



Estudio

13 de julio de 2018

Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, 2012-2018

Índice

Resumen.....	2
Presentación	3
Introducción	4
1. Marco Internacional	5
2. Evolución del PEC, 2012-2018	8
2.1 Evolución de los Recursos Aprobados al PEC	10
2.2 Evolución del PEC por Vertiente	11
2.3 Recursos Aprobados y Ejercidos en el PEC.....	14
3. Avances del PEC	16
4. Conclusiones	19
Fuentes de Información.....	21

Resumen

Entre 2012 y 2016 México escaló dos posiciones en materia agropecuaria a nivel internacional, toda vez que, conforme reporta la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), por el valor agregado de su sector agropecuario en 2012 se ubicaba en el sitio número 15, en tanto que para 2016 ocupó el sitio 13, avance incipiente si se consideran los esfuerzos presupuestarios que el gobierno federal ha realizado en este ámbito.

De hecho en México, al igual que en varios países latinoamericanos, desde finales de la década de los 90 del siglo pasado se comenzaron a impulsar una serie de políticas públicas encaminadas al desarrollo rural sustentable y la reducción de la pobreza en el medio rural.

Como corolario de este proceso, hacia 2001 en México se promulgó la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), ordenamiento que dio origen a la implantación del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC), no obstante no fue sino hasta 2003 cuando en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se incluyeron recursos federales para este programa transversal, integrados en un anexo.

La función básica del PEC es el impulso del sector agropecuario, no sólo en lo que compete a la productividad del mismo, sino en la calidad de vida de la población que depende de las actividades agropecuarias, para lo cual, año tras año desde su inclusión en el PEF, la H. Cámara de Diputados aprueba montos importantes de recursos distribuidos en una estructura que comprende 16 ramos presupuestarios y diez vertientes temáticas.

Pese a dichos esfuerzos, el campo mexicano continúa estancado, con bajas tasas de productividad y bajos niveles en la calidad de vida de sus habitantes, situación que se refleja en el incremento de la pobreza.

Lo que lleva a concluir que falta una política pública de desarrollo del campo consistente con los objetivos plasmados en la LDRS, la cual no se ha podido instrumentar a partir del PEC debido a que, como señalan diversos estudios sobre el tema, este programa transversal presenta diversas debilidades, entre las que destaca el hecho de que lo integran demasiados programas y unidades responsables, que tienen sus propios objetivos, beneficiarios y reglas, lo que provoca que en algunos casos se dupliquen esfuerzos e incluso se contrapongan objetivos.

Presentación

El desarrollo agropecuario es un tema siempre presente en la agenda legislativa, no sólo por sus implicaciones económicas, que se relacionan con la sustentabilidad alimentaria, la provisión de materias primas, la oferta de exportación y la importancia del campo mexicano en cuanto fuente de empleo, sino además por las condiciones sociales en las que vive una parte importante de la población rural dependiente del sector, caracterizada por condiciones de pobreza mayores a las de las zonas urbanas; además, porque las comunidades indígenas de nuestro país, que representan aproximadamente 21.7 por ciento de la población nacional, se encuentran fuertemente arraigadas a las actividades agropecuarias.

Es por ello que la Cámara de Diputados mantiene un interés permanente por el desarrollo agropecuario, y la razón por la cual requiere información atinente de forma continua, en especial de la presupuestaria y la relacionada con el ejercicio de los recursos destinados a su promoción.

Por tal motivo, para brindar la atención necesaria a tales requerimientos, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas en su papel de órgano técnico de apoyo a la actividad legislativa, ha preparado el siguiente estudio para dar cuenta de la evolución de los recursos asignados al desarrollo agropecuario mediante su programa especial concurrente, y de esta forma poner a disposición la información presupuestaria relevante y del ejercicio del gasto, a fin de proveer de la información respectiva sobre la evolución y avances del PEC, con el fin de apoyar el desempeño de las funciones legislativas en la materia.

El PEC es uno de los programas transversales más importantes, en términos presupuestarios, porque concentra una de las mayores cantidades de recursos aprobadas cada año por la H. Cámara de Diputados en el PEF.

En consecuencia, el presente estudio tiene como objetivo ofrecer información presupuestaria de la evolución del PEC, enfatizando los recursos aprobados entre 2012 y 2018, así como el ejercicio de los mismos, conforme se reporta en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal para los años 2012-2017.

El propósito es que los legisladores conozcan el grado de cumplimiento en la aplicación de dichos recursos y la brecha que año con año se ha suscitado entre los montos aprobados a este programa transversal y los recursos efectivamente ejercidos, para de esta forma, si lo consideran oportuno, tomar las decisiones que consideren pertinentes.

Introducción

Este documento es un análisis de la evolución de los recursos asignados y ejercidos en el PEC, para exponerlo se ha dividido en cuatro capítulos: en el primero se explora la situación del sector primario mexicano en el contexto internacional, con el fin de conocer la evolución reciente de las actividades agropecuarias, en términos del valor de su producción y de su estructura productiva.

En el segundo se presenta un análisis de la evolución de los recursos aprobados y ejercidos del PEC, como expresión de la política de promoción del desarrollo agropecuario, destacando particularmente la evolución de la diferencia entre los recursos asignados por la H. Cámara de Diputados a tal propósito y los efectivamente ejercidos por las distintas unidades ejecutoras de gasto que participan en la aplicación del PEC, en el periodo 2012-2017.

