

PRESUPUESTOS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR Y CAMPESINA EN MÉXICO





PRESUPUESTOS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR Y CAMPESINA EN MÉXICO

Héctor M. Robles Berlanga

Ana Joaquina Ruiz Guerra

Primera edición. Diciembre 2012

Diseño:

Gabriela Sánchez/Communicare

OXFAM MÉXICO, A. C.

ALABAMA 105 COLONIA NÁPOLES

MÉXICO, D. F. 03810

+52 (55) 5687 3002

+52 (55) 5687 3203

www.oxfammexico.org

LA IMPORTANCIA DEL SECTOR RURAL

El campo en México no sólo debe ser visto desde la óptica de los productores agropecuarios, los propietarios de la tierra o quienes habitan en localidades menores a cinco mil habitantes, sino que las acciones de gobierno, así como los estudios sobre el sector rural tienen que considerar a todos los sujetos sociales, sus múltiples interrelaciones y los recursos naturales que disponen.



GESTIÓN Y TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

MANEJO DEL CICLO PRESUPUESTARIO Y RENDICIÓN DE CUENTAS

LA PROGRAMACIÓN Y EL PRESUPUESTO DEL GASTO PÚBLICO ESTÁN A CARGO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP), LA CUAL, A PROPUESTA DE LAS SECRETARÍAS Y DEPENDENCIAS DE GOBIERNO FEDERAL ENCARGADAS DE LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS PÚBLICOS, INTEGRA UN DOCUMENTO QUE LLEVA EL NOMBRE DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN (PEF).

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) crea en los artículos 3, 14, 15 y 16 el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural (PEC), que 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”.

De acuerdo con la LDRS, el PEC integra los diversos programas sectoriales de la Administración Pública Federal en una estrategia integral para la atención del desarrollo rural. Ello implica, según su artículo 16, contemplar en el PEF los recursos pertinentes para llevarlo a cabo. Esta disposición ha hecho que a partir del año 2003 se contemple en el PEF el anexo PEC. Justo aquí es donde encontramos los recursos para la Agricultura Familiar y Campesina (AFC).

El PEC no es un programa, es un anexo técnico del presupuesto (normalmente el ocho) que agrupa el gasto de 18 ramos administrativos (secretarías y dependencias de gobierno federal), en diez vertientes de gasto y once programas de acción, que a su vez agrupan a subprogramas; en suma más de 150 acciones de gobierno.

Los datos históricos 2003-2012 clasificados por vertientes apuntan a lo siguiente: la vertiente que más recursos recibió en 2012 fue la social con 23% del presupuesto asignado al PEC; en 2012 los recursos destinados a fomentar las actividades productivas (competitividad) sólo representan 20.7% del PEC; la vertiente de infraestructura ocupa el tercer lugar en el presupuesto al campo con 19.3% en 2012, y la vertiente social, educativa y de salud concentran casi la mitad de los recursos asignados.

Los mayores recursos que llegan a los municipios rurales son para el combate a la pobreza y no para promover actividades productivas o de protección al ambiente. La acción pública en el sector rural se concentra en la vertiente social, a través de subsidios directos para mejorar las condiciones de vida y no en impulsar actividades productivas que generen empleo e ingresos permanentes para la población.

Cómo se puede ver, el PEC no es un programa específico de gobierno, sino el conjunto de las políticas públicas en materia de desarrollo rural.

En la Ley de Desarrollo Rural Sustentable se establece la creación de una Comisión Intersecretarial (Comisión) que “propondrá al Ejecutivo Federal, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 7, 9 y 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 19 y 26 de la Ley de Planeación, el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable que comprenderá las políticas públicas”. La Comisión debe considerar también “las propuestas de las organizaciones que concurren a las actividades del sector y del Consejo Mexicano de Desarrollo Rural Sustentable, a fin de incorporarlas en el PEC. Igualmente, incorporará los compromisos que conforme a los convenios respectivos asuman los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como establecer las normas y mecanismos de evaluación y seguimiento a su aplicación”.

Si bien la LDRS establece que la Comisión consultará a los gobiernos de las entidades y a las organizaciones sociales, no hay ninguna disposición que los obligue a considerar sus propuestas, ya que son órganos deliberativos no resolutivos. Al final de cuentas es facultad del gobierno federal la formulación y presentación del presupuesto al Congreso. Un ejemplo de la afirmación anterior es lo que sucedió con los recursos federalizados de Sagarpa en 2012: la suma de los recursos federalizados que se comprometieron en los Convenios de Coordinación ascendió a 6 mil 199 millones de pesos, de los cuales, le correspondió aportar a Sagarpa el 75% y a los estados 25%. Esta cifra contrasta con lo que se venía destinando a recursos federalizados para la vertiente de competitividad en años anteriores: en 2010 y 2011 Sagarpa aportó poco más de 10 mil millones por año mientras que los estados superaban los 5 mil millones de pesos.

El Consejo de Evaluación de la Política Social (Coneval), al evaluar el gasto y los resultados de los programas de desarrollo social, vincula sus resultados con logros en metas más amplias de desarrollo social, no sólo con su desempeño. El Coneval tiene el objetivo de integrar una matriz de marco lógico en donde se presente cómo es que los programas llegarán al objetivo deseado, en primera instancia, la implementación de sus objetivos, y para algunos casos el alcance de un derecho social.

La evaluación para el desarrollo social la hace a partir del Inventario Coneval de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social. El Coneval sólo evalúa los programas del ámbito federal que están alineados con algunos de los

derechos sociales o con el bienestar económico. Para el caso del PEC, sólo se evaluarán los programas que aparezcan con esta clasificación en el presupuesto, es decir, no se evalúan todos los programas que integran el anexo 8.

