

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

## DOCUMENTO DE TRABAJO

Documento N° 233

**Gasto Público para el Desarrollo Rural de México:  
Revisión de programas y propuestas para mejorar su  
impacto**

Autor: Gibrán Ramírez Abarca  
Agosto 2018

## SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

Este documento se enmarca en el trabajo del Grupo Agenda Rural, una iniciativa de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, y fue posible gracias al financiamiento de la Fundación Ford. Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

### Cita

Ramírez, G, 2018. Gasto Público para el Desarrollo Rural de México: Revisión de programas y propuestas para mejorar su impacto, serie documento de trabajo N° 233. Rimisp México.

Rimisp en América Latina [www.rimisp.org](http://www.rimisp.org) | Rimisp in Latin America [www.rimisp.org](http://www.rimisp.org)

**Chile:** Huelén 10 - Piso 6, Providencia - Santiago | (+56 2) 2236 4557

**Colombia:** Calle 75 No 8 - 34 piso 2, Bogotá | +(57 1) 383 7523

**Ecuador:** Pasaje El Jardín N-171 y Av. 6 de Diciembre, Edif. Century Plaza II, Piso 3, Of. 7, Quito | + (593 2) 500 6792

**México:** Tlaxcala 173, Hipódromo, Delegación Cuauhtémoc - C.P. | Ciudad de México - DF | (+52 55) 5096 6592

## DOCUMENTO DE TRABAJO

Documento N° 233

# **Gasto Público para el Desarrollo Rural de México: Revisión de programas y propuestas para mejorar su impacto**

### **Resumen Ejecutivo**

Este estudio examina el gasto público dedicado al fomento productivo agrícola en México. Para el estudio se utiliza el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), que conforme a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), “comprende las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación de empleo y a garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente débiles”. (DOF 2014)

Para el Presupuesto de Egresos de la Federación 2018 (PEF 2018), existen 70 programas y componentes enfocados en mejorar la productividad agrícola y rural<sup>1</sup>. Estos programas y componentes representan el 32.2 por ciento del PEC. Con este grupo de programas se

---

<sup>1</sup> El análisis del PEC incluye los apoyos enfocados en el fomento productivo del sector rural, excluyendo el gasto público en servicios sociales universales; el gasto de fomento productivo no agrícola; y el gasto administrativo para la operación de los programas y entidades vinculadas con los mismos.

## SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

realiza una clasificación de los programas en bienes públicos, mixtos o bienes de club y públicos (siguiendo a López, C., et al., 2017).

Este estudio propone una re-organización profunda de la oferta pública mediante la creación de un fondo único para el fomento productivo del sector rural, que elimine el conjunto de programas de bienes privados, que no tengan impacto, para enfocar estos recursos a un mecanismo que asegure un paquete integral de bienes y servicios de acuerdo a las necesidades identificadas en los planes de desarrollo locales. Por otra parte, se propone que para mejorar la eficiencia y eficacia del PEC requiere que el gobierno mexicano identifique mejor las necesidades productivas del sector rural, para lo que se propone el fortalecimiento y empoderamiento de una serie de actores dentro del territorio, en particular los municipios y la sociedad, para dotarlos de capacidades técnicas, acceso a información y medios jurídicos para su participación en la planificación, la toma de decisiones y en el seguimiento y evaluación del gasto público. Esta es la base para la construcción de “planes de desarrollo estatal y distrital” que puedan impactar las condiciones del sector rural.

**PALABRAS CLAVES:** fomento productivo, fondo único, presupuesto rural, bienes públicos, zonas de alta y muy alta marginación, planes de desarrollo estatal y distrital.

## SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

### Summary

This study examines the public expenditure dedicated to the agricultural productive development in Mexico. For the study, we used the Special Concurrent Program for Sustainable Rural Development (PEC). According to the Law of Sustainable Rural Development (LDRS), PEC "includes public policies aimed at generating and diversifying employment and guaranteeing the rural population welfare and its participation and incorporation into national development, giving priority to areas of high and very high marginalization and to economically and socially weak populations "(DOF 2014). In the Expenditures Budget of the Federation 2018 (PEF 2018) there are 70 programs and components focused on improving agricultural and rural productivity, which represent 32.2% of the PEC. With this group of programs, we made a classification of the programs in public, mixed goods or club and public goods (following López, C., et al., 2017). This study proposes a deep reorganization of the public offer, through the creation of a single fund for the productive development of the rural sector, which eliminates the set of programs of private goods, which have no impact, to focus these resources on a mechanism that ensures an integral package of goods and services according to the needs identified in the local development plans. On the other hand, it is established that improving the efficiency and effectiveness of the PEC requires the Mexican government to better identify the productive needs of the rural sector, for which purpose it is proposed to strengthen and empower a series of actors within the territory, in particular the municipalities and society, to provide them with technical capabilities, access to information and legal means for their participation in planning, decision making and in the monitoring and evaluation of public spending. This is the basis for the construction of "state and district development plans" that may impact the conditions of the rural sector.

**KEYWORDS:** Productive development, single fund, rural budget, public goods, areas of high and very high marginalization, state and district development plans.

# SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

## TABLA DE CONTENIDOS:

<b>1. Mensaje Principal</b> .....	<b>7</b>
<b>2. Gasto Público para el fomento rural en México</b> .....	<b>8</b>
<b>3. Clasificación del Gasto Público para el Fomento Productivo Agrícola</b> .....	<b>11</b>
<b>3.1. Bienes Privados - Pagos Directos</b> .....	<b>12</b>
<b>3.2. Bienes Mixtos o “bienes de club”</b> .....	<b>14</b>
<b>3.3. Bienes Públicos</b> .....	<b>15</b>
<b>4. Principales Problemas de la Política de Fomento del Sector Rural</b> .....	<b>16</b>
<b>4.1. Problemas con el diseño y planeación</b> .....	<b>16</b>
<b>4.2. Falta dar coherencia entre la LDRS y los programas</b> .....	<b>17</b>
<b>4.3. Las estrategias para hacer más eficiente el gasto han fallado: Revisión de la estrategia de “Presupuesto Base Cero”</b> .....	<b>18</b>
4.3.1. Problemas con la oferta de bienes y servicios públicos al sector rural .....	21
4.3.2. Cobertura limitada de programas. ....	21
4.3.3. Falta complementariedad entre los apoyos disponibles. ....	21
4.3.4. Gasto regresivo, en especial los apoyos a bienes privados. ....	22
<b>5. Propuestas para mejorar la coherencia de la Política de Fomento Rural</b> .....	<b>22</b>
<b>5.1. Reorientar el gasto público para atender las prioridades del sector rural</b> .....	<b>22</b>
<b>5.2. Fondo único para integrar los fondos de apoyos y subsidios directos</b> .....	<b>23</b>
<b>5.3. Fortalecimiento del sistema nacional de capacitación y extensionismo del sector</b> .....	<b>24</b>
<b>5.4. Mecanismo de inversión en bienes públicos</b> .....	<b>25</b>
<b>5.5. Uso del enfoque territorial participativo para la identificación de bienes y servicios que requiere el sector rural y como mecanismos de auditoría social</b> .....	<b>26</b>
<b>5.6. Coherencia normativa para la implementación de la reorientación del gasto</b> .....	<b>28</b>
5.6.1. Mejorar los mecanismos de diseño de la política de fomento de desarrollo agrícola y rural .....	28
5.6.2. Implementar mecanismos de evaluación de políticas para garantizar la coherencia de la política .....	29
<b>6. Referencias</b> .....	<b>31</b>

## SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

### 1. MENSAJE PRINCIPAL

El estudio realiza una clasificación del gasto de fomento productivo al sector rural en México. Se encuentra que la mayor parte del gasto de fomento productivo sigue concentrado en bienes privados con un impacto limitado por la falta de otros bienes y servicios públicos para el desarrollo productivo del sector (Berdegú, J. 2015). El presupuesto total destinado a estos programas y componentes que proveen subsidios y apoyos directos representa 54 mil 874 millones de pesos, lo que representa una sexta parte del Programa Especial Concurrente (PEC). Conforme a nuestros cálculos, este monto tiene la capacidad de brindar un apoyo integral de bienes y servicios, que incluya la provisión de insumos, asistencia técnica, infraestructura productiva, entre otros, a por lo menos 2.6 millones de unidades de producción en todo el país, lo que representa la totalidad de las unidades productivas con una extensión de tierra de menos de 5 Hectáreas y que concentran a la población con mayores carencias del sector rural. La re-organización de la oferta pública podría comenzar por fusionar la mayor parte de los programas de bienes privados del PEC en un fondo único para el fomento productivo del sector rural, que tenga por objetivo proveer de un paquete integral de bienes y servicios de acuerdo con las necesidades identificadas en los planes comunitario de los Consejos Distritales para el Desarrollo Rural Sustentable. Asimismo, para dar coherencia a la política rural parte del principio de la creación de arreglos institucionales que garanticen la participación real de la sociedad y los municipios. Para ello, las comisiones municipal y distrital previstas en la LDRS podrían incorporar un “cuarto nivel de gobierno” con capacidad real para participar en la planificación, gestión y evaluación de los “planes de desarrollo”. El “cuarto nivel de gobierno” también podría restaurar la transparencia y el uso eficiente de los recursos públicos, para asegurar que el gasto tenga un impacto en el sector rural.

### 2. GASTO PÚBLICO PARA EL FOMENTO RURAL EN MÉXICO

La política actual para el sector agrícola y rural tiene su origen en la década de los ochenta, en un contexto de apertura del mercado nacional. El gobierno mexicano buscó modernizar el sector mediante un grupo de reformas, entre las que destacan: el desmantelamiento y venta de empresas estatales de almacenamiento y procesamiento de granos; la eliminación de precios de garantía para el apoyo a los productores de cultivos básicos, así como de los insumos agrícolas y a los alimentos. Lo anterior incluyó la desgravación gradual a las importaciones de bienes relevantes para la canasta de consumo, como el maíz, el frijol y leche en polvo; y las reformas al Artículo 27 Constitucional para conceder los derechos individuales a los ejidatarios y la opción de cambio en el sistema de propiedad ejidal. (Yúnez, A. et al. 2017).

La “segunda reforma agraria” (Gordillo, G. et al, 1999) buscó “aumentar la producción y la productividad del campo llevando justicia a la familia de los productores” (DOF, 1994). La integración comercial con América del Norte prometía mayores ventajas comparativas y ganancias para los productores más grandes y los consumidores urbanos. La estrategia preveía también “perdedores”, particularmente los trabajadores rurales sin tierras y los productores de autoconsumo, a los que el gobierno mexicano podía compensar a través de medidas compensatorias y de redistribución (Levy S. y Van Wijnbergen, 1994).

El gobierno diseñó programas compensatorios como los Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), particularmente para la comercialización de cultivos básicos; el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO), con transferencias monetarias directas por hectárea (sin restricciones de producción o precios); y el conjunto de programas que se llamó “Alianza para el Campo”, con el fin de promover la competitividad agrícola en una economía abierta. Para atender los problemas de seguridad social y redistribución, el gobierno mexicano creó un esquema de transferencias condicionadas a hogares rurales en condición de pobreza con el nombre de Progresá, que cambió a Oportunidades en 2001 y a PROSPERA en 2014.

En 2001, para dar una mayor coherencia a la política al campo, se aprobó la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS). La LDRS buscó generar un mecanismo de coordinación para la ejecución de la política rural a través de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS), así como integrar en el Programa Especial



## SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

Concurrente para el Desarrollo Rural (PEC) de un conjunto de programas enfocados al desarrollo del sector rural. La LDRS definió al federalismo y la descentralización como pilares básicos de la gestión pública en materia de desarrollo rural, por lo que “los estados y municipios se consideran como actores clave para la gestión y ejecución del gasto al sector”.

El proceso de reformas y la LDRS dieron como resultado un esfuerzo fiscal importante en el sector rural durante los últimos treinta años. El gasto del conjunto de programas y políticas contenidos en el PEC ha tenido un aumento sostenido entre 2003 y 2014, que representó un crecimiento de cerca de 72 por ciento en términos reales. Esto es, durante el periodo 2003-2016, la tasa de crecimiento promedio anual de 4.6 por ciento a precios constantes (Gráfica 1). Tan solo para el presente ejercicio fiscal (2018), el PEC representa un quinto del gasto total programable de los ramos administrativos en la Cuenta Pública 2016 y 1.7 por ciento del PIB nacional.

El gasto rural está centrado sobre todo en programas para compensar a los productores, ante los subsidios al campo de nuestros socios comerciales, y en algunos “programas productivos” que proveen bienes privados, dejando de lado la inversión en bienes públicos (Oliver y Santillanes, 2008; Scott, 2008) tales como infraestructura productiva, investigación y desarrollo para el sector, servicios públicos de sanidad, entre otros. Asimismo, el gasto de fomento productivo deja de lado actividades no-agrícola, que son cada vez más importantes como fuente de ingreso de las familias rurales, apoyos de inclusión laboral sobre todo para trabajadores que no tienen tierra<sup>2</sup>, e inversión en bienes públicos<sup>3</sup>.

El resultado de la estrategia del crecimiento basado en exportaciones del campo mexicano es bastante mixto. Ya que, si bien es cierto que existe un mayor comercio, particularmente en los últimos diez años, el saldo en la balanza comercial ha sido siempre volátil e impredecible (Ver Gráfica 1). Por otra parte, el gasto del gobierno tampoco ha sido decisivo para tener mejores resultados. En general, “no hay evidencia contundente de que el gasto

---

<sup>2</sup> Estos programas siempre han estado dispersos en un conjunto de programas sin mucha cobertura ni un nivel de gasto importante dentro del gasto del PEC. Además, estos programas se centran en subsidios y bienes privados temporales, que no están acompañados de una visión integral, así como otros bienes mixtos y públicos necesarios para habilitar a los diferentes territorios del país.

<sup>3</sup> En los últimos diez años los programas de tecnificación del riego, extensionismo rural y sanidad e inocuidad agroalimentaria, han representado menos de una tercera parte de lo que se asigna a PROAGRO Cultivos Básicos y Estratégicos y Apoyos a la Comercialización.

## SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

haya redituado”. El rendimiento de cultivos como “granos, oleaginosas y forrajes en zonas irrigadas”, que concentran el gasto público, continúan estancados (Yúnez, 2017). En el caso de la compensación a los productores mediante PROAGRO existe evidencia que no logra compensarlos por los efectos negativos del comercio, ni tampoco por los subsidios del mismo gobierno mexicano a los productores más grandes (Summer y Balagattas, 2007; Dyer, 2007; Yúnez, A. et al.; 2017).

### 3. CLASIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO PARA EL FOMENTO PRODUCTIVO AGRÍCOLA

El desarrollo productivo del sector agrícola requiere de bienes y servicios para el desarrollo productivo<sup>4</sup>, así como el desarrollo del entorno habilitador de los mercados locales, tales como la inversión en infraestructura rural, salud agrícola e innovación, entre otros. Los trabajos empíricos de López y Galinato (2007), Anríquez, G. et al (2016) y López, C., et al. (2017) dan cuenta de la importancia de la inversión en bienes públicos<sup>5</sup>. En particular, López, C. et al. (2017) encuentra evidencia sobre las intervenciones vinculadas con los derechos de propiedad; apoyos para la sanidad e inocuidad de plantas y animales; y sistemas de información, entre los que se pueden incluir del tipo climáticos, financieros, técnicos y regulatorios.

Partiendo de este grupo de bienes y servicios que requiere el desarrollo agrícola, se clasifican el gasto agrícola en bienes públicos, mixtos o bienes de club y públicos<sup>6</sup>. A partir de esta información se clasifican los programas de fomento productivo agrícola del PEC usando las reglas de operación vigentes para el año fiscal de 2018. El ejercicio de clasificación es complejo, en parte porque las categorías no están plenamente definidas por la multiplicidad de apoyos dentro de cada programa. Para atender este problema, se utilizó el nivel de componente como el máximo nivel de desagregación posible, así como el detalle de los conceptos de apoyo que se proveen a los beneficiarios finales de los programas.

El gasto rural total (incluyendo la seguridad social) fue de 334 mil 478 millones de pesos. El gasto del PEC representa un quinto del gasto total programable de los ramos administrativos en el Presupuesto de Egresos y 1.7 por ciento del PIB nacional. El gasto es

---

<sup>4</sup> Berdegue, J. et al. (2015) identifica el desarrollo y fortalecimiento organizacional; servicios de asistencia técnica y capacitación para la innovación productiva; servicios de asistencia técnica y capacitación; acceso a equipos e insumos; acceso a servicios financieros; acceso a infraestructura.

<sup>5</sup> Entre las conclusiones se encuentra que el cambio de la inversión de bienes privados a públicos aumenta el ingreso sectorial per cápita en el largo plazo, sin necesidad de mayores recursos fiscales.

<sup>6</sup> La clasificación considera que “los bienes públicos son (i) no rivales y no excluyentes o (ii) no rivales y no excluyentes”; “los bienes privados son rivales y excluyentes”; y “los bienes mixtos” o club que poseen exclusividad, pero no rivalidad, por lo menos hasta el punto que el consumo alcanza congestión. Estos bienes o servicios en principio tienen “ganancias privadas” pero con “externalidades sociales positivas”.

## SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

ejecutado por 12 Dependencias, 3 entidades, más los gobiernos locales de los Estados y municipios (Tabla 1). Durante el periodo 2003-2016, la tasa de crecimiento promedio anual de 4.6 por ciento a precios constantes (ver Gráfica 2), lo que representa un aumento sostenido y mayor a la tasa de crecimiento de la economía. Si desglosamos por algunas de las categorías más importantes de gasto (ver Gráfica 3)<sup>7</sup>, se observa además que el gasto se mantiene estable hasta 2010 cuando empezó a crecer el gasto social, sobre todo de la vertiente social que incluye el presupuesto de PROSPERA. Asimismo, el gasto administrativo se ha venido adelgazando con el paso del tiempo, lo que podría indicar un esfuerzo por hacer más con menos recursos administrativos.

En el PEC 2018, existen 70 programas y componentes enfocados en mejorar la productividad agrícola y rural. Para el PEF 2018, estos programas y componentes cuentan con un presupuesto de 107 mil 529 millones de pesos, que representa el 32.2 por ciento del presupuesto destinado al PEC. Es decir, una tercera parte del presupuesto anual al sector rural está destinado al fomento de actividades productivas agrícolas, el resto tiene que ver con actividades no agrícolas de fomento, programas de seguridad social y gasto administrativo.

A continuación, se describen los principales hallazgos por tipo de bien:

### **3.1. Bienes Privados - Pagos Directos**

Estos programas y componentes incluyen bienes y servicios rivales y excluyentes, que generalmente son canalizados a individuos o familias bajo algún criterio de focalización. El principal concepto del gasto del PEC son subsidios o bienes privados, que están enfocados sobre todo al sector agrícola. En el PEF 2018, el presupuesto de bienes privados fue de 54 mil 874 millones de pesos, lo que representa 16.4% del presupuesto total del PEC e incluyó 34 programas presupuestarios (Pps, de aquí en adelante) y componentes (Véase Tabla 3). En general, los programas de bienes privados fueron creados para mitigar los efectos adversos de la liberalización comercial sobre los agricultores rurales. Su objetivo, en general, es mejorar el ingreso de los productores, tanto de los productores más grandes como de los productores de autoconsumo y trabajadores sin tierras. Tanto PROAGRO

---

<sup>7</sup> Los tres tipos son los siguientes: gasto de fomento productivo, que incluye las vertientes de competitividad, servicios financieros, medio ambiente, laboral, infraestructura y agraria; el gasto social o acciones para el combate a la pobreza y la seguridad social, que incluye las vertientes educativa, social y salud; y por último el gasto administrativo.

## SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

como Incentivos a la Comercialización fueron diseñados para un apoyo temporal. Sin embargo, han permanecido en el tiempo “debido a intereses privado que crearon, más que al interés público” (Yúnez, A. et al, 2017). Lo anterior puede verse en las manifestaciones y grupos de diálogo que cada año SAGARPA tiene en la época donde se diseña y aprueba el presupuesto de egresos. El impacto de estos programas ha sido limitado, entre otras cosas porque los apoyos directos no se encuentran acompañados de otros componentes necesarios para el desarrollo productivo del sector (Berdegué, J. 2015).

Estos programas generan distorsiones significativas, que tienen un impacto negativo en los consumidores y en el medio ambiente<sup>8</sup>. En el caso de las transferencias de PROAGRO, en lugar de facilitar la transición hacia cultivos y escalas redituables, se observó una permanencia de la producción de maíz en pequeña escala. (Winters y Davis, 2007 y Dyer, G. 2007). La expansión del programa no cumplió con los criterios de elegibilidad por motivos clientelares, incorporando tardíamente superficies que no eran sembradas de cultivos elegibles (Yúnez, A. et. al, 2017). En el caso de Incentivos a la Comercialización, que se diseñó para hacer frente a la competencia de importaciones subsidiadas, los precios de los cultivos apoyados repuntaron hace más de una década (Rozenzweig et al. 2009).

Es importante mencionar también los efectos positivos que tienen estos programas, entre los que destacan: disminuyen las restricciones de liquidez rural<sup>9</sup>; tienen un efecto multiplicador en las inversiones productivos de largo plazo<sup>10</sup>; cuentan con una amplia cobertura, mayor que la de otros programas relacionados con bienes mixtos o públicos<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Klepeis y Vance (2003) señalan que ligar la transferencia al tamaño de la tierra en producción provocó deforestación y deterioro de la fertilidad del suelo.

<sup>9</sup> Este aspecto puede ser debatible ya que los subsidios podrían ser canalizados más bien a mejorar el financiamiento rural: mejorando la regulación existente o los mecanismos para identificar de mejor forma las características de los potenciales prestados de servicios financieros.

<sup>10</sup> De acuerdo con Sadoulet, De Janvry y Davis (2001), el programa PROAGRO (antes PROCAMPO) tiene un efecto multiplicador que oscila entre 1.5 y 2.6, siendo los beneficiarios con predios de mayor tamaño mediano y grande.

<sup>11</sup> PROAGRO; Seguro Catastrófico; PROGAN y Concurrencia, tienen una presencia en más del 50 por ciento de los municipios del país (Gráfica 3 y CIESSAS, 2016)

## SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

### 3.2. Bienes Mixtos o “bienes de club”<sup>12</sup>

En segundo lugar, se encuentran otro tipo de programas que proveen de bienes y servicios donde el beneficiario o un grupo de ellos están parcialmente sujetos a exclusión y el costo de proporcionar el bien o servicio disminuye en proporción del número de beneficiarios, por lo que no son plenamente rivales. Algunos ejemplos de este tipo de bienes y servicios incluyen el extensionismo rural; apoyos para la conservación de suelos, la inversión medio ambiental seleccionada; la formación de capital humano (en educación y salud); las campañas de salud agrícola; entre otros.