En dicho análisis se subraya la importancia del PEC desde su creación, además de analizar el comportamiento presupuestal para cada una de las vertientes que lo integran.

En el tercer capítulo se reportan los avances observados en el sector primario mexicano, para intentar establecer el tipo de la relación entre la política de gasto en materia agropecuaria y los resultados observados. Es decir, se busca indagar si los avances en materia de desarrollo del sector primario que se han observado en México, podrían estar influidos por la aplicación de recursos federales, a través del PEC.

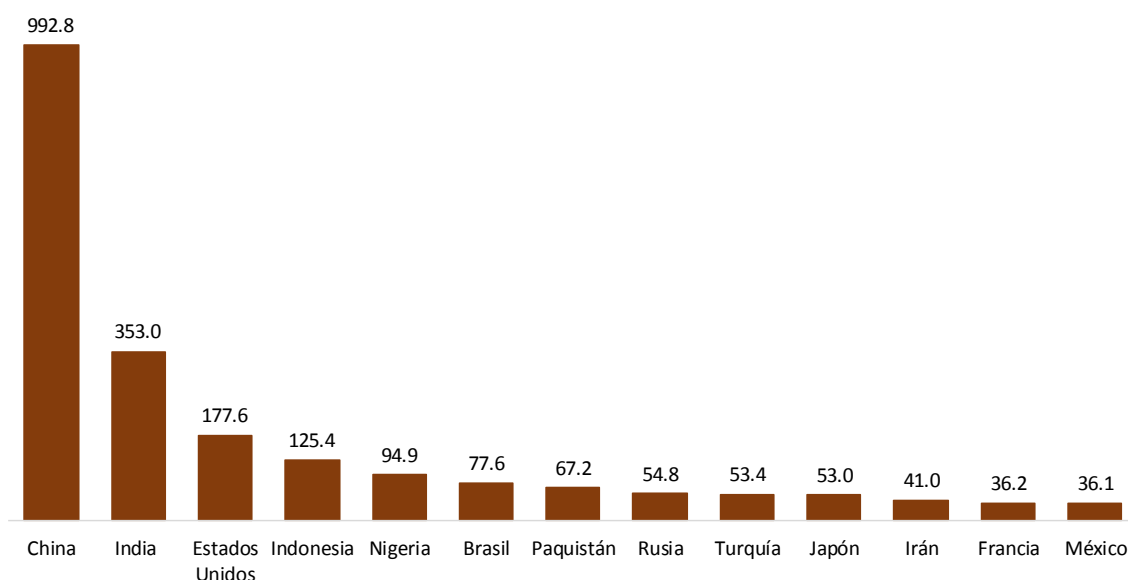
El CEFPP espera que este somero estudio sea de utilidad para la labor de las y los señores legisladores.

1. Marco Internacional

De acuerdo con datos de la FAO, en 2016 México se ubicó como el tercer mayor exportador agropecuario de la región de América Latina y el Caribe¹, no obstante, a nivel mundial por su valor agregado, el Sector Agropecuario mexicano se situó en el lugar número 13 en 2016².

Gráfica 1

Valor Agregado del Sector Agropecuario 2016
(Miles de millones de Dólares Estadounidenses)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la FAO.

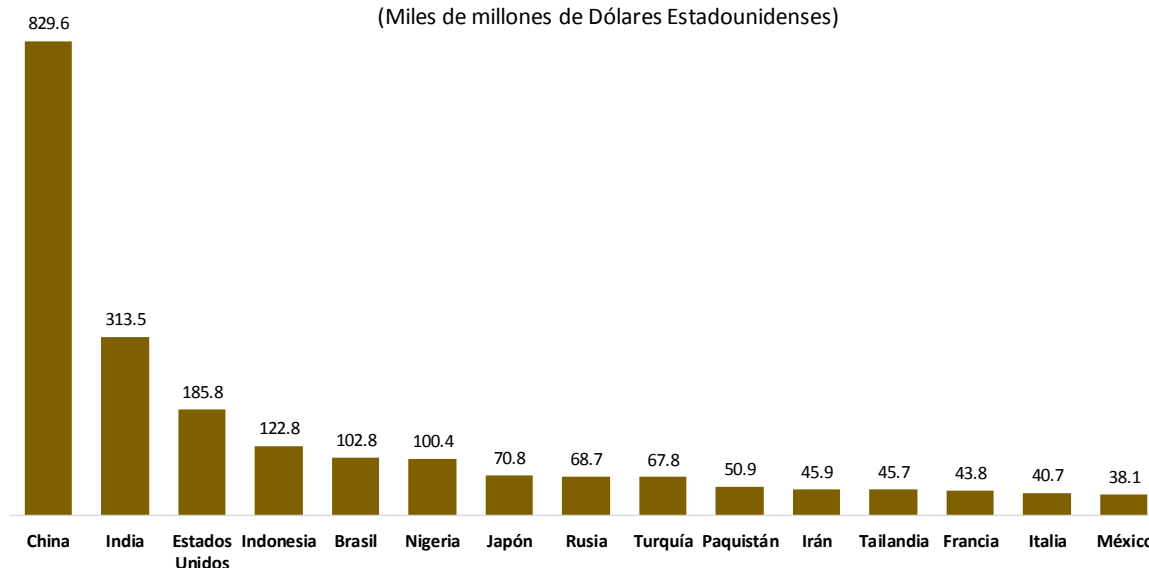
Conviene destacar que, con relación a 2012, año previo al inicio de la presente Administración Federal, México ha escalado dos posiciones, toda vez que conforme reporta la misma fuente, en 2012 por el valor agregado de su sector agropecuario, México se ubicaba en el sitio número 15.