Finalmente, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), órgano de fiscalización de la Cámara de Diputados, vigila de manera externa la forma en que cualquier poder de la unión, estado, municipio, o cualquier otro ente ha ejercido recursos cuando estos provengan del presupuesto federal; revisión que se hace anualmente y una vez concluido el ejercicio fiscal. Para ello, la ASF selecciona una muestra dentro de la totalidad del gasto público, ya bien a petición de la Cámara de Diputados y Senadores o por definición propia con criterios como los montos presupuestales y los conceptos que por su naturaleza y circunstancias coyunturales representan un mayor riesgo para las finanzas públicas y para el logro de los objetivos de la política gubernamental.

La ASF realiza auditorías de regularidad, de desempeño y especiales. Las *auditorías de regularidad* buscan verificar la captación, administración, ejercicio y aplicación de los recursos públicos, y pueden ser financieras y de cumplimiento, de obra pública e inversiones físicas y a recursos federales transferidos y ejercidos por las entidades federativas y municipios. Las *auditorías de desempeño* miden la eficacia y eficiencia del quehacer público, su impacto. Las *auditorías especiales* son para cuando surge alguna cuestión que la Auditoría debe retomar, por ejemplo, cuando hay una observación específica a un programa por incumplimiento de las normas establecidas en lineamientos o Reglas de Operación.

Los resultados de la Auditoría se presentan a la Cámara de Diputados en el Informe de Fiscalización de la Cuenta Pública a más tardar, el 20 de febrero del año siguiente al ejercicio fiscal (enero-diciembre) que se está revisando. Es decir, en 2011 se presenta el de 2009 y así sucesivamente. El Informe contiene los resultados de la revisión del cumplimiento de los programas públicos, el análisis de las desviaciones presupuestarias y la comprobación de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales autónomos que llevaron a cabo sus

operaciones financieras de acuerdo con la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación. De éste se derivan diversas acciones, desde la explicación de irregularidades hasta el castigo a funcionarios que las hayan cometido.

Desafortunadamente, la tardanza que en ocasiones presentan las auditorías no impacta en la programación y el presupuesto del año siguiente, pues la auditoría se presenta con un año de retraso. Lo mismo sucede con las evaluaciones, que a lo más que llegan es a la reorientación de algunas acciones, pero no del conjunto de la política pública. Para el caso de la AFC esto es particularmente grave, ya que revela la descoordinación de las políticas y el excesivo gasto público sin resolución de problemas de fondo.

ACCESO A LA INFORMACIÓN

LA INFORMACIÓN RELEVANTE AL SECTOR AFC SE PUEDE DIVIDIR EN VARIOS TIPOS. ENTRE ESTOS ESTÁN: LA RELATIVA A LAS CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN EN ESTE SECTOR Y SUS ACTIVIDADES, INFORMACIÓN PRODUCTIVA QUE PODRÍA SER RELEVANTE PARA ELLOS Y SOBRE LOS PROGRAMAS DIRIGIDOS A ATENDERLES.

La información sobre la población en la AFC y sus características se encuentra en el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Cada diez años debería de realizarse un censo agropecuario, aunque entre el último realizado en 2007 y el anterior pasaron 16 años, pues se levantó en 1991. Si bien, en el censo no pueden encontrarse todas las características deseadas sobre la población, son datos bastante amplios y confiables sobre el sector. Entre los datos que podemos encontrar figuran: número de unidades de producción, ingresos de las unidades de producción, área cultivable, características del empleo rural, entre otras. Igualmente se levanta un censo sobre las condiciones particulares de los ejidatarios; el último disponible es de 2007 y el anterior fue de 2001. En el censo ejidal también se retratan las características principales de los ejidatarios: posesión de la tierra, ingresos familiares, características sociodemográficas, características productivas, entre otras. La diferencia entre ambos censos es que el censo agropecuario se levanta a toda la población con actividades agrícolas, mientras que el segundo sólo se aplica a ejidatarios.

Respecto a la información disponible, relevante para la agricultura campesina y familiar, la página de Sagarpa en su portal de transparencia focalizada cuenta con información de naturaleza productiva que puede ser interesante para los pequeños productores. Por ejemplo, información sobre cómo hacer un traspatio o sembrar ciertos productos.

Como hemos visto, el PEC es un anexo técnico que aglomera diversos programas dirigidos al sector AFC, pero en la realidad éstos operan sin una estrategia que los integre y coordine. Los montos asignados a las diversas secretarías que se aglomeran en programas para su clasificación y que se ejercen en programas específicos son los destinados al desarrollo de la población rural. Es decir, el PEC se presenta como una estrategia de desarrollo rural integral, pero en realidad consiste en una serie de acciones independientes que son dirigidas a la población en el medio rural.

Así pues, las acciones públicas dirigidas a los campesinos y pequeños productores son muy diversas y se encuentran fragmentadas y pulverizadas en acciones que van desde programas de impulso a la productividad, desarrollo social, medio ambiente, programas de apoyo a la mujer y jóvenes rurales, programas de atención a los indígenas, programas de organización rural, y los de medio ambiente, de salud, trabajo y educación. En el ámbito de la



salud, el PEC incorpora los programas de atención a la salud en el medio rural, por ejemplo, Seguro Popular y la parte de Oportunidades que le corresponde ejercer a la Secretaría de Salud. Por otro lado, para la Secretaría de Educación se incorpora el monto asignado al Programa Oportunidades en su componente rural.

Calidad de la información accesible/disponible al público

A continuación mencionaremos las diversas fuentes de información disponibles respecto de los programas que se encuentran en el PEC.

a) *Reglas de operación*

El Presupuesto de Egresos de la Federación determina que todos los programas de subsidio se sujetarán a Reglas de Operación (Rop). Ya que la mayoría de los programas que componen al PEC son programas de subsidio, la mayor parte de ellos tiene reglas de operación que deben buscarse dependiendo de la secretaría que ejerce el programa. Cuando los programas contienen reglas de operación existen los lineamientos para la operación del programa; estos también pueden existir cuando los programas no cuentan con dichas reglas. Dependiendo de la secretaría que los ejerza, los programas de subsidios pueden ser federales, federalizados (recursos federales y estatales) o bien estatales. Son los federales los que cuentan con mejor calidad de información disponible.

Los programas que cuentan con Rop o lineamientos son los más transparentes y tienen mejor calidad de la información. Las Rop deben publicarse en el DOF a más tardar el 31 de diciembre previo al inicio del año presupuestal, y pueden adecuarse ya sea publicando las modificaciones, o bien, por adecuaciones en los lineamientos. Además de su publicación, las reglas y los lineamientos deberán ser públicos y estar disponibles en la página *web* de las secretarías que operan los programas. Igualmente, de conformidad con el marco legal mexicano, todos los programas que tengan Rop deberán ser evaluados externamente, y los que respondan a derechos sociales lo serán por el Consejo de Evaluación de la Política Social.

Las Rop contienen la forma en que operará el programa, incluyendo objetivos, población objetivo, forma de asignación de los recursos, agencias encargadas de la implementación y formas de acceso a los recursos. Las reglas de operación son documentos bastante específicos sobre cómo se aplicarán los recursos de los programas. Para conocer las disposiciones que atañen a la forma en que opera cada programa dentro del PEC se tienen que revisar cerca de 2,900 cuartillas. Por lo que, aunque la información está disponible al público, es muy poco accesible de conocer en su totalidad.

Los programas federales dirigidos a la AFC operan con este esquema de Reglas de Operación. Por su parte, los que son federalizados tienen unas reglas de operación únicas, pero la ejecución depende de cada una de las entidades federativas que ejerce los recursos. Finalmente, los programas estatales dependen de cada entidad federativa en su totalidad y pueden contar o no con reglas de operación o lineamientos.

b) *Padrones o listados de beneficiarios*

Además de lo anterior, las dependencias tienen la obligación de publicar en su sitio *web* los padrones o listas de beneficiarios de quienes hayan recibido programas de subsidio público, es decir, para la mayoría de los programas que integran al PEC. Esta información contiene ubicación geográfica, en algunos casos hasta el nivel del municipio o localidad, nombre del beneficiario y monto. Para el caso de programas de la Sagarpa, en algunos rubros contiene datos sobre toneladas, producto, hectáreas apoyadas y sexo. La identificación como indígena sólo es para el caso de programas específicamente dirigidos a este segmento poblacional (normalmente los ejercidos por la CDI). Este es el mismo caso para el grupo de edad, donde sólo se publica la información cuando es relevante (Oportunidades de la Sedesol), o bien, cuando el programa está dirigido a un segmento poblacional, por ejemplo mujeres rurales (Secretaría de la Reforma Agraria).

Sin embargo, los padrones de beneficiarios normalmente tienen muy baja calidad para trabajar con ellos, pues se encuentran en formatos inaccesibles y en ocasiones la información que presentan no cuenta con todos los campos relevantes para observar la distribución de los recursos públicos. A partir de la creación de Subsidios al Campo en México (www.subsidiosalcampo.org.mx) se ha hecho un ejercicio de transparentar los padrones de subsidios y se

descubrió que existe una diversidad de formatos en los que se presentan los padrones de beneficiarios, desde formatos en Excel y PDF, hasta campos con claves, encriptados, con diversas celdas.

Para el caso de Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca), ahora todos los programas se encuentran disponibles en la página de rendición de cuentas. En caso de que los padrones no estén disponibles en el sitio *web* de la secretaría, estos pueden solicitarse vía el Instituto Federal de Acceso a la Información (Ifai), como se señalará más adelante.

En cuanto a la calidad de la información disponible dependiendo del nivel de ejercicio (federal, federalizado o estatal), los mejores padrones son los federales, ya que se recolectan por las agencias federales en cada estado. Para el caso de los programas de Sagarpa, en el caso de los federalizados, los estados recolectan la información y la reportan al Sistema Único de Registro de Información (SURI); sin embargo, esta información no está disponible al público, por lo que se reporta de la forma en que el estado ha ejercido los recursos. Igualmente, no se tiene acceso público al SURI, es de consulta interna.

Finalmente, cuando los programas son estatales y dependen de cada entidad federativa, los padrones de beneficiarios se reportan como el estado lo desee, en caso de existir. Es pertinente señalar que cada entidad federativa tiene sus propias regulaciones y obligaciones de acceso a la información, así como sus institutos, y a pesar de que existen reglas comunes, las diferencias que se encuentran son brutales.

c) *Informes trimestrales*

Otra fuente de información disponible son los informes que presenta cada secretaría trimestralmente, y en especial el del cuarto trimestre. Estos informes varían en función de los objetivos de cada programa dependiendo de la secretaría que ejerza los recursos del PEC; se encuentran disponibles en los sitios *web* de cada dependencia.

Lo que los informes sí contienen es: objetivos de los programas, presupuesto ejercido, número de beneficiarios atendidos y algunas de sus características, entre otros. El informe del cuarto trimestre debe contener:

ejercicio del gasto, beneficiarios totales, evaluaciones internas y externas realizadas (no toda la evaluación sino algunos de los resultados principales), etcétera. Éstos se presentan de forma aglomerada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Congreso como el Informe de las Finanzas Públicas, así pues, no tienen el grado de desagregación que tendrían los de cada secretaría. El informe general sobre las finanzas públicas se encuentra disponible en la página de la SHCP.

Facilidad de acceso a la información

Debido a que el PEC no es un programa presupuestal, ninguna dependencia presenta la información agregada como unidad programática, ni siquiera en la Cuenta Pública (informe sobre las finanzas públicas al cuarto trimestre de ejercicio del gasto) se agrega la información como PEC. Siendo así, la información sobre los programas para la AFC se encuentra ubicada normalmente en los portales *web* de cada una de las dependencias encargadas de los mismos.

La información sobre el presupuesto de todos los programas se encuentra en la página de la Secretaría de Hacienda, tanto en el menú que representa a cada una de las subsecretarías, como en el sitio <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>. Para el caso de la Sagarpa, la información sobre los programas se encuentra en su portal *web* (www.sagarpa.gob.mx) y en el de su órgano desconcentrado Aserca (www.aserca.gob.mx), y la información sobre su presupuesto se encuentra en la página de Hacienda referida anteriormente. Igualmente, esta dependencia cuenta con un portal de rendición de cuentas sobre el destino de los recursos fiscales que tiene el objetivo de publicar información de los programas, reportes geo-estadísticos y los padrones de beneficiarios (<http://www.sagarpa.gob.mx/src/Paginas/inicio.aspx>).

Para garantizar el acceso a la información, en 2002, entró en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, creada por el Ifai. Posteriormente, en el año 2007, se convirtió éste en un derecho fundamental al incluirse en el artículo 6 de la Constitución. En el caso de que la información que se requiera no se encuentre accesible, pueden hacerse solicitudes de acceso a la información, vía Ifai, para poder obtenerla. El procedimiento es el siguiente: el Instituto turna al Comité de Transparencia de la dependencia la solicitud, quien resuelve en

un plazo fijo (diez días hábiles) sobre la pertinencia de la solicitud y la otorga, aunque puede pedir una prórroga por cinco días hábiles más. El solicitante, si no está conforme con la respuesta, puede introducir un recurso de revisión, ante el cual el Ifai tiene que pronunciarse sobre la pertinencia de la información.

Para el caso de las entidades federativas, existen los institutos estatales de acceso a la información que operan de forma similar al Ifai. En algunos casos cambian los tiempos de respuesta, la forma de presentar la solicitud y los sistemas para la presentación de solicitudes, entre otros.

A pesar de que parece que en México el acceso a la información está garantizado, en muchas ocasiones la información que está publicada es un caso de “transparencia opaca.” Es decir, “información que sólo está disponible nominalmente (que teóricamente es accesible, pero no lo es en la práctica), datos cuyo significado no es claro, o ‘información’ que se disemina, pero que no es confiable”. Ello a diferencia de la transparencia “clara”, que es información que “revela cómo realmente funcionan las instituciones públicas en la práctica: qué decisiones se toman, como se decide, a dónde va el dinero, así como los resultados tangibles de sus acciones”.

Siendo así, en México se puede acceder a documentos oficiales pero estos no son realmente claros ni fáciles para un usuario común. Cuando se consultan las bases de datos sobre presupuestos, padrones de beneficiarios o reglas de información normalmente se encuentran documentos PDF que contienen miles de campos o cuartillas y que no son fáciles de comprender o leer por cualquier persona interesada.

A pesar de que la información se actualiza conforme a la ley, (presupuesto cada año e informes de ejecución de gasto trimestrales, Rop cada año y listados de beneficiarios cada seis meses), la dificultad de contar con información clara hace de México un caso de transparencia opaca.

Otro ejemplo de esto es la información del presupuesto. Por un lado tenemos el anexo técnico llamado PEF, pero por otro se presenta la información por

dependencia y por programa, según clave del programa, sin agregación programática, por lo que hay que ser especialista para seguir estos fondos. Igualmente, los programas que integran al PEC no se presentan en una estructura programática única en los informes trimestrales o en la cuenta pública; ni tampoco se desagregan por medio rural y medio urbano cuando son programas que contemplan ambos tipos de recursos, como Oportunidades. Finalmente, los nombres de los programas pueden cambiar año con año, o presentarse con distintos niveles de agregación, lo que dificulta el compararlos.

Los listados de beneficiarios, igualmente, no cuentan con una clave única que identifique a los beneficiarios a largo de los programas por secretaría o dentro de cada secretaría. De esta forma, no podemos saber con certeza si son los mismos usuarios los que reciben subsidios gubernamentales; es decir, pueden existir usuarios que reciben más de un subsidio o el mismo subsidio en varias ocasiones. Para el caso de los recursos de Sagarpa, la página *web* www.subsidiosalcampoemexico.org.mx ha denunciado que existe un grave problema de concentración de recursos que incluso está subestimado al no existir una clave única de beneficiario.

En muchas ocasiones, las dependencias no otorgan la información que se solicita ante el Ifai en el primer intento, utilizando comúnmente el recurso de la reserva o de que la información ya está publicada, lo que provoca que se tengan que hacer recursos de revisión que aumentan el costo del acceso a la información para el usuario.

Oportunidad de la información brindada

La información sobre el presupuesto de egresos debería estar publicada para finales de noviembre, después de su aprobación el 16 de ese mes (excepto en el año del gobierno entrante). Esta información se publica en el Diario Oficial de la Federación a más tardar una semana después de la aprobación del presupuesto y se actualiza en la página de la SHCP a más tardar un mes después.

Las reglas de operación son públicas y disponibles en los sitios *web* de cada secretaría, que deben publicarse a más tardar en enero del año cuando operan.

Su publicación en el DOF es a más tardar el 31 de diciembre del año anterior. Los padrones de beneficiarios deben actualizarse cada 6 meses y publicarse en los sitios *web* de las dependencias. La información sobre el ejercicio del gasto se publica en el Informe Trimestral que presenta la SHCP al Congreso de la Unión. Estos informes, conforman anualmente la Cuenta Pública que contiene todo el ejercicio del gasto.

PARTICIPACIÓN

Participación indirecta

Las organizaciones de la sociedad civil pueden participar indirectamente en la elaboración de políticas públicas mediante:

- Reuniones formales e informales con el personal de las dependencias encargadas.
- La planeación de ciertas políticas que no se encuentra en ninguna legislación pero que en la práctica se da para el asentamiento de cuestiones tan importantes como los precios que se fijan en la agricultura por contrato. Estas políticas se plantean a puerta cerrada en la Sagarpa con los productores y comercializadores agroindustriales más importantes, y en ocasiones se incluyen a algunas organizaciones representantes de pequeños productores.
- Los intereses asentados en Sagarpa que favorecen mediante políticas a los grandes productores y comercializadores agroindustriales.
- La presión de las organizaciones vía la Cámara de Diputados para que se incremente o disminuya el presupuesto de ciertos programas.

Ninguno de estos mecanismos es formal, pero la práctica de incidencia revela que son algunas de las formas que adquiere la participación social indirecta.

Participación directa

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable contempla que las organizaciones campesinas participen en el Consejo Mexicano de Desarrollo Rural (CMDRS) como un mecanismo formal de participación. Se trata de un órgano deliberativo, por lo que sus resoluciones no obligan a la autoridad a cumplir las decisiones ahí tomadas. El CMDRS surgió en 2003, tras la protesta de un amplio movimiento campesino que en esas fechas se revelaba contra la liberalización agrícola, en

el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Para calmar los ánimos, el entonces presidente Vicente Fox instaló una mesa de discusión que derivó en el CMDRS.

En el CMDRS participan organizaciones del sector social y privado, por lo que se pueden notar los intereses encontrados entre los representantes de los pequeños productores y los intereses de los agroindustriales, así como los de las organizaciones campesinas tradicionalmente corporativas. Al ser un órgano deliberativo, no obligatorio, en sus discusiones permanece la fragmentación de intereses hacia las políticas públicas. Entre una orientación de subsidios a los grandes agroindustriales, se pretende satisfacer los intereses de los pequeños productores con programas modestos.

Pocas son las organizaciones de productores de pequeña escala que realmente tienen incidencia en las políticas gubernamentales, entre ellas destacan la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras del Campo (ANEC) y las integrantes del movimiento autónomo campesino del Consejo Nacional de Organizaciones Campesinas (CONOC).



Uno de los problemas del CMDRS es que, a pesar de que es un mecanismo formal de participación, las discusiones y recomendaciones no están necesariamente conectadas con la elaboración de políticas públicas al no ser obligatorias.

Influencia en la práctica

Las organizaciones campesinas, así como las organizaciones de la sociedad civil han reportado diversos éxitos de incidencia a favor de la AFC. Algunos son:

- Topes al monto máximo otorgado por Procampo para limitarlo a 100 hectáreas para personas físicas.
- Sostenimiento de recursos para la cafeticultura.
- Debido la incidencia de ANEC, en el año 2006 la empresa Diconsa (empresa estatal encargada de otorgar las papillas contra la desnutrición, así como de comercializar productos a precio mínimo en el medio rural y que depende de Sedesol) empezó a comprar maíz para las tortillas a pequeños y medianos productores, ya que sistemáticamente venía importando maíz de muy mala calidad.
- Mayor transparencia en los padrones de beneficiarios, clave única de productor y algunos cambios en la presentación (disponibilidad y accesibilidad de la información) en los sitios *web* de Sagarpa a partir del monitoreo de recursos públicos realizados por el Proyecto Subsidios al Campo en México (www.subsidiosalcampo.org.mx), proyecto llevado a cabo por Fundar, ANEC y la Universidad de California, Santa Cruz.
- A raíz de las primeras planas que en septiembre de 2009 obtuvo el sitio www.subsidiosalcampo.org.mx, en el que se reportaban diversas irregularidades en Procampo —funcionarios recibiendo recursos públicos, rebase a topes de apoyos, apoyos para actividades ilícitas, entre otras—, en el Informe de revisión de la Cuenta Pública 2009 realizado por la Auditoría Superior de la Federación se reportaron dichas irregularidades. Entre ellas, se reconoció que 588 funcionarios públicos habían recibido recursos de Procampo cuando no debían —por existir esta prohibición en las Reglas de Operación—, obligándose a los funcionarios (incluido el secretario de agricultura) a devolver estos recursos. Igualmente se detectó que se estaba apoyando a predios urbanos, por lo que se obligó a generar un nuevo registro para este programa.

- Igualmente, gracias a la denuncia pública de falta de condiciones de transparencia, el Presupuesto de Egresos de la Federación obligó a Sagarpa a crear un padrón único de beneficiarios, que aunque no es lo esperado pues no agrupa a todos los beneficiarios con una clave única que permita identificarlos a lo largo de todos los programas, sí ordena los resultados en el portal de rendición de cuentas de la Secretaría.



CALIDAD Y ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO

¿CÓMO SE DISTRIBUYEN LOS RECURSOS PARA LA AGRICULTURA?

En este apartado nos centraremos en el presupuesto asignado a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. En 2012, los recursos asignados a esta dependencia se agruparon en ocho programas y la parte de gasto administrativo, de los que sobresalen dos: el Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario, con 25.7% del presupuesto autorizado en 2012, y el Programa Prevención y Manejo de Riesgos, con 24.1%.



De acuerdo con las Reglas de Operación del 30 de diciembre de 2011, los programas son:

- Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura.
- Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario.
- Programa de Prevención y Manejo de Riesgos.
- Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural.
- Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales.
- Programa de Acciones en Concurrencia con Entidades Federativas en Materia de Inversión, Sustentabilidad y Desarrollo de Capacidades.
- Programa de Desarrollo de Mercados Agropecuarios y Pesqueros
- Programa de Educación e Investigación

Según la normatividad vigente en las Rop se debe establecer quién es la Entidad Responsable (ER) de operar el programa y quién la Entidad Ejecutora (EE). Por esta última se entiende a aquellas dependencias y/o entidades federales, estatales o gobiernos municipales que se encarguen de ejecutar los diferentes tipos de apoyo del programa. La EE se encarga de verificar el cumplimiento de los requisitos aplicables; identificar el trámite por su número de folio; emitir dictamen, evaluar bajo los parámetros aplicables; generar resolución a la solicitud; publicar el listado de beneficiarios autorizados y el de los solicitantes rechazados en las ventanillas correspondientes y en la página electrónica de la Secretaría y, en su caso, en las páginas electrónicas de la Instancia Ejecutora o de las secretarías de desarrollo agropecuario e instruir al área encargada de ejecutar la entrega de apoyos o subsidios.

¿Para la agricultura a pequeña escala?

La Población Objetivo de los programas de Sagarpa no se refiere a productores de pequeña escala, sino que habla de manera general de personas físicas o morales que se dediquen a actividades agropecuarias y pesqueras. También señala que una estrategia especial de los programas y sus componentes será la atención de la competitividad de las ramas productivas básicas: maíz, frijol, trigo, sorgo, arroz, caña de azúcar, café, huevo, leche, carne de bovino, porcino, aves y pescado.



Se identifican cuatro programas que van dirigidos a la agricultura de pequeña escala:

- Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria (PESA),
- Agricultura de Autoconsumo, Apoyo a Pequeños Productores hasta 3.0 hectáreas,
- Fondo para la Inducción de Inversión en localidades de Media, Alta y Muy Alta Marginación
- Fondo para Acciones de Alimentación en Concurrencia en Zonas de Alta y Muy Alta Marginación.

El presupuesto asignado a estos programas asciende a 3 mil 200 millones de pesos, que representa el 4.5% del presupuesto asignado a esta Secretaría, lo que resalta porque las unidades de producción menores a 5 hectáreas representan el 70% de las unidades de producción que existen en el país.

Para agricultura comercial y de exportación

Como se señaló anteriormente, las disposiciones establecidas en las Reglas de Operación no definen apoyos a productores específicos, sino que hablan de personas físicas y morales en general, donde incluye a los pesqueros. Para contestar esta pregunta utilizamos el ejercicio realizado por la página www.subsidiosalcampoenmexico.org. Al respecto, se acudió al estudio “Ejercicio del presupuesto de Sagarpa 2007-2010 por entidad federativa”. En el estudio se señala que las fuentes de información son las respuestas entregadas por Sagarpa respecto del ejercicio del presupuesto de sus programas, por entidad federativa y año (2007-2010); información que fue solicitada a esta dependencia mediante el Infomex del Instituto Federal de Acceso a la Información. Lo anterior permitió contar con datos sobre el presupuesto ejercido en estos cuatro años: 167 mil 299 millones de pesos, de un presupuesto total que ascendió a 268 mil 599 millones de pesos. Es decir, se contó con información de seis de cada diez pesos ejercidos distribuidos por entidad federativa, lo que permite ver qué estados y tipo de productores han sido favorecidos. Además, recordemos que parte del presupuesto está asignado a la operación de la institución, y aquel que va a las universidades, por lo que el monto identificado y usado para este ejercicio supera los seis pesos de subsidios directos a los productores.

Para cruzar la información de presupuesto con las características de los productores se consultó el Censo Agrícola y Ganadero 2007 levantado por el INEGI. Esta fuente de información permitió conocer el número de unidades de producción totales que se dedican a la actividad agrícola y ganadera. Es importante resaltar que se usa este año porque es el último censo levantado en México.

Una de las observaciones más escuchadas sobre el ejercicio del gasto por parte de Sagarpa es que tiende a favorecer a productores de mayor escala productiva, sin embargo no se presentaban datos al respecto. Por esta razón se construyó una correlación entre monto per cápita por UP y tamaño de predio para ver si dicha afirmación era correcta. El resultado es que existe una relación directa entre ambas variables: a mayor tamaño de predio mayor asignación presupuestal. A las entidades del norte del país, donde el productor es dueño de predios más grandes, se asignó mayor presupuesto mientras que a las entidades del centro del país y Oaxaca, donde los productores son de pequeña escala, les correspondió menos presupuesto. El problema es que en nuestro

país existen un mayor número de productores de pequeña escala, 70% de las UP tienen menos de 5 hectáreas y son a los que menos se atiende.

También se construyó un índice de desarrollo tecnológico y se cruzó con el ejercicio del presupuesto. Para construir el índice sumamos las UP con tracción mecánica, disponibilidad de riego, que comercializan a nivel local, nacional o al extranjero y tamaño del predio. Donde el indicador es mayor es donde existen productores capitalizados y con predios más grandes mientras que, si es menor, la entidad se caracteriza por tener un número más grande de productores de pequeña escala que utilizan tracción manual o animal, que comercializan muy poco su producción y son temporaleros. El resultado de este ejercicio indica que en las entidades con mayor índice de capitalización es donde se ejerció un mayor presupuesto.

Presupuesto asignado a la población indígena¹

Aproximadamente uno de cada cuatro mexicanos en las zonas rurales es un ciudadano indígena que vive en lo que se considera como “municipio indígena”. Estos municipios rurales se definen como aquellos donde más de 40% de la población vive en hogares donde se habla una de las 62 lenguas indígenas reconocidas oficialmente en México. En estos municipios habitan seis millones de personas, que representan aproximadamente el 60% de la población indígena total de México, de acuerdo con datos del INEGI. Las comunidades indígenas controlan el 21.9% de la tierra en el sector social (ejidos y comunidades), los productores indígenas representan una cuarta parte del número total de unidades de producción.

¹ Ver el trabajo *Apuntes sobre el ejercicio del presupuesto* elaborado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), publicado posteriormente en el libro de *Subsidios para la desigualdad...*

¿Hasta qué punto llegan los subsidios agrícolas en México a los agricultores indígenas? La extensa base de datos del CEDRSSA muestra que la mayor parte de lo que sí le toca a los municipios indígenas es gasto para asistencia social e infraestructura local, pero no gasto para la agricultura. Por ejemplo, Oportunidades y las tiendas comunitarias de alimentos Diconsa tienen una amplia cobertura en los municipios indígenas. En contraste, el gasto agrícola se queda corto. Aunque Procampo se diseñó para llegar a los productores más pequeños, solamente el 12.4% del gasto en agricultura llegaba a los “municipios indígenas”. Dado que muchos municipios dentro de esta categoría oficial en su mayoría no son indígenas, y a que esos agricultores con frecuencia tienen más tierra, esta cifra es una sobreestimación substancial de lo que realmente le llega a las granjas indígenas. El Programa de Fomento al Café es la principal excepción a esta tendencia. Los municipios indígenas reciben una parte aún menor del gasto para el desarrollo rural designado como ambiental, únicamente el 6.2% de estos recursos federales. A su vez, los municipios indígenas reciben menos del financiamiento federal para crédito para actividades de desarrollo rural: sólo el 0.1% de ese presupuesto.

Mujeres

EN EL ARTÍCULO 25 DEL DECRETO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2008 SE ESTABLECIÓ QUE EL EJECUTIVO FEDERAL IMPULSARÁ LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE MUJERES Y HOMBRES A TRAVÉS DE LA INCORPORACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL DISEÑO, ELABORACIÓN Y APLICACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Por primera vez, en el Anexo 9 A, denominado “Presupuesto para mujeres y la igualdad de género” se desglosan los recursos que se destinarían a ellas. El monto total aprobado fue de 7,024.8 millones de pesos e involucra a 22 entidades gubernamentales; destacan los rubros de desarrollo social, salud, hacienda y crédito público, reforma agraria y economía. En conjunto, representan alrededor de 65 programas o instituciones (PEF, 2008). Cabe señalar que este anexo no es parte del PEC, aunque varios de los programas mencionados al beneficiar a población rural también son parte del Programa Especial Concurrente.



Para darnos una idea de si se está dando un proceso de feminización del presupuesto destinado al sector rural, realizamos el ejercicio de revisar el número de beneficiarios de los programas del PEC 2007 por género en cada municipio. Los resultados que se obtuvieron son:

- Una de las características del presupuesto 2007 es que un número muy importante de los beneficiarios son mujeres. De 52 programas de los que se dispuso información desagregada por género, se encontró que 42.4% son beneficiarias. El dato contrasta con el número de UP que son presididas por una mujer, de acuerdo con el VIII Censo Agrícola y Ganadero 2007, las UP con una mujer al frente son 640,271, que representan el 15.7% del total de UP censadas.
- En los últimos años se les dio estatus de programa a diferentes acciones del gobierno dirigidas a las mujeres. Se formalizaron para apoyar las actividades productivas de las mujeres tres programas: en la SE, el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (Fommur); en SRA, el Programa de la Mujer del Sector Agrario (Promusag), y en la CDI, el Programa de Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI).
- En los últimos años se incrementó el número de mujeres beneficiarias de cada programa. Al analizar el ejercicio presupuestal 2007 de los principales apoyos

destinados al sector rural encontramos que la SE destinó el 87.2% de sus recursos a mujeres: la SRA, 74.5%; Fonhapo, 54.3%; Sectur, 51.9%; Sedesol, 51.6%; Diconsa, 51.4%, y CDI, 50.6 por ciento. Por el contrario, entidades como FIRA, Sagarpa y Conafor otorgaron pocos apoyos a este grupo.

El número de beneficiarias mujeres es un fenómeno nuevo, y se puede deber a varios factores como la insistencia de muchas mujeres preocupadas por sus condiciones de vida a ser consideradas como beneficiarias de las políticas que impulsa el Estado; las instituciones consideran que son mejores administradoras de los recursos, los aplican correctamente y obtienen mejores resultados; a la migración de los hombres a otras regiones o a los EU, y a la falta de interés de los jóvenes en las actividades productivas agropecuarias. No sabemos si éstas son las únicas razones o hay otras, pues ese análisis rebasa al objetivo que se persiguió en este trabajo. Por ello, se deberían de promover investigaciones que expliquen esta nueva realidad.

Resiliencia y adaptación al cambio climático

Por su parte, los recursos destinados al medio ambiente y los recursos naturales dentro del PEC durante 2010-2012 rondaron entre el 5.7 y el 5.9%. Podemos concluir que el presupuesto clasificado en medio ambiente tiene muy poco peso en la estructura y distribución geográfica del presupuesto, a pesar de que en la LDRS se establece “como premisa fundamental el manejo sustentable de los recursos disponibles”. Con las asignaciones a esta vertiente difícilmente se puede revertir el deterioro que se viene dando de los recursos naturales y la rentabilidad del sector forestal.

Investigación y desarrollo (I+D)

De acuerdo con el Banco Mundial (BM), “los gastos en investigación y desarrollo son gastos corrientes y de capital (público y privado) en trabajo creativo realizado sistemáticamente para incrementar los conocimientos, incluso los conocimientos sobre la humanidad, la cultura y la sociedad, y el uso de los conocimientos para nuevas aplicaciones”. En México, el presupuesto asignado al rubro de investigación y desarrollo es de 0.37% del Producto Interno Bruto

(PIB), de ahí que el rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, José Narro Robles, señalara que debe ser meta para la administración entrante que para 2018 se invierta 1% del PIB, como lo establece la ley en la materia.

En materia de investigación y desarrollo del sector agropecuario y forestal no hay un dato específico, el único parámetro que se tiene es lo que se gasta en la vertiente administrativa del PEC, en donde viene asignado el presupuesto a las escuelas agronómicas como la Universidad Autónoma Chapingo, la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro y el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias; sin embargo, en ese presupuesto se contabiliza el gasto operativo de varias secretarías de estado y no incluye las asignaciones al resto de las universidades que realizan investigación aplicable a las actividades primarias, ni tampoco considera el invertido en enseñanza técnica agronómica. Con estas consideraciones se tiene que, en el caso de Sagarpa, el programa de Educación e Investigación representan el 7.1% del gasto de este Secretaría; respecto al PEC representan el 1.2%, y en relación con el PIB del sector primario, que a precios constantes de 2010 ascendió a 322'995,920 miles de pesos, el 0.0014%.

Gasto en agricultura/PIB agrícola (%)

El PIB es un indicador del grado de desarrollo de las economías, y el PIB agropecuario, forestal y pesquero indica el aporte que hace este sector a la economía. De acuerdo con el INEGI, el PIB 2010 (a precios de 2003) fue de 8,369'583,065 miles de pesos, aportando el sector agropecuario el 3.86%, lo que representa un monto de 322' 995, 920 miles de pesos. Los 305 mil millones asignados al PEC representan el 9.47% del PIB agropecuario. Si consideramos sólo el presupuesto correspondiente a Sagarpa (71,378 millones), la proporción disminuiría a 2.22 por ciento.

Gasto per cápita (respecto a población dedicada a la agricultura)

De acuerdo con la LDERS, la población a beneficiar es aquella con mayores rezagos sociales y económicos para corregir disparidades del desarrollo regional. El artículo 8 dice que las acciones de desarrollo rural sustentable que

efectúe el Estado atenderán de manera diferenciada y prioritaria a las regiones y zonas con mayor rezago social y económico, mediante el impulso a las actividades del medio rural, el incremento a la inversión productiva, el fomento a la diversificación de oportunidades de empleo e ingreso y la promoción de vínculos entre los ámbitos rural y urbano para facilitar a los agentes de la sociedad rural el acceso a los apoyos que requiere su actividad productiva, así como a los servicios para su bienestar.

Para el ejercicio *per cápita* utilizaremos el gasto asignado a Sagarpa (71,378 mil millones de pesos) y el total de Unidades de Producción con actividad agrícola y ganadera (4,069,000 UP). El monto per cápita equivaldría a 17,542 pesos, lo que equivale en dólares a 1,360.

RECOMENDACIONES

La estructura programática del PEC deberá **simplificarse**, no es posible que existan más de cien programas y la gran mayoría de los hogares y/o unidades de producción sólo accedan en promedio a dos de ellos (Oportunidades y Procampo). Con la reducción de los programas se obtendrían varias ventajas: los programas alcanzarían mejores coberturas –“universales”–, se ahorrarían recursos al no tener que publicar tantas reglas de operación y en la reducción de estructuras operativas de supervisión y obligaría a la coordinación interinstitucional evitando así duplicidad de acciones.

En la composición del presupuesto se deberían destinar mayores montos a la **inversión en bienes públicos**, lo que permitiría levantar la infraestructura rural que se perdió en los últimos años (bodegas, caminos, distritos de riego, etcétera), realizar investigación para atender las necesidades de las UP y fortalecer el extensionismo rural. La política rural sería de carácter universal.

Los recursos que actualmente se destinan a muchos de los programas de la vertiente de competitividad deberían darse como **financiamiento a tasas preferenciales**. Lo anterior conlleva a pensar en incrementar los montos del presupuesto destinado a las instituciones financieras, generar esquemas de financiamiento con intereses competitivos con el resto de socios comerciales



y crear opciones de financiamiento para los más necesitados. En ambos casos, los créditos otorgados deben ser cubiertos por los beneficiarios para no reproducir la cultura del no pago que tanto daño le provocó a las instituciones financieras y al campo mexicano. Esquemas como los que ahora operan en Brasil pueden ser un ejemplo a seguir.

Los apoyos gubernamentales deben **beneficiar a los hogares y/o unidades de producción con mayores carencias**; no es posible que los grandes beneficiarios del PEC sean los que menos lo necesitan, lo que conduce a que la atención a las regiones marginadas del país sea sólo sobre la base de la vertiente social; por lo que se deben generar proyectos productivos que generen trabajo e ingresos a esta población, así como opciones para superar la insuficiencia alimentaria. Con la reducción de programas se podría focalizar mejor la política de desarrollo rural.

Es necesario aplicar de manera **eficiente y transparente** los recursos destinados al campo mexicano. Entre las acciones que se pueden impulsar, están las de generar la clave única de beneficiarios y el padrón único de los programas del PEC, obligar a que los padrones de beneficiarios sean públicos y auditables

por la sociedad, que las recomendaciones de las evaluaciones específicas de desempeño y de consistencia y resultados sean vinculantes a la hora de presentar y aprobar el presupuesto, establecer montos máximos de acceso a los subsidios para que no se concentren en pocas manos, y que los estados informen del ejercicio del presupuesto federalizado.

Todas estas acciones son insuficientes si no existe el compromiso de las instituciones de gobierno para una **correcta aplicación de los recursos** y en la corresponsabilidad de los beneficiarios de que los subsidios que se les den se apliquen para lo que fueron solicitados y se comprometan a obtener resultados. Es el momento, tanto de exigir el apego a las políticas establecidas en la LDRS como de pedir cuentas sobre los recursos presupuestales.



OXFAM MÉXICO, A. C.
ALABAMA 105 COLONIA NÁPOLES
MÉXICO, D. F. 03810

+52 (55) 5687 3002
+52 (55) 5687 3203
www.oxfammxico.org