Para el PEF 2018, se tienen 21 programas y componentes que proveen bienes mixtos, lo que representa el 9.3% del PEC (31 mil 28 millones de pesos)<sup>13</sup> (ver Tabla 3). Los programas vinculados con adopción de tecnología son diez y son operados en el Ramo de Agricultura (18 Pps) y Educación (3 Pps). Los programas de bienes mixtos, en particular las subcategorías de adopción de tecnología y formación de capital humano, son importantes por su potencial para incrementar la productividad agrícola. No obstante, su participación de apoyos dentro del PEC es bastante baja como resultado de una falta de atención pública y de fallas de mercado presentes<sup>14</sup> que impiden que los productores, sobre todo los de menor tamaño, puedan nuevas tecnologías.

En lo que toca a los programas de adopción de tecnología se tienen 13 programas y componentes con un presupuesto de 10 mil 788 millones de pesos, que representan una tercera parte del presupuesto destinado a bienes mixtos. Todos estos programas son operados por SAGARPA. En lo que toca al componente de desarrollo de capital humano<sup>15</sup>, para el PEF 2018, se encontraron 8 programas con un presupuesto total de 20 mil 239 millones de pesos, que representan 65.2% del gasto total en bienes mixtos del PEC. Estos programas están operados en el Ramo de Educación Pública (3 Pps) y SAGARPA (5 Pps).

---

<sup>12</sup> Se sigue la definición de bienes de club de Ostrom, V. y E. Ostrom (1999).

<sup>13</sup> Se encuentran dos grandes subcategorías: por un lado, los programas y componentes enfocados en la adopción de tecnología, que incluye componentes de adopción de bienes tecnológicos, tales como, la adopción de variedades de plantas o animales mejorados, desarrollo de capacidades y prácticas agronómicas e infraestructura de irrigación.

<sup>14</sup> Tales como inseguridad de la tenencia de la tierra, infraestructura limitada, falta de acceso a insumos por debajo del óptimo, entre otros.

<sup>15</sup> Se sigue la clasificación de “formación de capital humano” como bienes mixtos o semi-públicos de López, C., et al. (2017).

## SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

Dentro de los programas se incluyen los diferentes centros de investigación especializado en el sector agropecuario como son el Colegio de Posgraduados, la Universidad Autónoma de Chapingo, el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), entre otros.

### 3.3. Bienes Públicos

Estos programas proporcionan bienes no rivales y/o no excluyentes, que mitigan el impacto de los mercados inexistentes o de las imperfecciones del mercado, tales como fallas de coordinación, bienes asociativos, recursos de propiedad común<sup>16</sup>. La importancia de la inversión en bienes públicos está bien documentada en el estudio de Anríquez, G. et al. (2016) que realiza un estudio econométrico usando los datos de FAO y del BID sobre la influencia de la composición por bienes privados y públicos para la generación de ingresos netos en América Latina en el periodo 1985-2012. Sus resultados muestran que el gasto público destinado a bienes públicos tiene un efecto positivo y significativo sobre el ingreso rural<sup>17</sup>.

Para el PEF 2018, el presupuesto de bienes públicos fue de 23 mil 652 millones de pesos, lo que representa 7.1% del presupuesto total del PEC (ver Tabla 5). Dentro de esta categoría se incluyeron 17 programas y componentes que son operados en los Ramos de Agricultura (9 Pps), Medio Ambiente y Recursos Naturales (6 Pps), Comunicaciones y Transportes (1 Pp) y Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (1 Pp)<sup>18</sup>. Estos programas están relacionados con derechos de propiedad de la tierra, infraestructura rural, sanidad e inocuidad, acceso a información y conocimiento e innovación.

Los programas y componentes relacionados con los derechos de propiedad de la tierra incluyen las actividades para la solución de conflictos agrarios, así como los trabajos para la regularización y registro de actos jurídicos agrarios.

---

<sup>16</sup> Algunos ejemplos incluyen infraestructura rural, sistemas de información; sanidad y control; derechos de propiedad; entre otros.

<sup>17</sup> En general, los resultados de este análisis son consistentes con otros estudios para la India (Fan. S. et al., 1999) y China (Fan. S. et al., 2002), que encuentran que el gasto en carreteras rurales y en investigación agrícola tiene efectos importantes para la generación de ingreso y en la reducción del nivel de pobreza de la población rural.

<sup>18</sup> Con fines de su análisis se crearon las siguientes subcategorías: Acceso a Información; Conocimiento e Innovación; Infraestructura Rural; Sanidad e Inocuidad; y Titulación de Tierras.

## SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

Los programas relacionados con infraestructura rural incluyen los componentes de caminos rurales e infraestructura rural que da atención a la población; los proyectos de infraestructura hidroagrícola, hidráulica y un programa de perforación y pozos agrícolas. El presupuesto destinado fue de 12 mil 128 millones de pesos, lo que representa la mitad del presupuesto del gasto total de bienes públicos del PEC. Sin embargo, cuando se le compara con el monto total del PEC, esto solamente representa menos del 3.6 por ciento. Los programas de infraestructura rural son operados por los Ramos de Comunicaciones y Transportes y Medio Ambiente y Recursos Naturales. Por último, es importante mencionar que el componente de tecnificación de riego de SAGARPA tiene una presencia en 491 municipios del país, lo que representa el 20 por ciento del total.

Otro tipo de programas de bienes públicos que son importante mencionar son los de sanidad e inocuidad que incluyen, entre otros, programas de salud de plantas y animales; y programas de inspección y vigilancia epidemiológicas y fitozoosanitarias. El presupuesto destinado fue de 4 mil 891 millones de pesos, lo que representa más de una quinta parte del presupuesto del gasto total de bienes públicos del PEC. Los programas son todos operados por SAGARPA e incluyen los institutos como el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA), entre otros.

#### **4. PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA POLÍTICA DE FOMENTO DEL SECTOR RURAL**

##### **4.1. Problemas con el diseño y planeación**

De la revisión de la evolución de los programas del PEC, se encuentran malos resultados de las políticas de fomento que impulsa el gobierno federal en el sector rural: el crecimiento del sector continúa siendo bajo y existe una persistencia de pobreza alimentaria. Parte de lo que explica estos resultados son los arreglos institucionales, que contempla la LDRS, que no favorecen el diseño y coherencia de una estrategia eficiente y eficaz para el sector rural. El resultado es que “en la práctica”, la implementación de la LDRS se traduce en la acción individual y descoordinada de dependencias y entidades, sin mayor uso de las ventajas que podían traer las sinergias presupuestarias y de los equipos operativos en campo. A continuación, se detallan los principales problemas con el diseño y la planeación de la política rural:



## SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

### 4.2. Falta dar coherencia entre la LDRS y los programas

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) introdujo cambios importantes en la forma de conceptualizar y abordar los problemas del sector rural. La LDRS puso un énfasis en la coordinación y concurrencia de los programas y políticas del gobierno federal. La LDRS estableció la creación de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (Comisión Intersecretarial). La Comisión es presidida por SAGARPA e integrada por otras ocho Dependencias y entidades (Art. 17 de la LDRS)<sup>19</sup>. La Comisión Intersecretarial contiene un gran número de actores involucradas, que incluyen 12 Dependencias, 3 entidades y gobiernos locales, cada una con sus propias reglas de operación, es decir con objetivos, criterios de priorización y beneficiarios diferentes.

A más de quince años de la promulgación de la LDRS, los resultados, en términos de la operación de los programas vinculados con el fomento del sector rural, son una baja coordinación y concurrencia. La causa parece encontrarse en la falta de atribuciones de SAGARPA como presidente de la Comisión Intersecretarial, en particular para iniciar alguna controversia en términos de la alineación de los objetivos y prioridades presupuestarias de los programas presupuestarios que participan en el PEC. Por otra parte, la Secretaría de Hacienda tampoco ha apoyado el trabajo de SAGARPA, a pesar de contar con atribuciones para verificar que el objetivo de la LDRS esté reflejado en la planeación y operación de los programas del PEC, en particular en algunos procesos claves para la planeación y operación del gasto público<sup>20</sup>. Por lo anterior, en la práctica, SAGARPA se encuentra compartimentalizada institucionalmente para generar una estrategia coherente que implemente la LDRS.

Existe evidencia que indica que el uso de comisiones presididas por una Dependencia con responsabilidades sectoriales y que tienen por objetivo atender problemas multisectoriales tienen dificultades para definir una estrategia e implementación congruentes. Este parece ser el caso actual de la LDRS que, como se mencionó, otorgó a la SAGARPA la dirección

---

<sup>19</sup> Incluyen a Hacienda y Crédito Público, Economía, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Desarrollo Social, Reforma agraria, Comunicaciones y Transportes, Educación Pública y la de Salud.

<sup>20</sup> Algunos de estos procesos incluyen la aprobación de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo, en particular de los programas sectoriales; la verificación de la alineación programática con los objetivos de la LDRS del conjunto de programas relevantes para el sector rural; la verificación de la congruencia entre los objetivos de la planeación y las reglas de operación de los programas presupuestarios, entre otros procesos relevantes.

## SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

de la política de desarrollo rural. SAGARPA busca cumplir con sus objetivos sectoriales y en esa medida es percibido por los otros miembros de la Comisión, lo que resta credibilidad de un objetivo común. Más, cuando la estrategia implícita de la SAGARPA en la “modernización del campo” ha sido “depender del comercio exterior como motor del crecimiento sectorial”, apuntalando sobre todo “la producción empresarial” y promoviendo una balanza de pagos positivos para México (Yúnez. A. et al. 2017). Lo anterior, deja de lado, algunas regiones y a los productores más pequeños del país que enfrentan problemas vinculados con la exclusión, la falta de acceso a bienes públicos, entre otros.

### **4.3. Las estrategias para hacer más eficiente el gasto han fallado: Revisión de la estrategia de “Presupuesto Base Cero”**

Por otra parte, el PEC tiene duplicidades de programas y componentes. Por ejemplo, existen programas que buscan promover la productividad de las unidades económicas del sector rural en por lo menos cinco ramos administrativos, lo que a su vez involucra a cuatro Dependencias y más de cinco entidades que van desde la Secretaría de Agricultura (SAGARPA), la Secretaría de Economía (SE), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Banca de Desarrollo y el Instituto Nacional del Emprendedor.

Han existido diferentes esfuerzos por resolver este problema. La administración de Calderón buscó “mejorar la rendición de cuentas” y evitar “posibles duplicidades y contraposición entre programas de los tres órdenes de gobierno”. En 2011, se realizó una reestructuración del sector rural, que implicó, entre otras cosas, una disminución del presupuesto del Ramo de Agricultura por primera vez desde que se introdujo el PEC. Con la administración de Peña Nieto se buscó inicialmente revertir esta tendencia: la Reforma del Campo buscaba “detonar la productividad del campo” y aumentar el presupuesto al campo. Sin embargo, la caída en el precio el barril del petróleo de la exportación mexicana desde mediados de 2014, provocó una caída significativa en los ingresos públicos y, con ello, la capacidad del gasto público.

El nuevo escenario presupuestal obligó a que el gobierno federal realizara un ajuste al gasto público, que incluyó, entre otras cosas, el enfoque de “Presupuesto Base Cero”<sup>21</sup>. Con estos

---

<sup>21</sup> Este enfoque es una metodología de planeación y gestión hacendaria que busca evaluar la racionalidad del gasto, en particular para verificar objetivos esperados y resultados obtenidos, destacando las posibles duplicidades.

## SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

principios, para el Presupuesto de Egreso de la Federación de 2016, la Secretaría de Hacienda desarrolló un ejercicio para “asignar, de mejor manera, los recursos (...)”; “fortalecer la eficacia y eficiencia” y “priorizar los apoyos a programas sociales y productivos”.

Este ejercicio incluyó un análisis de la totalidad de programas presupuestarios del gobierno federal (818 Pps) y evaluó las “complementariedades, similitudes y/o duplicidades en los objetivos y alcances”. Lo anterior dio como resultado que 213 programas públicos de los Ramos Administrativos y Entidades de Control del Estado sufrieran algún cambio en la Estructura Programática que fue presentada al Congreso. Estos cambios implicaron que “261 programas presupuestarios se fusionaron en 99 programas”; “se re-sectorizaron 7 programas”; “se eliminaron 56 programas”, y “se crearon 4 nuevos programas presupuestarios” (SHCP, 2016). Es decir, los cambios propuestos por la estrategia de “Presupuesto Base Cero” del gobierno federal tuvo como principal resultado la fusión de programas o reacomodo de programas o componentes más que una eliminación o consolidación efectiva, en el caso de que no tuvieran el impacto esperado o hubiera duplicidades con otros programas o componentes.

En el caso de los programas vinculados al PEC, la reestructuración programática implicó que los programas importantes, por su peso dentro del monto total del PEC, pasaran a convertirse en componentes de un programa “paraguas”. Sin embargo, estos programas o componente no sufrieron cambios sustanciales en sus reglas de operación ni en el gasto administrativo asociado. Un ejemplo que da cuenta de los problemas que tuvo esta estrategia es el caso del Programa de Apoyos a Pequeños Productores. Este programa fue anunciado por el jefe del Ejecutivo en su Segundo Informe de Gobierno para “atender el desequilibrio regional, disparidades de niveles de producción y bienestar de la población rural”. Un aspecto novedoso es que incorporaría “una ventanilla única de atención, para hacer más eficiente la operación y oportunidad de los incentivos a los proyectos”. En la práctica el nuevo programa solamente fusionó un conjunto de programas heredados desde principios de la década pasada, que incluyó el Programa de Incentivos para Productores de Maíz y Frijol (PIMAF), el FAPPA, el PROMETE; el componente de Desarrollo de Capacidades y Extensionismo Rural; y el componente de Arráigate<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> La definición de población objetivo era diferente para cada uno de los componentes del Programa. Faltaba coherencia entre la definición inicial de la regla de operación y cada uno de los componentes. Asimismo, ninguno

## SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

Por otra parte, la estrategia de “Presupuesto Base Cero” tuvo externalidades negativas, entre las que destaca el costo de oportunidad de “volver a iniciar la escalara de evaluaciones”. Los nuevos programas<sup>23</sup>, que se crearon como resultado de la estrategia de “Presupuesto Base Cero”, tuvieron evaluaciones de diseño<sup>24</sup> dentro del Programa Anual de Evaluación, tal como está previsto en los lineamientos de evaluación de CONEVAL. Sin embargo, en su mayor parte, los programas no eran realmente nuevos sino más bien la suma de componentes y programas, que muchos de ellos ya contaban con evaluaciones recientes de diseño y de otros tipos<sup>25</sup>. Existió un costo de oportunidad de hacer estas evaluaciones, que como se explicó “se duplicaron esfuerzos” y concluyeron que: que los nuevos programas no eran coherentes y que simplemente fusionaron más que re-pensaron la lógica del gasto público. Este problema podría evitarse en el futuro estableciendo criterios específicos que justifiquen algún cambio en las reglas de operación de los programas.

Por otra parte, otro problema derivado del proceso anterior fue la pérdida de parte de la memoria de los programas y componentes que se fusionaron o desaparecieron, particularmente de la información de padrones, así como la información sobre la evolución de indicadores de los beneficiarios. Si el resultado final, como se mencionó anteriormente, fue que no se modificó ni su diseño ni operación, en su mayor parte, no se entiende por qué no se realizaron previsiones para dar continuidad a esta información. Este fue el caso del programa de “Joven Emprendedor y Fondo de Tierras”<sup>26</sup> que pasó a formar parte del Programa de Apoyos a Pequeños Productores con el nombre de “Arráigate Joven - Impulso Emprendedor”. Este programa sufrió diferentes modificaciones operativas, que incluyeron

---

de los componentes tenía alguna previsión para garantizar que se articularan con programas de SAGARPA u otras dependencias y entidades, lo que contradecía el objetivo de “hacer más eficiente el gasto”.

<sup>23</sup> Es importante mencionar que la fusión de programas y componentes dentro de nuevos programas “paraguas” no tuvo cambios reales ni en la forma en que venían operando ni en los equipos operativos o administrativos.

<sup>24</sup> Estas son las evaluaciones para “los programas de nueva creación”, que permite evaluar “la lógica interna de los programas”, así como “si su esquema actual contribuye a la solución del problema para el cual fue creado” (CONEVAL)

<sup>25</sup> Un ejemplo de lo anterior se encuentra con varios de los programas del Ramo de Agricultura que han tenido cambios importantes en sus reglas de operación cada año desde la incorporación de la estrategia de “Presupuesto Base Cero”.

<sup>26</sup> Este programa incluye en algunos años el “fondo de tierras” (2008-2013). Para otros periodos, entre los que se encuentra 2007, 2014-2015, este programa cambió al programa joven emprendedor rural y fondo de tierras. Después se integró como un componente con el nombre.

## SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

el pasar del Ramo de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano al de Agricultura, entre otros, que no permitieron dar continuidad al seguimiento de indicadores y “memoria histórica” que el programa desarrolló desde hace más de una década.

### **4.3.1. Problemas con la oferta de bienes y servicios públicos al sector rural**

La mala operación de la oferta de programas públicos es otra de las razones de los malos resultados en el sector rural. Los problemas de operación están relacionados con baja cobertura, poca complementariedad con los diferentes apoyos disponibles, un gasto enfocado sobre todo en los productores más grandes de corte empresarial, entre otros. A continuación, se enumera en mayor detalle los principales hallazgos encontrados en la revisión de los datos disponibles y otros estudios:

### **4.3.2. Cobertura limitada de programas.**

La mayor parte de los beneficiarios de programas del PEC recibe a lo más un solo tipo de apoyo, lo anterior es el resultado de la baja cobertura de los programas. Al respecto se encontró que los únicos programas con presencia en más del 50 por ciento de los municipios del país son el PROAGRO Productivo; el Seguro Catastrófico, PROGAN y el Programa de Concurrencia con las entidades federativas. Por su parte, con los datos de la EnChor 2013, se tiene que la mayor parte de los programas productivos tienen una cobertura menor al 10 por ciento de los municipios.

### **4.3.3. Falta complementariedad entre los apoyos disponibles.**

Del estudio de las reglas de operación de los programas del PEC se observó que en la mayor parte no está prevista la articulación de subsidios con los servicios de capacitación o extensionismo, así como con bienes públicos que permitan el acceso a mercados, solamente por brindar algunos ejemplos. Lo anterior, contrasta con la revisión de las mejores prácticas y la evidencia empírica que menciona la necesidad de contar con un grupo articulado de bienes privados, mixtos y públicos para que la inversión pública tenga

## SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

un efecto positivo en generar mejores condiciones de vida para la población del sector rural<sup>27</sup>.

### **4.3.4. Gasto regresivo, en especial los apoyos a bienes privados.**

Los programas de bienes privados están concentrados en los productores de mayor tamaño y en las zonas del país dedicadas a una agricultura para la exportación (Scott et al. 2009, Robles, H. 2013). Existe una alta concentración de los subsidios en productores de mayor escala, vinculados con la comercialización y con mayor acceso a insumos productivos, financiamiento y tecnología. Las evaluaciones de desempeño (2009 y 2010) muestran que “los apoyos tienden a apoyar a productores que no lo requieren”, lo que tiene un impacto negativo en la productividad ya que “el productor tiende a utilizar más insumos de los que aplica normalmente” (Robles H, 2017). Para el caso del Programa de Incentivos a la Comercialización, el decil de productores con una menor extensión de predios “recibe la décima parte de un uno por ciento, y fracciones igualmente insignificantes de los otros programas” (el PROAGRO y Programa de Desarrollo Rural). Por su parte, el decil de productores más grande recibe cerca de “80 por ciento del apoyo de Ingreso Objetivo” (Banco Mundial, 2009 y Scott, 2009). Los programas de desarrollo rural también favorecen a los agricultores de mayor tamaño.

## **5. PROPUESTAS PARA MEJORAR LA COHERENCIA DE LA POLÍTICA DE FOMENTO RURAL**

### **5.1. Reorientar el gasto público para atender las prioridades del sector rural**

El esquema de planeación y gestión de territorios rurales con participación ciudadana propuesto podría brindar como resultado un conjunto de necesidades, que pueden ser resumidos como bienes y servicios privados y públicos. Lo anterior requiere cambios en la asignación actual del gasto al sector y en la forma de operar de los programas del PEC. La propuesta se divide en tres partes: primero, se propone la conformación de un fondo único para integrar los fondos de apoyos y subsidios directos para el fomento productivo agrícola y no agrícola; se presenta un plan para fortalecer el sistema nacional de capacitación y

---

<sup>27</sup> Una propuesta para mejorar el PEC debe incluir la provisión de “innovación tecnológica”; “servicios de asistencia técnica y asociativa”; “asociatividad económica”; “acceso a mercados”; “financiamiento de capital de trabajo e inversiones”; “conservación y manejo de recursos naturales”; en algunos casos, “inversión en infraestructura” (Berdegue, J. et. al, 2015).

## SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

extensionismo del sector agrícola y no-agrícola; y finalmente se presenta un mecanismo de inversión en bienes públicos.

### **5.2. Fondo único para integrar los fondos de apoyos y subsidios directos**

Como se comentaba en la discusión del presupuesto, el PEC tiene 34 programas y componentes que proveen subsidios y apoyos directos para el fomento de actividades agrícolas y no agrícolas. En conjunto, el gasto de estos programas es de 54 mil 874 millones de pesos, lo que representa una sexta parte del PEC. Este monto se ha mantenido constante desde la introducción del PEC. De acuerdo con las evaluaciones de CONEVAL y la literatura empírica revisada anteriormente, muchos de estos programas presupuestarios no tienen un impacto en mejora la productividad del sector rural e, incluso en algunos casos, generan efectos negativos que “no permiten la reconversión a cultivos más rentables” o “mantienen elevado el precio de productos de la canasta básica”. Su permanencia en el tiempo se explica en su mayor parte por los intereses privados y su capacidad de incidencia política dentro de las diferentes administraciones federales.

La re-organización de la oferta pública podría comenzar por fusionar la mayor parte de los programas de bienes privados del PEC en un fondo único para el fomento productivo del sector rural (fondo único), que tenga por objetivo proveer de un paquete integral de bienes y servicios de acuerdo con las necesidades identificadas en los planes comunitario de los Consejos Distritales para el Desarrollo Rural Sustentable<sup>28</sup>. El presupuesto actual destinado a bienes privados tiene la capacidad de brindar un apoyo integral de bienes y servicios, que incluya la provisión de insumos, asistencia técnica, infraestructura productiva, entre otros, a por lo menos 2.6 millones de unidades de producción en todo el país<sup>29</sup>. Lo anterior representa aproximadamente la misma cantidad de unidades de producción con actividad

---

<sup>28</sup> Las ventajas que presenta este fondo único son: (i) Diseños flexibles que se pueden adecuar a las diferentes realidades y necesidades particulares de las comunidades y sus familias; (ii) un programa con componentes coordinados, suficientes y complementarios entre sí, que se mantengan en el tiempo con presupuestos multianuales y que busquen la generación de proyectos productivos rentables y escalables; (iii) cobertura más amplia de apoyos a nivel nacional, ya que su cobertura es en promedio de menos del diez por ciento del total de municipios; (iv) a nivel central se deberán desarrollar las capacidades de vigilancia y auditoría de los procesos, en particular de los costos promedios de los contratos públicos, monitoreo de resultados y evaluación.

<sup>29</sup> La estimación contempla la estimación del tipo de cambio de 18.1 pesos por dólar, que contempla los Criterios Generales de Política Económica 2018. Asimismo, el costo promedio de un paquete integral productivo provisto por el sector público es de 1,000 dólares. Este promedio se toma de programas similares en América Latina.



## SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

agropecuaria y forestal con una extensión de tierra de menos de cinco hectáreas o cerca del sesenta y cinco por ciento del total (ver Tabla 8).

El fondo único podría estar operado por SAGARPA, que cuenta con la experiencia del sector y ha sido la encargada de la puesta en marcha de la LDRS. Este fondo único para el fomento rural podría operar a través de un fideicomiso público para la distribución de recursos, similar al empleado por el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA) o el Componente de Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua (COUSSA), que sea constituido entre el gobierno federal, estatal, municipal, los Consejos Distritales previstos en la LDRS y la sociedad. Por su parte, los Consejos Distritales podrían celebrar concursos públicos con prestadores de bienes y servicios para atender sus necesidades específicas de fomento productivo.

### **5.3. Fortalecimiento del sistema nacional de capacitación y extensionismo del sector**

Otro aspecto importante es que se continúe fortaleciendo el Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral, en particular del Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural (INCA Rural). Desde su instalación en 2003, el Sistema ha hecho trabajo de capacitación a nivel municipal con los Consejos Estatales, Distritales y Municipales previstos en las LDRS. A nivel nacional, el Sistema tiene actividades de apoyo de capacitación y extensionismo en 992 municipios (CIESAS, 2016). Por otra parte, como se adelantaba en la propuesta anterior, se sugiere que se retome la experiencia de cinco programas destacables, que cuentan con metodologías probadas para la formación de proyectos productivos; una alta calidad de la asistencia técnica y con una buena experiencia de proyectos productivos escalables, y que serán retomados en la propuesta siguiente de formación de un sistema nacional de capacitación y extensionismo. Estos programas son el Programa de Fomento a la Economía Social (PFES), el Programa de Mejoramiento de la Producción y Productividad Indígena (PMPPI), el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA), el Programa de Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional (MASAGRO) y el Corredor Biológico Mesoamericano Mexicano (CBMM). Por otra parte, los equipos técnicos con amplia experiencia, calidad en su labor y compromiso social, podrían servir para la formación de nuevos cuadros dentro del Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral. Lo anterior es un proceso que ya se viene dando en algunos casos. Por ejemplo, el caso de MASAGRO que genera una certificación de los técnicos, o del PESA que ha desarrollado un diplomado para formar



## SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

a sus promotores. Esta es la base sobre la que puede construirse un sistema que provea de capacitación y extensionismo a la población del sector rural.

### **5.4. Mecanismo de inversión en bienes públicos**

El tercer elemento es asegurar la provisión de bienes públicos, que permitan el acceso a mercados y mejoren el entorno habilitador productivo. Como habíamos mencionado anteriormente, el monto total de bienes públicos para el PEF es de 23 mil 652 millones de pesos, lo que representa 7 por ciento del presupuesto total del PEC. Es importante destacar que solamente el gasto en infraestructura rural incluye más de 12 mil 948 millones de pesos, que pueden ser priorizados para la renovación y creación de nueva infraestructura que permita la conexión de localidades con ciudades intermedias. Por otra parte, también podrían incluirse las aportaciones federales para entidades federativas y municipios, en particular el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISM) – Ramo 33 de Aportaciones Federales para Entidades y Municipios, que cuentan con 64 mil 521 millones de pesos, que representa 19.3 por ciento del PEC.

Estos recursos pueden complementar el fondo único propuesto y atender las necesidades identificadas de inversión en infraestructura (como sistemas de riego tecnificado, acopio y bodegajes, maquinaria agrícola colectiva, entre otros) para fortalecer el entorno habilitador de los mercados locales con las ciudades intermedias inmediatas. Es importante que la inversión en bienes públicos parta de los planes de desarrollo comunitario y, en particular, de una decisión colectiva sobre qué tipo de actividades productivas son mejores para las comunidades y qué tipo de actividades privadas e inversiones públicas se requieren para desarrollar estas actividades.

La alienación de los fondos de bienes privados y públicos requiere de una participación más activa de los tres niveles de gobierno, que parta de las necesidades identificadas y acordadas conjuntamente en los planes de desarrollo regional. Asimismo, el gobierno federal deberá acompañar este proceso mediante el cambio normativo de estos fondos y programas para que prioricen zonas rezagadas, usando algún criterio como el de marginación, así como otros criterios que ayuden a canalizar mayores recursos de forma estratégica a las regiones con mayor rezago del país.

### **5.5. Uso del enfoque territorial participativo para la identificación de bienes y servicios que requiere el sector rural y como mecanismos de auditoría social**

La visión de la LDRS es generar una estrategia para la política rural entre los diferentes niveles de gobierno y la sociedad. Para ello, la LDRS prevé instancias de participación entre los gobiernos y la sociedad, tales como los Consejos Municipal, Distrital, Estatal y el Consejo Mexicano. No obstante, en la práctica, los diferentes Consejos previstos en la LDRS, en los que SAGARPA ha invertido recursos y tiempo para constituirlos, no cuentan con un verdadero poder de decisión para la asignación de los programas públicos ni con los recursos para implementar una estrategia de desarrollo local (OCDE, 2007). Los Consejos carecen de la capacidad técnica y metodologías para contar con planeación, gestión y evaluación de los “planes de desarrollo estatal y distrital” previstos en la LDRS. Además, en algunos casos, no está bien definida la participación de la sociedad, más allá de “escuchar sus problemas e inquietudes”<sup>30</sup>.

Este estudio propone que un primer paso para dar coherencia a la política rural parte del principio de la creación de arreglos institucionales que garanticen la participación real de la sociedad y de los municipios. La descentralización no debe limitarse a la transferencia de recursos públicos a los Distritos o los gobiernos locales sino incluir la construcción, fortalecimiento y empoderamiento de una serie de actores dentro del territorio<sup>31</sup>. La gobernanza participativa es la clave para una implementación más efectiva de la política al sector rural. El objetivo final es brindarles por un lado de las capacidades técnicas necesarias y el acceso a información oportuna, así como de los medios jurídicos para su participación en la planificación, toma de decisiones<sup>32</sup> y medios para auditar el gasto al sector rural. El empoderamiento de la sociedad, en particular de los grupos más rezagados y excluidos de la sociedad rural, también debe informar sobre sus derechos para que puedan participar e influir en los procesos de toma de decisión de cualquier plan de

---

<sup>30</sup> Lo anterior no quiere decir que no se tomen decisiones importantes, en algunos casos es este el espacio donde se dan las modificaciones en los padrones de algunos programas de subsidios, sino que no están siendo usados para lo que busca la LDRS.

<sup>31</sup> Estos arreglos pueden traducirse en cambios en los reglamentos de funcionamiento de los Consejos previstos en la LDRS para incluir la formación de capacidades y toma de decisión de sociedad y actores municipales.

<sup>32</sup> En particular de la definición de los “planes de desarrollo estatal y distrital” previstos en la LDRS.

## SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

desarrollo local. La gobernanza colaborativa y el empoderamiento de la sociedad son los dos eslabones que permiten conocer mejor las necesidades del sector rural y mejorar la política de fomento rural.

La sugerencia de incluir a la sociedad en la formación de una estrategia coherente para el sector rural está basada en las experiencias exitosas de los procesos de paz de Guatemala y Colombia, así como en la experiencia internacional de auditorías sociales de India (Vij, N. 2009). En estos casos, la inclusión de un “cuarto nivel de gobierno”<sup>33</sup> parecer explicar el desarrollo de políticas más oportunas las necesidades particulares de los territorios rezagados, así como el apoyo y consensos público de estos “planes de desarrollo”. Como menciona Treminio R. (2009), en el caso de Guatemala, la gestión de la política rural se fortaleció “con la participación activa de los líderes de organizaciones sociales”, así como de “convergencia y articulación de los programas públicos”. En el caso de Colombia, los PDET se han fortalecido por los procesos de diálogo en las “asambleas comunitarias”, donde participan organizaciones y ciudadanos desde un nivel local.

La planificación y gestión de territorios rurales se podría desarrollar en varias etapas e incorporar métodos y herramientas que dependen de las condiciones particulares del territorio, las capacidades institucionales y las mismas condiciones de la sociedad. Siguiendo los ejemplos anteriores, una vía para mejorar la construcción de los “planes de desarrollo” de la LDRS es la integración de un “cuarto nivel de gobierno”, complementarios a los Consejos distritales y municipales. Al respecto, se podría contar con un mecanismo de participación que incluya ciudadanos interesados, así como organizaciones sociales, civiles, campesinas, gremiales, asociaciones de productores, así como grupos étnicos y todos aquellos actores locales que deseen participar. Este esquema de partir de la demanda real de la población es un rompimiento con la forma en que se asignan los recursos del PEC: donde los productores o las familias individuales o pequeños grupos de familias o personas atienden a una ventanilla para solicitar apoyos, que no necesariamente se corresponden con lo que necesitan. Lo anterior requiere un cambio en la operación y asignación de parte de los recursos del PEC, mismas que se exponen en las siguientes secciones.

---

<sup>33</sup> Este concepto surge de las iniciativas de Carlos Tello Macías y Raúl Olmedo (1999) para la creación de un cuarto nivel gobierno, que dote a la comunidad de la capacidad técnica y jurídica para tomar decisiones.

## SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

Por otra parte, es necesario transparentar el gasto público y permitir que las auditorías sociales tengan acceso a información oportuna sobre los apoyos, inversiones públicas y planes comunitarios que se vayan generando como parte del proceso participativo para el diseño e implementación de los planes de desarrollo. La información generada en los Consejos municipales y distritales podría hacerse pública a través de mecanismos digitales o de solicitudes de información al amparo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Esto permitirá a cualquier ciudadano acceder a la información de los programas y pagos realizados, para garantizar que las Dependencias y entidades están cumpliendo en tiempo y forma con sus obligaciones públicas, así como iniciar controversias en caso de retrasos o discrepancias.

### **5.6. Coherencia normativa para la implementación de la reorientación del gasto**

#### ***5.6.1. Mejorar los mecanismos de diseño de la política de fomento de desarrollo agrícola y rural***

Un punto de partida es reconocer que a pesar de que la Comisión Intersecretarial tiene atribuciones limitadas. Lo anterior explica porque no existe una política de fomento al sector rural coherente en su objetivo y programas públicos. En el proceso de planeación nacional, las Dependencias y entidades encargadas de la elaboración de planes sectoriales no tienen que verificar la congruencia en sus objetivos y prioridades entre sí, lo que produce diferentes ángulos para abordar los temas rurales dentro de los programas sectoriales<sup>34</sup>. Lo anterior es importante porque los programas presupuestarios y políticas públicas tienen que alinear el objetivo de sus reglas de operación, en su caso, y sus indicadores de desempeño a sus programas sectoriales. El camino para atender este problema es que al inicio de la administración se realice un programa especial para el fomento productivo, además de los planes sectoriales que las Dependencias y entidades realizan, que detalle las prioridades y guíe las políticas públicas.

---

<sup>34</sup> Por ejemplo, los programas del ramo de agricultura tienen por objetivo “mejorar la productividad agrícola” mientras que los programas de desarrollo social buscan “mejorar el ingreso” como vía para salir de la pobreza.

## SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

La Comisión también podría contar con otras atribuciones, tales como la capacidad de incidir en las prioridades de gasto de programas y fondos, así como la posibilidad de contribuir en la elaboración del presupuesto anual de egresos. Lo anterior podría ser logrado si se le dota de la capacidad de dar seguimiento y comprobación de políticas, en particular del objetivo de la LDRS y del programa especial propuesto<sup>35</sup>. La Comisión podría conformar una unidad con funciones de Secretaría Técnica conformada por miembros que tengan actualmente atribuciones para ese seguimiento, tal como la Secretaria de Hacienda; la Secretaría de la o la misma Oficina de la Presidencia<sup>36</sup>.

### ***5.6.2. Implementar mecanismos de evaluación de políticas para garantizar la coherencia de la política***

La coherencia en la planeación y operación de la política al sector rural requiere de medios que aseguren que la LDRS y del programa especial propuesto estén reflejados en los objetivos, acciones e indicadores de los programas sectoriales de las dependencias y entidades; así como la alineación programática, reglas de operación e indicadores de desempeño. Esta verificación también debería quedar reflejada en la alineación programática que hacen los programas y políticas públicas, así como en los documentos normativos y Matrices de Indicadores de Desempeño u otros indicadores de desempeño de los programas vinculados con el programa especial y con el PEC.

Al respecto, conforme a la Ley de Planeación y la LFRH, corresponde a la Secretaria de Hacienda orientar y “coordinar la planeación, programación, presupuestación, ejercicio y evaluación del gasto”. Por ello, Hacienda podría fungir como una Secretaria Técnica de la

---

<sup>35</sup> Siguiendo el ejemplo del caso del gobierno de Canadá (OCDE, 2007) se podría generar una pequeña unidad encargada de facilitar la coherencia entre políticas al sector rural.

<sup>36</sup> El objetivo de esta Secretaría Técnica sería dar seguimiento a los acuerdos de la Comisión Intersecretarial, así como aconsejar al presidente de la República como miembro honorario a cargo de la misma sobre la coherencia de nuevas propuestas de política. Esta Secretaría Técnica podría estar acompañada de una red de investigación para debatir nuevas políticas y estudios, que apoyen con elementos técnicos para la toma de decisiones y el proceso de políticas dirigidas al sector rural.

## SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

Comisión Intersecretarial que dé seguimiento a los acuerdos sobre planeación y mejoras en la alineación de los programas públicos que se tomen en la Comisión Intersecretarial<sup>37</sup>. Por otro lado, conforme a lo dispuesto por el Artículo 77 de la LFPRH, la misma Secretaría de Hacienda, a través de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto A y B, revisa cada año la “suficiencia presupuestaria” de las reglas de operación y lineamientos de los programas públicos. Aprovechando la experiencia en la operación y manejo presupuestario de Hacienda, se sugiere incorporar algunos procesos que busquen la coherencia con la LDRS y de los acuerdos de la Comisión Intersecretarial, así como entre los objetivos y políticas que tengan las diferentes Dependencias y entidades involucradas en el sector rural. Las Dependencias y entidades tienen buenos incentivos para atender las recomendaciones que se les realicen, ya que sin la aprobación de la suficiencia presupuestario no se pueden publicar las reglas de operación o lineamientos con los que operan los programas.

---

<sup>37</sup> Se podría emitir al inicio de la administración en los Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo una guía que defina los programas vinculados con la LDRS y el PEC, así como los cambios que se esperan a nivel de los objetivos e indicadores la alineación programática, reglas de operación e indicadores de desempeño de los programas.

### 6. REFERENCIAS

- Anríquez, G., Foster, W., Ortega, J., Falconi, C., & de Salvo, C. (2016). Public Expenditures and the Performance of Latin American and Caribbean. IDB Working Paper No. IDB-WP-722. InterAmerican Development Bank, Washington DC.
- Banco Mundial (2007) A Study of Rural Poverty in Mexico, The World Bank Report No. 32867MX, Washington, DC.
- Baquero, S., Rocha, F. S., J. Ortega, J. (2006). Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina y el Caribe: El papel del gasto público (No. E10-1451). FAO, Santiago (Chile).
- Berdegué, J., A. Franco, G. Gordillo, G. Robles, H. Scott, J. Soloaga, I. Toledo, C. y Yúnez-Naude, A. (2015) Territorios Productivos: Un Programa Articulador para Reducir la Pobreza Rural a través del Incremento de la Productividad, la Producción y los Ingresos. Serie Documentos de Trabajo N° 131. Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.
- Caballero, J. M. (2006) México: Decentralization of rural development programs. Decentralized Service Delivery for the Poor: Mexico. Vol. II. Report No. 35692. The World Bank, Washington, D.C.
- CIESAS (2016) Estudio sobre la oferta gubernamental para la atención de productores rurales 2016. CIESAS. Mimeo.
- CIDRS (2003) Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable, Reordenamiento Administrativo en Materia de Desarrollo Rural, presentación, junio de 2003.
- De Janvry, A., Dustan, A., & Sadoulet, E. (2010). Recent Advances in Impact Analysis Methods for Expost Impact Assessments of Agricultural Technology: Options for the CGIAR. Unpublished Working Paper, University of California-Berkeley.
- De Janvry, A., G. Gordillo y E. Sadoulet (1999), The Second Agrarian Reform in Mexico, 1997, Center for Mexico-United States Studies, University of California at San Diego.
- Díaz Cayeros, A. (1995) Desarrollo Económico e Inequidad Regional: Hacia un Nuevo Pacto Federal en México, Fundación Friedrich Naumann, Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C., Miguel Ángel Porrúa, Las Ciencias Sociales, Colección.
- Dyer, G.A. (2007) Análisis Cuantitativo de los Efectos de Transferencias al Sector Rural: Ingreso Objetivo, PROCAMPO y Oportunidades. Reporte Final al Banco Interamericano de Desarrollo y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México.
- FAO (2005), Evaluación Nacional Alianza para el Campo 2004, Evaluación del Programa de Desarrollo Rural.
- Fox, J., y L. Haight (2010), “La política agrícola mexicana: metas múltiples e intereses en conflicto”, Subsidios para la desigualdad. Las políticas del maíz en México a partir del libre comercio, Woodrow Wilson International Center for Scholars, CIDE, University of California, Santa Cruz.
- Levy, S. y Van Wijnbergen, S. (1994) Labor markets, migration and welfare: Agriculture in the North-American Free Trade Agreement. Journal of Development Economics 43: 263-278.
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), México 2001.
- López, R., & Galinato, G. I. (2007). Should Governments Stop Subsidies to Private Goods? Evidence from Rural Latin America. Journal of Public Economics, 91(5), 1071-1094.
- Maffioli, A., Ubfal, D., Baré, G., & Cerdan-Infantes, P. (2011). Extension Services, Product Quality and Yields: The Case of Grapes in Argentina. Agricultural Economics, 42(6), 727-734
- OCDE (2008) Estudios de Política rural: México. Publicaciones OCDE, Paris.



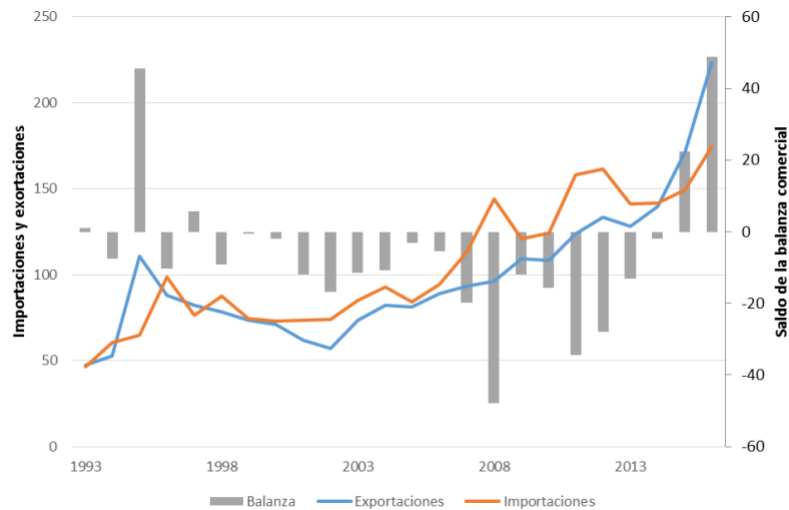
## SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

- Oliver, L. y Santillanes, S. (2008) Cuantificación y clasificación del gasto público rural en México: Informe presentado al Banco Mundial.
- Olmedo Raúl, El Poder Comunitario en Tlaxcala, Ed. Comuna. México, 1999
- Ostrom, V., y E. Ostrom (1999), “Public Goods and Public Choices”, M. McGinnis (comp.), Policentricity and Local Public Economies, Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- Robles, Héctor y Julio Berdegué (2015) Matriz de Indicadores para Resultados del Programa S266 “Programa De Apoyo A Pequeños Productores. RIMISP. México.
- Robles Berlanga, H. et al. (2017) Características que distinguen a los Programas de Apoyo a la Producción en términos de su pertinencia y coherencia. En G. Rodríguez González (Coordinadora), Estudio sobre la oferta gubernamental para la atención de productores rurales 2016. Ciudad de México: CONEVAL.
- Scott, John. (2008), Mexico Agriculture Public Expenditure Review: Assessment of ARD Public Expenditures, Banco Mundial.
- Scott, John (2010) “Subsidios agrícolas en México: ¿quién gana, y cuánto?”, en Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio. Santa Cruz: Woodrow Wilson International Center for Scholars, University of California, Corporación Internacional para el Desarrollo Educativo (CIDE).
- Sumner, D.A. y Balagtas, J.V. (2007) Economic Analysis of the Ingreso Objetivo Program in Mexico. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Winter, P. and Davis, B., 2007, “Designing a new PROCAMPO program: Lessons from Oportunidades”.
- Wise, T. (2009) Agricultural Dumping Under NAFTA: Estimating the Costs of U.S. Agricultural Policies to Mexican Producers. Working Paper No. 09-08. Global Development and Environment Institute, Universidad de Tufts, Medford, E.U.A.
- Yúnez Naude, A. et al. (2017). Diagnóstico de los productores rurales. En G. Rodríguez González (Coordinadora), Estudio sobre la oferta gubernamental para la atención de productores rurales 2016. Ciudad de México: CONEVAL.



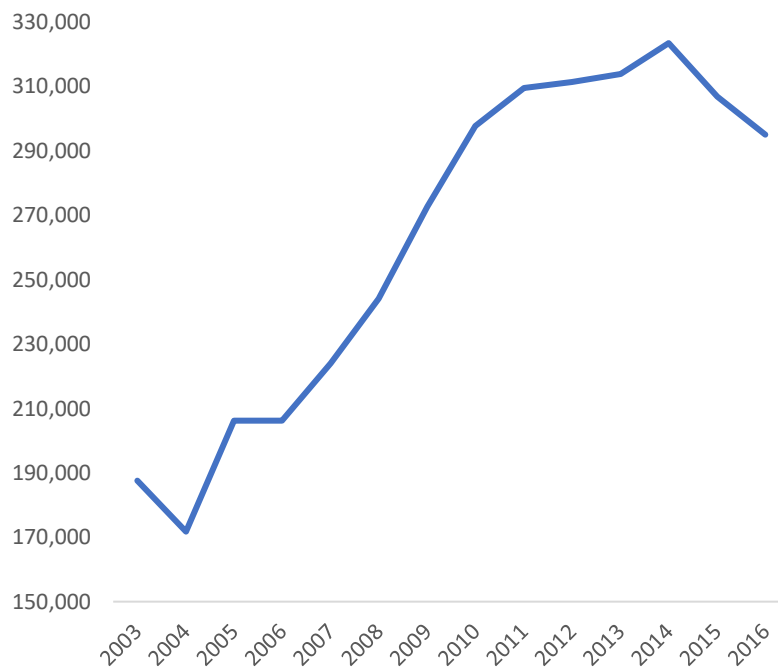
## SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

**Gráfica 1. Valor de las importaciones, exportaciones y saldo comercial agropecuario en México (miles de millones de pesos constantes, 2016)**



Fuente: Yúnez. A, at. al (2017), con información del Banco de Información Económica, BEI, Instituto Nacional de Geografía y Estadística, INEGI.

**Gráfica 2. Presupuesto Especial Concurrente 2003-2016 (precios constantes de 2013, millones de pesos)**



Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

# SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

**Tabla 1. Presupuesto Especial Concurrente 2007-2016**

Presupuesto Especial Concurrente por Ramo 2007-2016										
Precios constantes (2013)										
Ramo	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
SAGARPA	73,901	78,197	82,022	81,906	78,237	72,881	75,403	79,172	77,912	70,303
SEDESOL	20,963	31,463	41,913	53,629	68,413	71,376	74,318	70,674	70,098	67,032
Aportaciones Federales	30,541	29,630	33,299	33,674	34,599	35,784	37,839	38,419	37,816	38,567
SS	20,222	15,131	17,934	21,890	22,788	33,736	35,093	35,872	34,684	30,286
SEP	30,048	29,553	29,616	31,337	30,453	28,892	25,793	28,623	28,913	27,138
SEMARNAT	18,127	20,967	24,072	23,312	24,236	19,207	16,367	20,773	13,883	16,986
SCT	3,625	9,030	10,916	21,349	17,071	14,940	16,133	13,933	7,780	11,087
SHCP	8,489	12,666	12,619	11,930	13,585	12,771	13,330	13,895	13,521	3,139
Aportaciones Seg. Social	6,993	7,539	7,166	8,407	8,773	9,006	9,150	9,234	9,366	9,515
SEDATU	6,063	6,505	6,803	5,872	5,973	5,808	5,868	8,340	9,735	12,414
SECON	1,064	1,099	1,078	1,131	1,622	1,487	2,883	2,859	1,898	195
TA	880	946	1,070	857	916	918	992	989	928	834
Provisiones Salariales	317	299	2,061	465	788	305	300	287		
SECTUR	97	162	156	149	161	142	147	162	58	278
STPS	85	133	182	174	158	142	100	134	69	79
SR E	91	83	87	83	79	76	75	72	70	68
SEGOB	381	479	462	332	1,261	3,883				
INEGI	2,030	253	1,163	1,147	342					
No sectorizadas										7,097
<b>Total</b>	<b>223,918</b>	<b>244,135</b>	<b>272,619</b>	<b>297,644</b>	<b>309,454</b>	<b>311,357</b>	<b>313,790</b>	<b>323,439</b>	<b>306,729</b>	<b>295,016</b>
Porcentaje del total (%)										
Ramo	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
SAGARPA	33.0%	32.0%	30.1%	27.5%	25.3%	23.4%	24.0%	24.5%	25.4%	23.8%
SEDESOL	9.4%	12.9%	15.4%	18.0%	22.1%	22.9%	23.7%	21.9%	22.9%	22.7%
Aportaciones Federales	13.6%	12.1%	12.2%	11.3%	11.2%	11.5%	12.1%	11.9%	12.3%	13.1%
SS	9.0%	6.2%	6.6%	7.4%	7.4%	10.8%	11.2%	11.1%	11.3%	10.3%
SEP	13.4%	12.1%	10.9%	10.5%	9.8%	9.3%	8.2%	8.8%	9.4%	9.2%
SEMARNAT	8.1%	8.6%	8.8%	7.8%	7.8%	6.2%	5.2%	6.4%	4.5%	5.8%
SCT	1.6%	3.7%	4.0%	7.2%	5.5%	4.8%	5.1%	4.3%	2.5%	3.8%
SHCP	3.8%	5.2%	4.6%	4.0%	4.4%	4.1%	4.2%	4.3%	4.4%	1.1%
Aportaciones Seg. Social	3.1%	3.1%	2.6%	2.8%	2.8%	2.9%	2.9%	2.9%	3.1%	3.2%
SEDATU	2.7%	2.7%	2.5%	2.0%	1.9%	1.9%	1.9%	2.6%	3.2%	4.2%
SECON	0.5%	0.5%	0.4%	0.4%	0.5%	0.5%	0.9%	0.9%	0.6%	0.1%
TA	0.4%	0.4%	0.4%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%
Provisiones Salariales	0.1%	0.1%	0.8%	0.2%	0.3%	0.1%	0.1%	0.1%		
SECTUR	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.1%
STPS	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
SR E	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
SEGOB	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%	0.4%	1.2%				
INEGI	0.9%	0.1%	0.4%	0.4%	0.1%					
No sectorizadas										2.4%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con información de la Presupuesto de Egresos de la Federación 2018 (PEF).

## SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

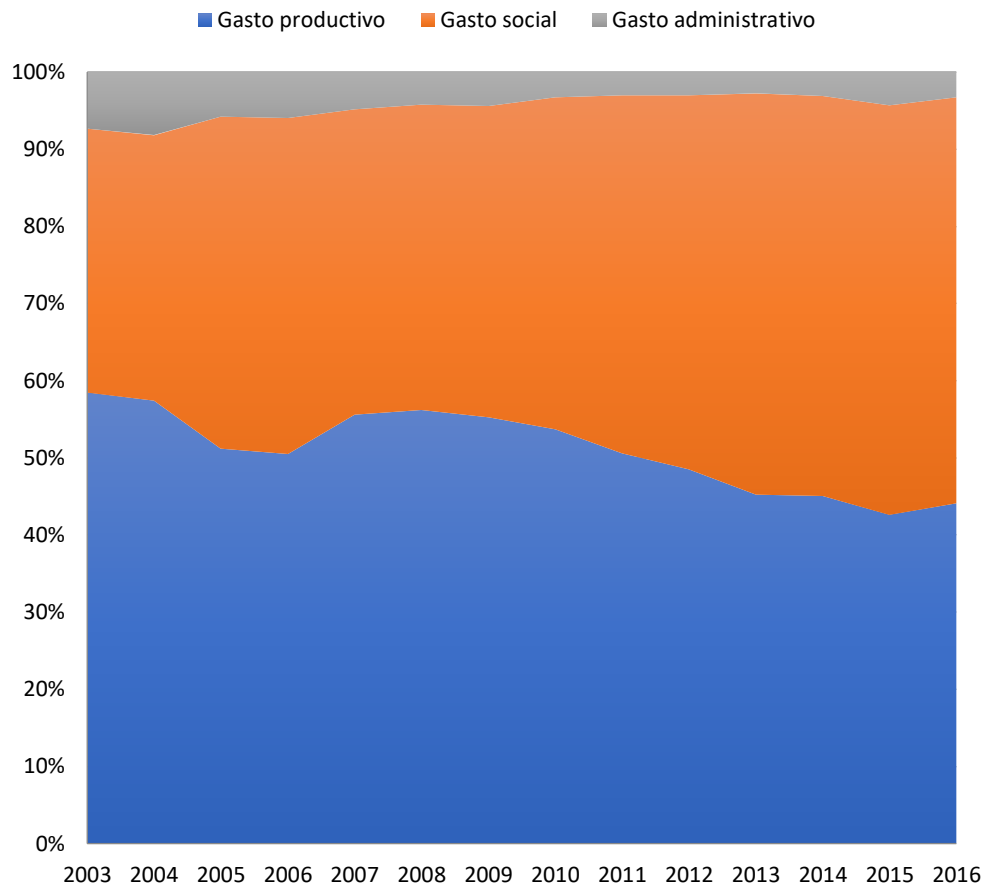
**Tabla 2. Categorías de Bienes y Servicios para el Desarrollo Agrícola**

Bienes y Servicios	Tipo de Bien	Porcentaje del PEC 2018
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equipos e insumos.</li> <li>• Servicios Financieros.</li> </ul>	Bien Privado	15.3
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo y fortalecimiento organizacional.</li> <li>• Asistencia técnica y capacitación para producción</li> <li>• Asistencia técnica y capacitación para comercialización.</li> </ul>	Bien Mixto	10.3
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Caminos rurales.</li> <li>• Infraestructura de irrigación primaria y secundaria el almacenamiento de productos.</li> </ul>	Bienes públicos	6.6
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información climática, financiera, técnica, regulatoria.</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Salud de plantas y animales.</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inspección y control.</li> <li>• Titulación de tierras.</li> </ul>		

Fuente: Elaboración propia con base en RIMISP (2016) y López et al. (2017).

## SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

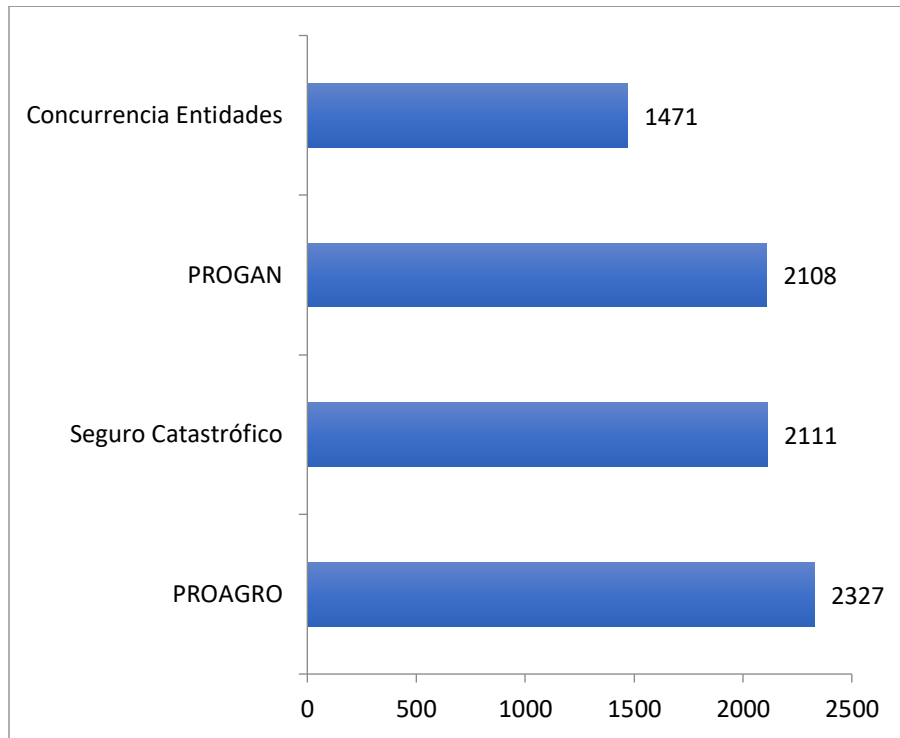
**Gráfica 3. Gasto del PEC por tipo de gasto 2003-2016 (%)**



Fuente: Elaboración propia con información de la Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

## SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

**Gráfica 4. Cobertura de Programas y Componentes por Municipios Atendidos**



Fuente: Elaboración propia con datos de CIESAS (2016)

## SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

**Tabla 3. Principales programas agrícolas de bienes privados (millones de pesos)**

Vertiente	Ramo	Programa	Monto 2018	(% del PEC)	% bienes privados)
Competitividad	08. SAGARPA	Incentivos a la Comercialización	9,463.0	2.8%	17.2%
Competitividad	08. SAGARPA	PROAGRO Productivo	9,462.9	2.8%	17.2%
Social	47. No Sectorizado	Atención a Indígenas (CDI)	6,088.9	1.8%	11.1%
Competitividad	08. SAGARPA	Atención a Siniestros Agropecuarios	3,866.6	1.2%	7.0%
Social	08. SAGARPA	Proyecto de Seguridad Alimentaria para Zonas Rurales	2,598.0	0.8%	4.7%
Competitividad	08. SAGARPA	Programa de Concurrencia con las entidades federativas	2,000.0	0.6%	3.6%
Competitividad	08. SAGARPA	Impulso a la Capitalización	1,838.2	0.5%	3.3%
Competitividad	08. SAGARPA	Capitalización Productiva Agrícola	1,696.4	0.5%	3.1%
Social	20. SEDESOL	Adquisición de leche a productores nacionales	1,691.0	0.5%	3.1%
Competitividad	08. SAGARPA	Programa de Incentivos para Productores de Maíz y Frijol (PIMAF)	1,651.8	0.5%	3.0%
Financiera	06. SHCP	AGROASEMEX	1,543.9	0.5%	2.8%
Competitividad	08. SAGARPA	Acceso al Financiamiento	1,485.4	0.4%	2.7%
Competitividad	08. SAGARPA	El Campo en Nuestras Manos	1,329.9	0.4%	2.4%
Competitividad	08. SAGARPA	Desarrollo Productivo del Sur Sureste y Zonas Económicas Especiales	1,177.1	0.4%	2.1%
Competitividad	20. SEDESOL	Programa de Fomento a la Economía Social	1,164.0	0.3%	2.1%
Competitividad	08. SAGARPA	Activos Productivos y Agrologística	1,078.5	0.3%	2.0%
Financiera	06. SHCP	Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y	900.0	0.3%	1.6%
Competitividad	08. SAGARPA	Proyectos Productivos (FAPPA)	815.4	0.2%	1.5%
Competitividad	08. SAGARPA	Desarrollo de las Zona Áridas (PRODEZA)	808.7	0.2%	1.5%
Competitividad	08. SAGARPA	PROCAFÉ e Impulso Productivo al Café	783.4	0.2%	1.4%
Competitividad	08. SAGARPA	Estrategias Integrales de Política Pública Agrícola	581.6	0.2%	1.1%
Competitividad	08. SAGARPA	Arráigate Joven- Impulso Emprendedor	569.8	0.2%	1.0%
Competitividad	08. SAGARPA	Capitalización Productiva Pecuaria	386.3	0.1%	0.7%
Financiera	06. SHCP	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA)	300.0	0.1%	0.5%
Competitividad	08. SAGARPA	Riesgo Compartido	300.0	0.1%	0.5%
Competitividad	08. SAGARPA	Promoción Comercial y Fomento a las Exportaciones	285.7	0.1%	0.5%
Competitividad	08. SAGARPA	Estrategias Integrales para la Cadena Productiva	263.9	0.1%	0.5%
Competitividad	08. SAGARPA	Fortalecimiento a la Cadena Productiva	233.6	0.1%	0.4%
Financiera	06. SHCP	Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR)	150.4	0.0%	0.3%
Competitividad	20. SEDESOL	Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías	137.8	0.0%	0.3%
Competitividad	10. Economía	Fondo Nacional Emprendedor (FNE)	80.0	0.0%	0.1%
Competitividad	21. Turismo	Ecoturismo y Turismo Rural	56.0	0.0%	0.1%
Social	08. SAGARPA	Fomento al Consumo	50.3	0.0%	0.1%
Financiera	06. SHCP	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros SNC (BANSEFI)	36.2	0.0%	0.1%
<b>Total</b>			<b>54,874.7</b>	<b>16.4%</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2018.

## SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

**Tabla 4. Principales programas agrícolas de bienes mixtos (millones de pesos)**

Vertiente	Ramo	Programa	Monto 2018	(% del PEC)	(% bienes mixtos)
Educativa	11. Educación Pública	Educación Agropecuaria	7,474.3	2.2%	24.1%
Educativa	11. Educación Pública	Desarrollo de Capacidades Educación	5,847.8	1.7%	18.8%
Educativa	08. SAGARPA	Universidad Autónoma Chapingo	2,717.2	0.8%	8.8%
Competitividad	08. SAGARPA	Investigación, Innovación y Desarrollo Tecnológico Agrícola	2,591.0	0.8%	8.4%
Medio Ambiente	08. SAGARPA	PROGAN - Adopción de Tecnología	2,103.6	0.6%	6.8%
Competitividad	08. SAGARPA	Mejoramiento Productivo de Suelo y Agua	1,925.7	0.6%	6.2%
Medio Ambiente	08. SAGARPA	Infraestructura Productiva para el Aprovechamiento Sustentable del Suelo y Agua (Ejecución Nacional)	1,492.4	0.4%	4.8%
Educativa	08. SAGARPA	Colegio de Postgraduados	1,355.8	0.4%	4.4%
Educativa	08. SAGARPA	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP)	1,288.2	0.4%	4.2%
Competitividad	08. SAGARPA	Extensionismo, Desarrollo de Capacidades y Asociatividad Productiva	1,216.8	0.4%	3.9%
Educativa	11. Educación Pública	Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro	928.0	0.3%	3.0%
Educativa	08. SAGARPA	Instituto Nacional de Pesca (INAPESCA)	517.9	0.2%	1.7%
Competitividad	08. SAGARPA	Fortalecimiento a Organizaciones Rurales	392.0	0.1%	1.3%
Medio Ambiente	08. SAGARPA	Energías Renovables	322.5	0.1%	1.0%
Medio Ambiente	08. SAGARPA	PROGAN - Sustentabilidad Pecuaria	211.1	0.1%	0.7%
Medio Ambiente	08. SAGARPA	Desarrollo de la Acuicultura	209.5	0.1%	0.7%
Competitividad	08. SAGARPA	Investigación, Innovación y Desarrollo Tecnológico Pecuarios	158.3	0.0%	0.5%
Educativa	08. SAGARPA	Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero (CSAEGRO)	110.1	0.0%	0.4%
Competitividad	08. SAGARPA	Paquetes Productivos Pesqueros y Acuícolas	94.3	0.0%	0.3%
Competitividad	08. SAGARPA	Certificación y Normalización Agroalimentaria	38.0	0.0%	0.1%
Medio Ambiente	08. SAGARPA	Ordenamiento y Vigilancia Pesquera y Acuícola	33.5	0.0%	0.1%
<b>Total</b>			<b>31,028.0</b>	<b>9.3%</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2018

## SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

**Tabla 5. Principales programas agrícolas de bienes públicos (PEF 2018)**

Vertiente	Ramo	Programa	Monto 2018	(% del PEC)	(% bienes públicos)
Infraestructura	09. SCT	Infraestructura	7,614.3	2.3%	32.2%
Medio Ambiente	16. SEMARNAT	Forestal	3,650.1	1.1%	15.4%
Infraestructura	16. SEMARNAT	Infraestructura Hidroagrícola	2,259.2	0.7%	9.6%
Competitividad	08. SAGARPA	Programa de Acciones Complementarias para Mejorar las Sanidades	2,084.7	0.6%	8.8%
Infraestructura	16. SEMARNAT	Programas Hidráulicos	1,921.4	0.6%	8.1%
Medio Ambiente	16. SEMARNAT	Protección al medio ambiente en el medio rural	1,917.3	0.6%	8.1%
Agraria	15. Desarrollo Agrario, Territorial y	Atención de aspectos agrarios	820.0	0.2%	3.5%
Competitividad	08. SAGARPA	Campañas Fitozoosanitarias	795.9	0.2%	3.4%
Competitividad	08. SAGARPA	Inspección y Vigilancia Epidemiológica, de plagas y Enfermedades Reglamentadas no	795.9	0.2%	3.4%
Competitividad	08. SAGARPA	Vigilancia Epidemiológica, de plagas y Enfermedades Cuarentenarias	795.9	0.2%	3.4%
Competitividad	08. SAGARPA	Inocuidad Agroalimentaria, Acuicola y Pesquera	419.2	0.1%	1.8%
Infraestructura	16. SEMARNAT	IMTA	256.9	0.1%	1.1%
Competitividad	08. SAGARPA	Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural	180.8	0.1%	0.8%
Infraestructura	16. SEMARNAT	Programa de perforación y equipamiento de pozos agrícolas en estados	77.1	0.0%	0.3%
Competitividad	08. SAGARPA	Fondo SAGARPA-CONACYT	38.3	0.0%	0.2%
Competitividad	08. SAGARPA	Sistema Integral para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar (SIDESCA)	13.3	0.0%	0.1%
Competitividad	08. SAGARPA	Sistema Nacional de Investigación Agrícola	11.9	0.0%	0.1%
<b>Total</b>			<b>23,652.2</b>	<b>7.1%</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del PEF 2018



## SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

**Tabla 6. UP con actividad agropecuaria o forestal**

RANGO	CON ACTIVIDAD AGROPECUARIA O FORESTAL	
	TOTAL	SUPERFICIE (Hectáreas)
HASTA 1 HA.	1,125,020	765,865
MÁS DE 1 HASTA 2 HA.	674,831	1,210,004
MÁS DE 2 HASTA 5 HA.	961,931	3,457,323
MÁS DE 5 HASTA 10 HA.	595,064	4,513,579
MÁS DE 10 HASTA 20 HA.	348,666	5,226,142
MÁS DE 20 HASTA 50 HA.	217,310	6,865,140
MÁS DE 50 HASTA 100 HA.	77,963	5,623,535
MÁS DE 100 HASTA 1000 HA.	62,524	16,157,343
MÁS DE 1000 HASTA 2500 HA.	3,772	5,967,642
MÁS DE 2500 HA.	2,857	18,649,030
<b>TOTAL</b>	<b>4,069,938</b>	<b>68,435,603</b>

Fuente: Censo Agrícola 2007 (INEGI).