¹ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, El Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2016, p.39.

² <http://www.fao.org/faostat/en/#data/MK>, 2016 es el último año para el que se reporta información a nivel internacional.

Gráfica 2

Valor Agregado del Sector Agropecuario 2012
(Miles de millones de Dólares Estadounidenses)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la FAO.

Conforme se señaló en el diagnóstico del sector agropecuario realizado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) en 2013³, México se ubicaba entre las primeras diez potencias mundiales en producción de alimentos:

- Primer productor mundial de aguacate.
- Segundo en sorgo para forraje.
- Tercero en limones y limas, chiles y pimientos.
- Cuarto en vegetales congelados.
- Quinto en brócoli, coliflores, huevos de gallina, espárragos y toronjas.

³ SAGARPA, Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018, Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 2013.

Sin embargo, conforme reportan las últimas cifras disponibles de la FAO, en la actualidad México ha perdido algunas de estas posiciones, pues de ocupar en 2012 el segundo lugar en la producción de sorgo, pasó en 2016 a ocupar el cuarto sitio.

De manera similar cayó una posición en la producción de brócoli y coliflores, con lo cual a nivel internacional ocupa la sexta posición.

En contraste, México escaló una posición en la producción de limones y limas, pues en 2016 ocupó el segundo lugar a nivel mundial. También en la producción de espárragos escaló una posición, pues en 2016 México se colocó en el cuarto sitio a nivel mundial.

Mientras que en otros productos se ha mantenido en los mismos sitios, como en el caso de la producción de toronjas y huevos de gallinas, donde México continúa en las mismas posiciones que en 2012.

Pese a que a nivel mundial, México se ubica entre los primeros 15 lugares tanto en la producción como en la generación del valor agregado del sector agropecuario, esto no se ha traducido en una reducción substancial de la pobreza en el medio rural, lo anterior debido a que una de las características del sector, no sólo en México sino en toda América Latina, es el “dualismo de escala”⁴, es decir, un gran número de pequeñas explotaciones coexisten con un número menor de explotaciones comerciales medianas y de gran tamaño, pero con una gran estructura de tenencia de la tierra, esto es, que el motor de las exportaciones y producción a gran escala se concentra en muy pocos productores, mientras el grueso de la producción está atomizada en pequeños productores que en buena medida producen para la subsistencia o, bien complementan sus ingresos con actividades económicas de otros sectores, comercial o manufacturero.

⁴ FAO, El estado mundial de la agricultura y la alimentación, 2017, p. 32.

De acuerdo con estudios de la FAO desde principios de la década de 1980 hasta 2010, el número de personas pobres en las zonas rurales de América Latina y el Caribe descendió de 74 millones a 62 millones, mientras que el número de personas extremadamente pobres del medio rural se redujo en solo 2 millones, de 41 a 39 millones. Esta disparidad se explica por la persistencia de una elevada desigualdad de los ingresos, que los gobiernos están abordando con amplios programas de protección social que proporcionan apoyo en materia de ingresos a la población pobre y vulnerable, entre ellos los pequeños agricultores⁵.

Ante esta problemática, en América Latina los gobiernos han comenzado a instrumentar programas nacionales de desarrollo territorial rural, con el propósito de mitigar la pobreza, mejorar los niveles de educación y reducir las disparidades económicas y sociales regionales.

En este contexto, es que en México en 2002 se comienzan a promover políticas públicas en materia del campo y el desarrollo rural sustentable, de lo cual nace en 2003 el PEC.

2. Evolución del PEC, 2012-2018

En 2001 se promulga la LDRS, ordenamiento en el cual se origina el PEC, no obstante es hasta 2003 cuando se incluye este programa transversal como un anexo en el PEF.

De acuerdo con la publicación del PEC en el Diario Oficial de la Federación, en junio de 2002, este programa *pretende ser un elemento integrador y ordenador de las*

⁵ *Ibíd*em p. 30.

*acciones de las diferentes dependencias y entidades gubernamentales que actúan en el medio Rural.*⁶

Conforme se establece en los Artículos 14, 15 y 16 de la LDRS, entre las acciones de fomento más relevantes del PEC se encuentran: actividades económicas de la sociedad rural, combate a la pobreza y la marginación en este medio, a través de la generación y diversificación de empleo, 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 vulnerables.

Asimismo, en los Artículos 81, 82, 83, 84 y 85 de ese mismo ordenamiento se establece que el Gobierno Federal, en los términos del PEC, impulsará la inversión y expansión de la infraestructura hidroagrícola, su modernización y tecnificación, considerándola como instrumento fundamental para el impulso del desarrollo rural sustentable, mediante el aprovechamiento racional de los recursos hidráulicos del país.

De igual modo en la LDRS se señala que para lograr la integralidad del desarrollo rural, la ampliación y modernización de la infraestructura hidroagrícola, electrificación y caminos rurales, se atenderán las necesidades de los ámbitos social y económico de las regiones, y especialmente de las zonas con mayor rezago económico y social.

