sector rural en una economía cada vez menos dependiente en la producción agrícola familiar, al deprimirla. En este sentido reesfuerza algunos de los efectos de OPORTUNIDADES antes mencionados.

iv. El IO, aun cuando estimula la producción en las fincas apoyadas, no contribuye a reducir el déficit de maíz en México. Esto se debe a que aunque el apoyo complementario estimula la producción de quienes participan en el programa, los precios más bajos en el mercado reducen la producción de quienes no participan. Estos precios también aumentan la demanda de consumo, posiblemente incluso de quienes han vendido la totalidad de su producción y han sido apoyados por el programa. En el conjunto, el programa aumenta la oferta de maíz a nivel nacional, pero reduce el excedente de las zonas rurales, pues desalienta la producción rural al tiempo que subsidia y fomenta el consumo de maíz entre la población. El déficit generado debe ser satisfecho con grano producido en otras regiones. El programa no promueve la diversificación productiva de los productores beneficiarios o del resto de la población rural.

v. Las transferencias de PROCAMPO y OPORTUNIDADES contribuyen al ingreso, modificando los gastos de los hogares rurales directa e indirectamente. A pesar de que el *PROCAMPO* tiene como objetivo apoyar el ingreso de las familias rurales, principalmente productores de autoconsumo, sólo una cuarta parte de los recursos del programa llega a estas familias; el resto corresponde a productores no-rurales. Tanto la cobertura del *PROCAMPO* como los montos transferidos son menores para los productores de autoconsumo que para otros grupos.

vi. Consistente con los hallazgos de algunas evaluaciones de estos programas, las transferencias de PROCAMPO aumentan el gasto en algunos insumos agrícolas y la producción total en grupos sin acceso al crédito. No obstante, la proporción de recursos que se destinan a la inversión es reducida: Posiblemente menos del 2.5% de los recursos del *PROCAMPO tradicional* se invierte en la producción rural. Las transferencias en efectivo tienden a contrarrestar los efectos de *Ingreso Objetivo* sobre la producción rural y permiten a los pequeños productores enfrentar las condiciones adversas creadas por el *Ingreso Objetivo*. Su efecto en el ingreso neto de las actividades agrícolas es insignificante. Este hallazgo es consistente con el paulatino deterioro de ingresos por actividades propias observado en las zonas rurales del país a pesar de las transferencias. Las discrepancias entre los efectos de PROCAMPO y OPORTUNIDADES en los gastos de los hogares reflejan, principalmente, las diferentes reglas de elegibilidad de estos dos programas.

vii. Una conclusión básica es que el conjunto de las transferencias bajo estos tres programas aumenta el ingreso de los grupos beneficiarios, pero también produce efectos complejos que generalmente no promueven el desarrollo agrícola ni alivian el déficit maicero de México. Dichos efectos no son captados por modelos agregados ni por modelos micro económicos. Es crítico, entonces, que en México se invierta en mantener instrumentos analíticos para poder averiguar los probables efectos de sus políticas rurales, es decir, que se promueva el desarrollo y actualización de modelos que capten la heterogeneidad de los hogares rurales así como las vinculaciones de mercado que los unen. Dichos modelos constituyen un complemento importante a los modelos agregados, por ejemplo, el del tema 10. También se requiere de una inversión en obtener y hacer accesible la información necesaria para construirlos, incluyendo el levantamiento de encuestas económicas a hogares rurales.

Programas de generación de bienes públicos

Investigación, desarrollo y transferencia de tecnología (tema 1)

Desde mediados de la década de los años 90, el estado mexicano ha hecho esfuerzos por hacer más eficaces y aumentar los recursos canalizados a la investigación, desarrollo y transferencia de tecnología (I&D en adelante), incluyendo la relacionada con el sector agropecuario y forestal. No obstante, las políticas públicas en el área se llevan a cabo en ausencia de un plan estratégico. Además, los objetivos de las políticas en I&D son muy

amplios o imprecisos, lo cual dificulta el análisis de la efectividad y la eficiencia de la inversión pública en la materia.

De lo anterior se desprende la primera recomendación de estudio sobre el tema: las políticas públicas en I&D deben de partir de un plan estratégico, a partir del cual se establezcan acciones y programas con objetivos, diseño e instrumentos precisos. El plan debe ser la base para establecer las políticas de gasto en la I&D al medio rural de México. Además, a partir de la experiencia, y con base en el diseño, el conocimiento de los objetivos y de los instrumentos será posible evaluar con rigor las políticas en términos de su eficacia y eficiencia.

Los problemas señalados se magnifican por la ausencia de información detallada sobre el tema, lo cual limita severamente la realización de un estudio detallado de los impactos del gasto en I&D al sector rural. No obstante, la investigación sobre el tema arroja las siguientes conclusiones y recomendaciones.

i. El reciente inicio de la Administración del Presidente Calderón brinda oportunidades para elaborar una estrategia o plan en I&D, tomando en cuenta los avances logrados en lo que va del siglo XXI.

- a. El proceso se iniciaría a partir de la evaluación de las capacidades estratégicas existentes y del aprovechamiento de los derrames que produce la I&D en el plano internacional, el segundo paso sería conocer los sectores y productos estratégicos o con potencial en el contexto actual y futuro de competencia global que han estado descuidados por las políticas.
- b. La estrategia de las políticas públicas en I&D debe tomar en cuenta la enorme heterogeneidad medioambiental, productiva y cultural del país. Por ejemplo, los grandes productores agropecuarios de México se ubican, sobretodo, en el Norte del país, en condiciones similares a los de sus contrapartes de los EUA. Por ello, tienen acceso a tecnologías agropecuarias similares a sus vecinos del norte de la frontera. En el otro extremo, están los productores de ciertas regiones del centro de México y del sureste, en condiciones medioambientales y culturales muy distintas y con potencialidad competitiva distinta a sus contrapartes del norte. La inclusión de esta heterogeneidad serviría para orientar las inversiones públicas de tal manera que se asegure un adecuado equilibrio en el acceso a la tecnología para las distintas regiones del país (la agricultura templada y la agricultura tropical).
- c. La estrategia debe tomar en cuenta que la dicotomía entre la investigación básica y la aplicada se está haciendo cada vez mas artificial (ya no es posible hacer la segunda separada de la primera).
- d. Es necesario que el Estado mexicano cree una instancia que deba fungir como el brazo operador de la investigación básica, estratégica y de largo plazo.
- e. El plan para las políticas de I&D debe de ser flexible y revisarse periódicamente para que sea posible adecuarlo a los continuos cambios de la economía mundial en el marco de la globalización y para lograr una más efectiva integración entre la investigación básica y la aplicada

ii. Gasto en I&D

- a. A pesar de que el gasto federal en I&D para el sector agropecuario y forestal ha crecido durante los últimos años, puede decirse que tal aumento es insuficiente: su peso en el total de la inversión en ciencia y tecnología se ha reducido de cerca del 15% en 1990 a menos del 11% en la actualidad (sólo representa alrededor del 0.45% del PIB agropecuario y un 0.016% del PIB total, porcentajes muy inferiores al gasto en otros países, incluidos los latinoamericanos).
 - b. Los elevados rendimientos que puede tener el gasto público en I&D se ilustran a partir de los resultados de los estudios de evaluación del impacto económico de los productos del INIFAP. La tasa interna de retorno promedio de las 19 investigaciones consideradas en la evaluación es del 29% (en algunos casos ésta sobrepasa el 60%). Ello significa que el valor actual neto total de los recursos involucrados es de 138 562,6 millones de pesos de 2002, lo cual excede largamente el presupuesto anual asignado al INIFAP. O sea que, las innovaciones desarrolladas por el INIFAP para el sector agropecuario tienen importancia económica y productiva en México, e indican indirectamente la efectividad y eficiencia de las inversiones en investigación y transferencia de tecnología. Asimismo los resultados muestran los costos de la sub-inversión existente en este sector en México y resaltan la importancia de profundizar en el tema de la lógica del financiamiento de este tipo de actividades y cómo incrementar los niveles de inversión pública y privada en el sector.
 - c. La experiencia en la evaluación de las actividades de investigación y transferencia de tecnología (ITT) del INIFAP comprueban lo necesario que es incorporar desde el diseño de los programas de ITT los indicadores de medición de desempeño. Es decir, la evaluación de los programas debe ser parte del diseño de los mismos.
- iii. El aumento en el presupuesto público para la I&D debe de ir acompañado, entre otras acciones, de lo que sigue.
- a. La renovación de la planta de científicos e investigadores de las instituciones de investigación. Para ello es necesario flexibilizar las normas actuales de la Secretaría de Hacienda de congelar las vacantes producidas por los investigadores que se acogen al retiro voluntario anticipado.
 - b. Una mayor vinculación con el sector privado, utilizando incentivos fiscales, flexibilidad administrativa para promover los "joint ventures", etc. Este esfuerzo debería concentrarse en las empresas agroindustriales –proveedoras de insumos y procesadoras– de carácter nacional, aunque sin desestimar la posibilidad de desarrollar también actividades y emprendimientos con las filiales de las firmas multinacionales que operan en el país. Lo último debido a que estas empresas tienen, por lo general, sus propios centros que responden a sus estrategias de I&D globales, por lo que las opciones de vinculación se restringen a áreas específicas y de corto plazo. Las firmas nacionales, por su parte, tienen recursos de I&D mucho mas limitados y una natural focalización en la problemática de producción y consumo del país, lo que fortalece tanto la posibilidad como el interés de desarrollar con ellas relaciones mas estratégicas y de mediano y largo plazo.

- c. Un mejor aprovechamiento de las oportunidades de colaboración internacional¹⁰.

El establecimiento del Sistema Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología (SNITT), de los fondos concursables del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología o CONACYT y de las fundaciones PRODUCE son un sustancial avance para promover la vinculación de las instituciones de investigación con los usuarios de la tecnología. Por ello, se recomienda que sigan existiendo, con los cambios que siguen.

- iv. Desde su diseño los programas de ITT deben incorporar los indicadores de medición de desempeño. Es decir, la evaluación de los programas debe ser parte del diseño de los mismos.
- v. Para que el SNITT haga efectivo su potencial para modernizar las estructuras públicas en el área es necesario que el sistema tenga capacidad de acción, lo cual requiere que se le defina de inmediato jurídicamente y se le asignen los recursos organizativos, de personal y presupuestarios para que pueda cumplir con sus funciones.
- vi. El esquema del financiamiento del CONACYT a partir de sujetar a concurso los proyectos de I&D y de darles seguimiento es adecuado para asegurar la calidad y el cumplimiento de los propósitos de los proyectos y para evitar la politización de los procesos de apoyo financiero. También es adecuado que el Consejo no pague salarios de los investigadores ni invierta en la infraestructura de las instituciones de investigación cuyos proyectos sean seleccionados (CONACYT no podría resolver a partir de financiamientos parciales las carencias estructurales de las instituciones de investigación). Para poder competir las instituciones públicas de I&D tienen que tener infraestructura y recursos humanos, que deben financiarse con base en presupuestos regulares, situación que se presenta en los países cuyos procesos de I&D funcionan.
- vii. Las Fundaciones Produce (FP) han sido muy efectivas para hacer más participativo el sistema y para darle agilidad y "modernizar" algunos procesos. No obstante, por su naturaleza y la manera en que operan hace que sus acciones sean básicamente de corto plazo, orientadas a la transferencia de tecnologías o a proyectos de corto plazo producto de investigación aplicada. Además, las FP no han servido para atraer fondos adicionales con el fin de incrementar los recursos netos provenientes del sector privado. En este sentido las FP deberían considerar dos tipos de acciones.
 - a. Dedicar parte de los recursos a la constitución de convocatorias co-financiadas entre las Fundaciones (de forma individual o por grupos) y sectores con intereses en campos específicos de investigación y capacidad económica de financiamiento. Este tipo de mecanismo se podría utilizar para los casos en que los beneficiarios potenciales sean claramente identificables y los productos de la investigación

¹⁰ El estudio sobre sanidad e inocuidad trata la cuestión en este caso específico.

tengan el carácter de "bienes semi-públicos", es decir, aquellos a los que si bien cualquier usuario puede tener acceso, solo un determinado grupo puede apropiarse de los beneficios generados. Ejemplos serían las tecnologías de manejo de cuencas o la investigación para el desarrollo de variedades con características específicas para una región determinada.

- b. Un segundo tipo de iniciativa debería dirigirse a promover la creación de fondos por sistemas producto, financiados a través de una alícuota sobre las ventas o alguna otra variable económica relevante, para ser aplicados al financiamiento de investigaciones de interés y definidas por el conjunto de los actores del sistema en cuestión. En este caso, el papel de las FP sería el de promover el desarrollo de los acuerdos requeridos al interior del sistema producto para montar el fondo y luego proveerle el sistema administrativo (recaudación, desembolsos, etc.) y de convocatoria y seguimiento de los proyectos que se seleccionen para financiamiento.¹¹

viii. A partir de 1990 se inició un proceso de privatización de la transferencia de tecnología en el campo. A partir del diagnóstico de que el extensionismo, financiado con recursos públicos no había funcionado, en ese año el gobierno promovió la asistencia técnica privada impulsando la repartición de costos entre el gobierno y los productores. Dentro de este esquema, los productores comerciales, que en su mayoría ya usaban asesoramiento técnico, fueron poco afectados. Por el contrario, los pequeños productores, que dependían de los extensionistas públicos, casi no demandan los nuevos servicios y consultan a los técnicos sólo cuando son financiados por programas públicos. En general, el nuevo esquema no parecen haber aumentado la eficiencia de los programas de transferencia de tecnología. La falla que se ha identificado es que por lo general los técnicos no están lo suficientemente calificados y tampoco tienen una visión de negocios, por lo que no aportan valor a los productores que los contratan. Esto puede explicar en parte porqué la asesoría termina cuando concluye el apoyo de PRODESCA. Resolver esta situación requiere reconocer las limitaciones propias del modelo de "compartir costos" y "tercerización" de los servicios; también exige tomar en cuenta que el desarrollo de un mercado efectivo de servicios profesionales requiere tiempo y de acciones dirigidas tanto al fortalecimiento de la oferta de los servicios de asistencia técnica así como de la demanda de los mismos por parte de los productores. En este sentido, para superar la situación actual se debería trabajar sobre la estrategia ya existente añadiendo las estrategias que siguen.

- a. Instalar modalidades de transferencia de tecnología diferenciada por tipo de productor. En un extremo estaría el caso de aquellos productores de bajos recursos para los cuales el apoyo deberá ser financiado en su totalidad con recursos públicos y con una supervisión y seguimiento continuos. Básicamente, a los productores con suficientes recursos se les seguirá aplicando el sistema vigente.

¹¹ El desarrollo de esta última función permitiría avanzar en el aprovechamiento de los esquemas de fondos parafiscales del tipo de los que ya se utilizan con éxito en otros países (Colombia, Uruguay, Australia y Nueva Zelanda) sin tener que crear nuevas instituciones específicas para esa tarea.

- b. Reforzar las acciones dirigidas al mejoramiento de la calidad de los servicios profesionales de extensión: elevando el nivel de capacitación de los agentes técnicos, estableciendo políticas de remuneración de los servicios que premien la calidad en la oferta de servicios y fortaleciendo los mecanismos de supervisión y control de calidad de los servicios
- c. Estimular una participación más activa de los productores, que en la actualidad son la parte menos dinámica en el mercado de servicios profesionales. Esto reforzando la difusión del programa a partir de mejoras al acceso a la información y mediante la organización de talleres de capacitación y motivación.
- d. Promover una mayor descentralización del sistema, tratando de llevar la gestión de los mecanismos de asistencia técnica al nivel más cercano al productor. Con ello se facilitaría la participación de los productores en la orientación de los servicios y se aseguraría que los mismos reflejen adecuadamente la diversidad de situaciones socio-productivas que existen en el campo mexicano.

Infraestructura comercial y del almacenaje (Tema 2)

La infraestructura de mercadeo y almacenaje para granos es crítica en México. El país es importador de granos básicos y tiene pocas regiones con excedente de producción (destacando Sinaloa). La mayoría de las regiones tiene fuertes deficiencias en materia de infraestructura de comercialización y almacenamiento (especialmente en el centro, pero también en el sureste). La producción es altamente estacional y otoño es la época del año en que más se cosechan granos. En este contexto de variación en la disponibilidad de granos en el espacio y en el tiempo, contar con una infraestructura de mercadeo y almacenaje eficiente es un prerequisite para satisfacer la demanda nacional de este tipo de cultivo. Hasta cierto punto, la opción de importar granos disminuye la demanda de almacenaje en México, puesto que el producto puede quedarse en los EUA hasta que se importe. Aun así, la capacidad de mover y guardar granos eficientemente es importante para evitar desviaciones grandes entre el precio mundial y los precios en temporadas y regiones específicas. El tema también se relaciona con cuestiones importantes respecto al bienestar económico en los hogares rurales y en materia distributiva. La mayoría de los productores de maíz en México no venden y sus familias sufren grandes pérdidas guardando su cosecha en casa.

México tiene un programa --iniciado hace poco tiempo, muy limitado y en muy pocos estados-- para subvencionar el almacenaje por parte de los compradores de grano durante unos cuantos meses después de la cosecha. El programa es operado por ASERCA y su objetivo de apoyar la pignoración ostensiblemente es ayudar a que los productores eviten los precios bajos que surgen en el momento de la cosecha. Una pregunta básica es si este programa debería ser mantenido y ampliado.

Entre las conclusiones y opciones de política que emergen del estudio sobre el tema de la comercialización y almacenaje destacan las siguientes:

- i. Generalmente puede haber dos justificaciones para establecer subsidios públicos al almacenaje. La primera es económica, cuando existen fuertes fallas de mercado que

impidan el funcionamiento eficiente del comercio en el espacio y/o tiempo. La pregunta clave en este sentido es si la inversión privada en almacenamiento es subóptima. La segunda es política, cuando se determina que dichos subsidios sean un mecanismo relativamente eficiente para apoyar el ingreso de algún grupo objetivo, en este caso los productores de granos. En estos dos sentidos es probablemente difícil justificar la expansión de este programa; ello debido a varias consideraciones.

- a. Varias zonas de México son importadoras de granos básicos, y el país no tiene una ventaja de costos en el almacenaje. Muchos almacenes en México cobran casi lo doble respecto a sus contrapartes de los EUA. Comparado por ejemplo con Iowa para el maíz, Kansas para el trigo y Texas para el sorgo y algodón, es menos probable que los silos de México estén plenamente ocupados durante todo el año.
 - b. Los granos son más caros localmente respecto a su precio internacional, lo que aumenta el costo de financiamiento. Además, muchos almacenes en México confrontan un costo de financiamiento superior al 4% respecto a EUA, reflejando un nivel de riesgo relativamente alto. Por ejemplo, debido a que enfrenta costos más elevados, una cooperativa de almacenaje en Guanajuato tendría presiones de un elevador de grano en Iowa perteneciente a una compañía comercial multinacional.
 - c. En las regiones de México que típicamente exportan a otras del país, las facilidades de almacenaje, los arreglos de financiamiento y el transporte parecen ser ya similares a las mejores prácticas en otros sitios, incluyendo los EUA. Es precisamente en estas regiones—Sinaloa en particular— en donde se focaliza la política de subsidiar la pignoración.
 - d. Los precios bajos en el momento de la cosecha son típicos en casi cualquier sistema comercial cuando la cosecha no es normal en volumen y tiempos, o si la infraestructura local de transporte se encuentra anormalmente congestionada.
- ii. Los programas de Apoyos a la Pignoración y de “repos” manejados por ASERCA en realidad se dirigen a resolver problemas en los mercados de crédito, para lo cual deberían buscarse soluciones directas.¹² Por su diseño, estos programas subsidian a los almacenadores que son más riesgosos como sujetos de crédito. Lo anterior significa transferir las presiones competitivas a otra parte del sistema, probablemente a otras partes de México. Además, los riesgos crediticios no desaparecen al ser transferidos a ASERCA a partir de los subsidios que otorga esta agencia al almacenamiento.
- iii. Hay mejores alternativas a los programas de subsidios para el almacenaje (los cuales incluyen la inversión del sector público en un registro de certificados de depósito). Algunas de ellas son las que siguen.

- a. Crear incentivos para que los centros de almacenaje aumenten sus inversiones que hagan crecer su capacidad de descarga y movimiento de granos (“transshipment”)

¹² En un “repo,” el banco y la cooperativa entran en un acuerdo de venta y recompra. El costo de financiamiento es implícito en la diferencia de precio entre la recompra y venta. El banco es el dueño legal del recibo de depósito del maíz, que funciona como colateral.

- para enfrentar el aumento de la demanda para su almacenamiento durante las épocas de cosecha.
- b. Flexibilizar el uso de asignaciones de carros de ferrocarril durante estos periodos.
 - c. Reformar el programa de Apoyo al Ingreso Objetivo para suavizar las ventas por productores de granos durante el año. En la actualidad, este programa puede estar creando incentivos para que los productores apoyados vendan en el momento de la cosecha, aumentando la demanda estacional de almacenaje.
 - d. Invertir o dar subsidios a las inversiones en obras de almacenaje *in situ* para los productores que puedan hacerlo (lo anterior requiere que dichas inversiones estén coordinadas con otras políticas, incluyendo la eliminación de aquellas que no contribuyen a hacer que la oferta sea más pareja entre regiones). De ser factible, promover o mejorar el almacenaje en las fincas también ayudaría a los productores de subsistencia, los cuales sufren en la actualidad de grandes pérdidas debido a que la forma en que almacenan su grado aumenta la incidencia de pestes y deteriora la calidad de sus cultivos.
- iv. El uso de los certificados de depósito como garantía para los préstamos bancarios parece involucrar tarifas y documentación que aumenta el costo financiero del almacenamiento de los granos. Hacer más flexible el sistema financiero podría promover en forma indirecta el aumento de los precios en la temporada de cosecha o durante los años de cosechas anormales.
- v. Seguir el modelo estadounidense de promover el uso de silos locales que compran a los productores por su propia cuenta y usan los precios a futuro como incentivo para el almacenaje y una referencia a partir del precio que ofrecen a los productores.
- vi. Si el objetivo de las intervenciones públicas en la materia es apoyar el ingreso de los productores, los subsidios a la pignoración parecen ser un instrumento imperfecto. Esto se debe a que la mayoría del producto almacenado no pertenece a los productores sino a intermediarios, empresas grandes y asociaciones. Por ende, la inversión en la pignoración no tendría beneficios directos para los productores de grano, especialmente para los pequeños.
- vii. Tomando en cuenta las consideraciones previas, los subsidios al almacenaje fácilmente crearían distorsiones en el mercado de granos, en el espacio y en el tiempo.
- viii. En términos distributivos, podría ser preferible dar apoyo a los pequeños productores para que mejoren su capacidad de almacenaje y su acceso a los mercados. Si un objetivo del gobierno es promover la disponibilidad de granos y la seguridad alimenticia, un instrumento para lograrlo podría ser un subsidio ligado a la inversión en el almacenaje en las fincas pequeñas y medianas, a partir de la experiencia de programas similares aplicados en otros países como los EUA. El bienestar económico así como la eficiencia de los mercados también podrían promoverse haciendo inversiones para reducir los costos de transacción que en la actualidad mantienen a muchos productores aislados del mercado. El mejor acceso al mercado podría evitar que los granos se encuentren atrapados en la finca por los altos costos de transacción prevalecientes.

Asimismo, una mejor capacidad de almacenaje *in situ* puede evitar las pérdidas que se tienen.

Sanidad e inocuidad (tema (tema 3))

En términos generales, las políticas sanitarias, fitosanitarias y de inocuidad de los alimentos se ubican dentro de la provisión gubernamental de bienes públicos.

Lograr mejoras en la calidad y en los estándares de seguridad en los alimentos es fundamental para la salud de la población mexicana y para expandir la producción agropecuaria y de alimentos, el acceso a los mercados internacionales y el turismo.

A la fecha, las medidas del gobierno mexicano en la materia se han enfocado en la expansión de los mercados internacionales (tales medidas han tenido más éxito en los productos agrícolas, es decir, en las frutas y vegetales) y ha descuidado las áreas relacionadas a la calidad e inocuidad de los productos agroalimentarios destinados al mercado nacional.

Los más beneficiados por los programas gubernamentales sanitarios y fitosanitarios han sido los grandes agricultores, los intermediarios y exportadores de alimentos, sobre todo los ubicados en los Estados del norte del país sin problemas de enfermedades y pestes.

En México la SAGARPA, a través de Servicio Nacional de Sanidad Inocuidad y Calidad Agroalimentaria o SENASICA, es la secretaría encargada de las políticas públicas relacionadas con la sanidad vegetal y la salud animal. Esta secretaría y la de Salud son las responsables de la política en materia de la calidad e inocuidad de los alimentos. Cuatro de las cinco instancias gubernamentales encargadas de la sanidad e inocuidad de los alimentos se encuentran en SENASICA: Dirección General de Sanidad Vegetal (DGSV), Dirección General de Sanidad Animal, Dirección General de Inocuidad de los Alimentos e Inspección Fronteriza. La quinta agencia es la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios o COFEPRIS, encargada de la inocuidad de los alimentos, que pertenece a la Secretaría de Salud.

Dentro de los programas de SENASICA, el más exitoso ha sido el de la DGSV. Por su parte, las acciones de vigilancia y monitoreo de Salud han estado limitadas por falta de recursos financieros y humanos.

Una limitante de las políticas sanitarias, fitosanitarias y de inocuidad fue, hasta la reciente promulgación de la Ley Federal de Salud, el carácter voluntario que tenía el seguimiento de sus lineamientos por parte de los agentes privados.

La investigación del tema tuvo limitaciones causadas por la falta de información y datos, lo cual impidió llevar a cabo estudios costo beneficio de los programas relacionados con el tema, así como de análisis de impactos de alternativas de políticas.¹³ Sin embargo, del

¹³ No obstante, debido a que la información necesaria es generada internamente, el autor deja lo último como un trabajo que debería llevarlo a cabo la SAGARPA.

estudio del tema surgen las conclusiones y sugerencias de cambios y reformas que siguen.

i. México tiene problemas y enfrenta grandes retos para alcanzar los estándares internacionales de sanidad y seguridad de los alimentos; para irlos resolviendo el país necesita:

- a. mejorar los patrones de sanidad en la oferta de alimentos en los planos del consumidor nacional y de los mercados internacionales,
- b. cambios básicos en las regulaciones y procedimientos.
- c. Lo anterior requiere aumentar el presupuesto público y tomar en cuenta, en las acciones de inocuidad, la preservación de las costumbres y tradiciones de los mexicanos en cuanto a la forma en que se consumen los alimentos y en la que se distribuyen (tianguis y centrales de abasto).

ii. Hay traslapes en las funciones de SENASICA y SALUD. Para mejorarlas se requiere algo más que una mayor coordinación entre las secretarías; a saber: definir con precisión cual de las dos agencias está a cargo del cumplimiento de la ley y en aplicar remedios. Una alternativa sería seguir la sugerencia del estudio temático de que, en el mediano plazo, SAGARPA debería ser la responsable de cubrir todos los aspectos sanitarios, fitosanitarios y de inocuidad de los alimentos, por lo menos en lo que se refiere a productos frescos.

iii. En fechas recientes, la actual administración ha decidido que Alianza ya no participe en la provisión de bienes públicos, incluyendo los relacionados con el área sanitaria y fitosanitaria. Ello exige al gobierno llenar el hueco provocado por esta decisión para mantener la coordinación vertical que tenían las acciones de SENASICA en los planos estatal y municipal que den respuesta a problemas sanitarios y fitosanitarios surgidos en el plano local. Es necesario, pues, que el gobierno establezca mecanismos alternativos a los que había con Alianza para contar con la coordinación federal, estatal y en el plano de los productores.

iv. La reciente promulgación de la Ley Federal de Salud le confiere autoridad en la materia a SENASICA. A partir de la aplicación estricta de esta ley mejorará la situación prevaleciente, en la cual las prácticas sanitarias y fitosanitarias no eran obligatorias.

v. Hay agudos problemas de entrenamiento y personal, lo cual limita, sobre todo, a los pequeños productores, restaurantes y comerciantes, a los mercados y, en última instancia, a los consumidores.

- a. No hay una instancia en SAGARPA encargada de promover la formación de recursos humanos y el entrenamiento.
- b. Hay una falta de personal científico y operativo para cumplir con las acciones públicas en materia de sanidad e inocuidad

vi. El gobierno mexicano debe de hacer esfuerzos de entrenamiento y de formación profesional y científica para que estos agentes tengan la posibilidad de cumplir con sus

obligaciones en materia de sanidad e inocuidad alimenticia, sobretodo los ubicados en el sur del país

vii. El gobierno federal también tiene que tomar acciones para lograr que los Estados de la República atiendan problemas sanitarios y de inocuidad (aparición de enfermedades y su erradicación, por ejemplo) dentro de sus límites territoriales. En la aplicación de tales acciones se debe tomar en cuenta que hay que resolver la falta de recursos humanos y económicos prevaleciente en el plano de los Estados.

viii. Siendo que las plagas y enfermedades no se circunscriben a los límites territoriales de los Estados, el gobierno federal debe atender los problemas de sanidad e inocuidad que rebasan las fronteras entre Estados, es decir, debe cubrir aquellos aspectos sanitarios de importancia regional o nacional.

ix. Establecer una política explícita e instrumentos para proteger la salud alimenticia de los mexicanos y programas para hacer conciencia de las acciones públicas en el área, e informar a la población en temas de inocuidad. Además de las repercusiones que esto tendría en materia de salud, las medidas podría impulsar el consumo de alimentos nacionales.

x. Insuficiente capacidad e inversión en laboratorios. El problema podría reducirse a partir de la creación de laboratorios en asociación con Canadá y los EUA.

xi. Los costos públicos en materia de sanidad e inocuidad podrían bajar a partir del cobro de cuotas a usuarios grandes de los servicios correspondientes (rastros grandes, procesadores y supermercados).

xii. El gobierno mexicano debería fomentar el desarrollo de proyectos de colaboración en materia sanitaria y fitosanitaria con sus socios comerciales de Norte y Centro América.

Poner en la práctica estas recomendaciones requerirá de planeación con orientación en los mercados, así como el monitoreo y el seguimiento. La mejor manera de hacerlo es fuera de SENASICA, a partir de una instancia superior de planeación. Sus atribuciones serían evaluar las solicitudes de presupuesto y de los proyectos propuestos a partir de consideraciones de eficiencia y de su coherencia con la Ley Federal de Salud. La instancia haría el monitoreo y seguimiento para evaluar la consistencia de las acciones con las prioridades establecidas. También llevaría a cabo análisis de las consecuencias que traerían consigo cambios en la política y en los programas

Las recomendaciones concretas para el corto plazo son las que siguen.

- Aumentar el presupuesto a la Dirección General de Inocuidad de los Alimentos a niveles comparables con sus contrapartes en los EUA. La Dirección deberá usar parte del aumento para que crezca su planta de profesionistas y para:

- Llevar a cabo programas de entrenamiento con el propósito de capacitar a los productores agropecuarios para:
 - la implementación de buenas prácticas de producción y de manejo
 - la adopción del sistema de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (HACCP), que está siendo seguido por los países desarrollados.
- Establecer un programa de recursos humanos.
- La misma recomendación se propone para la Dirección General de Salud Animal, que debe además aumentar sus programas de erradicación de enfermedades. En cuanto a la formación de recursos humanos, ésta deberá dirigirse especialmente a los veterinarios.
- Que la Dirección General de Sanidad Vegetal aumente su personal en las regiones, sobretudo en los estados del sur del país.

Con base en el equivalente de los programas de sanidad, fitosanitario e inocuidad de los EUA, el costo anual de las reformas propuestas en el estudio temático sería de unos \$2,836 millones de pesos (detalles en cuadro 5 del informe temático).

Programas de generación de bienes privados

Capital productivo (tema 4)

Dentro de la política mexicana de fomento productivo mediante subsidios para la inversión privada destacan, por el lado de SAGARPA, los programas de Alianza para el Campo, de Apoyos a la Competitividad por Rama de Producción, PROCAMPO Capitaliza, de Infraestructura y de Agricultura por Contrato. Los tres primeros tuvieron una participación de un poco más de la cuarta parte del presupuesto de la SAGARPA en 2006, del cual Alianza para el Campo ocupa el 12.5%, Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción el 12% y PROCAMPO Capitaliza el 3.3%. Por parte de SEDESOL, sobresalen los programas de Tres por Uno Migrantes y de Agricultura por Contrato. En el caso de la Secretaría de Economía, el FONAES es el programa relevante para apoyar la formación de capital productivo.

Alianza para el Campo surgió en 1996 y desde entonces ha sufrido varias modificaciones. Actualmente tiene como principales objetivos el impulso la participación autogestiva para el establecimiento de agronegocios en el medio rural y el fortalecimiento de la competitividad de las cadenas agroalimentarias, para con ello mejorar el ingreso y la calidad de vida de los productores rurales, así como fomentar el arraigo en el campo y diversificar las fuentes de empleo. Alianza es el principal programa de fomento orientado a la capitalización de las unidades rurales de producción, para lo cual otorga subsidios para la adquisición de bienes de capital. Si bien la integración de las cadenas agroalimentarias es uno de los objetivos explícitos de Alianza, éste programa ha canalizado sus recursos (95%) principalmente hacia la producción primaria. La mayor parte de los recursos de Alianza (87%) se orienta hacia el subsidio de inversiones privadas, aunque también ha venido subsidiando la provisión de bienes públicos, tales como la investigación y transferencia de tecnología, y la sanidad e inocuidad

agropecuaria. Para atender esta amplia gama de apoyos, Alianza se conforma de siete programas: Fomento Agrícola (FA), Desarrollo Rural (DR), Fomento Ganadero (FG), Acuacultura y Pesca, Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable, y el Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafeticultura. Recientemente el diseño de Alianza ha sido modificado para que se concentre en el fomento a la inversión en bienes privados.

El carácter de co-inversión de Alianza para el Campo es una característica que distingue la distingue del resto, ya que fomenta la inversión productiva en un esquema tripartito, en el que convergen recursos de los productores, de los gobiernos de los estados y del gobierno federal.¹⁴ Durante los años de su operación, el gobierno federal ha aportado alrededor del 43% de la inversión total de Alianza, mientras que la participación de los gobiernos estatales ha sido del 17% y la de los productores del 40%. La operación descentralizada de Alianza, en los estados es también un rasgo característico de este programa. En cuanto a los recursos, éstos alcanzaron 7,489 millones de pesos en 2005. Alianza está formada por siete programas, pero son cuatro los relevantes para el apoyo a la adquisición de bienes privados: Fomento Agrícola (con un 24% de los recursos presupuestados totales); Desarrollo Rural (30%), a través del PAPIR (Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural); Fomento Ganadero (15%); y Acuacultura y Pesca (10%). Estos cuatro programas representaron, en 2005, el 79% de los recursos totales de Alianza.

En 2005, la inversión del programa de Fomento Agrícola alcanzó 3,590 millones de pesos, 62% de ello proveniente de recursos fiscales federales y estatales, conformando el 29% de los recursos totales de Alianza ese año, los cuales se concentraron en los conceptos de riego (60%) y mecanización (17%), con un impacto mayor en ornamentales, hortalizas y cultivos industriales.

En lo que respecta al programa de Fomento Ganadero, éste representó el 15% de la inversión de Alianza entre 1996 y 2005, concentrándose principalmente en bovinos, en particular en el mejoramiento genético del ganado (36%) y la mejora de las tierras de pastoreo (26%). Se estima que se requieren alrededor de 500 mil sementales de la especie bovina al nivel nacional, de los cuales Alianza ha financiado el 27%, permitiendo que los productores menos capitalizados mejoren la calidad genética de sus animales, que los productores capitalizados la mantengan y que los criadores de ganado con registro se fortalezcan. En cuanto al mejoramiento de las tierras de pastoreo, la mayor parte de los recursos se canalizó a infraestructura y equipo, lo cual no tiene una alta incidencia en el aumento de la producción de forraje.

Por su parte, la inversión en el programa de Desarrollo Rural pasó del 19% de los recursos de Alianza en 1996 al 29% en 2005. El subprograma de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR) es particularmente importante dentro del tema de la capitalización del campo, a través del apoyo a la puesta en marcha de proyectos productivos, ocupando el 66% de la inversión total del programa de Desarrollo Rural

¹⁴ Recientemente también algunos gobiernos municipales contribuyen con recursos.

entre 2001 y 2005. En 2005, el 22% de los recursos de este subprograma se destinaron a actividades no agropecuarias.

Por último, el programa de Acuacultura y Pesca canalizó 1,670 millones de pesos durante el periodo 2003-2005, los cuales se destinaron a proyectos productivos, de infraestructura básica, de ordenamiento, de reducción del esfuerzo pesquero y de acuacultura rural. En 2005, el 30% de los recursos se aplicó a proyectos productivos.

El subsidio que otorga Alianza a las unidades de producción reduce el importe de la inversión en la cantidad subsidiada, lo cual, en principio, debería detonar la inversión. Sin embargo, este subsidio introduce distorsiones en los precios relativos de los bienes subsidiados, lo que a su vez implica pérdidas de eficiencia. De hecho, el gasto gubernamental en bienes privados a menudo financia activos que pudieron igualmente haber sido financiados directamente por los beneficiarios, por lo que en lugar de contribuir a promover la inversión privada, los subsidios tienden a reemplazarla. Además, por lo general los recursos no se asignan a los beneficiarios por competencia o mérito de los proyectos, sino por orden de llegada. No obstante, la aplicación de los recursos de Alianza ha significado un incremento del 11.9% en los ingresos de los productores beneficiados y para el caso de los productores que recibieron además asistencia técnica, el incremento en el ingreso fue del 20.2%.

Alianza para el Campo atiende de manera universal a los productores rurales, con un trato diferenciado para las zonas y grupos más rezagados del desarrollo, por lo que presenta, por un lado, una dimensión social al brindar apoyo a los sectores marginados y, por otro, una dimensión productiva. En 2005 el porcentaje de recursos destinados a la atención de grupos prioritarios fue de 28%. Por su parte, los recursos destinados a las regiones de alta y muy alta marginalidad representaron, respectivamente, el 35.6% y 3.4% del programa de Desarrollo Rural.

Por su parte, el programa de Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción (PACOM) tiene tres componentes: Apoyos al Desarrollo e Integración de Cadenas Agropecuarias, Apoyo a los Agronegocios (FOMAGRO) y Fomento a la Exportación de Productos Agroalimentarios y Pesqueros (PROMOAGRO). El componente de Apoyos al Desarrollo e Integración de Cadenas Agropecuarias busca incidir a lo largo de toda la cadena, apoyando a aquellas que enfrentan condiciones adversas de competencia externa y/o distorsiones de precios y costos. FOMAGRO, por su parte, impulsa el desarrollo de agronegocios, así como la práctica de las actividades agrícolas, ganaderas, forestales y pesqueras, que mejor armonicen e incrementen la productividad, rentabilidad, competitividad y sustentabilidad de la producción primaria. En lo que respecta a PROMOAGRO, éste apoya a productores y comercializadores y organizaciones económicas para el desarrollo de acciones que permitan mejorar las condiciones de oferta de productos agroalimentarios, en términos de homogeneidad, volumen y calidad, así como para fomentar el diseño e instrumentación de estrategias de promoción para el consumo de productos agroalimentarios mexicanos tanto en el mercado nacional como internacional. En 2005 los recursos del Programa, 4,494 millones de pesos, asignados a los componentes mencionados fueron del 86% para Desarrollo e Integración de Cadenas,

5% para FOMAGRO y 9% para PROMOAGRO. El total de los recursos de PACOM representó en 2005 el 9% del presupuesto de SAGARPA.

Con el objeto de apoyar la capitalización de las unidades de producción rural beneficiarias de PROCAMPO, el Estado Mexicano diseñó e implementó en 2002 PROCAMPO Capitaliza como una modalidad que permite a los beneficiarios de PROCAMPO disponer de los recursos anticipados a los que tienen derecho, hasta por el resto de la vigencia del programa, siempre y cuando los recursos se apliquen a la realización de proyectos productivos que sean técnicamente viables y financieramente rentables. A mediados de 2006, PROCAMPO Capitaliza representaba cerca del 12% de los recursos totales de PROCAMPO, involucrando a cerca del 9% de los beneficiarios totales de PROCAMPO. Con los pagos anticipados del programa, el 35.2% de los beneficiarios destinó el recurso para la compra de maquinaria y equipo, el 32.3% para la compra de ganado, el 16.2% para infraestructura de riego y el 15.2% para el pago de deudas.

El programa de Infraestructura es relativamente pequeño, canalizando 76 millones de pesos en 2005 y 120 millones en 2006. Este programa busca fomentar la expansión y modernización de la infraestructura de servicios de distribución de cosechas de granos básicos (maíz, frijol, trigo y arroz, principalmente) mediante apoyos para la construcción, adquisición, ampliación, acondicionamiento y/o equipamiento de centros de acopio, almacenamiento, envasado y/o distribución; así como para la construcción, acondicionamiento y equipamiento de infraestructura para movilización de granos básicos con el objeto de fortalecer la capacidad competitiva de los productores y sus organizaciones.

Por último, dentro de SAGARPA, el programa de Agricultura por Contrato tiene el objetivo de fomentar y promover la celebración de contratos de compraventa, de granos y oleaginosas, a término entre productores y compradores, a fin de garantizar la comercialización del producto mediante la entrega de un apoyo al término de la cosecha y al descubrimiento del precio, y de un porcentaje del costo de la cobertura de precios en el mercado de futuro para ambas partes; lo cual da certidumbre en el proceso de producción-consumo de los productos cubiertos por el programa. El programa ejerció 88 millones de pesos en 2002¹⁵, y 134 y 609 millones de pesos en 2005 y 2006, respectivamente. Las acciones del programa permiten al productor y comprador comercializar el grano en un ambiente de certidumbre y bajo condiciones de competitividad. Para el comprador, el beneficio radica en la posibilidad de programar la compra del producto de acuerdo con sus requerimientos de consumo, nivel de inventarios, capacidad instalada y logística para la transportación del producto.

Cabe señalar, que los programas y acciones de la SAGARPA para el fomento y la provisión de bienes privados se han enfocado, en su mayor parte, al apoyo para la adquisición de activos productivos para la producción primaria, descuidando los aspectos de poscosecha, los encadenamientos productivos, la comercialización y, sobre todo, la promoción del desarrollo de actitudes y prácticas empresariales modernas en el campo.

¹⁵ El programa no ejerció en 2003 y 2004.

Ello tiene como resultado que los impactos de las inversiones de recursos públicos en este tipo de apoyos no tengan la magnitud que podría esperarse si su aplicación se focalizara para que se tuviera un efecto de “jalón” en los encadenamientos productivos finales, y no un efecto de “empuje” a partir de la producción primaria.

En lo que respecta a los programas relevantes operados por la SEDESOL, el denominado 3x1 para Migrantes inició operaciones en 2002 con la denominación “Iniciativa Ciudadana”. Este programa se orienta a conjuntar recursos de los migrantes radicados en el extranjero y de los gobiernos federal, estatal y municipal para concretar proyectos de beneficio social para las comunidades de origen de los migrantes. Este programa ejerció recursos en 2006 por un total de 192 millones de pesos y para el ejercicio de 2007 el presupuesto es de 220 millones de pesos.

Por su parte, el programa de Opciones Productivas busca contribuir al desarrollo de las personas en condiciones de pobreza y marginación. Para ello se apoya la identificación de modelos productivos viables y sustentables; la formación de capacidades humanas, técnicas y empresariales, y de capital social; así como la identificación, elaboración, evaluación, gestión, co-financiamiento y financiamiento de proyectos productivos estratégicos orientados a la generación de empleo e ingreso. El programa está dirigido a las personas en condiciones de pobreza, preferentemente, que habiten en las micro-regiones y/o que sean o hayan sido beneficiados del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Los recursos ejercidos por este programa ascendieron a 400 millones de pesos en 2006 y a 900 millones de pesos en 2007.

Por último, el Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad (FONAES), operado por la Secretaría de Economía, ejerció un presupuesto de 1,324 millones de pesos en 2006, y para 2007 su presupuesto es de 1,466 millones de pesos. Este programa tiene como objetivo general el impulso al trabajo productivo y empresarial de la población rural, campesinos, indígenas y grupos de áreas urbanas del sector social. Para el logro de dicho objetivo se fomenta y promueve la formación de capital productivo a través de apoyos a proyectos viables y sustentables, al entrenamiento empresarial, al asociacionismo productivo, gremial y financiero y a la formación de grupos y empresas de mujeres con proyectos productivos. A través de los Apoyos de Capitalización Productiva, FONAES promueve el fortalecimiento y la consolidación de las Empresas Sociales de Capitalización, para lo cual otorga un máximo de 500 mil pesos por empresa, que pueden aplicarse a la compra de activos fijos, al capital de trabajo y a gastos de inversión o equipamiento diferidos.

Un poco más de la mitad de los recursos del FONAES, en 2005, se aplicaron en los estados de Chiapas, Guerrero, Puebla, Tamaulipas, Sonora, Sinaloa, Oaxaca, Michoacán, Veracruz, Jalisco y Guanajuato; y una tercera parte de dichos recursos se canalizaron a la formación de capital productivo, siendo los sectores más beneficiados el pecuario y la comercialización. De los recursos ejercidos, un poco más del 28% se destinó a microrregiones de atención prioritaria. Los beneficios que presenta el Programa son principalmente: el acceso a fuentes de financiamiento baratas, la creación de empleos y el mejoramiento en los ingresos de la población atendida. Sin embargo, se ha encontrado

que las empresas creadas a través del programa han tenido problemas para ampliar su red comercial y para enfrentar la excesiva intermediación. A pesar de esto, más del 96% de las empresas o grupos apoyados en ejercicios anteriores a 2005 siguen operando.

Por la forma en como han operado los programas y los resultados que de ellos se han tenido, se puede concluir lo siguiente:

i. Por lo general, los programas de fomento que contemplan el subsidio para bienes privados suponen que el aumento en la acumulación de activos en las unidades de producción conduce a una mayor producción y, por ende, a un mayor ingreso de los productores. Sin embargo, dicha adquisición de activos no se traduce en un incremento de los ingresos de los productores cuando ésta no está enmarcada en un plan de negocios que identifique modos concretos de agregar valor y contemple un nicho de mercado claramente identificado.

ii. Cabe señalar que el subsidio para la adquisición de activos privados en realidad desplaza a la inversión privada, en lugar de complementarla, ya que si la inversión es rentable, los beneficiarios la harían de cualquier manera, como es el caso de los apoyos de Alianza, en donde el productor realiza la inversión y luego se le reembolsa. Además, el efecto distorsionante de los subsidios a la inversión privada implica pérdidas de eficiencia.

iii. El mecanismo de reembolso de Alianza tiene efectos regresivos, pues los productores de bajos ingresos que no cuentan con los medios para realizar la inversión quedan excluidos del programa. Ello genera una selección adversa, ya que los grupos en circunstancias desventajosas a los que Alianza prioriza son precisamente los que quedan excluidos.

iv El supuesto subyacente de los programas de fomento, que contemplan la compra de bienes privados con recursos públicos, es el de que una mayor intensidad de activos de las unidades de producción conducirá a una mayor producción, a elevar márgenes y, por lo tanto, a aumentar el ingreso de los productores. Sin embargo, la adquisición de más activos no necesariamente se traduce en un crecimiento real y sustentable del valor generado por los productores cuando no se tiene un plan de negocios que identifique modos concretos de agregar valor y que tenga identificado un nicho de mercado. Esta concentración de los programas en el aumento del ingreso mediante la adquisición de activos ha hecho que se descuide el desarrollo de habilidades técnicas, empresariales y de organización, que son importantes en la mejora de la competitividad, por lo que es de llamar la atención que a pesar de la evidencia de que los apoyos otorgados tienen un mayor impacto cuando se acompañan de asistencia técnica, ésta es aún muy reducida en todos los programas.

La aplicación de los recursos de los programas antes mencionados se ha concentrado básicamente en las actividades primarias, lo cual no repercute en el fortalecimiento de las cadenas productivas, prevaleciendo el enfoque de “empujar” la cadena desde los eslabones primarios, en lugar de “jalar” desde los eslabones finales. Por su parte, los

esfuerzos de integración vertical de los productores les impiden buscar una mayor especialización y productividad en la actividad que conocen.

v. La ejecución de los programas trata de atender la capitalización productiva y el rezago social al mismo tiempo, teniéndose como resultado la atomización de los recursos y, por ende, la pérdida de la capacidad para generar impactos relevantes.

Como resultado del análisis sobre el financiamiento de bienes privados, se sugieren las siguientes opciones de política:

i. Para que una política de fomento a la capitalización y productividad sea efectiva y se tengan los impactos esperados, ésta debe fomentar, como precondition, la formulación e instrumentación de planes de negocio.

ii. La aplicación de fondos públicos para la generación de bienes privados debe brindar la posibilidad, a la SAGARPA y las dependencias estatales y locales relacionadas, de canalizar apoyos de manera focalizada a pocas alternativas de encadenamientos productivos en cada región, de tal forma que se fortalezca una "columna vertebral" que soporte el desarrollo productivo de la región y la conecte con los mercados, logrando con ello impactos indirectos que brinden opciones reales para el desarrollo productivo regional y logren una alta inclusión social.

iii. Es importante que los apoyos brindados a las alternativas de encadenamientos productivos seleccionados no se limiten a la actividad agrícola primaria.

iv. Establecer un programa de desarrollo de proveedores rurales para la agroindustria y los mercados nacionales para facilitar el proceso de integración de los productores primarios a los encadenamientos agroalimentarios;

v. La SAGARPA y las otras entidades públicas deben estructurar sistemas competitivos de asignación de recursos para el otorgamiento de apoyos a proyectos, bajo una lógica de escasez de recursos, de manera que se apoyen aquellos proyectos que prometan el más alto impacto.

vi. Todos los programas actuales orientados a la adquisición de bienes privados con recursos públicos deberían agruparse en un solo programa, el cual tendría como objetivo proveer un impulso emancipador y cancelar, en lo posible, o extinguir la asignación de recursos con fines productivos que generan dependencia en sucesivas inversiones.

Infraestructura de riego (tema 5)

El objetivo de la política pública en infraestructura de riego es promover la producción agrícola de México a través de las acciones de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) de la SEMARNAT. Su principal instrumento es la inversión en la materia y en el mantenimiento de las obras.

La superficie bajo riego está repartida entre los Distritos de Riego (86 DR con 3.5 millones de hectáreas) y las Unidades de Riego para el desarrollo rural (39,492 UR con 2.9 millones de hectáreas). Una tercera parte de la superficie bajo riego se concentra en dos estados del noroeste: Sinaloa (21 %) y Sonora (14 %). Además de los DR y de las UR, hay 2.6 millones de hectáreas en 21 Distritos de Temporal Tecnificado (DTT) donde lo que se busca es drenar en forma adecuada el agua para evitar que se afecten los cultivos por exceso de la misma, en donde y en ocasiones se ha construido infraestructura para dar un riego de apoyo o auxilio en algunas zonas de temporal tecnificado, con el fin de asegurar mejores rendimientos en los cultivos cuando no se presenten las lluvias esperadas.

En 1989 inicia el proceso de transferencia de los DR a las Asociaciones de Usuarios de agua para irrigación con el fin de que los beneficiarios de las obras de riego las operen y asuman parte de los gastos por su mantenimiento. A la fecha se ha transferido el 99.4% de la superficie total de los 86 DR del país. Por su parte, 19,977 de las UR (64% de la superficie cubierta por estas unidades) están organizadas, reglamentadas y operando en su totalidad.

Los instrumentos de la política de riego son las inversiones subsidios y transferencias a cargo de Conagua relacionadas a la irrigación por medio de ocho programas de Infraestructura Hidroagrícola (en 2005 el gasto involucrado fue de \$5,820.9 millones de pesos). Otra manera que el gobierno de México apoya a la agricultura irrigada es, a diferencia de otros sectores consuntivos, no cobrar una cuota por el agua concedida para su uso en tal actividad.¹⁶ El costo implícito de ello pudo haber llegado en 2005 a los \$2,815 millones de pesos para 2005.¹⁷

Las principales conclusiones y sugerencias de política del estudio sobre el tema son las que siguen.

i. La inversión pública en obras de irrigación es necesaria, aunque los esfuerzos deberían canalizarse de manera tal que se incluyan programa de inversión en infraestructura de riego de mediana y sobre todo pequeña escala. La propuesta se base en la información oficial correspondiente que muestra que la mayor parte de los recursos se han canalizado a grandes productores, sobre todo del noroeste del país, descuidando a los medianos y pequeños del centro y el sur-sureste, que no cuentan con los apoyos suficientes para el desarrollo de su infraestructura de riego o drenaje. Podría aprovecharse la experiencia chilena, la cual muestra que en el programa de inversión en riego, en donde los proyectos compiten por los apoyos del gobierno, se logran buenos resultados en el caso de los medianos y pequeños productores

¹⁶ En adición, con el mismo propósito y para proteger al productor con riego de sus competidores internacionales con acceso a insumos menos caros, el Estado mexicano otorga subsidios a la electricidad para irrigar. Se estima que tal subsidio alcanzó en 2005 los 8,000 millones de pesos (tema 6).

¹⁷ Esta cifra excluye al agua usada por las UR, pero toma en cuenta a todo el volumen del recurso hídrico concesionado a los DR durante el ciclo agrícola 2004-2005 aplicando a éste la cuota establecida por la Ley Federal de Derechos 2005 para el uso agropecuario de 0.1039 \$/m³. La recaudación de la Conagua por servicios de riego para el año 2005 fue de 154.5 millones de pesos, monto que representó solo 1.87% de la recaudación total de Conagua por todos los usos de agua.

ii. El gobierno también deberá esforzarse por tomar medidas para reducir las pérdidas en la conducción del agua en su tránsito entre la fuente de abastecimiento y el área cultivable (para los DR tales pérdidas fueron de alrededor del 35% durante los cinco primeros años del presente siglo).

iii. La gratificación del pago del agua para irrigación contrarresta los efectos positivos sobre el uso eficiente del recurso hídrico que promueven los programas de infraestructura hidroagrícola, y por ende en la inversión y gasto público asignados a ellos.

iv. Frente a lo anterior y a los requerimientos de recursos necesarios para continuar y extender los programas públicos en obras de irrigación y drenaje, resultaría conveniente que el Estado aplicara una tarifa por el uso del agua. Una opción viable, pero que debe evaluarse con detenimiento, es que lo recaudado por el cobro de los volúmenes concesionados para el riego se le devuelva a los agricultores, con la condición de que éste los aplique a actividades de rehabilitación, modernización, tecnificación, y otras acciones que permitan ir restituyendo la infraestructura de riego y que conduzcan a un uso más eficiente del agua (el esquema de devolución se asemeja al programa de devolución de derechos a los organismos operadores de agua potable o Prodder). O sea que un beneficio de realizar esta reforma sería contar con un instrumento correcto para impulsar el uso eficiente del agua.

v. La propuesta va mas allá de lo que viene realizando PRODEP (Programa de Desarrollo Parcelario), en el que a partir del 2003 se instrumentó la devolución de pagos por financiamiento PRODEP, que consiste en regresar el pago a las asociaciones que los realizaron para su aplicación en proyectos de inversión. Con esto se han ampliado las metas y los beneficios en los programas de Desarrollo Parcelario y de Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego. No obstante, la mayor parte de este financiamiento se orienta a la adquisición de maquinaria y equipo.

vi Consideraciones sobre la viabilidad del establecimiento de una cuota por el uso del agua concesionada para irrigación

- a. La devolución condicionada al agricultor de la cuota pagada estaría enviando el “mensaje” correcto con relación a las restricciones en la disponibilidad del agua. Además de que, la devolución dejaría en claro que el objetivo de la Conagua no es la recaudación, sino el uso eficiente del recurso hídrico.
- b. Conagua tiene experiencia a partir de la implementación del Prodder y de los diferentes programas de infraestructura hidroagrícola que cuentan con una participación activa de los gobiernos estatales y de los usuarios, a partir de los cuales el usuario agrícola sabe de la importancia de su participación en la ejecución de los programas.
- c. Definitivamente, el cobro de los derechos de uso de agua con fines agropecuarios tendrá un costo político. Para reducirlo, podría comenzarse con la aplicación del cobro para los cultivos altamente demandantes de agua en zonas de baja disponibilidad del recurso. También podría iniciarse con aquellos cultivos de alta rentabilidad, en donde la oposición inmediata por parte de los productores sería

menor, dado que no les resultaría tan gravoso con relación a los beneficios que les representa el uso del agua.

Subsidios a la energía, Tarifa 09 a la energía para irrigación (tema 6)

Una de las maneras en que el gobierno de México apoya a la agricultura es a partir del subsidio a la energía eléctrica para la irrigación (denominado por la Comisión Federal de Electricidad o CFE como tarifa 09). El pago del sector agrícola que hace por el consumo de electricidad es una tercera parte de lo que deroga la industria y casi la mitad de lo que paga el sector residencial. La tarifa promedio pagada por los agricultores representa solamente el 23% del costo real de kilowatt/hora.

El subsidio a la energía eléctrica en el campo favorece la agricultura de riego, ya que por su naturaleza, los cultivos de temporal no la utilizan. Además el subsidio está repartido de una manera muy desigual entre agricultores en los planos nacional y regional, lo que se traduce en altos índices de desigualdad en el reparto del mismo.

La razón de subsidiar la energía eléctrica para irrigar es apoyar la competitividad de los productores mexicanos con riego ante la competencia internacional.¹⁸ No obstante, la literatura económica sugiere que los subsidios atados o acoplados a la producción provocan distorsiones y tienen algunos efectos no deseables, en lo económico (desvío de recursos de tareas más productivas, impacto en la ubicación de la producción, distribución desigual del subsidio entre los usuarios, etc.), y en lo ambiental (generación de incentivos para una mayor expansión de la actividad económica sobre áreas naturales o un incremento en la descarga de contaminantes).

En el caso de los subsidios a la energía eléctrica para irrigación, su eliminación o al menos su desacoplamiento puede promover la productividad, la diversificación de los cultivos, la reducción del consumo de combustibles, pesticidas o recursos naturales, sin necesariamente impactar el precio de los alimentos de manera importante.

El estudio se centra en estimar los efectos que tendría, entre otras variables, la reducción del subsidio a la energía eléctrica en la extracción de agua para irrigación. Lo anterior se hace usando datos de una encuesta para 2001 y 2002 y con base en un modelo econométrico con el que se calculan elasticidades. Como prácticamente el agua para irrigación no le cuesta al usuario, en el estudio se considera que el “precio implícito del agua” es cuánto paga el agricultor por bombear cada metro cúbico de agua.

La principal conclusión es que la reducción del subsidio (aumento del precio del agua) incidirá en una menor extracción del volumen total extraído de agua para irrigación y, en consecuencia, bajaría la prevaleciente sobre-explotación de los acuíferos. Los resultados son para el corto, mediano y largo plazos; es decir, cuando no hay sustitución de cultivos,

¹⁸ Uno de los argumentos se presentó en los conflictos políticos del 2002 y 2003. En ese momento los agricultores argumentaron que los costos de los insumos para la producción, incluyendo el de los energéticos, era mayor al de sus contrapartes estadounidenses.

cuando la hay y cuando se permite tal sustitución y el cambio tecnológico ahorrador de agua, respectivamente.

A partir del estudio se obtienen una serie de conclusiones y recomendaciones de reforma a la política de subsidios a la energía. Las principales son las que siguen.

- i. El subsidio a la tarifa 09 es un ejemplo de apoyo que ha generado efectos negativos tales como: la producción de cultivos intensivos en agua, la falta de incentivos para la reconversión tecnológica de los sistemas de riego y bombeo y, en última instancia, la sobreexplotación de los acuíferos.
- ii. En el estudio temático se presentan tres opciones de política generales para evitar tales efectos.
 - a. La extrema, que está dentro de una perspectiva de conservación, y sería a partir de la prohibición del uso de los acuíferos que tienen una mayor sobreexplotación.
 - b. La segunda opción consistiría en la eliminación del subsidio a la energía eléctrica para irrigación.¹⁹ Para hacerla políticamente más viable se sugiere desvincular el subsidio al recurso agua, sustituyendo el subsidio de la tarifa 09 por una transferencia directa de ingreso. Las alternativas al de desacoplamiento son las que siguen.
 - que cada agricultor reciba el subsidio promedio;
 - la distribución del subsidio basado en el consumo histórico de agua;
 - la asignación del subsidio únicamente a los dueños de concesiones de agua;
 - y
 - una combinación de una de las opciones anteriores con un enfoque de pago por hectárea para focalizar mejor el subsidio.
 - c. El efecto positivo de la eliminación del subsidio a la energía eléctrica se reforzaría de reducirse los costos de transacción en la adopción de tecnologías eficientes de riego. De manera alternativa, una medida sería otorgar subsidios desacoplados del consumo de energía, condicionándolos a la adquisición de equipo que genere ahorros en electricidad y consumo de agua, a partir de obras de rehabilitación del bombeo y del riego y de inversiones en tecnología que use el agua para irrigación de manera más eficiente.

Servicios financieros rurales (Tema 11)

En años recientes ha habido avances encaminados al logro de un mejor sistema financiero rural en México. Entre ellos destacan: la reducción significativa en el nivel de riesgo del sistema; una mejor infraestructura institucional (SOFOLES / EACPs / Paraфинancieras y Dispersoras); un creciente número de clientes bancarizados; servicios innovadores para la cobertura de riesgos (Agroasemex / ASERCA); mejoras a esquemas de capital de riesgo (FOCIR); la fijación de precios de garantías de FEGA conforme a riesgo de instituciones acreditadas; y una clara orientación de la Financiera Rural hacia la sustentabilidad.

¹⁹ La medida tendría que sopesarse con la sugerencia de imponer una tarifa para el uso de agua (ver tema 5)

Sin embargo, la problemática básica del financiamiento rural en México persiste. El sector agropecuario y rural está caracterizado por bajos niveles de penetración de la banca comercial, una alta multiplicidad de organizaciones y mecanismos de financiamiento y una fuerte presencia de programas del estado que inciden sobre los mecanismos de financiamiento, los cuales han creado distorsiones significativas. En la actualidad, el 74% de los municipios —es decir, el 22% de la población de México—, no tiene acceso a sucursales bancarias; su crecimiento durante los últimos 10 años ha estado concentrado en poblaciones que no son agropecuarias y que tiene mayor concentración de población. Es decir que el sistema financiero es primitivo o inexistente para la población en áreas remotas y marginadas. Lo anterior limita la participación de la población rural de México, en particular los de menos recursos, en los beneficios del crecimiento económico; la eficiencia de la economía rural; la competitividad; y los ajustes en los hogares rurales necesarios ante la liberalización comercial.

Las causas de esta situación se asocian con los bajos ingresos de la mayoría de la población dedicada a las actividades agropecuarias; la deficiente integración de su historia crediticia en los burós de crédito; las dificultades para otorgar y ejecutar garantías hipotecarias; la alta dispersión de las localidades; y el aislamiento de las comunidades rurales asociado a altos grados de marginación. La situación magnifica problemas endémicos en el desarrollo del mercado de crédito rural, incluyendo la asimetría de información y los costos de monitoreo.

La experiencia de México en cuanto a los servicios financieros rurales en los últimos 15 años es de éxitos pero también de desafíos. Paradójicamente en algunos casos los primeros contribuyen al aumento de los últimos.

Los éxitos

Las entidades que funcionan como banca de desarrollo del sector agropecuario se han rediseñado con el propósito de buscar su sustentabilidad económica y financiera. Los resultados en esta dirección han sido satisfactorios. Tanto FIRA como Financiera Rural han modificado su operación y políticas en esa dirección. Agroasemex, entidad dedicada al reaseguro al sector, y FOCIR, entidad de capital de riesgo, también han mostrado resultados satisfactorios. Asimismo, se ha logrado reducir el riesgo global del sistema. Esto ha sido resultado de una operación con criterios prudenciales más estrictos, de un mayor empleo de estrategias de ingeniería financiera y de mejoras en la administración del riesgo, y una nueva ola de profesionalización.

Los retos

No obstante, quedan problemas pendientes y el imperativo de que el gobierno reconsidere su papel fundamental en los mercados financieros rurales. Como resultado de los logros descritos en el párrafo anterior las entidades han operado con criterios que las han hecho más adversas al riesgo. Además, no está claro cuándo una entidad pública de fomento debe dejar al mercado, y en ese sentido los incentivos no están claros para las propias instituciones.

En el caso de los programas de apoyo de las distintas secretarías de estado, los más importantes pertenecen a la SAGARPA. Este andamiaje público se caracteriza por una multiplicidad de programas. Es sabida la necesidad, en sí misma, de los apoyos públicos y que algunos de estos han mostrado su eficacia. Sin embargo algunas acciones públicas, más que apoyar estructuras de financiamiento se convierten en transferencias. En ese sentido no está claro en qué medida muchos programas generan distorsiones de mercado.

Otro problema básico de los programas públicos es el bajo nivel de coordinación que existe entre ellos en un marco de programas públicos sectorizados en diversas áreas, de varias entidades de desarrollo y de apoyos de niveles de gobierno distintos al federal (estatal, municipal). Esto genera duplicidades entre programas, incrementa las distorsiones, hace opaca la calidad de la cartera y genera incentivos inadecuados a los beneficiarios. En el caso de los programas de SAGARPA también surgen problemas de coordinación por la diferencia entre los programas que asignan recursos y los programas y entidades que los operan.

Una recomendación fundamental, es entonces, revisar la multiplicidad de subsidios y el andamiaje de apoyos que existen para hacerlos más eficientes. Existen traslapes entre distintos programas que ofrecen un mismo servicio y buscan resolver un mismo tipo de problema. Aún no están claras las duplicidades y traslapes que existen, así como las distorsiones que puedan generar. A partir de las complementariedades entre distintos programas, es importante revisar cómo pueden hacerse más eficientes y transparentes.

El estudio de Buchenau y del Angel presenta 12 propuestas específicas con el objetivo de ampliar el acceso sostenible de la población rural y de los productores agropecuarios a servicios financieros, optimizando las intervenciones del estado. La estrategia que subraya estas recomendaciones es buscar fortalecer la oferta privada de servicios financieros con el fin de poder reducir paulatinamente la intervención estatal. También se presenta un cuadro resumen que da una calificación de prioridad a cada uno. En orden de prioridad, las recomendaciones más claves son las siguientes (para los detalles, se sugiere consultar el reporte completo, y para facilitar esto, se señala el número de cada recomendación según el reporte).

Recomendaciones de prioridad alta hasta muy alta:

Recomendación 1.2. Ampliar significativamente la red de puntos de servicio financiero de las entidades reguladas con el fin de mejorar significativamente el acceso de la población rural al sistema de pagos, así como a servicios de ahorro y crédito, y de reducir sus costos de transacción. La sugerencia básica para el gobierno es establecer el marco normativo adecuado para que --frente a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), incluyendo bancos, uniones de crédito, entidades de ahorro y crédito popular reguladas, etc.-- las entidades acreditadas puedan operar corresponsales o agentes no bancarios en las zonas rurales e impulsar su adopción por parte de las entidades privadas. Las experiencias de Brasil, Perú y Colombia en la materia son de interés para México ya que se trata de países similares que han establecido esquemas de

corresponsales con buenos resultados. En México pueden fungir como agentes o corresponsales los comercios rurales y la gran cantidad de pequeñas entidades financieras no reguladas que han surgido en años recientes.

Dadas las condiciones imperantes en el mercado mexicano, se considera que estas medidas deberían, por sí solas, brindar un incentivo suficiente para que los oferentes privados expandan sus actividades hacia las poblaciones de menor tamaño.

Recomendación 2.3. Establecer registros para las garantías muebles, así como una legislación apropiada que permita su ejecución mediante procesos ágiles en casos de impago con pruebas de fácil aportación por parte del acreedor. Las empresas agropecuarias y rurales de todo tamaño cuentan con bienes muebles que podrían otorgar como colateral para acceder a financiamientos. La existencia de registros eficientes y de fácil acceso a los acreedores así como de procedimientos ágiles para la ejecución de garantías son elementos centrales que facilitan el acceso al financiamiento.

Recomendaciones de prioridad media a alta

Recomendación 2.1. Reporte de información a burós de crédito por parte de paraфинancieras y dispersoras. El registro de las historias de crédito de productores agropecuarios y empresas rurales es un elemento central para inducir una fuerte cultura de pago y para mejorar el acceso a una amplia gama de servicios financieros. Hoy día no hay reportes a los burós de crédito sobre todos los clientes de las entidades dispersoras / paraфинancieras (entidades auxiliares). Esto lleva a desaprovechar una excelente oportunidad para que se vayan generando historias de crédito que permitirán hacer crecer el acceso a financiamientos de diferentes fuentes. Para lograr lo anterior FIRA y Financiera Rural requieren dictar en forma coordinada normas y definir medidas de seguimiento a las entidades para lograr el correcto y puntual reporte de la información. Es necesario evaluar en detalle los mecanismos idóneos para que estas entidades financieras puedan reportar dicha información confiablemente a los burós de crédito. Una opción sería incentivar el surgimiento de una oferta de software para la administración de las carteras de crédito de estos organismos con capacidad de reportar a los burós e interactuar con sistemas contables.

Recomendación 3.2. Reorganización de Financiera Rural. Financiera Rural debería transitar hacia una entidad de segundo piso. La estructura organizativa actual conlleva un conflicto al permitir que la institución compita en el primer piso con las entidades a las que otorga financiamiento como entidad de segundo piso. Las operaciones de primer y segundo piso de Financiera Rural no han sido diferenciadas a su interior, por lo que se pierden las oportunidades de profesionalización e incrementa el riesgo de competencia desleal del primer piso con las entidades de segundo piso. Para resolver estos problemas, se recomienda establecer un organismo interno profesionalizado y a cargo de la gestión de las carteras de segundo piso con intermediarios formales. La unidad de segundo piso estaría a cargo de administrar los financiamientos a las entidades financieras REGULADAS y de fomentar, así como a aquellas en proceso de regulación. Las dispersoras que se encontrasen alejadas de un proceso de regulación no serían atendidas por esta unidad. En una segunda etapa y dependiendo de la dinámica que se observe en

las operaciones de primer piso de la Financiera y en el surgimiento de entidades privadas o cooperativas, puede ser deseable desincorporar el primer piso de Financiera Rural (tal vez en un modelo similar al seguido por BANRURAL en Guatemala) y establecer una entidad independiente de capital mixto con capacidad para captar del público y crecer.

Recomendación 2.5. Transformación de FINCAs en Sociedades de Garantía Recíproca. Consolidar la estructura de las FINCAs (fondos de garantía que brindan avales a sus miembros frente a las instituciones acreedoras), hacia un esquema de Sociedades de Garantía Recíproca considerando las experiencias del modelo español. Estas sociedades serían fortalecidas por apoyos del gobierno federal y los gobiernos estatales, así como con aportaciones de organismos privados interesados. Darían a sus socios garantías crediticias y asistencia técnica para la mejor realización de sus actividades. A su vez, las entidades financieras obtendrían por sus créditos un aval calificado de una entidad regulada que lo otorgaría a partir de un análisis crediticio y con respaldos de la sociedad y del mismo socio. Este esquema sería similar al sistema de Sociedades de Garantía Recíproca de España, con instituciones reguladas, profesionalizadas y equipadas para manejar el riesgo crediticio de financiamientos otorgados a sus asociados. Y puede sustituir las FINCAs así como a los Fondos de Garantía Líquida empleados en la actualidad.

Recomendación 2.7. Reasignación de subsidios a los costos de transacción de las entidades hacia programas de fortalecimiento y consolidación. Se sugiere eliminar en un lapso de dos a tres años este tipo de subsidios, reasignando los recursos que se liberen a fomentar la consolidación de entidades financieras y el uso de innovaciones que reduzcan los costos de transacción de las entidades y/o de los clientes. No hay clara evidencia que los subsidios a los costos de transacción (de la banca) otorgados por FIRA en la forma de SIEBAN, SIESUC, etc. contribuyan a establecer una oferta de créditos sostenible para los productores beneficiados por el subsidio. Además, su presencia distorsiona el mercado y define, así sea indirectamente, un horizonte de costos de administración por crédito, reduciendo los incentivos para reducir dichos costos. Existe incertidumbre con respecto a la cantidad de clientes atendidos, dadas la carencia de un sistema de identificación único. Por ende, no se puede descartar la existencia de clientes que hayan recibido varios subsidios.

Recomendación 2.4. Mejorar condiciones para ejecución de garantías hipotecarias sobre predios en pequeña propiedad. Es de alta prioridad elaborar y actualizar, para cada Estado de la República, las medidas necesarias para facilitar la ejecución de las garantías hipotecarias y acelerar el proceso correspondiente, revisar y adecuar la legislación federal salvaguardando los derechos de las partes, y coordinar con cada estado (y en especial con los que presenten mayor complejidad en el tema) las medidas necesarias para mejorar los procesos. Cuando se hace necesaria la ejecución de garantías hipotecarias el proceso es engorroso y largo, lo cual lleva a disminuir significativamente el valor de las propiedades otorgadas como colateral para apalancar financiamientos, haciendo necesario el uso de mecanismos alternos de alto costo (garantías líquidas, etc.). Esta situación afecta negativamente el acceso a financiamientos de largo plazo. Las

dificultades encontradas en diferentes estados del país indican la existencia de mayores costos de riesgo (y consecuentemente menor oferta de crédito).

Recomendación 1.1. Sistema de identidad con características biométricas. Un sistema de identidad con características biométricas que permita la identificación inequívoca de las personas es fundamental para poder mejorar el acceso general a servicios financieros. En la actualidad se usan diversos documentos (federales y estatales) para determinar la identidad de los clientes. Esta situación dificulta la identificación inequívoca de clientes y beneficiarios de los programas gubernamentales, elevando los costos. La existencia de homónimos hace adicionalmente difícil evitar errores. Esta situación genera problemas para el seguimiento de los clientes morosos beneficiarios. Un sistema de identificación única, de preferencia empleando identificadores biométricos, que faciliten la identificación de clientes y beneficiarios, debería ser establecido por SAGARPA, en coordinación con la Secretaría de Gobernación y de los registros civiles. Cabe señalar que dicho sistema podría ser útil para la implementación de otras políticas del gobierno, incluyendo las de transferencias.

Recomendación 3.1. Marco normativo para banca de nicho. Se sugiere avanzar el proceso de legislación sobre la banca de nicho, que tendría un ámbito de acción (geográfico y / o de servicios) mas acotado que la banca múltiple, requiriendo en consecuencia un capital menor. Conviene fomentar la creación de o transición hacia este tipo de intermediarios en el caso de las SOFOLES y SOFOMES que hayan demostrado solidez en sus operaciones.

No es de esperar que los grandes bancos se orienten en un futuro cercano a otorgar créditos en forma masiva en el área rural y a los productores agropecuarios, más que en el marco de esquemas similares a los que operan en la actualidad y que conllevan un importante costo fiscal. Por su parte, los esquemas de las SOFOLES y SOFOMES no permiten la captación de ahorros de sus clientes. Su incursión en este servicio es importante por el potencial que tiene para la bancarización de grandes números de clientes ante la frecuente mayor demanda por servicios de ahorro que de crédito. Siendo que los requerimientos de capital mínimo para la banca múltiple son difícilmente alcanzables para este tipo de intermediarios (cuyo capital les permitiría captar ahorros por ejemplo en los Estados Unidos), se sugiere instalar una figura intermedia, con requerimientos de capital cercanos a aquellos de las SOFOLES.

Recomendación 3.3. Apoyos para estandarizar operaciones y fortalecer las entidades parafinancieras, dispersoras y los despachos. Este grupo de entidades juega hoy día un importante papel auxiliar para la canalización del crédito. Sus formas de operación y sistemas informáticos son muy heterogéneos. Como es de esperarse que mantengan su rol importante, es recomendable brindar a estas entidades apoyo para que logren una mayor eficiencia y calidad en sus operaciones. En el caso de los despachos es necesario establecer normas mínimas generales para su operación tomando en consideración los modelos elaborados por FIRA para sus despachos. Esto ayudaría la consolidación de estas entidades y prepararía el tránsito de aquellas que desearan convertirse en entidades financieras o SGRs.

Recomendación 1.3. Educación financiera y transparencia en el sector financiero.

Por las características culturales y el nivel educacional en las zonas rurales, una parte importante de la población desconoce las bondades de una planificación financiera y las posibilidades que brinda el uso de los servicios financieros. Este desconocimiento, aunado a experiencias acumuladas durante la pasada crisis financiera, incide en una actitud de desconfianza hacia las entidades financieras e inhibe su aprovechamiento. Una mejor educación financiera incidirá, adicionalmente, en una mayor capacidad de defensa de los clientes en el caso de abusos por parte de las entidades financieras. Por esto, es de alta importancia llevar a cabo programas de educación financiera a la población rural a través de acuerdos entre la CNBV, Condusef y otras instancias como SAGARPA, SEDESOL, SEP y Financiera Rural con el fin de elevar la capacidad de la población para hacer un mejor uso de sus propios recursos y de aquellos que pueda allegarse por medio de financiamientos externos.

Es necesario que los oferentes que operan en el medio rural tengan mayor transparencia en los precios del financiamiento y de los servicios, que provean información clara y comparable y que informen al cliente sobre estatus regulatorio de las entidades de ahorro y crédito popular. Dada su cercanía con la población objetivo de esta medida, es recomendable que Financiera Rural elabore materiales adecuados sobre temas tales como a) el presupuesto de la familia rural; b) el valor del ahorro; c) el crédito como herramienta para la inversión; y d) la operación de entidades financieras. También es conveniente que la Financiera coordine las actividades de promoción con dependencias gubernamentales.

Recomendación 2.6. Eliminación o generalización de subsidios a la tasa de interés.

Los subsidios a la tasa de interés tienen un efecto distorsionador sobre el mercado, favoreciendo a las entidades que pueden acceder a ellos en detrimento del resto. Por su diseño actual, es difícil saber que clientes o intermediarios son los favorecidos e imposible focalizar tales apoyos. Por lo tanto, se sugiere eliminar este tipo de subsidios y sustituirlos por subsidios directos a los productores que se busca beneficiar. Si el objetivo de los subsidios es reducir el nivel de tasas de interés, se considera que los mecanismos más idóneos (y sostenibles) serían: a) los propuestos para reducir los costos de riesgo; b) los estímulos a los oferentes para reducir sus costos de operación; c) el establecimiento de Sociedades de Garantía Recíproca eficientes.

Si las constelaciones políticas hacen necesario el mantenimiento de subsidios a la tasa de interés, es recomendable facilitar, por principio de equidad, el acceso a dichos subsidios a todas las entidades (reguladas) que atiendan a los productores pequeños y medianos (PD1 y PD2).

Reflexiones finales sobre el financiamiento rural

Es importante destacar que el tema del financiamiento rural es complejo y que el éxito de algunas de las intervenciones que se proponen requiere un fuerte y sostenido impulso desde las altas esferas gubernamentales, involucrando tanto a varias de sus dependencias

(principalmente SHCP, SAGARPA, CNBV y BdM) como a una amplia gama de oferentes privados de servicios y a las organizaciones de productores.

También se subraya la extrema importancia de monitorear cercana y frecuentemente las acciones propuestas, con el fin de evaluar sus resultados en dos áreas relevantes: a) su aporte en la práctica para ampliar considerablemente el uso de servicios financieros y b) la consolidación y ampliación de la oferta de dichos servicios por parte de los oferentes privados. Habrá que evaluar especialmente: la evolución del número de clientes que acceden repetida o permanentemente a dichos servicios como consecuencia de los apoyos otorgados; el número de clientes que acceden solo temporalmente a los servicios; y los cambios en el número de puntos de atención en las zonas rurales. Lo anterior combinado con análisis sobre la sostenibilidad y calidad de las carteras crediticias de las instituciones proveedoras.

En la mayoría de los casos las intervenciones gubernamentales conllevan el otorgamiento de subsidios a las instituciones o a los clientes finales de los servicios financieros. Por ende, es altamente recomendable que los programas que se implementen brinden un horizonte claro para dichos apoyos. Los subsidios para la construcción y consolidación de entidades privadas o asociativas deberían ser diseñados como apoyos temporales y parciales con el fin de fortalecer la iniciativa privada bajo el principio de la subsidiariedad.

V

Síntesis y Conclusiones

Las políticas del gasto público al sector rural apoyan el cambio tecnológico, el ingreso de sus habitantes y de otros agentes fuera del sector, así como el financiamiento y la producción rural dentro de un proceso de apertura comercial. No obstante, las medidas privilegian el componente agropecuario, no son equitativos en los planos regional y poblacional, y un gran número de los programas estudiados en el proyecto no cuentan con un diseño que permita su evaluación rigurosa. Respecto a lo último, es común la presencia de objetivos múltiples que se tratan de cumplir con un solo instrumento, hay algunos objetivos contradictorios entre programas, y es frecuente la falta de coordinación de las agencias públicas para el desarrollo rural con objetivos comunes (en la sección IV del anexo 1 se ilustra lo anterior). Todo ello conduce a problemas de eficacia y eficiencia.

En algunos casos no se encontró la información y datos oficiales necesarios para cumplir cabalmente con los propósitos de los estudios temáticos. Para poder realizar un estudio integral de las políticas de gasto público al sector rural hay una limitante adicional; a saber, la ausencia de un padrón de beneficiarios de todas estas políticas, ni de las más importantes.

Con el fin de que el gobierno de México tome acciones rápidas cuando surgen cambios no esperados en la economía internacional, también es necesario que cuente con

herramientas para el análisis prospectivo, lo cual se ilustra con el modelo usado para el tema de productos sensibles. A partir de este modelo se concluye por ejemplo que, contrario a las expectativas pasadas sobre los efectos de la liberalización completa en el TLCAN, de continuar creciendo el precio internacional del maíz, es posible que las importaciones mexicanas del grano no suban tanto. Esto, y los resultados del estudio del programa Ingreso Objetivo, abren oportunidades para hacer reformas en las políticas rurales correspondientes.

Al final de cada tema sintetizado en la parte previa, se ofrecen sugerencias de reformas o alternativas de política al sector rural, incluyendo las que parten de la estimación de los efectos directos e indirectos en la economía rural de los programas gubernamentales de transferencias de ingreso. La viabilidad política de las sugerencias es un asunto muy difícil de evaluar por parte de consultores independientes que no participan en los procesos políticos ni en la toma de decisiones públicas. La evaluación de viabilidad se complica aún más por la presencia de visiones encontradas que caracterizan a los sistemas democráticos, sobretudo a los que tienen poco tiempo de funcionar como el mexicano.

No obstante lo anterior, es posible que algunas sugerencias de cambios propuestos en el presente proyecto puedan considerarse de inmediato por el Poder Ejecutivo para el diseño del presupuesto federal para el 2008. Otras reformas sugeridas, aunque implican cambios de más fondo, son concretas y pueden servirle a la actual administración para fijar objetivos e instrumentos de política rural, así como las condiciones que deben cumplirse para alcanzar propósitos en el mediano plazo dentro del marco de su Plan Nacional de Desarrollo y de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Hay acciones y programas al sector rural que requieren modificaciones y que requieren de un mayor presupuesto. Es el caso de los que proveen bienes públicos y en particular los relacionados con los aspectos de sanitarios, fitosanitarios y de inocuidad de los alimentos, así como con la investigación, desarrollo y transferencia de tecnología. Por su parte, los apoyos a la comercialización y almacenamiento de granos no deberían recurrir a los subsidios a la pignoración y deberían enfocarse a diseñar otros esquemas de apoyo y poner especial atención en el desarrollo de infraestructura de almacenamiento en pequeña y mediana escala.

Entre los programas de provisión de bienes privados destacan los relacionados con los de capital productivo de Alianza para el Campo y los de Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción. Los esfuerzos gubernamentales en la materia deberían completar la promoción de la producción con programas de desarrollo de capacidades empresariales en el medio rural que sienten las bases para que los agentes del campo logren comercializar sus productos e integrarse a las cadenas productivas con una visión de negocios.

Otras dos áreas estudiadas relacionadas con la provisión de bienes privados son las inversiones públicas en infraestructura de riego y el subsidio a la electricidad para el riego, siendo ambas medidas no equitativas en los planos regional y entre los agricultores. En el primer caso y entre otras medidas se propone canalizar la inversión

pública en obras de mediana y pequeña escala, y en los dos temas se sugieren modificaciones sustanciales de política cuyo principal propósito sea promover un uso más eficiente del agua para irrigación; a saber, el cobro de una tarifa por el uso de agua para irrigación y la eliminación o sustitución del subsidio a la tarifa eléctrica a los productores agrícolas. La primera propuesta podría llevarse a cabo devolviendo el pago de la tarifa a los agricultores, con la condición de que usen este monto en el mantenimiento y el mejoramiento de los sistemas de irrigación. La segunda propuesta tiene varias vertientes; la que podría ser más viable se parece a la anterior. Consistiría en otorgar subsidios al agricultor con riego, desacoplados del consumo de energía y condicionando a los beneficiarios a la adquisición de equipo que genere ahorros en electricidad y en consumo de agua, a partir de obras de rehabilitación del bombeo y del riego y de inversiones en tecnología que use el agua para irrigación de manera más eficiente. La estrecha vinculación entre las políticas de subsidio actuales y entre las dos propuestas permitiría al gobierno considerarlas en conjunto para poner en práctica medidas que promuevan el cambio tecnológico en el riego y un uso más eficiente del agua.

En cuanto a los programas públicos de transferencia de ingreso, los hogares de productores agrícolas pequeños son el enfoque de las propuestas para reformar PROCAMPO. Sin embargo, podría ser necesario incluir a los productores grandes (con tierras mayores a las 5 hectáreas) para asegurar el apoyo político para el nuevo programa. La resistencia política podría aumentar si, a su vez, se elimina o se reforman los apoyos al Ingreso Objetivo, o simplemente debido a la fuerte reducción de estos últimos en el contexto actual de altos precios de los granos. (El análisis de Sumner y Balagtas en el tema 7 sugiere que se elimine el Ingreso Objetivo, o si la política imposibilita su eliminación, que se le hagan reformas a fondo.) Winters y Davis concluyen que, de ser necesario, los grandes productores podrían ser elegibles para los pagos, pero, a diferencia de los pequeños, estableciendo condiciones vinculadas a objetivos medio ambientales. El PROCAMPO condicionado seguiría aplicándose a los pequeños propietarios agrícolas, con el propósito de reducir las restricciones de liquidez que enfrentan al no tener acceso al crédito.

Otra opción sería crear un Ingreso Objetivo modificado dentro de PROCAMPO. Bajo ella, el Ingreso Objetivo en su presente forma se eliminaría, pero se crearía un componente nuevo de PROCAMPO ("PROCAMPO pro comercio"), con un diseño nuevo y siguiendo las sugerencias de Sumner y Balagtas para que fuera desacoplado de la producción. El PROCAMPO para el comercio ofrecería un pago infra-marginal que no afecte el precio de decisión. Dicho pago se haría solamente en años cuando el precio de referencia de los granos cubiertos sea inferior al precio meta establecido por SAGARPA. Se supone que, al igual que en el Ingreso Objetivo actual, no habría pagos en los años con precios altos, es decir, en el futuro cercano (suponiendo que las proyecciones de precios de Westhoff y Thompson sea correctas).

La integración de un Ingreso Objetivo reformado en PROCAMPO tendría por lo menos tres ventajas. La más importante se ubica en el ámbito político. Los grandes productores seguirían teniendo acceso a PROCAMPO así como a un apoyo del estilo del Ingreso

Objetivo presente, dentro de PROCAMPO, en años de precios bajos. Ellos serían elegibles para participar en los dos componentes condicionados de PROCAMPO: ambiental y comercial. Otra ventaja podría ser la simplificación de las políticas de transferencia bajo el sólo rubro de PROCAMPO. Una tercera ventaja es que podría aumentar el acceso a apoyos para la producción comercial de los productores menos grandes y situados en zonas no cubiertas en la actualidad por el Ingreso Objetivo. Los análisis de los temas 7 y 9 argumentan que en su presente forma el Ingreso Objetivo beneficia a un grupo y a regiones sumamente reducidos y aumenta la desigualdad en el campo. Hacer que un PROCAMPO Comercio sea parte de un juego de programas dentro de PROCAMPO podría aumentar el acceso de los productores comerciales más pequeños y de las zonas que no participan en el Ingreso Objetivo.

En principio, PROCAMPO Capitaliza pudiera continuar como una opción ligada con cualquiera de los tres componentes de PROCAMPO: el componente no condicionado para los productores pequeños (PROCAMPO pro pequeño); y los dos componentes condicionados (PROCAMPO pro ambiente y PROCAMPO pro comercio), en los que, en principio, podrían participar tanto productores pequeños como grandes. En el contexto de un PROCAMPO extendido y reformado, PROCAMPO Capitaliza podría jugar un papel más importante de apoyo para financiar la adopción de tecnologías y el cambio a actividades productivas nuevas en respuesta a las oportunidades de mercado.

Un aspecto fundamental en el avance de la efectividad de las políticas públicas al campo es la información. Todos los estudios temáticos señalan la falta de información pública para una adecuada toma de decisiones, así como para la evaluación de los programas existentes. La información existente es insuficiente en dos aspectos cruciales:

- a) para comparar programas con objetivos similares;
- b) para cruzar datos de los padrones de beneficiarios de diferentes programas con el fin de evaluar la incidencia y la coincidencia de diferentes apoyos en un mismo productor (lo anterior explica la falta de calidad de algunas evaluaciones que se hace con base en la Ley de Presupuesto y el Decreto de Egresos de la Federación, las cuales deberían incluir muchos de los análisis incluidos en los documentos del BID).

Las deficiencias en la información disponible sobre el sector rural de México limitan la discusión rigurosa dentro del Ejecutivo y con los diferentes grupos de interés. Para el caso de los estudios del presente proyecto, algunos de los expertos no encontraron la información necesaria. En otros casos, existía la información pero no estuvo disponible. Siendo un bien público, la escasez de datos provoca ineficiencias y esto continuará si el gobierno no se esfuerza más en generarlos y en hacerlos accesibles al público. Una lección positiva que México puede aprender de sus vecinos del norte es la contribución que la provisión pública de información puede hacer para apoyar el crecimiento del sector agrícola. La importancia de la información se refleja en el alto presupuesto que el Departamento de Agricultura estadounidense dedica a su generación y difusión.

Referencias

Ávila Forcada S., A. Guevara Sanginés y C. Muñoz Piña (2006), "Cómo evitar el agotamiento de los acuíferos en México: Análisis del desacoplamiento del subsidio a la tarifa eléctrica de bombeo agrícola, miemo.

Diario Oficial de la Federación, Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal, 2003, 2004, 2005 y 2006; 30 de Diciembre de 2002, 31 de Diciembre de 2003, 20 de Diciembre de 2004 y 22 de Diciembre de 2005, respectivamente.

Rodríguez, Evelyne (2006). "Progreso/Oportunidades y la Política de Gasto Público en el Desarrollo Productivo Rural, 1995-2005 ¿Estrategias Complementarias en el Combate a la Pobreza?"

Yúnez-Naupe A. y J. E. Taylor (2007), "Estudios sobre Políticas Públicas para el Sector Rural en México. Informe Preliminar." Washington, DC: Banco Inter-Americano de Desarrollo, BID/RE2, 16 de mayo (documento escrito como parte de este proyecto).

Yúnez-Naupe A. y G. Dyer (2007), "La Integración Económica y el Sector Agropecuario Mexicano: Evaluación y Opciones de Política", BID, julio.

Sitios en línea consultados

<http://web2.senasica.sagarpa.gob.mx/xportal/sen/qesen/Doc1122/acetatosPreFedSecAgro2004.pdf>

<http://www.cedrssa.gob.mx/documentos/DG/AnalisisPEC2007/ANALISISPPEF20PEC202007.pdf>

<http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/index2.php?sesion=2004/09/09/1&documento=14>

<http://www.cedrssa.gob.mx/documentos/DG/AnalisisPEC2007/ANALISISPPEF20PEC202007.pdf>

<http://www.cedrssa.gob.mx/documentos/DG/AnalisisPEC2005/UNAM-CEDRSSA-TURRENT1.pdf>

www.sagarpa.gob.mx

<http://www.aserca.gob.mx/>

<http://www.conapesca.sagarpa.gob.mx/wb/>

<http://www.firco.gob.mx/>

http://www.inca.gob.mx/flash_paginas/home.htm

<http://sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/>

www.oecd.org

ANEXO 1

EL GASTO PÚBLICO FEDERAL EN EL SECTOR RURAL: 2005 *

El objetivo de las secciones I y II del presente anexo es ubicar en términos del presupuesto federal los principales componentes del Programa Especial Concurrente (PEC), incluyendo los relacionados con los estudios temáticos del proyecto. El procedimiento es hacer el desglose a partir del gasto público federal canalizado a través del PEC tomando como fuente básica el Presupuesto de Egresos de la Federación 2005 publicado en el Diario Oficial de la Federación (Dic., 2004). Se usó esta información porque los datos oficiales sobre el presupuesto ejercido no permiten cumplir con los propósitos del anexo. No obstante, en algunos casos fue necesario usar otras fuentes por las razones que se exponen abajo. Se tuvo el cuidado de revisar las cifras usadas en el anexo para saber si hay discrepancias entre ellas y las documentadas en los estudios temáticos del proyecto (cuando las hubo, las diferencias se documentan en notas a pie de página).

I. PEC, presupuesto por secretarías y entidades públicas

I.1 Distribución del presupuesto del PEC: 2005 (millones de pesos corrientes)²⁰

SER	\$79.2
SHCP	\$6,918.31
SAGARPA	\$48,396.1
SCT	\$2,151.1
SE	\$1,016.4
SEP	\$23,829.74
SALUD	\$13,582.8
STPS	\$74.6
SRA	\$4,856.15
SEDESOL	\$17,447.6
SEMARNAT	\$11,304.76
SECTUR	\$3.8
TSA	\$574.2
APORT. FEDERALES	\$15,081.3
PODER LEGISLATIVO	\$34.7
IMSS	\$623.6
<i>Total</i>	<i>\$145,974.36</i>

I.2 Distribución del presupuesto del PEC entre las principales secretarías participantes

▪ SAGARPA	33.15%
-----------	--------

* Agradecemos la colaboración de Jesús Arellano González (asistente del PRECESAM) en la elaboración del Anexo.

²⁰ La siglas usadas están en el Anexo 2

▪ SEP	16.32%
▪ SEDESOL	11.95%
▪ SEMARNAT	7.74%
<i>Total:</i>	<i>69.18%</i>

I.3 Distribución del presupuesto entre los programas/acciones SAGARPA (\$48,396.1 MP)

▪ PROCAMPO	30.76%
▪ Apoyos directos al productor por excedentes...	13.96%
▪ Alianza para el Campo	16.87%
▪ Sanidad e inocuidad	2.84%
▪ Programa de Empleo Temporal (PET)	0.26%
▪ Otros	35.31%
<i>Total:</i>	<i>100.00%</i>

I.3.1 ASERCA, distribución del presupuesto entre los dos tipos del PROCAMPO (\$14,885.1 MP)

▪ PROCAMPO Tradicional	97.0%
▪ PROCAMPO Capitaliza	3.00%

I.3.2 ASERCA, distribución del presupuesto entre los Subprogramas de Apoyos Directos al Productor por Excedentes de Comercialización para Reconversión Productiva, Integración de Cadenas Agroalimentarias y Atención a Factores Críticos (\$ 6,757.29 MP)

▪ Apoyos Directos al Ingreso Objetivo	63.36%
▪ Apoyos para la Adquisición de Coberturas de Precios Agropecuarios	6.96%
▪ Apoyos a la pignoración	3.95%
▪ Apoyos Directos para la Conversión de Cultivos	2.85%
▪ Apoyos Directos para el Sacrificio de Ganado en Rastros Tipo Inspección Federal (TIF),	2.56%
▪ Otros subprogramas	20.31%
<i>Total:</i>	<i>100.00%</i>

I.3.3 Distribución del presupuesto entre subprogramas de Alianza para el Campo (\$7,489.4 MP)²¹

▪ Agricultura	22.15%
▪ Ganadería	10.74%
▪ Desarrollo rural	33.61%
▪ Pesca	17.33%
▪ Sanidad e inocuidad agroalimentaria	9.58%

²¹ Según cifras del Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, el monto asignado a Alianza fue de \$8,164.86 MP. Se tomó como referencia el dato proporcionado por SAGARPA (de \$7,489.4 MP) ya que esta fuente proporciona un mayor desglose de los componentes de Alianza.

▪ Otros programas	6.60%
<i>Total:</i>	<i>100.00%</i>

II. Gasto en la provisión de bienes públicos y privados

Dentro de las posibilidades que brinda la información oficial existente para 2005, con los datos expuestos en lo que sigue se tienen el objetivo de agrupar los gastos públicos en materia de provisión de bienes públicos y privados conforme a las dependencias gubernamentales involucradas en ellos, la distribución del gasto entre estos dos rubros y su peso en el presupuesto del PEC. Los porcentajes calculados son una forma de ubicar, aproximadamente, el peso del gasto público en la provisión de bienes públicos y privados.

II. 1 Provisión de Bienes Públicos (Millones de pesos)

II.1.1 Investigación/transferencia de tecnología (I&D) ²²

SAGARPA

- Centro de mejoramiento genético de ganado bovino: \$19.8
- Colegio de Postgraduados (COLPOS): \$457.1
- Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero (CSAEGRO): \$37.8
- Fondo de apoyo a la modernización académica y de investigación: \$148.5
- Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro (UAAAN): \$514.8
- Universidad Autónoma Chapingo: \$1,132.6
 - Programa Normal: \$1,076.4
 - Vinculación con el sector productivo y social: \$56.1
- Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP): \$1,075.9
- Instituto de Investigación Pesquera (INPESCA): \$188.1
- Sistema de extensión agropecuaria y rural: \$396.0
- Alianza: \$373.96
 - Investigación y Transferencia de Tecnología: \$373.96

SEMARNAT

- Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA): \$217.6
- CONACYT-Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (CIBIOGEM): \$49.5

SEP

- Educación Agropecuaria (bachilleratos e institutos tecnológicos agropecuarios): \$3,903.0

²² El estudio del tema reporta un total de gasto en I&D de \$3,382MP destinado al sector agropecuario, que se reparte entre SAGARPA (\$1,731MP), SEMARNAT (\$553) y CONACYT (\$1,098). A partir del presupuesto del PEC, el monto usado en este anexo, es de \$8,514.66MP, distribuido entre SAGARPA (\$4,344.56), SEMARNAT y SEMARNAT-CONACYT (\$267.1) y SEP (\$3,903.0MP). La diferencia puede deberse a que el desglose del PEC incluye rubros que no están incluidos en los totales del autor. Son los casos de INPESCA (SEP), del sistema de extensión agropecuaria rural y del gasto en Investigación y Transferencia de Alianza.

***Investigación/transferencia de tecnología. Participación en el presupuesto del PEC:
5.83%***

II.1.2 Comercialización y almacenamiento

SAGARPA

- Apoyos directos a la comercialización por cosechas excedentarias: \$2,302.5
 - Apoyos directos a la comercialización para pignoración: \$267.1²³
 - Apoyos directos a la comercialización para la adquisición de coberturas: \$470.3
 - Apoyos directos a la comercialización para conversión productiva: \$192.8
 - Otros esquemas de apoyo a la comercialización: \$1,372.3
- Programa de Promoción Comercial y Fomento a las Exportaciones de Productos Agroalimentarios y Pesqueros Mexicanos (PROMOAGRO): \$49.5
 - Promoción comercial y fomento a exportaciones diversas: \$24.8
 - Promoción comercial y fomento a exportaciones pesqueras: \$24.8

Comercialización y almacenamiento

Participación en el presupuesto del SAGARPA: 4.86%

Participación en el presupuesto del PEC: 1.61%

II.1.3 Sanidad e inocuidad

SAGARPA

- Alianza: \$717.44²⁴
 - Salud Animal: \$355.95
 - Sanidad Vegetal: \$306.59
 - Sanidad acuícola: \$24.44
 - Inocuidad de alimentos: \$30.47
- Apoyos directos a la comercialización por cosechas excedentarias: \$173.3
 - Apoyos Directos para el Sacrificio de Ganado en Rastros Tipo Inspección Federal (TIF): \$173.3
- Comisión Técnico Consultiva de Coeficientes de Agostadero (COTECOCA), Abeja Africana, Varroasis: \$66.0
- Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas (SNICS): \$10.3
- Servicio Nacional de Sanidad Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA): \$841.5²⁵
 - Programa normal: \$792.0
 - Programa de contingencias biológicas pesquera: \$24.8
 - Programa de campañas zoonosanitarias: \$24.8

²³ El dato reportado por el estudio temático es de \$121 MP que probablemente es el del presupuesto ejercido.

²⁴ El dato es similar al reportado en el informe temático, de \$772.8MP.

²⁵ Según el estudio temático el monto fue de \$695.8 MP. La diferencia con nps \$841.5 MP puede deberse a que éste último dato es del presupuesto de egresos de la federación programado y no del ejercido.

Sanidad e inocuidad

Participación en el presupuesto de SAGARPA: 2.84%

Participación en el presupuesto del PEC: 1.24%

II.1.4 Capital social

OPORTUNIDADES ²⁶

- SEP: \$14,622.0
- SALUD: \$3,208.8
- SEDESOL: \$10,092.9
- Programa IMSS-Oportunidades: \$4,617.1

SAGARPA

- Instituto Nacional de Desarrollo de Capacidades del Sector Rural (INCARURAL): \$34.2
- Alianza: \$594.66
 - Programa de desarrollo de capacidades en el medio rural (PRODESCA)²⁷: \$313.22
 - Programa de fortalecimiento de empresas y organización rural (PROFEMOR)²⁸: \$281.44
- Fondo de apoyo a las organizaciones sociales, agropecuarias y pesqueras (PROSAP)²⁹: \$273.2
- Fondos regionales de combate a la pobreza: \$99.0

SRA

- Conflictos agrarios de atención inmediata: \$990.0
- Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE): \$500.7
- Fomento y organización agraria (FORMAR)³⁰: \$222.8
- Joven emprendedor rural: \$118.8

SHCP:

- Comisión nacional para el desarrollo de los pueblos indígenas: \$4,212.9

²⁶ El total para OPORTUNIDADES es superior a la cifra reportada en el estudio temático de PROCAMPO-OPORTUNIDADES, por \$25,469.

²⁷ PRODESCA apoya el desarrollo de proyectos productivos aunque su principal objetivo es proveer conocimientos útiles para la mejora en los procesos productivos, organizativos comerciales y empresariales. Ello a través de capacitación, asistencia técnica y consultoría.

²⁸ El PROFEMOR tiene como componentes el fortalecimiento institucional y la consolidación de organizaciones económicas rurales, éste último enfocado a promover sinergias entre las organizaciones, redes económicas y de servicios financieros rurales, así como vigorizar procesos de participación y autogestión.

²⁹ El PROSAP se orienta a apoyar a los productores organizados del sector agropecuario para el fortalecimiento y consolidación de sus organizaciones y formas de representación, así como para el aprovechamiento de sus áreas de oportunidad con la ejecución de proyectos productivos.

³⁰ FORMAR promueve el desarrollo de proyectos productivos teniendo como principal objetivo la atención, prevención y solución de conflictos agrarios y consolidar el desarrollo organizativo de los núcleos agrarios y de las organizaciones sociales campesinas.

SEP

- Programa Educativo rural: \$54.5
- Programas de desarrollo de capacidades: \$5,250.3

SALUD

- Programas de desarrollo de capacidades: \$109.0
- Hospital Oaxaca: \$251.6
- Sistema de protección social en salud (SPSS): \$5,396.4

SEDESOL:

- Programa de atención a jornaleros agrícolas: \$138.6
- Programas alimentarios: \$4,514.3
- Adultos mayores en zonas rurales: \$592.0

STPS

- Programa de apoyo a la movilidad laboral de jornaleros agrícolas (SAEMLI): \$59.9
- Programa de trabajadores agrícolas migrantes temporales mexicanos a Canadá (SAEMLE): \$14.8

IMSS

- Seguridad social jornaleros: \$289.5
- Seguridad social cañeros: \$200.0
- Seguridad social jornaleros agrícolas: \$61.8

Capital social. Participación en el presupuesto del PEC: 38.72%

II.1.5 Infraestructura pública rural ³¹

SAGARPA

- Programa de empleo temporal (PET): \$123.8

SEMARNAT:

- Programa de empleo temporal (PET): \$103.0

SCT

- Telefonía rural: \$20.8
- Caminos rurales: \$962.1
- Programa de empleo temporal (PET): \$1,168.2

SE

- Micro regiones: \$68.9

SEDESOL

- Programa de empleo temporal (PET): \$148.5
- Micro regiones: \$461.3

APORTACIONES FEDERALES

- Fondo para la infraestructura social municipal: \$12,044.6
- Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios (FORTAMUNN): \$3,036.7

³¹ En esta sección se incluyen los programas de empleo temporal ya que, de acuerdo a sus reglas de operación, este tipo de acciones tienen como principal objetivo la inversión en infraestructura local y, de esta manera, generar empleos temporales.

Infraestructura pública rural. Participación en el presupuesto del PEC: 12.43%

II.1.6. Medio Ambiente

SEMARNAT

- Áreas Naturales Protegidas: \$471.3
- Forestal: \$1,875.3
 - Otros: \$569.0
 - Pago de servicios forestales ambientales: \$24.8
 - Pago de servicios forestales en plantaciones agrícolas y cadenas productivas agroforestales: \$24.8
 - Programa de desarrollo forestal: \$372.3
 - Programa de plantaciones forestales comerciales (PRODEPLAN): \$322.3
 - Programa especial forestal: \$30.9
 - Programa nacional de reforestación (PRONARE): \$531.2
- Programa de vida silvestre: \$68.6
- Programa recuperación de suelo conservación D.F.: \$99.0
- Programas de desarrollo regional sustentable: \$113.1
- Otros de medio ambiente: \$99.0
 - Restauración de suelos y agua: \$99.0

Medio Ambiente. Participación en el presupuesto del PEC: 1.87%

GENERACIÓN DE BIENES PÚBLICOS. PARTICIPACIÓN EN EL PRESUPUESTO DEL PEC: 61.70%

II.2 Provisión de Bienes Privados (Millones de pesos)

II.2.1 Capital productivo (mecanización, mejoramiento de hatos, conservación de suelos, etc.)³²

SAGARPA

- Alianza: \$5,719.54
 - Fomento agrícola: \$1,284.99
 - Fomento a la inversión y capitalización: \$917.12
 - Fortalecimiento de los sistemas producto: \$53.63
 - Proyectos de prioridad nacional: \$314.12
 - Fomento ganadero: \$804.1
 - Desarrollo ganadero: \$724.32
 - Desarrollo de proyectos agropecuarios integrales: \$79.78
 - Acuicultura y pesca: \$1,297.7
 - Desarrollo rural: \$1,922.5

³² No pudieron compararse las cifras que siguen con las que se presentan en el estudio temático. Entre otras razones porque en el informe sobre capital productivo no hay un orden cronológico de las cifras presentadas ni se dice si los datos son a pesos constantes o corrientes.

- Programa de apoyo a los proyectos de inversión rural (PAPIR): \$1,569.22
- Proyectos de prioridad nacional: \$353.28
 - Otros programas (Fondo de estabilización, fortalecimiento y reordenación de la cafecultura): \$410.25
- Fondo de apoyo a la competitividad de las ramas productivas: \$2,495.6
- Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero (FEESA): \$9.4
- Promotora de protección, desarrollo, acopio y abasto de semillas mejoradas y variedades nativas mexicanas: \$123.8
- Otros Programas: \$2,773.0
 - Programa ganadero (PROGAN): \$1,707.8
 - Fondo para atender a la población afectada por contingencias climatológicas (FAPRACC): \$368.6
 - Programa integral de agricultura sostenible y reconversión productiva (PIASRE): \$597.6
 - Programa apícola (PROAPI): \$49.5
 - Programa pesquero (PROPESCA): \$49.5

SRA

- Fondo de apoyos para proyectos productivos (FAPPA): \$396.0
- Programa de la mujer en el sector agrario (PROMUSAG): \$495.0

Capital productivo. Participación en el presupuesto del PEC: 8.23%

II.2.2 Infraestructura de riego

SEMARNAT

- Infraestructura hidroagrícola: \$5,108.87³³
 - Desarrollo de áreas de riego: \$4,354.72
 - Desarrollo de áreas de temporal: \$283.8
 - Otros: \$470.4
- Programas hidráulicos: \$2,731.5
 - Agua y saneamiento rural: \$500.1
 - Otros: \$2,231.4

Infraestructura de riego. Participación en el presupuesto del PEC: 5.37%

II.2.3 Dotación de insumos energéticos

SAGARPA

- Fondo de compensación a costos energéticos agrícolas: \$175.0

OTROS (no incluidos en el PEC)

- Subsidios a la energía eléctrica para riego: \$8,000.0³⁴

³³ La cifra reportada en el estudio temático es muy similar, de \$5,820.9 MP, sobre todo si se toma en cuenta que el dato está a precios de 2006.

³⁴ Dato aproximado de Ávila, Guevara y Muñoz (2006) con base en las estadísticas de ventas de la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

- Subsidios al diesel para maquinaria de uso agrícola: \$1,206.0 ³⁵

Dotación de insumos energéticos. Participación en el presupuesto del PEC: 0.12%

Cabe aclarar que, para que haya consistencia con el PEC, el 0.12% sólo incluye al Fondo de Compensación a Costos Energéticos Agrícolas. Si se tomase en cuenta el gasto en subsidio en energía eléctrica y en consumo de diesel, los recursos por dotación de insumos energéticos ocuparían el **6.43% del PEC**.

II.2.4 Programas de transferencia de ingreso

SAGARPA

- Procampo: \$14,885.1 ³⁶
- Ingreso objetivo (ASERCA): \$4,281.5 ³⁷

Programas de transferencia de ingreso

Participación en el presupuesto de SAGARPA: 39.60%

Participación en el presupuesto del PEC: 13.13%

II. 2.5 Otros programas de provisión de bienes privados

SEDESOL

- Programa de vivienda rural: \$886.6

IMSS

- Convenio PEC-SAGARPA para los ingenios Independencia, Concepción y Sto. Domingo: \$50.0
- Convenio PEC-SAGARPA, Caña de Azúcar-FIRCO: \$22.3

Otros programas de provisión de bienes privados. Participación en el presupuesto del PEC: 0.66%

PARTICIPACIÓN EN EL PRESUPUESTO DEL PEC DE LOS PROGRAMAS DE GENERACIÓN DE BIENES PRIVADOS: 27.51%

II.3 Servicios Financieros rurales (Millones de pesos) ³⁸

SHCP

- Financiamiento y seguro rural: \$1,659.81
 - AGROASEMEX (Fondos de aseguramiento y microseguros): \$202.0
 - AGROASEMEX (Seguro agrícola): \$415.8
 - Financiera rural: \$397.1

³⁵ Estimación para 2003 de Juan Manuel Torres.

³⁶ Similar al reportado en el estudio de PROCAMPO-OPORTUNIDADES, por 14 168 MP.

³⁷ Cifra muy similar a la reportada en el estudio temático, de \$4,263.1 MP.

³⁸ Las cifras presentadas en el informe sobre el tema se refieren a montos de crédito y las del presente anexo al gasto del PEC en el financiamiento rural.

- Fondo de capitalización e inversión rural (FOCIR): \$247.5
- Fondo para el desarrollo productivo de regiones marginadas: \$99.0
- Fondo para el pago de adeudos a braceros migratorios del 42 al 64: \$298.5

SAGARPA

- Sistema financiero rural: \$849.9
 - Programa de apoyo para acceder al sistema financiero rural (PAASFIR): \$495.0
 - Programa de fomento de agronegocios (FOMAGRO): \$255.4
 - Reestructuración de carteras vencidas del subsector pesca: \$99.5
- Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO): \$1,656.5
 - Apoyos e incentivos a sistemas orgánicos y/o sustentables de producción agropecuaria: \$74.3
 - Gasto operativo: \$274.4
 - Rehabilitación de microcuencas: \$46.4
 - Apoyo a productores de Maíz de 5has o menos: \$890.5
 - Apoyo a productores de frijón de 5has o menos: \$370.9

SE

- Fondo de microfinanciamiento a mujeres rurales (FOMMUR): \$123.8
- Programa mujeres campesinas: \$24.5
- Fondo nacional de apoyos a empresas en solidaridad (FONAES): \$669.2
- Programa nacional de financiamiento al micro empresario (PRONAFIM): \$30.8
- Fondo de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa (FAMPYME, mujeres y jóvenes avocados rurales): \$49.5
- Incubadoras de negocios para jóvenes: \$49.5

SRA

- Fondo de tierras: \$325.9

SEDESOL

- Fondo nacional de fomento a las artesanías (FONART): \$17.3
- Programa de opciones productivas: \$596.0

SERVICIOS FINANCIEROS RURALES. PARTICIPACIÓN EN EL PRESUPUESTO DEL PEC: 4.15%

II.4 Otros gastos (Millones de pesos)

SAGARPA (Gasto operativo)

- Alianza: \$83.8
 - Otros Programas (Sistema de información para el desarrollo rural sustentable (SNIDRUS)): \$83.8
- Apoyos y servicios a la comercialización agropecuaria (ASERCA): \$335.6
- Comisión nacional de acuacultura y pesca (CONAPESCA): \$960.2
- Otros: \$3,561.0
- Sistema de información agroalimentaria y pesquera (SIAP): \$109.5
- Comisión nacional de zonas áridas (CONAZA): \$72.0

SRA (Gasto operativo)

- Digitalización archivo general agrario: \$34.6
- Gasto operativo de la SRA: \$764.7
- Modernización del catastro rural: \$62.8
- Procuraduría agraria: \$524.9
- Registro agrario nacional (RAN): \$420.1
- SEMARNAT (Gasto operativo)
 - Otros de medio ambiente: \$229.5
 - Delegaciones estatales: \$ 229.5
- Procuraduría federal de protección al ambiente (PROFEPA): \$138.6

SECTUR

- Ecoturismo y turismo rural: \$3.7
- Pesca deportiva: \$0.1

TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO

- Gasto operativo: \$574.2

PODER LEGISLATIVO (Gasto operativo)

- Centro de estudios para el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria (CEDRSSA): \$34.7

SHCP (Gasto operativo)

- INEGI: \$1,045.6
 - Censo agropecuario: \$819.5
 - PROCEDE: \$226.0

SRE

- Apoyo a la repatriación de cadáveres a México: \$20.0
- Asistencia jurídica urgente a mexicanos en EUA y para la defensa de mexicanos condenados a pena de muerte: \$13.0
- Protección al migrante mexicano y a la campaña de seguridad al migrante: \$10.0
- Repatriación de personas vulnerables: \$4.0
- Apoyos a las mujeres, niños y niñas migrantes en situación de maltrato: \$7.0
- Apoyo a migrantes: \$25.2

OTROS GASTOS, PARTICIPACIÓN EN EL PRESUPUESTO DEL PEC: 6.19%

III. Fuentes para elaborar el cuadro 1 de la Parte I del Informe Consolidado

PEC 2003:

- SAGARPA, "Presupuesto del Gobierno Federal para el Sector Agropecuario 2004". Abril de 2004. En <http://web2.senasica.sagarpa.gob.mx/xportal/sen/qesen/Doc1122/acetatosPreFedSecAgro2004.pdf>
- CEDRSSA, "Análisis del proyecto de presupuesto de egresos de la federación del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2007". Diciembre de 2006. En <http://www.cedrssa.gob.mx/documentos/DG/AnalisisPEC2007/ANALISISPPEF20PEC202007.pdf>

- CEDRSSA, “El Presupuesto Federal para el Desarrollo Rural Sustentable”: México y experiencias mundiales. Octubre de 2005. En <http://www.cedrssa.gob.mx/documentos/DG/AnalisisPEC2005/UNAM-CEDRSSA-TURRENT1.pdf>
 - <http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/index2.php?sesion=2004/09/09/1&documento=14>
- PEC 2004:**
- CEDRSSA, “Análisis del proyecto de presupuesto de egresos de la federación del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2007”. Diciembre de 2006. En <http://www.cedrssa.gob.mx/documentos/DG/AnalisisPEC2007/ANALISISPPEF20PEC202007.pdf>
 - CEDRSSA, “El Presupuesto Federal para el Desarrollo Rural Sustentable”: México y experiencias mundiales. Octubre de 2005. En: <http://www.cedrssa.gob.mx/documentos/DG/AnalisisPEC2005/UNAM-CEDRSSA-TURRENT1.pdf>
- PEC 2005:**
- Diario Oficial de la Federación. “Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2005”. 20 de Diciembre de 2004.
- PEC 2006:**
- Diario Oficial de la Federación. “Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2006”. 22 de Diciembre de 2005.
- Gasto Federal Total**
- Diario Oficial de la Federación. “Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2003”. 30 de Diciembre de 2002.
 - Diario Oficial de la Federación. “Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2004”. 31 de Diciembre de 2003.
 - Diario Oficial de la Federación. “Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2005”. 20 de Diciembre de 2004.
 - Diario Oficial de la Federación. “Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2006”. 22 de Diciembre de 2005.

IV. Posibles duplicidades en las acciones y programas públicos al sector rural

	PROGRAMA	DEPENDENCIA	OBJETIVO	DUPLICACIÓN
1	PROCAMPO	SAGARPA	Transferir recursos en apoyo de la economía de los productores rurales, que siembren la superficie elegible registrada en el directorio del programa, cumplan con los requisitos que establezca la normatividad y acudan a solicitar por escrito el apoyo.	2
2	Apoyos Directos al Ingreso Objetivo	SAGARPA-ASERCA	Se busca otorgar a los productores agrícolas certidumbre económica, mejorar su competitividad en el mercado y con ello una mayor rentabilidad económica, impulsando la diversificación productiva, la integración de las cadenas agroalimentarias y el desarrollo regional.	1
3	Apoyos directos a la comercialización para reconversión productiva	SAGARPA-ASERCA	Otorgar apoyos directos al productor para el cambio en el uso actual del suelo reemplazando un cultivo por otros que mejoren la rentabilidad de la unidad de producción, mayor competitividad en el mercado, diversificación en el patrón de cultivos, disminuyan la vulnerabilidad a los cambios climáticos y favorezcan la integración de cadenas agroalimentarias.	9 y 21
4	Apoyos directos a la comercialización para pignoración	SAGARPA-ASERCA	Poner a disposición de las organizaciones de productores y compradores un instrumento que permita retirar temporalmente del mercado los excedentes de cultivos, mediante la entrega de apoyos por concepto de costos financieros y de almacenaje a fin de equilibrar la oferta y la demanda induciendo al alza de precios en beneficio de los ingresos del productor.	No duplica
5	Apoyos directos a la comercialización para coberturas	SAGARPA-ASERCA	Proteger el ingreso esperado de los productores y/o compradores de productos agropecuarios, mediante la utilización de instrumentos de coberturas de precios.	No duplica
6	Apoyos Directos para el Sacrificio de Ganado en Rastros Tipo Inspección Federal (TIF)	SAGARPA-ASERCA	Otorgara un apoyo económico a los ganaderos o engordadores, para que sacrifiquen ganado en rastros TIF para que las bajas condiciones sanitarias o de inocuidad no representen una limitante en la comercialización de productos pecuarios.	No duplica
7	Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA)	SAGARPA-ALIANZA	Proveer conocimientos útiles para la mejora en los procesos productivos, organizativos comerciales y empresariales. Ello a través de capacitación, asistencia técnica, consultoría y el desarrollo de proyectos productivos.	8, 9, 14, 15, 18, 24, 29, 42, 31
8	Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR)	SAGARPA-ALIANZA	Fortalecimiento institucional y la consolidación de organizaciones económicas rurales, éste último enfocado a promover sinergias entre las organizaciones, redes económicas y de servicios financieros rurales, así como vigorizar procesos de participación y autogestión.	7, 14, 15, 24, 29, 42,
9	Programa de apoyo a los proyectos de inversión rural (PAPIR)	SAGARPA-ALIANZA	Fomentar la inversión en bienes de capital de a través del apoyo para la puesta en marcha de proyectos productivos que posibiliten la aplicación de tecnologías apropiadas, la reconversión productiva, el acopio, acondicionamiento y transformación para fortalecer la comercialización de la producción primaria así como su posicionamiento en los mercados.	7, 10, 11, 13, 14, 15, 18, 24, 29, 31

PROGRAMA	DEPENDENCIA	OBJETIVO	DUPLICACIÓN
10	Fomento Agrícola	SAGARPA- ALIANZA	9, 18, 24
11	Fomento Ganadero	SAGARPA- ALIANZA	9, 18, 24
12	Programa de Sanidad e Inocuidad Alimentaria	SAGARPA- ALIANZA	Complementa 41
13	Acuicultura y Pesca	SAGARPA- ALIANZA	23, 24
14	Fondo de apoyo a las organizaciones sociales, agropecuarias y pesqueras (PROSAP)	SAGARPA	7, 8, 9, 15, 24, 31, 42
15	Fomento y organización agraria (FORMAR)	SRA	7, 8, 9, 14, 24, 31, 42
16	Joven Emprendedor Rural	SRA	37

PROGRAMA	DEPENDENCIA	OBJETIVO	DUPLICACIÓN	
17	Promoción Comercial y Fomento a las Exportaciones de Productos Agroalimentarios y Pesqueros Mexicanos (PROMOAGRO)	SAGARPA	Promover el fortalecimiento de la oferta, así como el posicionamiento e incremento del consumo de los productos agroalimentarios mexicanos, a fin de integrar al productor de manera favorable a los mercados.	No duplica
18	Programa de Apoyos a la Competitividad por Ramas de Producción	SAGARPA	Apoyar la competitividad de las ramas de producción, fomentando el fortalecimiento de los sistemas productivos y productos en las condiciones del mercado internacional, mediante el apoyo a la productividad, a cadenas productivas que presentan problemas de mercado, a los agronegocios, al fortalecimiento de la oferta y la promoción del consumo de productos agroalimentarios mexicanos.	7, 9, 10, 11, 14, 15, 24, 29, 31
19	Programa Ganadero (PROGAN)	SAGARPA	Fomentar la productividad de la ganadería bovina extensiva con base en el incremento de la producción forrajera de las tierras de pastoreo, derivado del mejoramiento de la cobertura vegetal y de la incorporación de prácticas tecnológicas que buscan impactar en la rentabilidad de las unidades de producción.	11
20	Programa del Fondo para Atender a la Población Afectada por Contingencias Climatológicas (FAPRACC)	SAGARPA	Apoyar a los productores rurales que no cuentan con algún tipo de aseguramiento, afectados por contingencias climatológicas, a fin de atender los efectos negativos causados y reincorporarlos a la actividad productiva, mediante la compensación parcial de la pérdida; inducir a los productores agropecuarios a participar en la cultura del aseguramiento.	52
21	Programa Integral de Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva en Zonas de Siniestralidad Recurrente (PIASRE)	SAGARPA	Fomentar el desarrollo sustentable en regiones y zonas frecuentemente afectadas por fenómenos climatológicos que inciden en una disminución de la productividad, mediante la reconversión productiva hacia sistemas de producción sostenibles impulsando el desarrollo de proyectos integrales.	3 y 9
22	Programa Apícola	SAGARPA	Incrementar la producción y productividad de las unidades apícolas y elevar la calidad de la miel y otros productos, mediante el fortalecimiento de la infraestructura y equipamiento productivo, el mejoramiento genético y el control sanitario. Modernizar los centros de acopio para la recepción, proceso y comercialización de la miel.	No duplica
23	Programa Pesquero (PROPESCA)	SAGARPA		13
24	Fondo para el apoyo a proyectos productivos (FAPPA)	SRA	Promover la integración productiva (organización y capacitación) de los sujetos agrarios y grupos de campesinos que no sean poseionarios, ni titulares o usufructuarios de tierra social o privada mediante el apoyo de proyectos productivos.	7, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 18, 31, 42
25	Programa de la mujer en el sector agrario (PROMUSAG)	SRA	Promover la integración económico-productiva de las mujeres del sector agrario mediante el apoyo a proyectos productivos atendiendo los requerimientos de organización y capacitación integral, fomentando la ocupación productiva y una mejora en su calidad de vida.	33, 36

PROGRAMA	DEPENDENCIA	OBJETIVO	DUPLICACIÓN
26	Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR)	SHCP	27, 28
27	Financiera Rural	SHCP	26
28	Programa de apoyo para acceder al sistema financiero rural (PAASFIR)	SAGARPA	26
29	Programa de fomento de agnegocios (FOMAGRO)	SAGARPA	7, 8, 9, 29, 30
30	Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO)	SAGARPA	26, 29
31	PROCAMPO CAPITALIZA	SAGARPA	7, 9, 14, 15, 18, 24
32	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)	SE	34
33	Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	SE	25, 36
34	Fondo Nacional de Apoyos para empresas en solidaridad (FONAES)	SE	32

Apoyar la capitalización, fusión, adquisición y e inversión del sector con servicios integrales de inversión. Detonar la inversión privada nacional y extranjera para el sector.

Impulsar y contribuir al desarrollo de una cultura de capital de riesgo en el sector.

Fomentar la cultura de capital de inversión ofreciendo asesoría y consultoría especializada.

Consolidar un sistema de financiamiento y canalización de recursos financieros, asistencia técnica, capacitación y asesoría en el sector rural.

Propiciar condiciones para la recuperación del nivel de vida en el medio rural mediante la oferta de financiamiento, asesoría y capacitación, en beneficio de los productores rurales, sobre todo a través de entidades intermediarias.

1.-Coadyuvar a que instituciones financieras destinen mayo flujo crediticio al campo. 2.- Facilitar a productores rurales el acceso al financiamiento formal. 3.-Establecer instrumentos financieros para admón. del riesgo por propios productores. 4.-Fomentar la capitalización de las org. de productores. 5.-Coadyuvar a la creación y capitalización de intermediarios financieros.

Fomentar el desarrollo de agnegocios desarrollando capacidades empresariales, así como la incorporación de tecnologías modernas y la prestación de servicios financieros pertinentes, para generar alternativas económicas en el medio rural con una retención mayor del precio final pagado por el consumidor, en beneficio de los productores.

Otorgar apoyos temporales de riesgo compartido.

Propiciar la inserción de productores agropecuarios a las cadenas productivas. Fomento a los agnegocios.

Fomentar el desarrollo rural por microcuencas.

Impulso a la energía renovable.

Permitir el acceso anticipado a los recursos del PROCAMPO, a través de la contratación de un crédito para la realización de proyectos productivos con la finalidad de capitalizar sus unidades de producción.

Contribuir al establecimiento y consolidación del sector microfinanciero, para que la población que presenta situación de marginación social pueda mejorar sus condiciones de vida, mediante la operación de pequeños proyectos productivos y de negocios.

Proporcionar microcréditos accesibles y oportunos a las mujeres del medio rural. Impulsar el autoempleo y las actividades productivas, la adquisición de habilidades empresariales básicas y la práctica de ahorro entre las mujeres pobres del medio rural.

Impulsar el trabajo productivo y empresarial de la población rural, mediante apoyos a:

La formación de capital productivo a través del apoyo para proyectos viables y sustentables; el facultamiento empresarial; la formación de grupos y empresas con proyectos productivos.

PROGRAMA	DEPENDENCIA	OBJETIVO	DUPLICACIÓN	
35	Fondo de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa (FAMPYME, mujeres y jóvenes avocindados rurales)	SE	Apoyar a las MIPYMES mediante el fortalecimiento de su capacidad de gestión y producción a través del desarrollo del conocimiento, la gestión y la innovación tecnológica y la cultura empresarial.	8, 29, 32, 34
36	Programa mujeres campesinas	SE	Impulsar el trabajo productivo y empresarial de mujeres de la población rural, mediante los apoyos a: grupos y empresas de mujeres; la formación de capital productivo a través del apoyo para proyectos viables y sustentables; el facultamiento empresarial.	25, 33
37	Incubadora de negocios para jóvenes (PROJOVEN)	SE	Otorgar apoyos de carácter temporal para contribuir a la creación y fortalecimiento de micro, pequeñas y medianas empresas del sector rural encabezadas por jóvenes emprendedores.	16
38	Fondo de Tierras	SRA	Se financian proyectos agro empresariales y el acceso a la tierra a través de la renta de parcelas o compra de derechos parcelarios.	7, 9, 14, 15, 18, 24, 40
39	Fondo Nacional para el Fomento a las Artesanías (FONART)	SEDESOL	Apoyar a los artesanos de México que preservan técnicas y diseños tradicionales, en condiciones de pobreza, para potenciar sus capacidades, a través del financiamiento y el estímulo a la creatividad mediante la asistencia técnica para desarrollar diseños nuevos y promover estrategias comerciales eficaces que permitan la venta adecuada de sus productos.	No duplica
40	Programa Opciones Productivas	SEDESOL	Contribuir al desarrollo de las personas en condiciones de pobreza y marginación y del territorio de las microrregiones, a partir de apoyar la identificación de modelos productivos viables, la formación de capacidades humanas, técnicas y empresariales, de capital social y la identificación, elaboración, evaluación, gestión, cofinanciamiento y financiamiento de proyectos productivos estratégicos.	7, 9, 14, 15, 18, 24, 38, 43, 50, 53
41	Servicio Nacional de Sanidad Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA)	SAGARPA	Coadyuvar en la comercialización de los vegetales y animales, sus productos y subproductos a través de la prevención y control de plagas así como regular y promover la aplicación y certificación de los sistemas de reducción de riesgos de contaminación de los alimentos y la calidad de éstos.	Complementa 12
42	Instituto Nacional de Desarrollo de Capacidades del Sector Rural (INCARURAL)	SAGARPA	Ejecución y evaluación de programas de formación intensiva para desarrollar capacidades en los prestadores de servicios profesionales, en grupos prioritarios, organizaciones sociales, empresas, servidores públicos federales, estatales y municipales; que les permitan identificar áreas de oportunidad y realizar proyectos de desarrollo que mejoren sus procesos productivos, comerciales, organizativos y empresariales.	7, 8, 14, 15, 24
43	Programa de fondos regionales de combate a la pobreza	SAGARPA	Coadyuvar al desarrollo social y regional de los municipios del país, que presentan índices de alta y muy alta marginación.	40, 50, 53
44	Programa de conflictos agrario de atención inmediata	SRA		15

PROGRAMA	DEPENDENCIA	OBJETIVO	DUPLICACIÓN
45	Programas de desarrollos de capacidades SEP-SALUD	Impulsar la organización social de los jornaleros agrícolas y la participación corresponsable de los productores agrícolas en la realización de programas, proyectos y acciones que mejoren las condiciones de vida de los jornaleros agrícolas y de sus familias- que laboren para ellos. Coordinar la participación interinstitucional en proyectos social y económicamente viables, que favorezcan el desarrollo de capacidades y oportunidades, el arraigo de la población jornalera en sus comunidades de origen, así como el mejoramiento de las condiciones generales de migración y de trabajo.	A cargo de 2 secretarías
46	Programa de atención a jornales agrícolas SEDESOL	Vincular la oferta y demanda de mano de obra del sector agrícola, a través de: información sobre las oportunidades de empleo; capacitación; apoyos económicos a la movilidad laboral de los jornaleros, de sus lugares de origen hacia las zonas receptoras y viceversa; incidir en mejores condiciones de vida. Apoyo a los jornaleros que se incorporan al Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá (PTAT) facilitando el traslado y estancia en la Ciudad de México de los campesinos migrantes que deben acudir al Servicio Nacional de Empleo a efectuar trámites de documentación y registro para ser enviados, posteriormente, a establecimientos agrícolas canadienses.	No duplica
47	Programa de apoyo a la movilidad laboral de jornaleros agrícolas (SAEMLI) STPS	Acciones dirigidas al desarrollo del capital humano, así como al desarrollo de la infraestructura social, productiva y preservación del medio ambiente (inversión en infraestructura local y, de esta manera, generar empleos temporales).	No duplica
48	Programa de trabajadores agrícolas migrantes temporales mexicanos a Canadá (SAEMLE) STPS	Desarrollo de infraestructura social y productiva en las zonas más marginadas del país.	No duplica
49	Programa de empleo temporal SAGARPA, SEMARNAT, SCT, SEDESOL		A cargo de 4 secretarías
50	Microrregiones SE y SEDESOL		40, 43, 53
51	Fondo de compensación a costos energéticos agrícolas SAGARPA		No duplica

PROGRAMA	DEPENDENCIA	OBJETIVO	DUPLICACIÓN
52	AGROASEMEX	SHCP	20
		Contribuir a la constitución de un sistema nacional de administración de riesgos. Consolidarse como instrumento eficaz de política pública para impulsar la participación de los agentes privados y sociales en el mercado de seguro agropecuario.	
53	Fondo para el desarrollo productivo de regiones marginadas	SHCP	40, 43, 50
54	Oportunidades	SEDESOL, SEP, SALUD	No duplica
		Apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través del mejoramiento de opciones en educación, salud y alimentación.	

ANEXO 2

LISTADO DE SIGLAS USADAS

PEC: Programa Especial Concurrente
DOF: Diario Oficial de la Federación
SER: Secretaría de Relaciones Exteriores
SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SAGARPA: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SCT: Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SE: Secretaría de Economía
SEP: Secretaría de Educación Pública
SS: Secretaría de Salud
STPS: Secretaría del Trabajo y Previsión Social
SRA: Secretaría de la Reforma Agraria
SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAT: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SECTUR: Secretaría de Turismo
TSA: Tribunal Superior Agrario
IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social
COLPOS: Colegio de Postgraduados
CSAEGRO: Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero
UAAAN: Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro
UACH: Universidad Autónoma Chapingo
INIFAP: Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias
INPESCA: Instituto de Investigación Pesquera
IMTA: Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
CONACYT: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CIBIOGEM: Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados
ASERCA: Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria
PROCAMPO: Programa de Apoyos Directos al Campo
PROMOAGRO: Programa de Promoción Comercial y Fomento a las Exportaciones de Productos Agroalimentarios y Pesqueros Mexicanos
TIF: Tipo Inspección Federal
COTECOCA: Comisión Técnico Consultiva de Coeficientes de Agostadero
SNICS: Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas
SENASICA: Servicio Nacional de Sanidad Inocuidad y Calidad Agroalimentaria
INCARURAL: Instituto Nacional de Desarrollo de Capacidades del Sector Rural
PRODESCA: Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural
PROFEMOR: Programa de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural
PROSAP: Fondo de Apoyo a las Organizaciones Sociales, Agropecuarias y Pesqueras
PROCDE: Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares
FORMAR: Fomento y Organización Agraria
SPSS: Sistema de Protección Social en Salud

SAEMLI: Programa de apoyo a la movilidad laboral de jornaleros agrícolas
 SAEMLE: Programa de trabajadores agrícolas migrantes temporales mexicanos a Canadá
 PET: Programa de Empleo Temporal
 FORTAMUNN: Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios
 PRODEPLAN: Programa de plantaciones forestales comerciales
 PRONARE: Programa nacional de reforestación
 D.F.: Distrito Federal
 PAPIR: Programa de apoyo a los proyectos de inversión rural
 FEESA: Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero
 PROGAN: Programa ganadero
 FAPRACC: Fondo para atender a la población afectada por contingencias climatológicas
 PIASRE: Programa integral de agricultura sostenible y reconversión productiva
 PROAPI: Programa apícola
 PROPESCA: Programa pesquero
 FAPPA: Fondo de apoyos para proyectos productivos
 PROMUSAG: Programa de la mujer en el sector agrario
 FOCIR: Fondo de capitalización e inversión rural
 PAASFIR: Programa de apoyo para acceder al sistema financiero rural
 FOMAGRO: Programa de fomento de agronegocios
 FIRCO: Fideicomiso de Riesgo Compartido
 FOMMUR: Fondo de microfinanciamiento a mujeres rurales
 FONAES: Fondo nacional de apoyos a empresas en solidaridad
 PRONAFIM: Programa nacional de financiamiento al micro empresario
 FAMPYME: Fondo de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa
 FONART: Fondo nacional de fomento a las artesanías
 SNIDRUS: Sistema de información para el desarrollo rural sustentable
 CONAPESCA: Comisión nacional de acuacultura y pesca
 SIAP: Sistema de información agroalimentaria y pesquera
 CONAZA: Comisión nacional de zonas áridas
 RAN: Registro agrario nacional
 PROFEPA: Procuraduría federal de protección al ambiente
 CEDRSSA: Centro de estudios para el desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria
 INEGI: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática