Diez razones para conocer el Ejercicio de los Recursos Federalizados de SAGARPA

Subsidios al Campo en México
SubsidiosalCampo.org.mx

Héctor Robles Berlanga

Diez razones para conocer el Ejercicio de los Recursos Federalizados de SAGARPA

Héctor Robles Berlanga

México, primera edición, septiembre de 2013

Diez razones para conocer el Ejercicio de los Recursos Federalizados de SAGARPA

Autor
Héctor Robles Berlanga

Derechos Reservados:
Página Subsidios al Campo

Coordinación de la publicación
Héctor M. Robles Berlanga

Consejo Página Subsidios al campo
Miguel Pulido, Fundar
Jonathan Fox, UCSC
Víctor Suárez, ANEC
Gabriela Rangel, investigadora
Héctor Robles, Coordinador Página

ISBN: 978-607-7631-12-5

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

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

DIEZ RAZONES PARA CONOCER EL EJERCICIO DE LOS RECURSOS FEDERALIZADOS DE SAGARPA

Héctor Robles Berlanga

Uno de los temas relacionados con el presupuesto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) tiene que ver con los recursos federalizados que operan los estados. Al respecto, distintos actores reflexionan sobre el ejercicio de estos recursos y se preguntan: cuánto es el recurso que operan las entidades, cuánto representa del presupuesto total productivo, cómo se ejercen (aperturas de ventanillas, padrones, etcétera), cuáles son los mecanismos de rendición de cuentas y cómo se le puede hacer el seguimiento, entre otros temas.

La nota identifica el presupuesto total asignado durante el periodo 2002-2013, su distribución por entidad federativa, cuánto representan los recursos de concurrencia dentro presupuesto asignado a SAGARPA y los programas en concurrencia: Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura; Prevención y Manejo de Riesgos; Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural; Sustentabilidad de los Recursos Naturales y lo que se conoce como acciones en concurrencia, y en este caso específico el Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA).

También se recogen tres estudios elaborados en el marco de la página web subsidiosalcampoenmexico.org.mx. El primero de Palmer Rubin Brian [1] "*Manual para el seguimiento del gasto agrícola federalizado"* se refieren a como realizar el seguimiento de los recursos federalizados; el segundo de Menéndez Lara Marco [2] "*Programa de fertilizantes subsidiados en Guerrero. Transparencia y Rendición*" recoge todos los problemas que se presentan en el ejercicio del programa de fertilizantes, y el tercero de Rudiño Lourdes [3] "Construcción del primer observatorio campesino estatal de políticas públicas" recoge la experiencia de la Red de Empresas Campesinas Comercializadoras de Michoacán (REDCCAM) en la construcción del primer observatorio de seguimiento a las políticas públicas[4].

A continuación presentamos diez rasgos que se desprenden del ejercicio del presupuesto federalizado de SAGARPA y que caracterizan el ejercicio del gasto en concurrencia:

1.- *La federación dispone las reglas para su ejercicio*. Los recursos transferidos no pierden, por ese hecho, el carácter federal, por lo que las entidades federativas deberán comprobar los gastos

[1]Palmer Rubin Brian. 2012. *Manual para el seguimiento del gasto agrícola federalizado*. Subsidiosalcampoenmexico.org
[2]Menéndez Lara Marco. 2012. Programa de fertilizantes subsidiados en Guerrero. Transparencia y Rendición de cuentas. Subsidiosalcampoenmexico.org
[3]Rudiño Lourdes 2011. "Construcción del primer observatorio campesino estatal de políticas públicas". *En Mexican Rural Development Research Reports*. Woodrow Wilson International Center for Scholars.
[4] Estos textos pueden ser consultados en la página web: subsidiosalcampoenmexico.org.mx, en la sección Estudios y Publicaciones.

conforme a lo establecido en esta ley. Señala así mismo que las dependencias que suscriban estos Convenios, previamente deben obtener la autorización presupuestaria correspondiente y apegarse al modelo de convenio emitido por las SHCP y de la Función Pública. (Artículo 83). Lo anterior implica dos cosas: a) las Reglas de Operación (ROP) que normaran el ejercicio de los recursos serán las que publica SAGARPA en el año por lo que deben ser ampliamente difundidas en las entidades federativas y b) los estados son simples ejecutoras del gasto.

2.- *El recurso federalizado es muy limitado dentro del presupuesto total de Sagarpa*. Durante el periodo 2002-2013 el recurso federalizado representó en promedio el 9.1% del presupuesto total asignado a SAGARPA y con una tendencia en los dos últimos años hacía la baja pues en 2013 sólo representó el 5.0%. Se desconoce las razones de esta drástica reducción del presupuesto federalizado, la explicación puede estar en los argumentos que se esgrimen año con año en el Congreso de la Unión para discutir el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Es común escuchar los siguientes argumentos: la federación no radicó a tiempo los recursos; los estados no aportan su parte; hay subejercicio del presupuesto por alguna de las dos razones anteriores, y se presentan problemas de transparencia y rendición de cuentas en el manejo de los recursos. El problema al final de cuentas es que los productores rurales son los afectados.

Cuadro 1. Comparativo presupuesto Sagarpa y gasto federalizado (Millones de pesos)

Año	Presupuesto SAGARPA	Gasto Federalizado	Porcentaje
2002	35.580,2	3.666,0	10,3
2003	59.712,0	4.383,5	7,3
2004	68.572,1	4.826,2	7,0
2005	65.545,1	5.388,8	8,2
2006	66.757,4	5.044,1	7,6
2007	74.016,7	5.040,2	6,8
2008	78.971,7	9.799,4	12,4
2009	81.449,5	10.648,7	13,1
2010	81.591,6	9.000,0	11,0
2011	79.353,1	10.143,7	12,8
2012	73.311,2	4.649,8	6,3
2013	75.402,5	3.755,0	5,0
TOTAL	**840.263,1**	**76.345,4**	**9,1**

Fuente: elaboración propia con información de SAGARPA y del PEF

3. *El Presupuesto federalizado no tiene una tendencia y varía año con año*. Los recursos comprometidos durante el periodo 2002-2013 variaron significativamente: mientras que en 2002 esta institución aportó 3,666 millones de pesos; en 2009 alcanzaron su pico histórico con 10,648 y en 2013 descendieron a 3,755 millones de pesos. Esta falta de certidumbre sobre los recursos que ejercen las entidades federativas no permite planear a largo plazo pues no saben de cuantos recursos dispondrán en los siguientes años.

Cuadro 1. Convenios de Coordinación. Aportaciones SAGARPA-Estados 2002-2013(Millones de pesos)

Estado	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Aguascalientes	28,8	32,3	54,8	74,4	76,5	86,7	118,9	128,8	108,9	133,4	67,1	48,9
Baja California	56,3	56,9	72,3	84,9	105,4	99,6	162,9	176,8	149,4	172,2	78,7	62,9
Baja California Sur	42,7	36,0	43,0	40,8	41,9	71,5	96,1	104,4	88,2	95,8	43,7	35,1
Campeche	72,9	76,7	84,9	89,1	58,7	119,1	174,4	189,5	160,2	176,1	80,4	64,5
Coahuila	257,0	268,2	275,5	348,2	360,4	293,5	625,0	679,4	574,2	635,3	107,9	130,5
Colima	116,9	143,3	133,2	178,2	168,9	186,8	319,8	347,1	293,4	333,1	51,5	40,8
Chiapas	83,4	98,6	118,5	125,1	119,0	117,5	228,5	248,1	209,7	237,8	290,8	232,5
Chihuahua	38,9	36,2	39,8	52,0	53,6	89,9	106,5	116,1	98,1	111,6	152,2	121,8
Distrito Federal	32,5	28,9	27,3	32,5	39,3	62,8	77,4	84,1	71,1	78,4	36,5	28,7
Durango	96,5	115,3	117,8	136,3	133,5	143,2	256,8	279,0	235,8	265,5	121,1	97,2
Guanajuato	149,1	189,7	205,9	235,8	223,0	227,9	424,3	461,1	389,7	444,8	201,7	162,2
Guerrero	133,3	156,2	227,1	209,8	198,9	187,5	383,2	416,4	351,9	402,5	182,5	148,9
Hidalgo	129,9	153,4	188,8	181,5	166,7	163,2	340,8	370,6	313,2	350,8	160,3	130,5
Jalisco	169,3	199,6	229,8	286,3	272,6	261,9	487,4	529,2	447,3	513,8	233,9	181,4
México	153,3	198,6	217,0	234,4	198,8	197,2	415,1	451,5	381,6	429,9	197,6	160,6
Michoacán	151,9	185,9	234,3	251,3	223,4	210,3	432,8	470,7	397,8	454,2	208,5	166,1
Morelos	81,7	101,3	114,3	106,6	98,9	104,2	210,9	228,9	193,5	215,9	98,1	79
Nayarit	70,9	85,5	95,2	113,2	110,5	116,3	203,5	221,5	187,2	214	98,6	78,3
Nuevo León	52,9	66,5	91,2	109,1	105,7	110,6	182,3	198,1	167,4	198,5	90,2	72,6
Oaxaca	219,6	243,9	287,4	320,6	302,6	267,0	567,6	616,6	521,1	584,2	270,3	213,7
Puebla	166,8	201,1	189,6	247,8	245,3	226,6	441,4	479,2	405,0	456,3	210,3	167
Querétaro	68,3	81,1	94,1	106,9	109,3	104,9	194,2	210,8	178,2	204	92,6	74,6
Quintana Roo	56,2	49,7	54,8	63,2	50,3	74,1	121,5	132,0	111,6	120	54,9	43,9
San Luis Potosí	98,5	123,5	147,7	144,6	123,1	113,2	260,2	283,3	239,4	268	122,8	98,1
Sinaloa	168,6	179,5	207,0	230,2	218,7	212,6	421,5	457,9	387,0	430,7	196	157,7
Sonora	209,1	321,8	203,6	196,4	163,8	154,9	444,7	483,5	408,6	427,6	194,8	156,5
Tabasco	95,2	113,6	162,6	147,9	141,6	143,6	277,0	301,4	254,7	291,5	133,4	106,6
Tamaulipas	119,9	167,5	150,2	215,6	164,3	162,8	338,0	367,4	310,5	353,6	165,1	129,4
Tlaxcala	61,6	60,5	87,4	74,8	57,4	79,6	146,6	159,7	135,0	147,8	67,3	54,1
Veracruz	250,9	305,2	333,5	402,3	369,1	334,2	688,1	747,5	631,8	716,9	331,8	262,3
Yucatán	110,0	145,8	143,6	148,1	138,9	135,2	285,6	309,9	261,9	292,4	132,7	107
Zacatecas	123,1	161,2	194,0	200,9	204,0	181,8	366,4	398,3	336,6	387,1	176,5	141,6
Total	**3.666,0**	**4.383,5**	**4.826,2**	**5.388,8**	**5.044,1**	**5.040,2**	**9.799,4**	**10.648,7**	**9.000,0**	**10.143,7**	**4.649,8**	**3.755,0**

Fuente: elaboración propia con información de SAGARPA y del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)

4.- *Los recursos federalizados de SAGARPA no están concentrados geográficamente. concurrencia*. De los 840. 2 mil millones de pesos presupuestados a SAGARPA en los últimos 12 años, la mitad de ellos se distribuyen en 10 entidades federativas: Veracruz, Coahuila, Oaxaca, Jalisco, Puebla, Michoacán, Sonora, Guanajuato, Sinaloa y México. No se observa que los recursos se concentren en alguna región del país como sucede con el presupuesto de otros programas de esta institución que se operan centralmente. Por el contrario, se observa una distribución en relación al número de productores, salvo en Coahuila que aparece en segundo lugar y cuenta con pocas unidades de producción.

Cuadro 3. Distribución por entidad federativa del recurso federalizado

Estado	2002-2013	%
Veracruz	5.373,6	7,0
Coahuila	4.555,1	6,0
Oaxaca	4.414,6	5,8
Jalisco	3.812,5	5,0
Puebla	3.436,4	4,5
Michoacán	3.387,2	4,4
Sonora	3.365,3	4,4
Guanajuato	3.315,2	4,3
Sinaloa	3.267,4	4,3
México	3.235,6	4,2
Guerrero	2.998,2	3,9
Zacatecas	2.871,5	3,8
Hidalgo	2.649,7	3,5
Tamaulipas	2.644,3	3,5
Colima	2.313,0	3,0
Yucatán	2.211,1	2,9
Tabasco	2.169,1	2,8
Chiapas	2.109,5	2,8
San Luis Potosí	2.022,4	2,6
Durango	1.998,0	2,6
Morelos	1.633,3	2,1
Nayarit	1.594,7	2,1
Querétaro	1.519,0	2,0
Nuevo León	1.445,1	1,9
Campeche	1.346,5	1,8
Baja California	1.278,3	1,7
Tlaxcala	1.131,8	1,5
Chihuahua	1.016,7	1,3
Aguascalientes	959,5	1,3
Quintana Roo	932,2	1,2
Baja California Sur	739,2	1,0
Distrito Federal	599,5	0,8
Total	**76.345,4**	**100**

Fuente: elaboración propia con información de SAGARPA y del PEF

5.- *No todas las acciones (Componentes) de un programa corresponde la ejecución al gobierno estatal*. Podemos encontrar Componentes del programa que son de ejecución por la federación u otra entidad central. Por ejemplo, el *Programa a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura*,

sólo los Componentes Agrícola, Ganadero, Pesca y Activos Productivos Tradicionales le corresponde ejecutarlo a las entidades mientras que los Componentes Agricultura Protegida; Electrificación para Granjas Acuícolas; Infraestructura Pesquera y Acuícola; Sustitución de Motores Marinos Ecológicos; Manejo Postproducción; Modernización de la Flota Pesquera y Racionalización del Esfuerzo Pesquero, y Recursos Genéticos, son ejecutados por un área de SAGARPA, por una entidad financiera (Financiera Rural, FIRA o FIRCO), o académica (Colegio de Posgraduados). En otros Componentes se da la posibilidad de que haya más de una entidad ejecutora como es el caso del *Programa Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua y Reconversión Productiva* mientras que el Componente Innovación y Transferencia Tecnológica el estado puede ser ejecutor si aporta recursos.

Cuadro 4. Programas y Componentes federalizados 2013 de SAGARPA

Programas	Componente federalizado	Componente no federalizado
Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura	Agrícola Ganadero Pesca Activos Productivos Tradicional	Agricultura protegida Electrificación para Granjas Agrícolas Infraestructura Pesquera y Acuícola Sustitución de Motores Marinos Ecológicos Manejo Postproducción Modernización de la Flota Pesquera y Racionalización del Esfuerzo Pesquero Minería Social Desarrollo de ramos productivos
Prevención y Manejo de Riesgos	Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero	Ingreso Objetivo y a la Comercialización Fortalecimiento de la Cadena Productiva Garantías Fondo para la Inducción de Inversión en localidades de Media, Alta y Muy Alta Marginación Sanidades
Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural	Apoyo para la integración de Proyectos (Sistemas Producto) Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural Innovación y Transferencia Tecnológica*	
Sustentabilidad de los Recursos Naturales	Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua** Reconversión Productiva**	Bioenergía y Fuentes Alternativas Disminución del Esfuerzo Pesquero Inspección y Vigilancia Pesquera Ordenamiento Pesquero y Acuícola PROGAN
Acciones en Concurrencia	Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA)	PRODEZA Trópico Húmedo PROMAF

*Los estados para ser ejecutores deben de aportar recursos
** También pueden ser otras instituciones o las delegaciones los ejecutores

6.- *Para el recurso federalizado es forzoso la firma de "Convenios de Coordinación"*. La Ley Federal de Presupuestación y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) faculta al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a determinar la forma y términos en que deberán invertirse los subsidios que otorgue a las entidades federativas (Artículo 79) y establece que las dependencias y entidades, podrán suscribir *"Convenios de Coordinación"* públicos, a través de los cuales podrán transferir recursos con cargo a sus respectivos presupuestos, a las entidades federativas, con el propósito de descentralizar o reasignar la ejecución de funciones, programas o proyectos federales(artículo 82). Es importante señalar que mientras que no se firmen los Convenios de Coordinación los recursos federalizados no bajan los recursos a los estados y por lo tanto la atención a las solicitudes de los productores y sus organizaciones se demoran.

7.- Hay *Desacuerdos entre la federación y los estados por sus aportaciones*. Las entidades federativas, en los programas de Concurrencia participan con una aportación (Pari passu) y durante los 12 años lo que debe aportar cada una de las partes ha variado; en algunos años fue de 65%por ciento la federación y de 35% los estados y en los dos últimos años las aportaciones estatales en lo general representan el 25%. Estos desacuerdos impactan a los productores rurales, pues en ocasiones sus solicitudes son denegadas por falta de recursos y en otros casos les entregan los apoyos un año después de lo solicitado.