En este contexto, se asume que una de las funciones básicas del PEC es el impulso del sector agropecuario, no sólo en lo que compete a la productividad del mismo, sino en la calidad de vida de la población que depende de las actividades agropecuarias.

⁶ SAGARPA, Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2002-2006, México, DOF 17 de junio de 2002, p.8.

A fin de cumplir con dichas funciones, los recursos que se aprueban anualmente al PEC se agrupan en diez Vertientes: Financiera, Competitividad, Medio Ambiente, Educativa, Laboral, Social, Infraestructura, Salud, Agraria y Administrativa, las cuales a su vez se conforman de programas y componentes, cuya estructura cambia año con año.

2.1 Evolución de los Recursos Aprobados al PEC

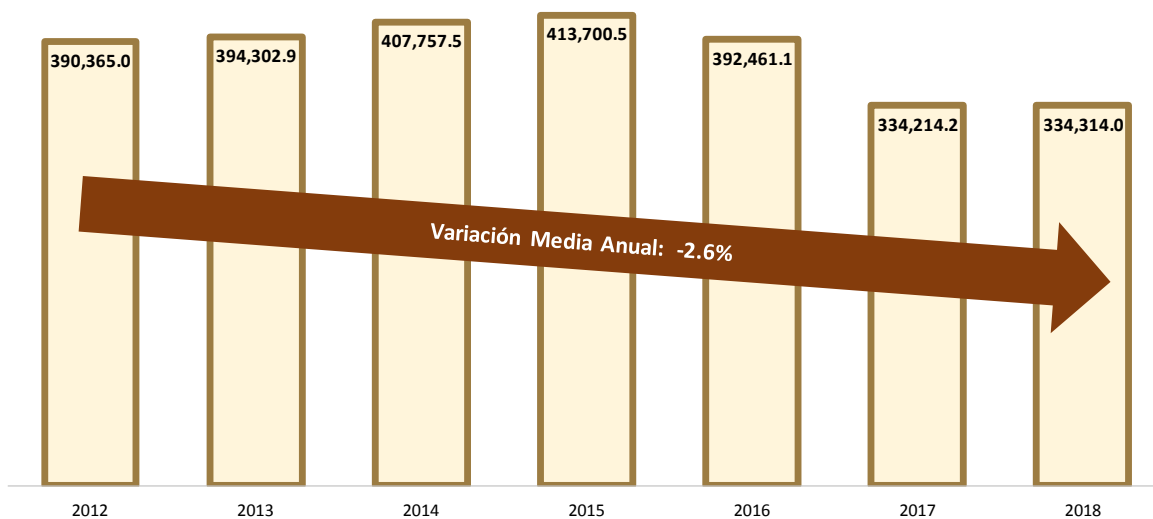
Entre 2012 y 2018, período de la presente Administración, se ha registrado una caída en los recursos aprobados en el presupuesto al PEC, la cual en promedio anual asciende a 2.6 por ciento en el período de referencia.

Mientras que en 2012 se aprobaron a este programa transversal 390 mil 365.0 millones de pesos (mdp) de 2018, para este año sólo se aprobaron en el PEF 334 mil 314.0 mdp, es decir 56 mil 51.0 mdp reales menos.

Pese a dicha caída, destaca el hecho de que con relación a 2017 al menos se mantuvo, en términos reales, en 2018 el mismo monto, comportamiento contrario a lo que se observó de 2016 a 2017, como se muestra a continuación.

Gráfica 3

Evolución de los Recursos Aprobados al PEC, 2012-2018
(Millones de pesos constantes de 2018)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

2.2 Evolución del PEC por Vertiente

La estructura del PEC cambia año con año, en cuanto a los ramos que participan, los programas, subprogramas y componentes que lo integran, sin embargo, los recursos que le aprueba la H. Cámara de Diputados invariablemente se distribuyen en diez vertientes:

1. Financiera
2. Competitividad
3. Medio Ambiente
4. Educativa
5. Laboral
6. Social
7. Infraestructura
8. Salud
9. Agraria
10. Administrativa

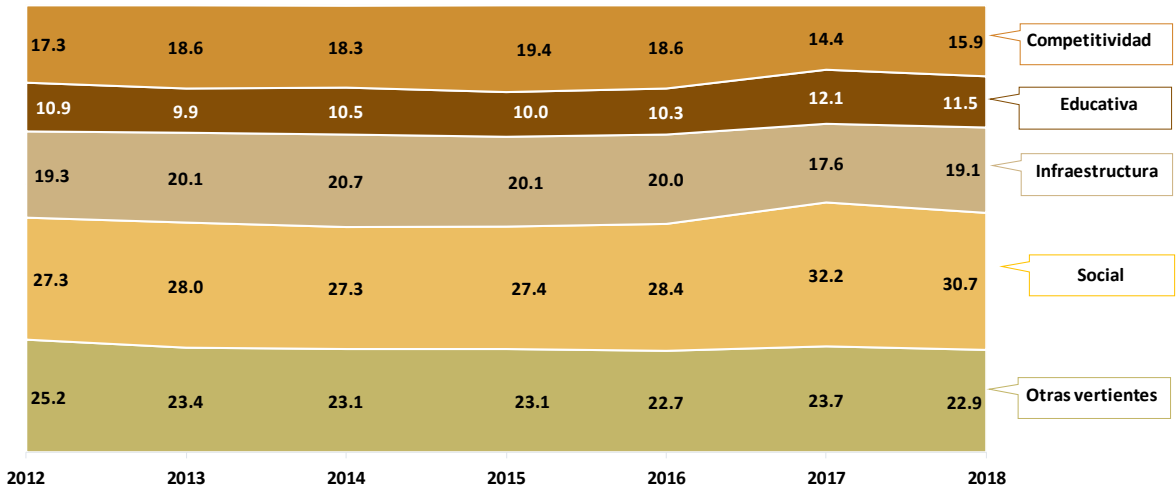
A lo largo de los últimos años, dicha distribución de los recursos aprobados ha presentado cambios importantes, siendo el más destacado el que se ha venido registrando entre las Vertientes Competitividad y Social.

Conviene mencionar que en 2008, 26.1 por ciento del total de los recursos aprobados al PEC se concentraba en la Vertiente Competitividad y 16.3 por ciento en la Vertiente Social, distribución que se ha ido invirtiendo en el transcurso de la última década. En la actualidad, sólo 15.9 por ciento de los recursos del PEC se canalizan a la Vertiente de competitividad, en tanto que la Social concentra 30.7 por ciento del total de los recursos aprobados al PEC, en el PEF 2018.

La distribución anterior de recursos del PEC resultaba más acorde con las prioridades establecidas en la LDRS para este programa, referentes a fomentar las actividades económicas de la sociedad rural como medio para combatir la pobreza y la marginación en el campo, lo cual se puede lograr mediante el incremento de la competitividad del sector rural; no obstante dicho objetivo parece haber cedido su prioridad, dando paso a un mayor gasto en programas sociales, a través de los cuales se otorgan apoyos para la subsistencia de la población más vulnerable del ámbito rural, antes que apoyos a la productividad del campo.

Gráfica 4

Evolución de los Recursos del PEC por Vertiente 2012-2018
(Estructura porcentual %)

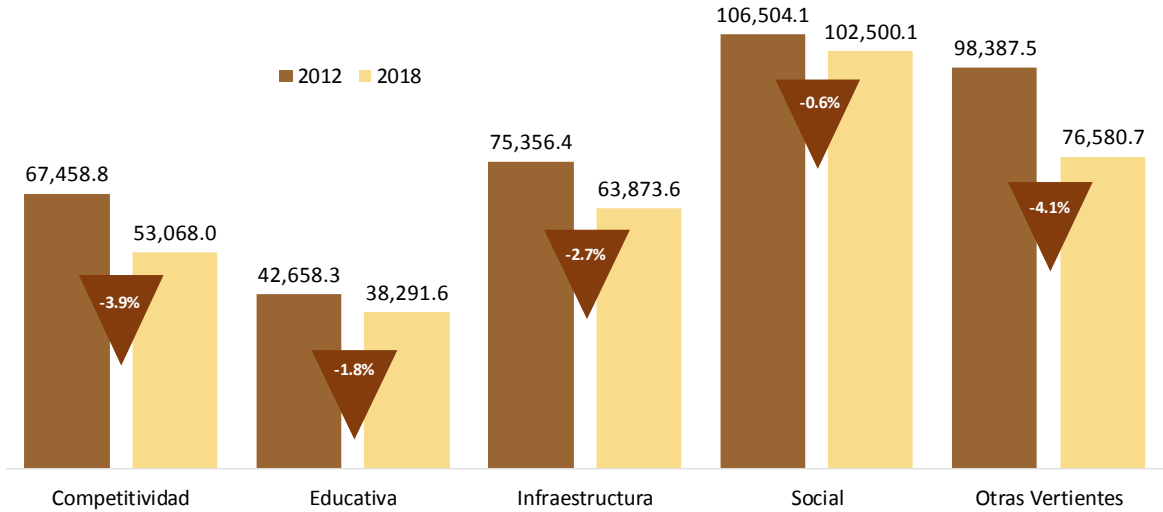


Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

En términos absolutos, destaca que en 2018 los recursos aprobados para la Vertiente Social, prácticamente duplican los recursos de la Vertiente Competitividad. Y comparando ambas vertientes, se observa que mientras los recursos de la Vertiente Competitividad, entre 2012 y 2018, cayeron en promedio anual 3.9 por ciento, los de la Vertiente Social apenas disminuyeron en promedio anual 0.6 por ciento, en el mismo periodo.

Gráfica 5

Recursos Aprobados al PEC por Vertiente, 2012 vs 2018
(Millones de pesos constantes de 2018 y variaciones medias anuales%)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

Lo relevante de esta situación es que, en la Vertiente Social se incluyen programas dirigidos a mejorar las condiciones generales de vida de la población rural, sin que estos estén directamente orientados a expandir la capacidad productiva del campo. De manera que se incluyen recursos para acciones relativas a mejorar la infraestructura social, transferencias en efectivo no sujetas a uso productivo actual o histórico, programas de educación, salud y bienestar social, así como programas de apoyo al consumo.

Frecuentemente, este tipo de programas sociales tiene una repercusión productiva indirecta, aun cuando su objetivo principal sea mejorar el bienestar de los beneficiarios y no su capacidad productiva, no obstante el estancamiento económico y social de la clase campesina del país no muestra grandes avances en ese sentido, pese al incremento constante de recursos.

De acuerdo con cifras del INEGI, en 2016 en México el 23.2 por ciento de la población residía en localidades rurales, prácticamente la cuarta parte de la población total, y el 76.8 por ciento restante en localidades urbanas, no obstante el PIB agropecuario representa sólo el 3.2 por ciento del PIB total, proporción que no ha variado desde 2008.

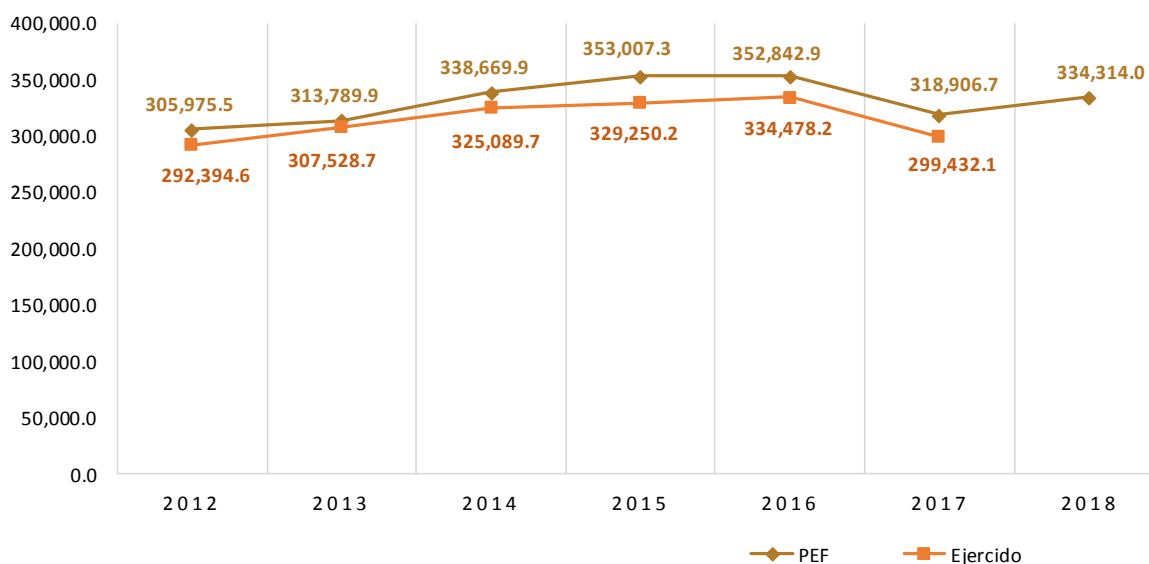
2.3 Recursos Aprobados y Ejercidos en el PEC

A pesar de que cada año la H. Cámara de Diputados aprueba importantes montos de recursos presupuestarios al PEC, al cierre de los ejercicios fiscales de manera reiterada se registran erogaciones inferiores a los montos aprobados, situación que en los últimos años se ha acentuado, toda vez que las brechas entre los recursos aprobados y los ejercidos se han ampliado desde 2014, registrándose hasta ahora la mayor variación en 2015, año en el que la brecha entre el monto aprobado y el reportado como ejercido en la Cuenta Pública ascendió a 23 mil 757.1 mdp.

Dichas variaciones, conforme se reporta en la Cuenta Pública 2017, vuelven a mostrar una tendencia al alza en ese año, toda vez que se reporta un ejercicio en el PEC al cierre de 2017 por 299,432.1 mdp, monto inferior en 19 mil 474.6 mdp, al originalmente aprobado para el PEC 2017, por 318 mil 906.7 mdp, véase Gráfica 6.

Gráfica 6

Evolución de los Recursos Aprobados al PEC vs Ejercidos, 2012-2018
(Millones de pesos)



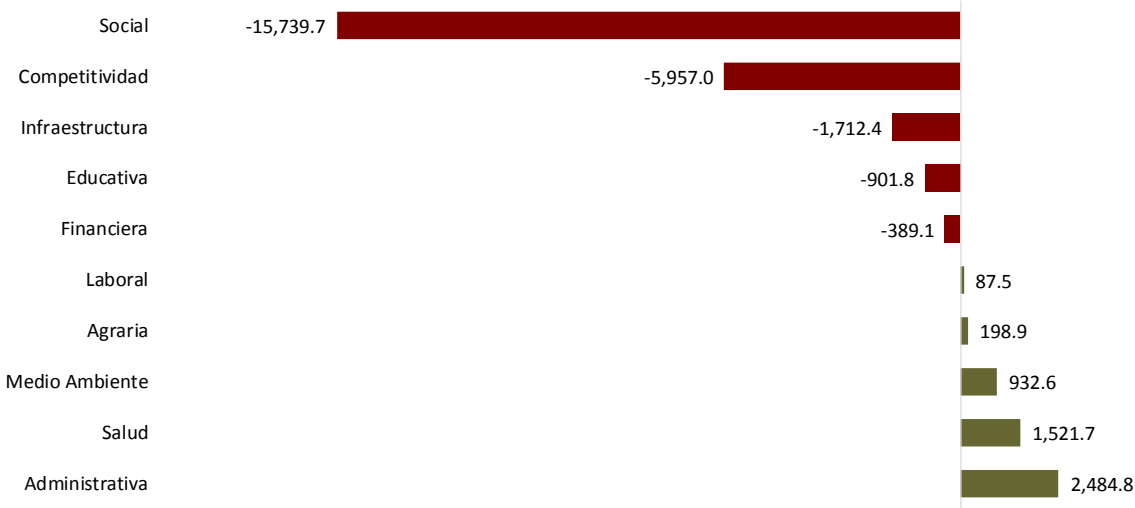
Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

El comportamiento antes descrito en el último ejercicio fiscal se debió a las menores erogaciones en las Vertientes Social y de Competitividad, en las cuales las erogaciones fueron inferiores a las aprobadas en 15 mil 739.7 mdp y 5 mil 957.0 mdp, respectivamente, lo que implicó avances financieros respecto a lo aprobado por el Congreso de 83.9 por ciento y 88.6 por ciento, en el mismo orden. Lo cual es de llamar la atención porque se trata de las vertientes medulares del PEC. En consecuencia, con dicho rezago presupuestal se afectaron programas centrales para el cumplimiento de los principales objetivos que por ley debe cumplir el PEC, tales como: *Programa de atención a la pobreza en el medio rural* y *Programa de Derecho a la Alimentación*, dentro de la Vertiente Social; y *Programa de Apoyos a la Comercialización* y *Programa de Productividad y Competitividad Agroalimentaria*, dentro de la de Competitividad.

En contraste, en la Vertiente Administrativa al cierre de 2017 las erogaciones superaron en 2 mil 484.8 mdp los recursos originalmente aprobados en el PEF, lo que implicó un avance financiero de 124.6 por ciento, pese a que en dicha vertiente los recursos no se destinan al fomento de la productividad y desarrollo del campo, como se observa en la Gráfica 7.

Gráfica 7

Variaciones por Vertiente entre los Recursos Ejercidos y los Aprobados, Cuenta Pública 2017
(Millones de pesos)



Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP.

3. Avances del PEC

Toda vez que en el PEF no se establecen metas físicas cuantificables para el PEC, no se pueden evaluar los avances de los programas y acciones que lo conforman; sin embargo, una forma de conocer si la erogación de los recursos aprobados a dicho programa transversal ha sido exitosa, es a través de algunos indicadores del sector.

Conforme se señala en el diagnóstico del campo mexicano del *Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018*⁷ “...el campo mexicano presenta signos de agotamiento reflejados en un estancamiento de la productividad, competitividad y rentabilidad, no es incluyente y carece de un manejo sustentable de los recursos naturales”.

En ese mismo sentido, el más reciente estudio de la FAO y SAGARPA⁸ señala que el campo mexicano enfrenta bajos niveles de capitalización de sus unidades económicas rurales (UER), problema que afecta al 29.6 por ciento de las 5.4 millones de UER del país, las cuales no cuentan con activos productivos y que corresponden principalmente a los Estratos E1 y E2⁹ (actividades agropecuarias de subsistencia).

Esta carencia afecta de manera directa la productividad de las UER, ocasionando con ello un bajo crecimiento del sector primario, y dando como resultado una insuficiente producción de alimentos para la población en el país.

En la actualidad México, en comparación con la población que habita en zonas urbanas, la población de las regiones rurales (caracterizada por el predominio de actividades agrícolas y una relativamente baja densidad de población) tiene altas tasas de informalidad laboral, cuenta con una menor accesibilidad a servicios básicos y tiene una mayor tasa de incidencia de la pobreza¹⁰.

⁷ SAGARPA, Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018, DOF 13 de diciembre de 2013, p. 5.

⁸ FAO, SAGARPA, Diagnóstico del sector rural y pesquero de México 2012, México 2014.

⁹ (E1) Estrato de UER Familiar de subsistencia sin vinculación al mercado, el cual representa el 22.4% del total de las UER y su rasgo principal es que no presenta ingresos por ventas o sólo realiza ventas esporádicas. (E2) Estrato de UER “Familiar de subsistencia con vinculación al mercado”, que representa el 50.6 % del total de las UER, tiene un carácter familiar y presenta ventas de productos primarios que no superan los \$55,200 anuales. (E3) Estrato que representa el 8.3% del total de las UER del país, con un promedio de ventas de \$73,931 por año y un nivel de activos productivos promedio de \$141,986. En este Estrato, el 66.2% de las UER (292,849 unidades) presenta problemas de dotación de activos productivos. (E4) el Estrato está compuesto por aproximadamente 528,355 UER, presenta un promedio de ventas de \$151,958 por año y se le considera como un Estrato empresarial con rentabilidad frágil. (E5) Estrato empresarial pujante compuesto por 448,101 UER con ventas promedio anuales de \$562,433 y (E6) Estrato considerado como empresarial dinámico, compuesto por 17,633 UER, correspondientes al 0.3% del total de UER del país, con un promedio de ventas de \$11,700,000 por año.

¹⁰ OCDE Midiendo el Bienestar en los Estados Mexicanos, p. 2. www.oecd-ilibrary.org.

Lo que concuerda con los resultados de la *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* (ENIGH) 2016, según los cuales en las localidades rurales el ingreso corriente promedio trimestral por hogar, que incluye transferencias¹¹, en 2016 fue de 26 mil 4 pesos, mientras que en las localidades urbanas, ese ingreso fue de 52 mil 215 pesos. La situación es similar, por el lado del gasto monetario, toda vez que en las localidades rurales el gasto corriente promedio trimestral por hogar en ese mismo año fue de 16 mil 984 pesos, mientras que en las localidades urbanas fue de 31 mil 241 pesos.

Dicha situación es el reflejo del estancamiento económico del Sector Primario, toda vez que entre 2008 y 2017 el PIB agropecuario ha crecido en promedio anual sólo 2.1 por ciento, en tanto que la población ocupada se ha incrementado en 1.0 por ciento y la productividad ha crecido, apenas 1.1 por ciento. De hecho, México tiene un sector

Ocupación y Productividad del Sector Primario 2008-2017

Año	Población Ocupada en el Sector Primario (millones de personas)	Productividad Sector Primario	PIB Primario 2017=100 (millones de pesos)
2008	6.2	89,375.1	558,125.7
2009	6.6	80,622.1	530,871.9
2010	6.5	85,553.6	558,725.8
2011	6.6	84,213.1	558,735.9
2012	6.9	88,687.9	610,660.7
2013	6.9	87,357.2	600,959.8
2014	6.9	88,726.1	608,912.3
2015	6.9	91,845.8	633,364.9
2016	6.9	95,180.3	658,699.5
2017	6.8	98,901.8	672,532.2
TMCA	1.0	1.1	2.1

Fuente: Elaborado por el CEFP con información de INEGI.

agropecuario con productividad muy baja respecto del nivel general de desarrollo del país, lo cual incide en la marginalidad y la pobreza en el medio rural¹².

Por otra parte, la información de CONEVAL señala que en 2012, de la población rural, 10.9 millones de personas (40.1 por ciento) vivían en condiciones de pobreza moderada y 5.8 millones (21.5 por ciento) en situación de pobreza extrema; para

¹¹ Las transferencias representan el 14.8% del ingreso corriente en las áreas urbanas y el 21% en las rurales de acuerdo con cifras de INEGI.

¹² CEPAL, *Evolución del empleo y de la productividad en el sector agropecuario en México*, Chile 2016, p.17.

2016, las primeras aumentaron a 11.6 millones (40.8 por ciento) y las segundas disminuyeron a 4.9 millones (17.4 por ciento).¹³ Esto implicó que del total de la población que se identifica como indígena, la cual en su mayoría se asienta en zonas rurales, 72.3 por ciento vivía en situación de pobreza en 2012, y ascendía a 8.2 millones de personas, mientras que para 2016, la proporción fue de 71.9 por ciento, es decir, 8.3 millones de personas. En consecuencia, el efecto del PEC sobre las condiciones sociales de la población campesina e indígena ha sido apenas marginal.

En este contexto, se observa que el campo mexicano a pesar de la política pública instrumentada desde 2003 basada en el desarrollo del sector agropecuario a través del PEC, continúa estancado, con bajas tasas de productividad y bajos niveles en la calidad de vida de sus habitantes, situación que se refleja en el mantenimiento de la pobreza. Dicho comportamiento, denota la falta de una política pública de desarrollo del campo consistente con los objetivos plasmados en la LDRS.

4. Conclusiones

Desde la creación del PEC se han instrumentado una serie de programas y políticas de fomento al campo, que finalmente no se han reflejado en un incremento de la productividad y desarrollo del sector agropecuario.

El PEC, como lo han señalado diversos estudios¹⁴, no ha prosperado como herramienta de planeación, opera como un ejercicio presupuestal anual donde las líneas presupuestarias de los programas de desarrollo rural sólo se agrupan, pero en la realidad falta una estrategia de desarrollo conjunta, de manera que, el PEC aparece como un apéndice del presupuesto federal anual.

¹³ CONEVAL, *Medición de la Pobreza 2008-2016*, Anexo estadístico, disponible en https://coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2016.aspx

¹⁴ Banco Mundial, *Análisis del Gasto Público en el Desarrollo Agrícola y Rural*, Washington, DC, 2009.

Específicamente se detectaron las siguientes debilidades del PEC, las cuales han impedido que los recursos destinados al desarrollo del campo realmente logren ese objetivo:

- Demasiados programas y unidades responsables involucradas, cada una con sus propios objetivos, beneficiarios y reglas.
- Ausencia de una instancia rectora que dirija una estrategia única de desarrollo del campo.
- Carece de metas físicas cuantificables, lo que impide medir avances.
- Programas, subprogramas y componentes con actividades que a veces se duplican, o incluso en ocasiones se contraponen.
- Prioridad a programas sociales sobre los productivos.

Fuentes de Información

- Banco Mundial, *Análisis del Gasto Público en el Desarrollo Agrícola y Rural*, Washington, DC, 2009.
- CEPAL, *Evolución del empleo y de la productividad en el sector agropecuario en México*, Chile 2016.
- CONEVAL, *Medición de la Pobreza 2008-2016*, Anexo estadístico, disponible en: https://coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2016.aspx
- FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*, 2017.
- FAO, SAGARPA, *Diagnóstico del sector rural y pesquero de México 2012*, México 2014.
- OCDE *Midiendo el Bienestar en los Estados Mexicanos*, www.oecd-ilibrary.org
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *El Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe*, 2016.
- SAGARPA, *Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2002-2006*, México, DOF 17 de junio de 2002.
- SAGARPA, *Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario 2013-2018*, Diario Oficial de la Federación, 13 de diciembre de 2013.
- SHCP, *Cuenta Pública*, 2012-2016
- SHCP, *Presupuestos de Egresos de la Federación*, 2012-2018.



www.cefp.gob.mx



@CEFP_diputados



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas