



NOTA INFORMATIVA

notacefp / 044 / 2012

13 de julio de 2012

Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011 Ramo 8 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

1. Introducción

El seguimiento del ejercicio de los recursos públicos es un tema fundamental para contar con procesos presupuestarios más transparentes y eficientes. Es por ello que la presente nota busca brindar un panorama general del ejercicio de los recursos del Ramo 8, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, así como detectar las principales divergencias respecto a los montos originalmente aprobados por la Cámara de Diputados en 2011. Para alcanzar tal objetivo, se ha analizado la información presentada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2011 (Cuenta Pública 2011).

2. Aspectos generales del ejercicio del gasto en 2011

El Ramo 8 contó con 73 mil 821.3 millones de pesos (mdp) en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2011 (PEF 2011). No obstante, la Cuenta Pública 2011 reportó un ejercicio de 74 mil 927.5 mdp, es decir, un mil 106.1 mdp adicionales, que representan el 1.5 por ciento del monto originalmente aprobado. Este monto es el resultado global de diversos ajustes realizados por la SHCP al presupuesto originalmente autorizado por los legisladores.

Para identificar las divergencias principales respecto al PEF 2011, se pueden seguir diversos análisis. Uno de ellos es el análisis funcional, el cual permite identificar el comportamiento de los

recursos en función de las tres grandes áreas u objetivos del gasto: el desarrollo económico, el desarrollo social y el gobierno.¹

En el Grupo Funcional Desarrollo Económico se concentran las erogaciones por concepto de transferencias directas y apoyos a la producción y comercialización de los productos agropecuarios, acuícolas, pesqueros, así como aquellos orientados a la investigación científica e innovación tecnológica. De acuerdo a la Cuenta Pública 2011, el conjunto de los recursos para fomentar el Desarrollo Económico presentó un sobre ejercicio de un mil 204.7 mdp, es decir 1.7 por ciento más en relación a lo aprobado por los Diputados. Cabe señalar que este Grupo Funcional representó en 2011 el 96.0 por ciento de los recursos totales del Ramo.

Por otra parte, el Grupo Funcional Desarrollo Social agrupa las erogaciones destinadas a la educación media superior, superior y de posgrado dentro del sector agropecuario. La Cuenta Pública 2011 refleja que, a través de este rubro, se ejerció el 3.9 por ciento de los recursos del Ramo y que existió un subejercicio de 50.0 mdp, que equivale al 1.7 por ciento de lo aprobado por la Cámara de Diputados para ese grupo funcional.

Finalmente, el Grupo Funcional Gobierno reúne los recursos destinados a las tareas de regulación, supervisión, aplicación de políticas públicas y otras acciones relativas al ejercicio de la función pública en el sector. Este rubro constituyó apenas el 0.1 por ciento del ejercicio en 2011 y, de acuerdo a la Cuenta Pública 2011, presentó un subejercicio de 48.6 mdp, equivalentes al 31.3 por ciento del monto aprobado por los legisladores para dicho grupo funcional.

Si se analizan los grupos funcionales a profundidad, se observa que, dentro de Desarrollo Económico, el gasto destinado a apoyos a la comercialización de los productos agropecuarios presentó el sobre ejercicio más relevante de todo el Ramo, al incrementar sus recursos en más de

¹ *Grupos Funcionales del gasto.*

una cuarta parte en relación al monto fijado en el PEF 2011. El cuadro 1 presenta las áreas específicas de gasto que registraron los sobre ejercicios más importantes.

Cuadro 1. Áreas de gasto que presentaron sobre ejercicio en 2011

(millones de pesos)

	Aprobado	Ejercido	Sobre ejercicio	
			Monto	Porcentaje
Apoyos a la Comercialización	10,775.1	13,825.0	3,049.9	28.3
Educación Media Superior	523.6	580.8	57.2	10.9

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2011.

En contraste, el resto de los rubros de aliento productivo y competitividad presentó un subejercicio global de un mil 845.2 mdp. En particular, destaca el gasto destinado a la Acuicultura y la Pesca, ya que se ejerció únicamente el 60.9 por ciento de los recursos aprobados por los legisladores. Asimismo, sobresale el gasto en Ciencia y Tecnología, ya que se ejerció únicamente el 85.3 por ciento del monto consignado en el PEF 2011. El cuadro 2 reúne la totalidad de las áreas específicas del gasto que, de acuerdo con la Cuenta Pública 2011, se ubicaron por debajo de lo aprobado en la Cámara de Diputados.

Cuadro 2. Áreas de gasto que presentaron subejercicio en 2011

(millones de pesos)

	Aprobado	Ejercido	Subejercicio	
			Monto	Porcentaje
Apoyos a la Producción	55,054.1	54,438.4	615.7	1.1
Acuicultura y Pesca	3,318.4	2,319.3	999.0	30.1
Ciencia y Tecnología	1,566.3	1,335.8	230.5	14.7
Educación Superior	1,403.6	1,341.4	62.2	4.4
Educación Posgrado	1,024.7	979.7	45.0	4.4
Función Pública	155.6	106.9	48.6	31.3

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2011.

3. Principales divergencias detectadas en el Ejercicio 2011 por programa presupuestario.

Programas con los mayores sobre ejercicios en términos absolutos

- El sobre ejercicio más importante se detectó en el *Programa de Prevención y Manejo de Riesgos* (PPMR), ya que aumentó 43.8 por ciento, al pasar de 14 mil 122.3 mdp aprobados

a un monto ejercido de 20 mil 316.3 mdp. Llama la atención que, durante el proceso de aprobación del PEF 2011, los legisladores determinaron ampliaciones presupuestarias por más de 3 mil 700 mdp para este programa. Posteriormente, en el ejercicio 2011, la SHCP le reasignó otros 6 mil mdp, con la intención de nivelar la producción frente a las contingencias de mercado y las causadas por desastres naturales. Tales ampliaciones reflejaron, por una parte, la necesidad de fortalecer el andamiaje institucional en materia de certidumbre económica para la producción;² por otra parte, la urgencia de restablecer la normalidad productiva en zonas afectadas por sequías, heladas y otros eventos climáticos extremos.

- El *Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario: PROCAMPO para Vivir Mejor* (PROCAMPO) captó en 2011 una quinta parte del total de los recursos del Ramo y registró un sobre ejercicio de 4.6 por ciento. El programa pasó de 16 mil 365.6 mdp aprobados a 17 mil 115.4 mdp ejercidos, a pesar de que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) lo caracterizó en 2010 como un programa altamente inequitativo en favor de quienes poseen mayor extensión de tierra y desvinculado de la productividad.³

Programas presupuestarios que registraron los mayores faltantes en términos absolutos.

- El *Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura* presentó un subejercicio de 2 mil 467.1 mdp. Su decrecimiento fue de 17.8 por ciento, al pasar de 13 mil 864.7 mdp en el PEF 2011 a 11 mil 397.6 mdp en el ejercicio real. Este programa brinda apoyos subsidiarios para capitalizar y modernizar, con equipo e infraestructura, las unidades productivas agrícolas, ganaderas y pesqueras. El programa surgió en 2011 y adoptó la estructura del extinto *Programa de Activos Productivos*, el cual fue considerado por el Coneval en 2010 como uno de los principales instrumentos de política agropecuaria.⁴

² Principalmente a través del Programa de Apoyo al Ingreso Objetivo y la Comercialización.

³ Coneval, *Informe de la Evaluación Específica del Desempeño 2010-2011*.

⁴ Coneval, *ibíd.*

-
- El Programa de *Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural* registró un subejercicio de 913.8 mdp. El faltante representó 18.1 por ciento de lo aprobado en el PEF 2011. Este programa busca incorporar innovaciones tecnológicas a los procesos productivos en el campo y, al atender zonas marginadas, también contribuye a mejorar la producción de alimentos y la seguridad alimentaria. Cabe señalar que los diputados determinaron ampliaciones presupuestarias por un mil 839.6 mdp para este programa de cara a la aprobación del PEF 2011, aspecto que contrasta con los ajustes determinados por la SHCP en el ejercicio del gasto.
 - El *Programa de Instrumentación de Acciones para Mejorar las Sanidades a través de Inspecciones Fitozoosanitarias (PIASIF)* ejerció menos de la mitad de los recursos originalmente aprobados por los legisladores. La Cuenta Pública 2011 reportó únicamente 771.2 mdp en el ejercicio del gasto, frente a un monto original de un mil 667.4 mdp. Este programa está a cargo del Servicio Nacional de Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) y comprende diferentes tipos de apoyo, entre los que destacan los servicios de inspección y certificación fitosanitaria, zoosanitaria, acuícola y pesquera, los de instalación de cordones cuarentenarios⁵, y los que ponen en marcha campañas en pro de la sanidad e inocuidad de los alimentos que se producen en el territorio nacional.

Al respecto, el PIASIF ha sido un programa escasa y parcialmente evaluado a lo largo de los años, lo cual impide contar con diagnósticos precisos sobre su funcionamiento. No obstante, en 2011, la SAGARPA invitó a la Universidad Autónoma Agraria Antonio Narro a participar en la *Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa para el período 2011-2012*, a fin de identificar problemas estructurales, coyunturales y proponer aspectos susceptibles de mejora. En tal documento se expresa que el programa no parte de una problemática documentada oficialmente y presenta incoherencias entre sus objetivos, componentes, actividades y metas.

⁵ *Puntos de verificación e inspección federal.*

-
- El *Programa de Tecnificación de Riego* presentó un subejercicio de 467.7 mdp, es decir 24.6 por ciento menos en relación a lo aprobado. Este programa tiene el objetivo de mejorar la eficiencia en el uso del agua, para lo cual promueve la instalación de riego tecnificado en las unidades agrícolas del país. Durante el proceso de aprobación del PEF 2011, los legisladores determinaron ampliaciones presupuestarias por 789.5 mdp a este programa, por lo que el ejercicio real revirtió la ampliación otorgada por los diputados en casi 60.0 por ciento.

El Anexo 1 presenta el cuadro comparativo completo para el ejercicio de los cuarenta y dos programas presupuestarios que integraron el Ramo 8 en el Ejercicio Fiscal de 2011.

Conclusiones

El análisis de la Cuenta Pública 2011 reveló que una de las prioridades de política en ese año fue el fortalecimiento de los programas cuyo objetivo general es brindar certidumbre económica a los productores. En especial, el *Programa de Prevención y Manejo de Riesgos* (que incluye los apoyos del Estado en materia de ingreso objetivo, comercialización, así como las erogaciones para enfrentar contingencias climatológicas) recibió un fuerte impulso, a costa de múltiples ajustes a la baja en el resto de los programas de aliento productivo y competitividad para el campo. El análisis funcional del gasto revela que los apoyos a la comercialización de los productos agropecuarios constituyeron la prioridad del Ejecutivo Federal al realizar las adecuaciones presupuestarias en el ejercicio.

Por su relevancia para el desarrollo económico, destacan los subejercicios detectados en los programas de *Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura* (principal instrumento de capitalización y modernización de las unidades de producción agrícola), el de *Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural* y el de *Tecnificación del Riego*, relevantes para dotar de mayor productividad al campo. Todo lo anterior conduce a una reflexión amplia sobre el alcance y los retos que debe dilucidar en el futuro la política agropecuaria. Ésta debe aspirar a contar con un mejor equilibrio entre las erogaciones destinadas a solventar situaciones de coyuntura, manejo de riesgos y desastres naturales y las que planifican y conducen el desarrollo en el largo plazo, así como conceder mayor importancia a la investigación científica, la innovación tecnológica y el desarrollo de infraestructura.

Fuentes

- SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011*, México, 2012.
- SHCP, *Cuentas de la Hacienda Pública Federal de 2000 a 2010*.
- SHCP, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2011*, Diario Oficial de la Federación, México, 7 de diciembre de 2011.
- SHCP, *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2011*, México, 2011.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Director General: Mtro. Edgar Díaz Garcilazo

Director de área: Lic. Ariel Ricárdez Galindo

Elaboró: Lic. Víctor M. Álvarez Flores

Anexo 1: Ejercicio 2011 por programa presupuestario, aprobado vs. devengado.

**Cuadro 3. Programas presupuestarios del Ramo 8, Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Aprobado vs. Devengado 2011 (millones de pesos)**

	Aprobado	Devengado	Diferencia	
	(a)	(b)	c = b-a	%
Total	73,821.3	74,927.5	1,106.1	1.5
S230 Programa de Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura	13,864.7	11,397.6	-2,467.1	-17.8
S231 Programa de Apoyo al Ingreso Agropecuario: PROCAMPO para Vivir Mejor	16,365.6	17,115.4	749.8	4.6
S232 Programa de Prevención y Manejo de Riesgos	14,122.3	20,316.3	6,194.0	43.9
S233 Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensivismo Rural	5,048.7	4,134.9	-913.8	-18.1
S234 Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales	7,839.0	8,125.8	286.8	3.7
U002 Instrumentación de acciones para mejorar las Sanidades a través de Inspecciones Fitozoosanitarias	1,667.4	771.2	-896.2	-53.8
U016 Tecnificación del Riego	1,900.0	1,432.3	-467.7	-24.6
E001 Desarrollo y Aplicación de Programas Educativos a Nivel Medio Superior	486.3	486.4	0.1	0.0
E002 Desarrollo de los Programas Educativos a Nivel Superior	1,217.2	1,152.5	-64.8	-5.3
E003 Vinculación entre los Servicios Académicos que presta la Universidad Autónoma Chapingo y el Desarrollo de la Investigación Científica y Tecnológica	133.2	132.9	-0.3	-0.2
E004 Desarrollo y aplicación de programas educativos en materia agropecuaria	834.8	913.4	78.6	9.4
E005 Apoyo al Cambio Tecnológico en las Actividades Agropecuarias, Rurales, Acuícolas y Pesqueras	1,019.2	903.1	-116.1	-11.4
E006 Generación de Proyectos de Investigación	456.1	237.4	-218.8	-48.0
E008 Promoción de Exportaciones y Ferias	161.4	137.0	-24.4	-15.1
E009 Desarrollo de Mercados Agropecuarios y Pesqueros e Información	79.2	10.7	-68.5	-86.5
E010 Planeación y Prospectiva	59.6	16.8	-42.8	-71.7
E011 Inspección y Vigilancia Pesquera	169.9	103.4	-66.5	-39.2
F001 Promoción, Fomento y Difusión de las Políticas Sectoriales en Materia Agropecuaria y Pesquera	11.3	11.0	-0.4	-3.1
G001 Regulación, Supervisión y Aplicación de las Políticas Públicas en Materia Agropecuaria, Acuícola y Pesquera	1,362.2	1,409.4	47.2	3.5
K009 Proyectos de Infraestructura Social de Educación	126.0	-	-126.0	-100.0
K014 Otros Proyectos de Infraestructura Social	4.9	3.7	-1.3	-25.3
K024 Otros Proyectos de Infraestructura Gubernamental	283.5	21.1	-262.4	-92.5
K026 Otros Proyectos	305.8	152.4	-153.4	-50.2
K027 Mantenimiento de Infraestructura	-	56.2	56.2	n.a
L001 Responsabilidades, Resoluciones Judiciales y Pago de Liquidaciones	53.1	10.9	-42.2	-79.4
M001 Actividades de Apoyo Administrativo	1,818.4	1,855.2	36.7	2.0
O001 Apoyo a la Función Pública y Buen Gobierno	96.0	89.4	-6.6	-6.9
O099 Operación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada	59.6	17.5	-42.1	-70.6
P001 Registro, Control y Seguimiento de los Programas Presupuestarios	3,543.3	3,240.5	-302.8	-8.5
R003 Cuotas y Aportaciones a Organismos Internacionales	271.9	184.1	-87.8	-32.3
R004 Apoyo a la Productividad de Empresas Azucareras Expropiadas	60.0	60.0	0.0	0.0
R005 Sistema Integral para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar	16.0	-	-16.0	-100.0
U003 Determinación de los Coeficientes de Agostadero	1.0	-	-1.0	-100.0
U004 Sistema Nacional de Investigación Agrícola	59.3	59.3	0.0	0.0
U007 Apoyo al cambio tecnológico en las actividades acuícolas y pesqueras	2.5	2.5	0.0	0.0
U009 Fomento de la Ganadería y Normalización de la Calidad de los Productos Pecuarios	8.4	6.8	-1.6	-19.4
U010 Programa Nacional para el Control de la Abeja Africana	1.9	1.0	-0.8	-44.0
U011 Campaña de Diagnóstico, Prevención y Control de la Varroasis	2.0	1.0	-1.0	-47.9
U013 Vinculación Productiva	59.5	75.1	15.6	26.2
U017 Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Sustentable (Coejercicio SNIDRUS)	250.0	243.3	-6.7	-2.7
U019 Sistema integral para el desarrollo sustentable de la caña de azúcar	-	16.0	16.0	n.a
U020 Apoyo a la Promoción de Exportaciones y Ferias	-	23.9	23.9	n.a

n.a: no aplica.

Fuente: SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación de 2011 y Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2011.

Anexo 2: Evolución del Ramo 8 a través de las Cuentas Públicas 2000-2011

Cuadro 4. El Ramo 8 a través de las Cuentas Públicas (2000-2011)

Presupuesto total y evolución en clasificación económica.

(Millones de pesos de 2011)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TMCA*
Gasto ejercido	44,996.1	55,992.5	57,726.9	61,805.3	58,482.6	62,449.5	61,695.3	68,391.9	72,302.3	73,717.5	74,539.0	74,927.5	4.7
Corriente	43,529.2	54,328.4	55,230.3	60,979.3	57,739.5	61,045.4	59,213.3	62,746.8	71,424.2	72,282.7	73,698.3	73,895.1	4.9
De capital	1,466.9	1,664.0	2,496.5	826.1	743.1	1,404.1	2,482.0	5,645.1	878.2	1,434.8	840.7	1,032.4	-3.1

TMCA: Tasa media de crecimiento anual para el periodo comprendido entre 2000 y 2011.

Fuente: SHCP, Cuentas de la Hacienda Pública Federal de 2000 a 2011.