8.- *Dificultad para el seguimiento externo de los recursos públicos en concurrencia*. Palmer[5] señala que en el transcurso de los últimos años los programas y sus componentes han cambiado de nombre: de 1996 a 2007, el programa más importante federalizado se llamó Alianza para el Campo-Subprograma Fomento a la Inversión y Capitalización, y de 2008 a 2010, Programa de Adquisición de Activos Productivos. De acuerdo a las ROP del 2011al 2013 este programa se llama Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura y contiene 13 Componentes de los cuáles sólo cuatro son de Concurrencia con los estados. Estos cambios generan dificultades para el seguimiento del gasto, no se pueden establecer tendencias en el gasto rural y generan confusión entre los posibles beneficiarios.

9. *Falta de transparencia y rendición de cuentas*. Palmer[6] señala una serie de problemas para darle seguimiento al ejercicio del gasto de los Programas federalizados. Primero, puesto que están involucradas dependencias de los órdenes federal y estatal puede ser difícil saber si la SAGARPA o las Secretarías de Desarrollo Rural de los estados son las responsables de proporcionar la información específica que se busca. Segundo, dado que los gobiernos estatales son las unidades ejecutoras, las solicitudes de información a la SAGARPA a menudo se niegan indicándole al solicitante que se dirijan las solicitudes de información a las secretarías de los estados. Éstas tienden a tardar más tiempo para responder y están sujetas a una menor rendición de cuentas

[5] *Op cit*. (2012).
[6] *Idem*.

que las secretarías federales en cuanto a proporcionar la información, a causa de la debilidad relativa de las instituciones de transparencia a nivel estatal

En el mismo sentido Marcos Menéndez de Lara[7] apunta que en sus 18 años, el programa de fertilizante del gobierno del estado de Guerrero se ha financiado con recursos públicos de los tres órdenes de gobierno y con las aportaciones de los beneficiarios...carece de controles ciudadanos e institucionales eficaces que permitan evitar las prácticas de corrupción y el uso clientelar del mismo…en general, en Guerrero la práctica de solicitar información a las dependencias públicas es limitada, y todavía lo es más si se considera el caso particular de la Secretarias de Desarrollo Rural, ya que las peticiones de información a esta dependencia representaron apenas 1.5% del total de presentadas en el Ejecutivo estatal en 2011.

10. *Dificultades para el control social del gasto en los estados*. La Red de Empresas Campesinas Comercializadoras de Michoacán (REDCCAM) realizó el 8 y 9 de junio de 2011 su Asamblea Estatal de Evaluación y Seguimiento en los Procesos Productivos, Comerciales, Organizativos y Financieros, y en ese marco inició su diálogo interno para comenzar a construir lo que se denominará Observatorio Campesino de *Políticas* Públicas[8]. En el evento concluyeron que para todos, propios y extraños, el gasto público destinado al campo, y los programas con que se opera son un asunto muy intrincado, difícil de entender: al hablar del tema saltan términos tales como *pari passu;* reglas de operación cambiantes cada año, fideicomisos no transparentes o la existencia de programas federales y estatales diferenciados, en algunos casos enlazados por una estrategia nacional, pero en otros no…Para un campesino promedio en México, más allá del Procampo –de aplicación generalizada, pagos por hectárea desvinculados de la producción y sin más requisito que la siembra— todo lo demás en materia de política pública es terreno vedado.

Las organizaciones de productores en los estados deben de construir sus propios observatorios de políticas públicas que les permitan seguir el ejercicio de los recursos públicos federalizados y poder de esa manera incidir en al menos tres aspectos: a) correcta aplicación del presupuesto; b) orientación del gasto que permita concurrir con otras acciones de gobierno y evitar duplicidades y c) construcción de propuestas que permitan que los recursos respondan a sus necesidades productivas. Este es el gran reto de las organizaciones de productores.

[7] *Op cit*. (2012).
[8] *Op. cit*. (2011).

En este texto se presenta información sobre los recursos de Sagarpa que fueron ejecutados por las entidades federativas durante el periodo 2002-2013. Entre los temas que se tratan destacan: cuánto representan los recursos de concurrencia del total del presupuesto de esta Secretaría; cómo se distribuyen geográficamente; La tendnecia del presupuesto 2002-2013, y cuáles son los programas y componentes federalizados.

fundar
Centro de Análisis e Investigación