

EJERCICIO DEL PRESUPUESTO DE SAGARPA 2007-2010 POR ENTIDAD FEDERATIVA

Héctor Robles Berlanga

I. PRESENTACIÓN

El presente documento se da en el marco de los trabajos de la página *Subsidios al Campo en México*. Este sitio *web* tiene como objetivo “arrojar luz sobre el destino de los apoyos financieros dirigidos al sector agropecuario en el país a través de una sencilla herramienta que permite conocer datos oficiales sobre los padrones de beneficiarios/as de los programas de subsidios agrícolas”¹.

La presente nota fue posible gracias a los apoyos brindados por la Universidad de California, Santa Cruz (UCSC), FUNDAR –Centro de Análisis e Investigación– y la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo, A.C. (ANEC).

El documento, en concordancia con la labor que se realiza en la página *web*, busca proporcionar información sobre la situación de los subsidios otorgados por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) durante 2007 a 2010, con el interés de alimentar una discusión seria sobre cómo optimizar el reparto de los subsidios destinados al campo con el fin de combatir la desigualdad y la exclusión que aquejan a México, particularmente en el sector rural.

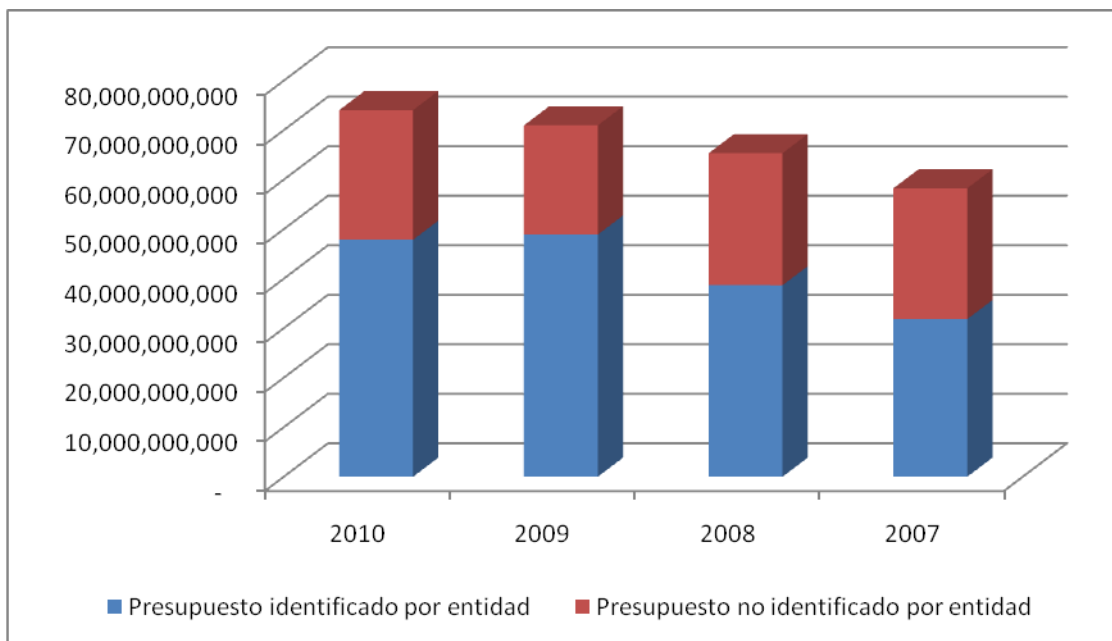
La razón de llamar la atención respecto de la política de subsidios en México es que distintas organizaciones de productores y de la sociedad civil, investigadores, académicos y organismos internacionales han llamado la atención sobre la baja efectividad, regresividad e ineficiencia de los apoyos que otorga el gobierno mexicano a través de SAGARPA. El interés de presentar los datos del ejercicio presupuestal de esta Secretaría es contribuir al debate nacional para construir una política pública que dé respuesta a las necesidades de los productores rurales, especialmente de los de pequeña escala, con niveles mínimos de tecnificación y pobres, que son la mayoría, pues creemos que ellos deben jugar un papel central para garantizar la alimentación en nuestro país.

¹ Para ver más detalles entrar a la página *web* www.subsidiosalcampo.org.mx

II. APUNTES METODOLÓGICOS

Las fuentes de información a las que se remite esta nota 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 (IFAI). Lo anterior permitió contar con datos sobre el presupuesto ejercido en estos cuatro años por un monto de 167 mil 299 millones de pesos, de un presupuesto total de esta institución, 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.

Gráfica 1. SAGARPA: Presupuesto distribuido por año respecto al total ejercido



Fuente. Elaboración propia con información de SAGARPA

Este gasto no representa la totalidad de lo aplicado en los estados, pues una parte de los recursos ejercidos no se puede ubicar por las características del programa (por ejemplo lo erogado en los sistemas producto, sanidad, o investigación); el aplicado a las instituciones académicas (Universidad Autónoma Chapingo o el Colegio de Posgraduados), y el gasto operativo. En conclusión, la información que se dispuso para este ejercicio es bastante representativa de lo ejercido a nivel estatal.

Para cruzar la información de presupuesto con las características de los productores se consultó el *Censo Agrícola y Ganadero 2007*, que levanta el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Esta fuente de información permitió conocer el número de Unidades de Producción (UP) totales, que se dedican a la actividad agrícola y ganadera, que utilizan tracción mecánica, que disponen de agua para regar sus cultivos, que comercializaron su producción a nivel local, nacional o al extranjero, el tamaño promedio del predio y el acceso a los programas, en este

último caso se solicitó una corrida especial de la pregunta 118, desglosada por entidad federativa. La información censal permitió construir el Índice de Desarrollo Tecnológico, cruzarla con el monto ejercido en la entidad y medir coberturas de los programas.

La información de SAGARPA obtenida vía INFOMEX varía año con año por distintas razones: los programas que existían en 2007 son diferentes a la partidas presupuestales 2008 a 2010; no siempre SAGARPA proporcionó la misma información desglosada por programa y componente, por ejemplo en 2010 sólo disponemos del total ejercido del Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento (PIDEFIMER) mientras que en 2009 se nos proporcionó desglosada por dos componentes: Apoyo a Instrumentos de Inducción y Desarrollo del Financiamiento (FINCAS) y Apoyo a Intermediarios Financieros (IF´S), y en algunos programas (Contingencias Climatológicas) la información en algunos años venía desagregada por aportaciones federales y estatales.

El conjunto de la información proporcionada por SAGARPA permitió construir dos tipos de cuadros: el presupuesto ejercido por año (cuadro 1) y el presupuesto ejercido por programa (cuadro 2), ambos casos por cada una de las entidades federativas. Con la información del ejercicio presupuestal agrupada por programa y año permitió construir una serie de gráficas: Monto ejercido 2007-2010; Monto per cápita por unidad de producción; Presupuesto per cápita por UP versus superficie promedio por UP; Presupuesto distribuido versus UP con disponibilidad de riego y temporal; Índice de capitalización y monto del presupuesto per cápita por UP; Presupuesto ejercido por año; Presupuesto por programa, y Cobertura de Población Objetivo de: PROCAMPO, Ingreso Objetivo y Comercialización, PROGAN y Diesel Agropecuario.

Esperamos que la información sea de utilidad para entender cómo se ejerce el presupuesto y ver los cambios que se requieren para que el presupuesto se ejerza eficientemente, llegue a las unidades de producción de pequeña escala y ayude a superar los rezagos que existen en el campo mexicano.

Cuadro 1. Distribución del presupuesto de SAGARPA por año y entidad federativa

Entidad	2010 Monto	2009 Monto	2008 Monto	2007 Monto	2007-2010 Monto	%
Aguascalientes	267,272,994	246,443,869	131,637,243	187,952,927	833,307,034	0.50
Baja California	1,028,751,411	849,286,074	501,056,438	1,003,264,081	3,382,358,003	2.02
Baja California Sur	224,147,690	238,180,090	148,348,047	137,994,333	748,670,159	0.45
Campeche	725,855,289	717,577,612	645,343,733	434,678,024	2,523,454,658	1.51
Coahuila	635,888,649	597,414,277	461,317,845	268,330,165	1,962,950,935	1.17
Colima	287,498,760	258,922,560	180,107,294	236,163,023	962,691,636	0.58
Chiapas	2,725,071,057	2,671,621,240	1,953,193,524	1,356,252,467	8,706,138,288	5.20
Chihuahua	2,508,319,213	2,879,038,482	2,323,430,485	1,888,310,964	9,599,099,144	5.74
Distrito Federal	113,218,579	179,305,516	96,996,829	67,637,311	457,158,235	0.27
Durango	1,439,645,791	1,271,908,898	1,166,907,949	1,278,300,111	5,156,762,748	3.08
Guanajuato	2,061,197,381	2,148,147,613	1,920,315,886	1,142,002,751	7,271,663,631	4.35
Guerrero	1,417,397,347	1,466,419,387	1,079,026,839	654,969,261	4,617,812,834	2.76
Hidalgo	964,089,883	953,252,170	690,308,515	534,202,241	3,141,852,809	1.88
Jalisco	2,757,195,361	2,789,734,018	2,738,982,952	1,789,975,949	10,075,888,280	6.02
México	1,236,018,511	1,415,549,303	963,299,566	584,184,566	4,199,051,945	2.51
Michoacán	1,882,058,366	1,913,499,299	1,463,338,947	1,187,625,035	6,446,521,646	3.85
Morelos	456,024,189	599,580,742	347,064,713	179,874,311	1,582,543,956	0.95
Nayarit	744,986,369	584,179,564	570,656,728	510,393,304	2,410,215,965	1.44
Nuevo León	601,716,943	580,358,381	513,533,358	351,632,253	2,047,240,936	1.22
Oaxaca	2,011,584,089	1,951,923,888	1,562,517,704	1,155,465,153	6,681,490,834	3.99
Puebla	1,547,793,623	1,564,565,170	1,248,824,594	825,487,051	5,186,670,438	3.10
Querétaro	422,237,671	437,704,079	333,109,838	211,780,616	1,404,832,203	0.84
Quintana Roo	313,365,170	325,688,175	433,582,209	151,306,665	1,223,942,219	0.73
San Luis Potosí	1,144,583,512	1,050,328,118	831,291,137	743,033,685	3,769,236,452	2.25
Sinaloa	6,616,335,056	5,249,682,901	5,313,522,162	3,574,189,604	20,753,729,724	12.41

Cuadro 1. Distribución del presupuesto de SAGARPA por año y entidad federativa

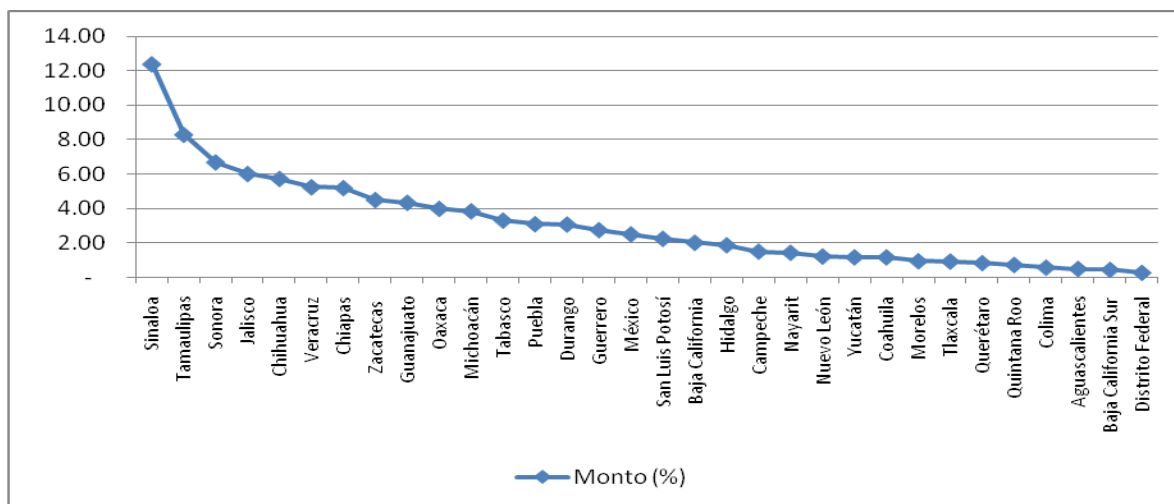
Entidad	2010 Monto	2009 Monto	2008 Monto	2007 Monto	2007-2010 Monto	%
Sonora	3,481,900,575	3,148,717,308	2,084,377,445	2,487,254,823	11,202,250,151	6.70
Tabasco	659,405,162	3,667,742,927	557,442,973	657,598,241	5,542,189,304	3.31
Tamaulipas	3,747,089,762	3,381,888,104	3,574,308,360	3,187,384,890	13,890,671,116	8.30
Tlaxcala	451,212,432	498,137,971	311,717,308	293,547,598	1,554,615,310	0.93
Veracruz	2,518,513,849	2,370,107,007	1,910,702,275	1,984,591,738	8,783,914,869	5.25
Yucatán	518,320,239	504,881,988	523,846,866	419,860,727	1,966,909,819	1.18
Zacatecas	1,981,969,959	2,010,001,022	1,754,144,091	1,791,932,317	7,538,047,389	4.51
Región lagunera	175,124,094	304,745,217	108,035,574	171,836,936	759,741,821	0.45
No distribuidos geográficamente	56,216,734	10,690,000	13,940,059	252,382,202	333,228,995	0.20
Conabio	14,700,000				14,700,000	0.01
Pagos pendientes	93,628,406	44,233,253	23,859,972	135,026,999	296,748,630	0.18
Pagos emergentes	45,320,899	35,251,621	2,729,716	3,258,445	86,560,681	0.05
Devoluciones	- 6,807,770	- 3,729,168	- 1,279	-	- 10,538,217	- 0.01
Total	47,868,847,244	48,912,978,674	38,678,143,161	31,839,680,765	167,299,649,845	100

Fuente: elaboración propia con información de SAGARPA

III. PRINCIPALES RESULTADOS

1. **Concentración de los subsidios por entidad.** El primer ejercicio que se realizó presenta el monto ejercido 2007-2010 por entidad federativa con la finalidad de ver qué estados han recibido un mayor presupuesto por parte de SAGARPA, en los cuatros años. Como se puede ver en la gráfica, siete de las 32 entidades del país ejercieron la mitad del presupuesto: Sinaloa, Tamaulipas, Sonora, Jalisco, Chihuahua, Veracruz y Chiapas mientras que el resto sólo ejercieron la otra mitad. Se puede hablar de una concentración de los recursos en muy pocas entidades que favorece el desarrollo de sus actividades agropecuarias mientras que otras regiones del país cuentan con muy pocos estímulos para el impulso de su sector primario.

Gráfica 2. Monto ejercido 2007-2010



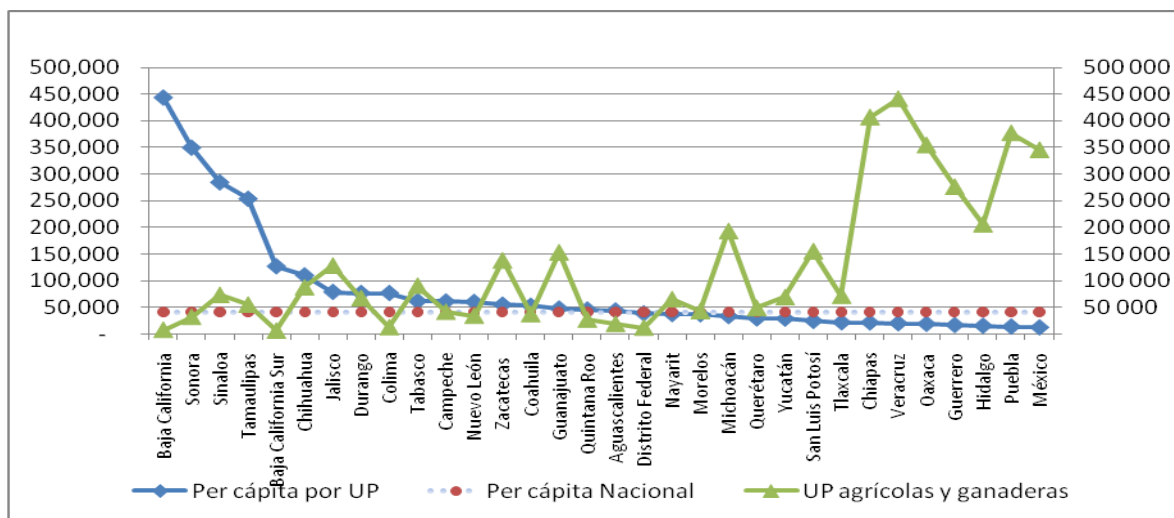
Fuente. Elaboración propia con información de SAGARPA

2. **Concentración per cápita por UP y entidad.** El presupuesto tiene como propósito resolver problemas respecto a la insuficiente infraestructura y equipo, deficientes canales de comercialización, debilidad organizativa o contingencias climatológicas, por mencionar algunos aspectos, con la finalidad de mejorar los ingresos de los productores. Por esta razón, se consideró necesario cruzar el presupuesto contra el número de UP para tener una idea más precisa de las entidades más beneficiadas. Al analizar el monto per cápita por UP resultó que a nivel nacional a cada productor le corresponden 41,106 pesos. Arriba de este promedio están 17 entidades, seis de ellas (Baja California, Sonora, Sinaloa, Tamaulipas, Baja California Sur y Chihuahua) reciben más de 100 mil pesos por productor. Por el contrario, en seis entidades (Veracruz, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Puebla y México) con mayor pobreza rural, les corresponden menos de 20 mil pesos por UP.

Los resultados per cápita apuntan a que SAGARPA impulsa una política que favorece la inversión productiva en las regiones en donde existen mejores condiciones productivas (riego, mecanización y predios grandes), situación que no es nueva pues ya en otras épocas la orientación de los programas productivos era en el mismo sentido. Por el contrario, en el centro y

sur del país, donde encontramos al mayor número de productores, los apoyos para la competitividad son escasos y los montos otorgados no permite la capitalización de las UP. La desigualdad distribución de los recursos y el fomento a sólo un tipo de actividad agropecuaria deben ser temas a revisar en las políticas hacia el campo.

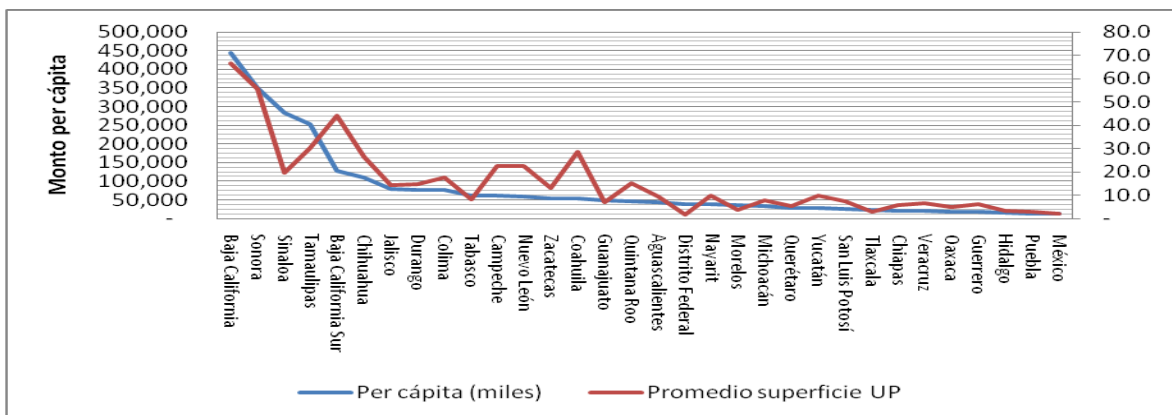
Gráfica 3. Monto per cápita por Unidad de Producción



Fuente. Elaboración propia con información de SAGARPA e INEGI

- Proprietarios grandes principales beneficiarios de los subsidios.** 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 una 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, 75% de las UP tienen menos de 5 hectáreas y son a los que menos se atiende.

Gráfica 4. Presupuesto per cápita por UP versus superficie promedio por UP

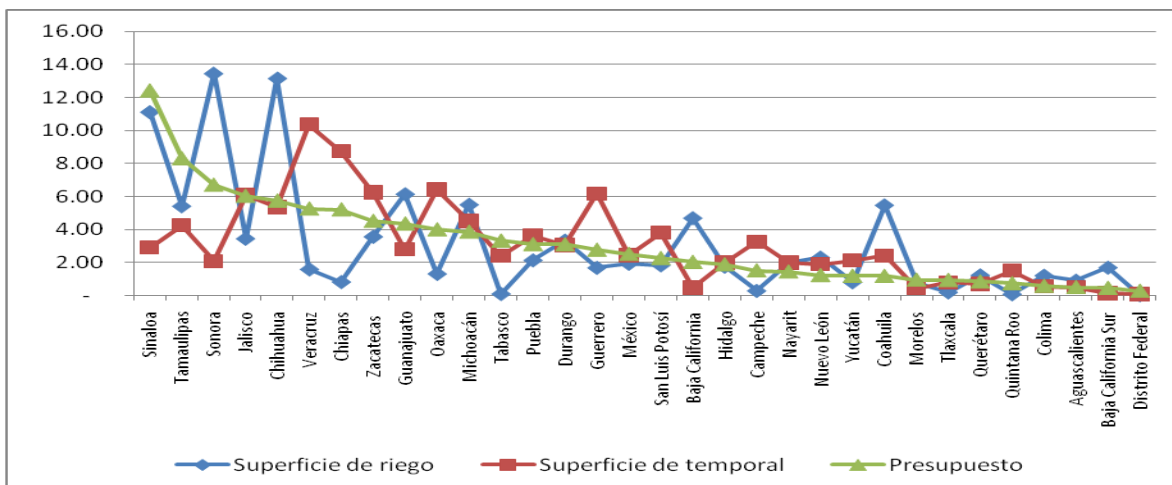


Fuente. Elaboración propia con información de SAGARPA e INEGI

4. Los apoyos benefician más a las entidades con mayor número de productores con riego.

Otra de las variables a medir fue la posible relación que existía entre presupuesto y productores que disponen de riego para su actividad productiva. Al igual que en el caso anterior, se encontró que las entidades donde hay un mayor número de productores con riego o donde las precipitaciones son altas (Veracruz y Chiapas), y por lo tanto mejores condiciones para producir, se ejerció un mayor presupuesto. En síntesis, productores con mejores condiciones productivas son favorecidos con los apoyos de SAGARPA, contrario del propósito de los subsidios de resolver problemas y apoyar a los productores que más lo necesitan por sus carencias económicas y tecnológicas.

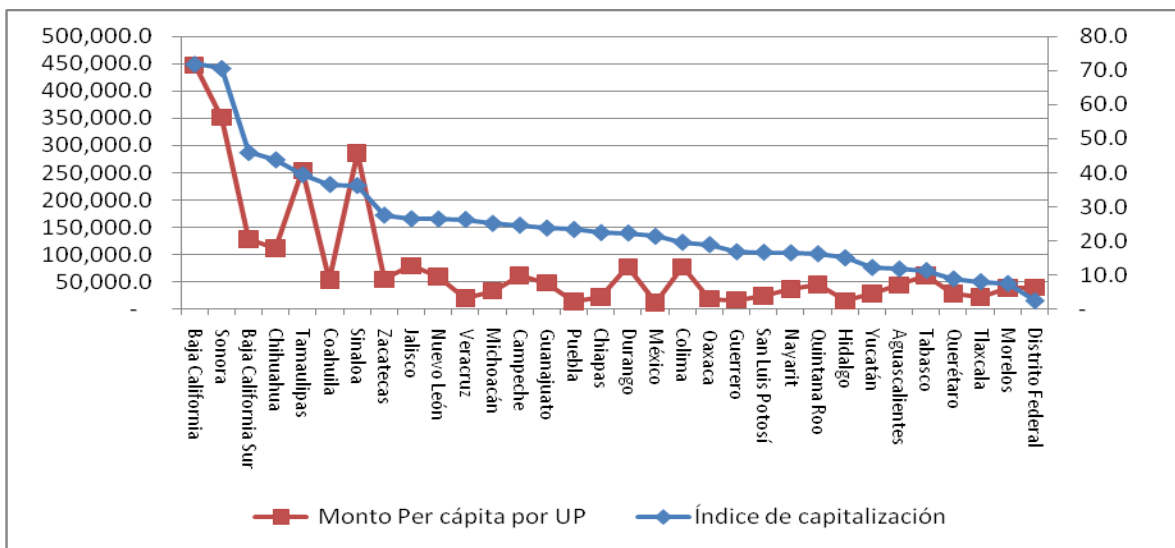
Gráfica 5. Presupuesto distribuido versus UP con disponibilidad de riego y temporal



Fuente. Elaboración propia con información de SAGARPA e INEGI

5. **Productores capitalizados los más beneficiados por SAGARPA.** Esta Secretaría tiene como fin contribuir a mejorar el ingreso de los productores agrícolas mediante la transferencia de recursos en apoyo de su economía. Además, con la expedición de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), se buscó que los programas de gobierno coadyuvaran a resolver alguna limitante productiva y mejorar las condiciones de vida de los productores rurales, especialmente de los más pobres. Estas dos motivaciones nos llevaron a construir un índice de desarrollo tecnológico y cruzarlo 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 existe un mayor número de productores capitalizados y con predios más grandes mientras que, si es menor, la entidad se caracteriza por tener un número mayor 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. Las dos preguntas a las que hay que dar respuesta son: ¿es correcto apoyar a los productores más capitalizados? Y ¿cómo apoyar a los productores con menores condiciones para que resuelvan sus limitantes productivas y mejoren sus condiciones de vida?.

Gráfica 6. Índice de capitalización y monto presupuesto per cápita por UP

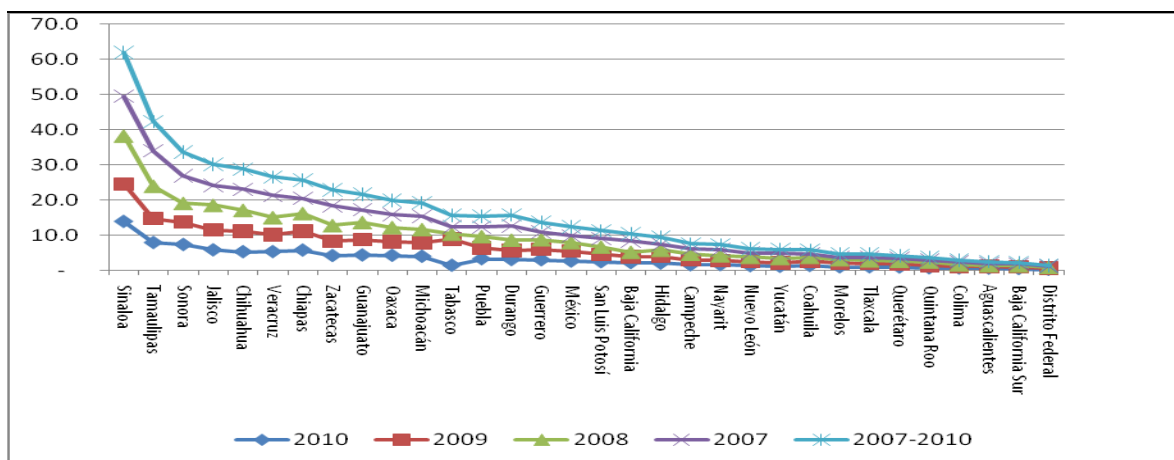


Fuente. Elaboración propia con información de SAGARPA e INEGI

6. **La concentración: constante en el presupuesto de SAGARPA.** Nos interesó conocer si la tendencia de favorecer a las entidades con productores capitalizados era coyuntural o si se presentaba recurrentemente. Los resultados indican que la distribución del presupuesto favorece a las mismas entidades año con año y salvo algunas eventualidades, la tendencia no cambió. Otra conclusión que se desprende de los datos es que las diferencias de los montos recibidos por entidad disminuyó, especialmente en el 2010. Igualmente se observa, al ver el comportamiento tendencial por año, que pareciese que para la distribución del presupuesto se aplicará una

formula (como se hace para el Ramo 33) y no sobre la base de atención de problemáticas específicas por región.

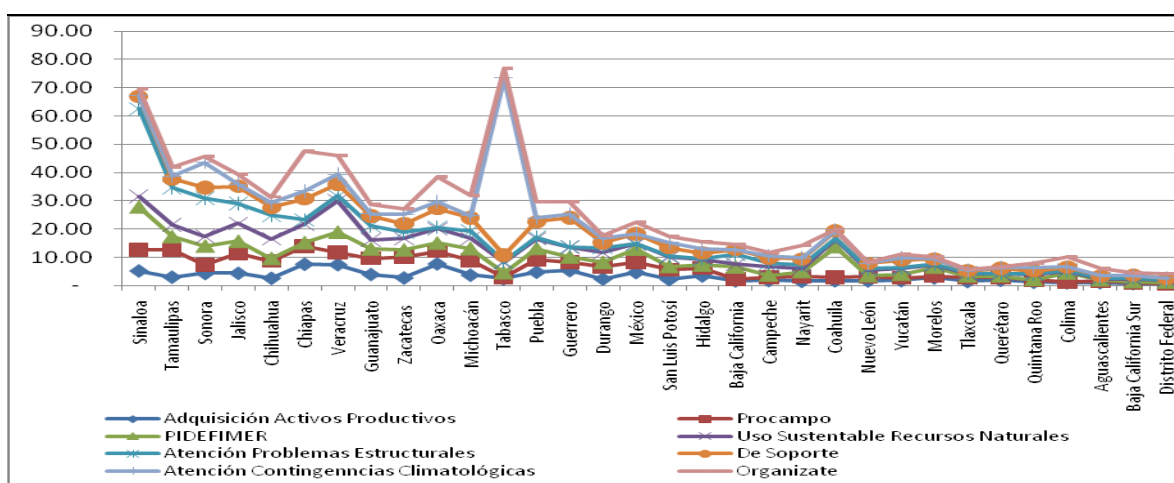
Gráfica 7. Presupuesto ejercido por año



Fuente. Elaboración propia con información de SAGARPA

7. **La Distribución del presupuesto por programa apunta a la concentración.** Cada uno de los programas de SAGARPA tiene un fin específico y atiende una problemática determinada, por ejemplo, Adquisición de Activos Productivos busca incrementar los niveles de capitalización; Soporte apoyar la gestión técnica, económica y sanitaria; Atención a Problemas Estructurales incrementar los márgenes de operación; Fortalecimiento a la Organización Rural consolidar formas de organización por Sistema Producto, y Procampo contribuir a que los productores del subsector agropecuario cuenten con ingresos mejorados, por mencionar algunos programas. Sumar el monto total ejercido por programa da una idea de que los productores de Sinaloa, Tamaulipas, Sonora y Jalisco son los que más recursos recibieron y pareciese que se les presentan todas las problemáticas que se quieren resolver con los subsidios de SAGARPA.

Gráfica 8. Presupuesto por programa



Fuente. Elaboración propia con información de SAGARPA

Si el análisis se realiza por cada programa encontramos el siguiente comportamiento. En el programa *Activos Productivos* las cinco entidades que ejercieron mayor presupuesto fueron: Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Guerrero y Sinaloa. En *PROCAMPO*: Tamaulipas, Sinaloa, Zacatecas, Jalisco y Chiapas. En *PIDEFIMER*: Sinaloa, Coahuila, Veracruz, Sonora y México. En *Uso Sustentable de Recursos Naturales*: Veracruz, Chihuahua, Chiapas, Jalisco y Oaxaca. En *Atención a Problemas Estructurales*: Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Chihuahua y Jalisco. En *SOPORTE*: Guerrero, Chiapas, Oaxaca, Jalisco y Puebla. En *Contingencias Climatológicas*: Tabasco, Sonora, Veracruz, Zacatecas y Chiapas. Y en *ORGANIZATE*: Chiapas, Oaxaca, Michoacán Veracruz y Puebla (cuadro 2).

Comparando las cinco entidades que aparecen en primer lugar por cada programa resulta lo siguiente: Chiapas, seis veces; Veracruz, cinco; Oaxaca, Jalisco y Sinaloa, cuatro cada una; Sonora, tres, y Tamaulipas, dos veces. Lo anterior confirma que a las entidades del sur se les otorgan menos montos por proyecto o apoyo, mientras que a Sinaloa, Tamaulipas, Sonora y Jalisco, que aparecen menos veces en los primeros lugares por programa, en la suma total del presupuesto ejercido ocupan las cuatro primeras posiciones.

Cuadro 2. Presupuesto ejercido 2008-2010 por programa y entidad federativa

Entidad	Adquisición de Activos Productivos		Procampo		Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento (PIDEFIMER)		Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción primaria,		Atención a Problemas Estructurales		De Soporte		Atención a Contingencias Climatológicas		Organizate	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Sinaloa	1,199,064,803	5.23	3,118,624,967	7.46	892,913,707	15.16	592,859,125	3.67	11,227,590,148	30.98	302,547,608	4.44	7,849,501	0.16	11,580,000	2.54
Tamaulipas	696,679,038	3.04	4,034,158,422	9.65	269,027,314	4.57	682,498,965	4.22	4,782,914,653	13.20	204,109,384	2.99	50,275,902	1.00	14,900,000	3.26
Sonora	994,314,094	4.34	1,243,188,332	2.97	389,970,817	6.62	547,686,299	3.39	4,907,813,934	13.54	259,843,960	3.81	446,080,232	8.89	9,980,000	2.19
Jalisco	1,010,991,835	4.41	2,897,072,626	6.93	254,123,888	4.32	1,012,644,354	6.26	2,573,265,722	7.10	413,667,568	6.07	39,572,798	0.79	15,760,000	3.45
Chihuahua	608,553,456	2.65	2,516,466,304	6.02	50,252,312	0.85	1,138,230,023	7.04	2,972,953,270	8.20	192,805,543	2.83	78,441,735	1.56	9,970,000	2.18
Chiapas	1,738,726,913	7.58	2,649,274,783	6.34	73,842,678	1.25	1,073,371,540	6.64	497,393,651	1.37	512,453,613	7.52	139,364,846	2.78	64,000,000	14.01
Veracruz								11.0								
Guanajuato	1,707,704,309	7.45	1,760,469,024	4.21	425,164,767	7.22	1,793,687,570	9	618,560,740	1.71	294,606,364	4.32	166,472,112	3.32	30,590,000	6.70
Zacatecas	912,526,876	3.98	2,343,603,687	5.61	198,236,000	3.37	503,830,361	3.12	1,812,567,121	5.00	241,667,619	3.54	36,642,481	0.73	15,650,000	3.43
Oaxaca	632,185,557	2.76	3,113,161,470	7.45	139,695,843	2.37	648,058,479	4.01	839,712,142	2.32	203,946,904	2.99	162,917,572	3.25	9,450,000	2.07
Michoacán	1,770,122,571	7.72	1,843,612,024	4.41	168,965,543	2.87	821,076,947	5.08	209,037,977	0.58	450,208,238	6.60	120,879,940	2.41	40,100,000	8.78
Tabasco	857,122,345	3.74	2,163,936,029	5.18	242,620,590	4.12	581,120,091	3.59	949,098,909	2.62	318,775,629	4.68	39,258,949	0.78	33,040,000	7.23
Puebla	559,533,987	2.44	193,542,597	0.46	93,230,947	1.58	589,612,981	3.65	127,443,896	0.35	159,163,899	2.33	3,140,694,613	62.62	14,820,000	3.24
Guerrero	1,098,276,596	4.79	1,843,766,510	4.41	229,138,364	3.89	557,615,255	3.45	182,569,007	0.50	377,951,113	5.54	64,314,671	1.28	26,530,000	5.81
Durango	1,227,556,160	5.35	1,210,196,000	2.90	106,750,539	1.81	565,870,229	3.50	48,827,063	0.13	702,468,799	10.30	59,076,115	1.18	20,850,000	4.57
México	541,858,866	2.36	1,834,129,511	4.39	80,595,539	1.37	553,166,976	3.42	667,057,429	1.84	120,484,064	1.77	73,669,017	1.47	5,030,000	1.10
San Luis Potosí	1,067,682,708	4.66	1,467,080,307	3.51	276,802,376	4.70	302,294,168	1.87	63,179,892	0.17	227,337,346	3.33	-	-	19,060,000	4.17
Hidalgo	500,214,427	2.18	1,433,856,723	3.43	62,344,628	1.06	539,203,674	3.34	176,384,395	0.49	197,953,059	2.90	89,126,333	1.78	10,560,000	2.31
Baja California	798,540,026	3.48	1,106,619,058	2.65	63,023,922	1.07	342,261,277	2.12	41,788,323	0.12	142,934,314	2.10	75,109,121	1.50	10,610,000	2.32
Campeche	399,519,077	1.74	235,285,254	0.56	247,951,221	4.21	157,778,897	0.98	1,305,672,583	3.60	114,751,170	1.68	-	-	7,840,000	1.72
Nayarit	425,380,795	1.85	449,268,750	1.07	43,109,761	0.73	484,976,613	3.00	430,353,109	1.19	137,459,519	2.02	34,780,234	0.69	4,720,000	1.03
Coahuila	356,885,518	1.56	652,532,095	1.56	102,194,056	1.74	209,687,858	1.30	369,392,778	1.02	151,497,113	2.22	19,072,982	0.38	20,390,000	4.46
Nuevo León	404,555,923	1.76	433,700,365	1.04	643,412,491	10.93	455,876,110	2.82	119,248,720	0.33	167,805,841	2.46	16,141,080	0.32	1,450,000	0.32
	395,997,434	1.73	615,823,712	1.47	12,981,905	0.22	345,687,780	2.14	202,396,384	0.56	113,654,343	1.67	-	-	2,150,000	0.47

Cuadro 2. Presupuesto ejercido 2008-2010 por programa y entidad federativa

Entidad	Adquisición de Activos Productivos		Procampo		Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento (PIDEFIMER)		Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción primaria,		Atención a Problemas Estructurales		De Soporte		Atención a Contingencias Climatológicas		Organizate	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
	Yucatán	415,517,410	1.81	367,819,217	0.88	70,398,044	1.20	326,508,971	2.02	122,806,198	0.34	186,829,456	2.74	47,892,465	0.95	4,920,000
Morelos	632,157,294	2.76	226,253,734	0.54	182,980,172	3.11	135,957,432	0.84	93,920,999	0.26	127,542,615	1.87	7,304,261	0.15	3,360,000	0.74
Tlaxcala	338,066,631	1.47	598,160,005	1.43	21,174,717	0.36	146,711,084	0.91	81,941,834	0.23	56,599,983	0.83	6,730,292	0.13	2,130,000	0.47
Querétaro	442,582,098	1.93	400,886,707	0.96	26,357,438	0.45	121,713,811	0.75	61,343,104	0.17	117,930,681	1.73	14,225,512	0.28	2,070,000	0.45
Quintana Roo	282,149,235	1.23	257,605,500	0.62	8,203,777	0.14	316,388,981	1.96	43,862,574	0.12	77,595,351	1.14	63,834,928	1.27	7,020,000	1.54
Colima	238,501,018	1.04	117,360,224	0.28	178,428,167	3.03	136,356,723	0.84	74,997,289	0.21	72,725,238	1.07	2,228,892	0.04	16,120,000	3.53
Aguascalientes	251,869,563	1.10	186,664,863	0.45	23,735,180	0.40	67,762,816	0.42	33,362,610	0.09	65,710,602	0.96	5,449,687	0.11	11,090,000	2.43
Baja California Sur	177,139,464	0.77	37,463,409	0.09	27,160,096	0.46	158,326,414	0.98	134,295,295	0.37	64,525,381	0.95	-	-	4,240,000	0.93
Distrito Federal	168,273,146	0.73	15,819,308	0.04	19,308,757	0.33	126,579,963	0.78	856,590	0.00	40,634,068	0.60	8,119,092	0.16	6,730,000	1.47
Total	22,934,156,226	100	41,797,212,433	100	5,888,953,941	100	16,167,944,697	100	36,239,610,034	100	6,818,186,385	100	5,015,525,364	100	456,710,000	100.00

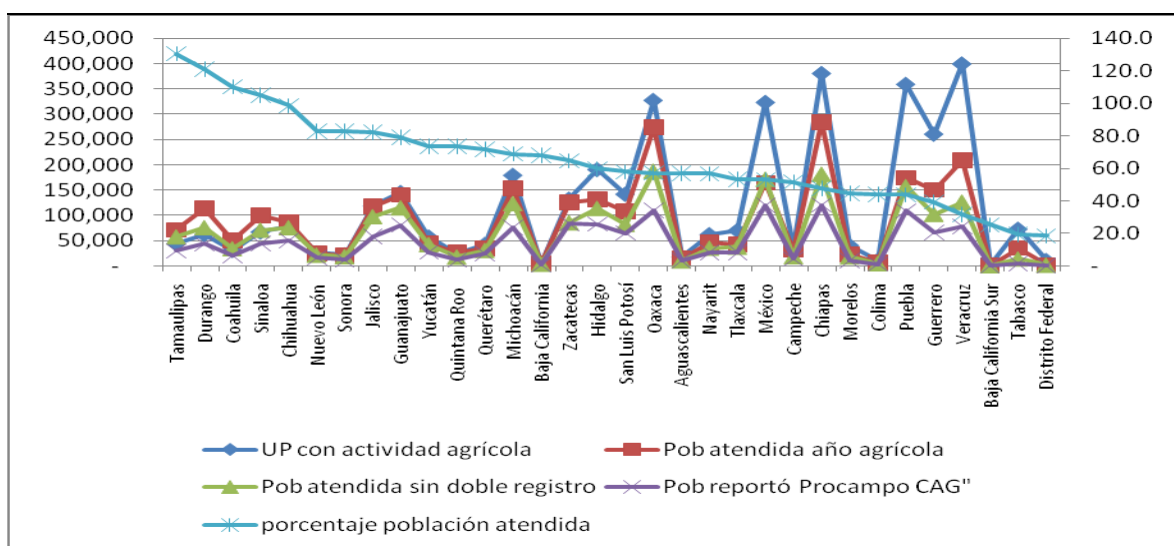
Nota: La suma de los estados no da el total pues este incluye en algunos programas la información correspondiente a: Comarca Lagunera, no distribuido geográficamente, Conabio, pagos pendientes, pagos emergentes y devoluciones.

Fuente. Elaboración propia con información de SAGARPA

8. **La desigual cobertura de Procampo.** Otro aspecto a revisar fue la estimación de la cobertura de los programas. Para la realización de este ejercicio retomamos el dato del Censo Agrícola Ganadero 2007, referente a las UP con actividad agrícola (3 millones 755 mil); la población atendida por PROCAMPO, considerando a todos los beneficiarios que incluyen repeticiones de productores apoyados en el ciclo primavera verano y en el otoño invierno (2 millones 814 mil productores); a los beneficiarios sin registro repetido (2 millones 140 mil) y a los que respondieron en el Censo que recibieron PROCAMPO (1 millón 431 mil UP).

Con los datos de la población atendida y la censal se pueden construir varios niveles de cobertura. La primera, la más alta, asciende al 74.9% de las UP, pues considera a todos los productores beneficiados por el programa, independientemente de si reciben dos veces el apoyo (primavera verano y otoño inviernos); la segunda es sin repetición y alcanza al 57% de las UP, y la tercera son los que respondieron en el Censo que recibieron el apoyo, que representan el 38% de las UP.

Gráfica 9. Cobertura de Población Objetivo de PROCAMPO



Fuente. Elaboración propia con información de SAGARPA e INEGI

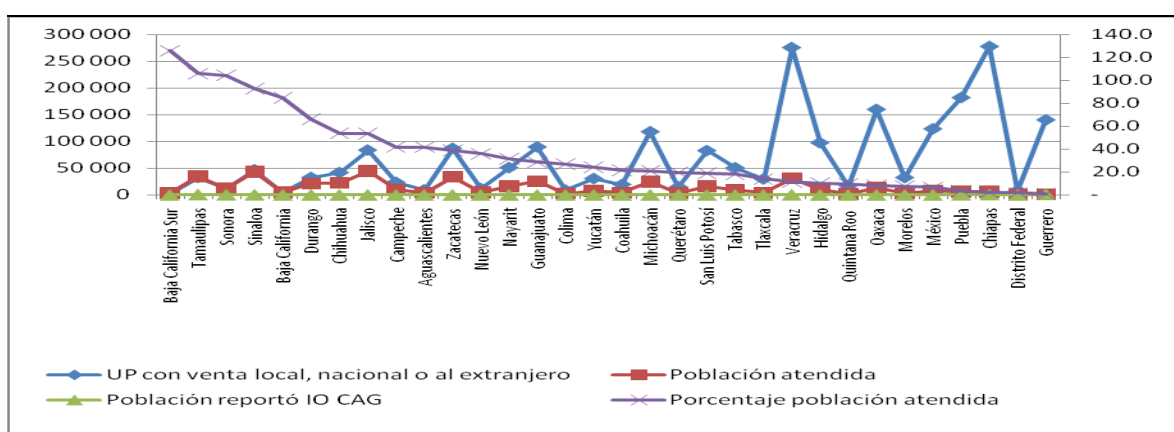
De la interpretación de la información se obtienen varias conclusiones: a) hay una diferencia significativa entre los beneficiarios que reporta SAGARPA y los que respondieron en el Censo que reciben PROCAMPO, de poco más de 709 mil productores que tendría que ser explicado; b) Considerando la cobertura sin repetición (57%) se observa que en cuatro entidades (Sinaloa, Durango, Tamaulipas y Coahuila) los beneficiarios superan al número de productores existentes en la entidad; c) entidades donde el programa no alcanzó a cubrir a la mitad de las UP, en algunos casos corresponden a regiones con alta marginación en zonas rurales, con presencia de población indígena o productores minifundistas (Chiapas, Veracruz, Puebla, Morelos y Guerrero), y d) si bien PROCAMPO, es de los programa de esta Secretaría con la mejor cobertura, igual se caracteriza por la regresividad en la distribución de los apoyos.

Si se compara la población atendida que reporta SAGARPA con los resultados del Censo, resulta una diferencia de poco más de 700 mil productores (línea verde y lila gráfica 9). Las entidades donde se encontraron las mayores diferencias son: Oaxaca, Chiapas, México, Puebla, Veracruz, Michoacán, Jalisco, Guerrero y Guanajuato, donde se reportan cerca de las dos terceras partes de las diferencias. Llama la atención que en estos estados se ubica un número muy importante de unidades pequeñas, productores agropecuarios hablantes de lengua indígena y productores pobres, que insistentemente se ha señalado que no fueron incorporados al padrón de PROCAMPO. Es decir, que el programa de mayor cobertura dejó fuera a un número muy importante de los productores más vulnerables.

9. **Baja cobertura y regresividad en el componente Ingreso Objetivo y Comercialización.** Para dimensionar la cobertura obtuvimos el dato de las UP que comercializan localmente, regional, nacional y al extranjero, dándonos un universo de 2 millones 184 mil productores. Por su parte, la población atendida en 2010 por este programa fue de 466 mil personas físicas o morales que sean productores agropecuarios y pesqueros que requieren ampliar sus márgenes de operación. En el caso del Censo, el dato aun es más bajo, 7,416 reportaron tener acceso a este componente.

La cobertura es menor que en PROCAMPO, sólo atendió al 21.3% de las UP que comercializan, sin embargo, si consideramos que el programa permite que empresas puedan recibir el subsidio, el porcentaje de cobertura sería todavía menor. Al igual que en el caso anterior, se encontró que las mayores coberturas se localizan en entidades del norte del país, incluso por encima del 100 por ciento de sus UP que comercializan (Baja California Sur, Tamaulipas y Sonora). Por el contrario, en entidades del centro y sur del país este programa es testimonial pues no alcanza en muchos casos ni al 10% de los productores que comercializan.

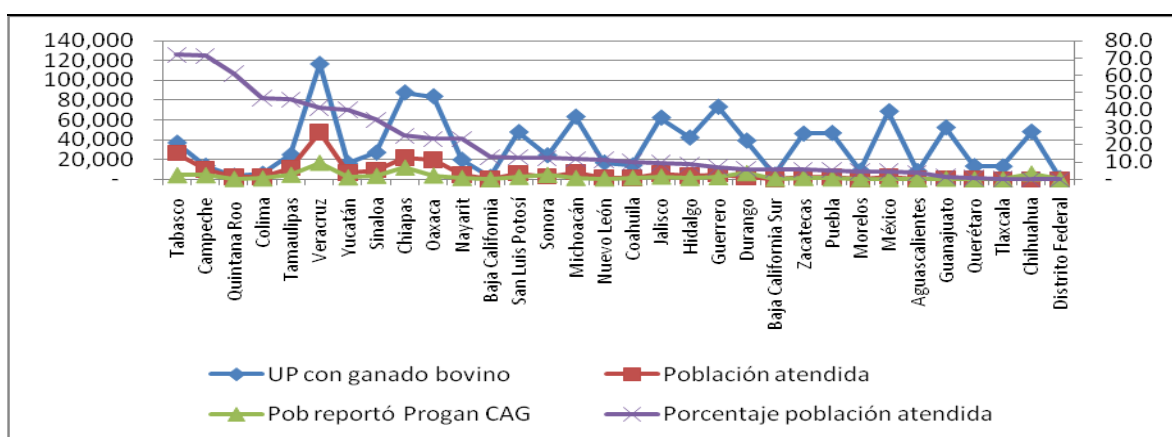
Gráfica 10. Cobertura Población Objetivo de Ingreso Objetivo y Comercialización



Fuente. Elaboración propia con información de SAGARPA e INEGI

10. **PROGAN muestra una concentración distinta.** Para este programa ganadero usamos como población objetivo a las UP que cuentan con ganado bovino², que suman 1 millón 131 mil; la población atendida ascendió a 208 mil 861 personas y los que respondieron en el Censo fueron 90 mil 336 UP. Tomando los dos primeros datos, la cobertura del PROGAN fue de 18.5%. En este caso, las coberturas mayores se localizan en entidades del sureste (Tabasco, Campeche, Quintana Roo, Veracruz y Yucatán), Colima, Tamaulipas y Sinaloa. Por el contrario, en entidades con presencia de ganadería extensiva de secano, como son Chihuahua, Durango y Coahuila, las coberturas son muy bajas. A diferencia de los programas analizados anteriormente, en este caso no se observan coberturas mayores al total de las UP ganaderas existentes en una entidad.

Gráfica 11. Cobertura Población Objetivo de Progan

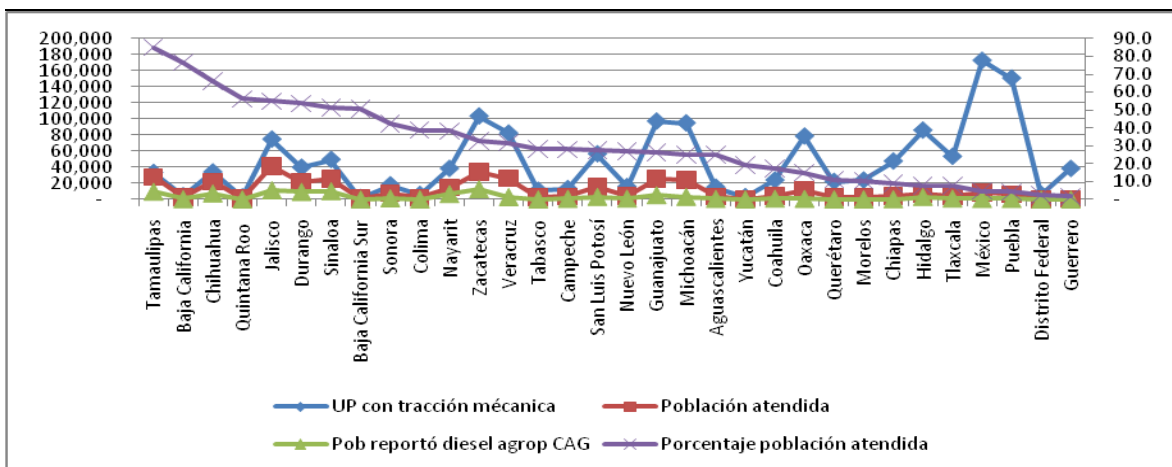


Fuente. Elaboración propia con información de SAGARPA e INEGI

11. **Diesel agropecuario repite el mismo patrón de concentración.** Para medir la cobertura utilizamos el dato censal de productores que utilizan tracción mecánica, que asciende a 1,486,544 UP y lo contrastamos con la población atendida con apoyos de diesel (356,646 personas físicas o morales) y las que reportaron en el Censo que tuvieron acceso a este programa (97,110 UP). La cobertura fue del 24% de las UP con tracción. Como lo muestra la gráfica, se observa el mismo patrón de concentración de los subsidios, salvo Quintana Roo, sobresalen las mismas entidades que en PROCAMPO e Ingreso Objetivo y Comercialización.

² En este caso no contamos con el dato de UP que contaran con animales (bovinos, caprinos, ovinos, porcinos, aves, etc), lo que permitiera medir mejor la cobertura pues el programa no es específico de ganado bovino.

Gráfica 12. Cobertura Población Objetivo de Diesel Agropecuario



Fuente. Elaboración propia con información de SAGARPA e INEGI

IV. CONCLUSIONES

La característica de los apoyos otorgados por SAGARPA, mediante sus ocho programas que existían hasta 2010, es que tienden a concentrarse en pocas entidades. En términos absolutos se ejerció poco más del 50% en siete entidades: Sinaloa, Tamaulipas, Sonora, Jalisco, Chihuahua, Veracruz y Chiapas. Si el análisis se realiza con base en el número de productores que existen por entidad (monto per cápita por UP) sobresalen sólo entidades del norte del país: Baja California, Sonora, Sinaloa, Tamaulipas, Baja California Sur y Chihuahua. En las entidades del centro y sur del país, no sólo reciben menos presupuesto, sino que también les corresponde una cantidad menor por productor, lo que limita las posibilidades de capitalizarse.

Las entidades más beneficiadas con los apoyos de SAGARPA se caracterizan por tener un mayor número de productores con predios grandes, que utilizan tracción mecánica, disponen de riego y comercializan su producción. En otras palabras, los subsidios tienden a beneficiar a los productores más capitalizados del país mientras que castiga a los productores minifundistas, temporaleros, pobres y menos capitalizados. Este es uno de los señalamientos más constantes a las acciones de SAGARPA, distintos organismos multinacionales (BM, BID, OCDE Y FAO), las evaluaciones del desempeño realizadas en 2009 y 2010 y los investigadores de temas rurales han concluido sobre la regresividad de los apoyos pues tienden a apoyar a productores que no lo requieren y la ineficiencia de los mismos pues el productor tiende a utilizar más insumos de los que aplica normalmente de acuerdo a disposiciones técnicas o adquieren maquinaria y equipo sin necesitarlo.

La concentración del presupuesto en ciertas entidades es una constante año con año. Los cuatro años analizados del presupuesto (2007-2010) presentan la misma curva de distribución, la única diferencia observable es que en los últimos dos años las diferencias de montos recibido por entidad son menores cuando se comparan entre ellas. Igual sucede cuando la información se analiza por programa, la gran mayoría de ellos se concentran en las mismas entidades (Sinaloa, Tamaulipas, Sonora, Jalisco, Baja California). Cada programa de SAGARPA elaboró una Matriz de Indicadores de Resultados y estableció la problemática que quería resolver; sobre esta lógica pareciese que los productores más capitalizados son los que más deficiencias tienen y se les acumulan todos los problemas los cuales no resuelven, pues año con año vuelven a recibir más apoyos.

Esta distribución del presupuesto indica que para la promoción del desarrollo rural, SAGARPA le apostó a los productores grandes y más tecnificados, lo que contradice a la LDRS que establece como prioridad atender a productores de pequeña escala y pobres. La pérdida de la autosuficiencia alimentaria y la concentración y permanencia de la pobreza en zonas rurales como lo señala los resultados del Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL), obligan a revisar esta orientación de la política agropecuaria. El reto de los próximos años, ante el encarecimiento de las materias primas, es cómo apoyar a la agricultura de pequeña escala y menos tecnificada como solución a los problemas alimentarios del país. Lo anterior implica apostar por ejercer presupuesto de la vertiente de competitividad en el centro y sur del país.

En términos de cobertura de la población objetivo, de los programas y componentes analizados, se encontró que PROCAMPO alcanza las mejores coberturas (58%); le sigue Diesel Agropecuario, (24%);

Ingreso Objetivo y Comercialización, (21.3%) y por último PROGAN (18%). Las características que sobresalen al cruzar la información con el Censo son: las mejores coberturas de la población atendida se concentran en las mismas entidades; hay una diferencia significativa entre la población atendida que reporta SAGARPA y los productores que respondieron en el Censo que recibieron los apoyos; en algunas entidades el dato de personas apoyadas es mayor al número total de UP que existen (lo que debiera ser explicado), y en las entidades del norte del país, por lo general las coberturas de población objetiva son muy altas mientras que en el centro y sur del país son muy bajas, lo que disminuye la posibilidad de que en estas regiones los productores sean apoyados por SAGARPA. Una vez más, los más necesitados y que menos tienen son marginados de la política agropecuaria.