



**Universidad Autónoma del Estado de México**  
**Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**  
**Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública**

**TESIS**

**SUBSIDIOS AL CAMPO: CONCENTRACIÓN Y APROVECHAMIENTO DE  
LOS PROGRAMAS EMITIDOS POR SAGARPA. CASO COATEPEC  
HARINAS, ESTADO DE MÉXICO, 2016-2018.**

Para obtener el título de:

**Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública**

**Presenta:**

Deysi Tatiana Sotelo Beltrán

Directora de tesis:

Dra. Leticia Contreras Orozco

Toluca de Lerdo, Estado de México, Noviembre de 2019



## ÍNDICE

### INTRODUCCIÓN

#### Capítulo 1. Fundamentos teóricos para comprender la implementación de subsidios a la agricultura

1.1 Componentes del Estado.....	7
1.2 División de poderes.....	9
1.3 Administración pública.....	11
1.4 Fallas del mercado y fallas del Estado.....	12
1.5 Finanzas públicas.....	16
1.5.1 Ingresos públicos.....	18
1.5.2 Presupuesto de egresos.....	21
1.6 Subsidios.....	22
1.7 Sectores económicos.....	25
1.7.1 Sector primario.....	26
1.7.2 Sector secundario.....	28
1.7.3 Sector terciario.....	29
1.8 Pequeños y medianos productores.....	29

#### Capítulo 2. Diagnóstico general de los subsidios al sector agrícola en México

2.1 Antecedentes: Un breve relato del campo mexicano.....	31
2.2 Marco referencial de los subsidios en la administración pública mexicana.....	39
2.2.1 Presupuesto de egresos de la federación.....	39
2.2.2 Gasto público.....	41
2.2.3 Ciclo presupuestario.....	45
2.2.4 Gasto federalizado.....	47



<b>2.3 Política agropecuaria en el sexenio de Enrique Peña Nieto, con énfasis en 2016-2018.....</b>	<b>50</b>
<b>2.4 Los subsidios como estrategia de desarrollo en el sector rural.....</b>	<b>54</b>
<b>2.5 SAGARPA y su relación con los subsidios al campo.....</b>	<b>56</b>
<b>2.5.1. Programas subsidiarios emitidos por SAGARPA.....</b>	<b>59</b>
<b>2.5.2 Criterios de distribución de los subsidios.....</b>	<b>63</b>
<b>2.5.3 Equidad y concentración de los programas.....</b>	<b>76</b>
<b>Capítulo 3. Subvenciones a la agricultura en el municipio de Coatepec Harinas</b>	
<b>3.1 Contextualización del municipio de Coatepec Harinas, Estado de México.....</b>	<b>77</b>
<b>3.2 Análisis cuantitativo y cualitativo del padrón de agricultores en el municipio de Coatepec Harinas, con base en el tipo de tierra que poseen.....</b>	<b>82</b>
<b>3.3 Estudio de los subsidios de SAGARPA otorgado al desarrollo agrícola, en el municipio de Coatepec Harinas.....</b>	<b>93</b>
<b>3.4 Análisis de las variables que reflejan el índice de aprovechamiento de subsidios en el municipio de Coatepec Harinas.....</b>	<b>104</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>119</b>
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>125</b>



## INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas se ha dado un incremento en la demanda de la cantidad y calidad de los alimentos para lograr satisfacer las necesidades alimentarias de la población mundial, sin dejar de lado la necesidad latente de materias primas que son transformadas por las industrias, así como la reciente tendencia al consumo de productos orgánicos. Pero al mismo tiempo, el abandono al campo, la proliferación de la industria y el crecimiento de la población urbana ha ido en aumento como resultado de la migración de los habitantes rurales que dejan el cultivo de sus tierras (principal actividad económica) para ir en busca de mejores oportunidades de empleo y remuneración, en las grandes ciudades.

Es evidente que la agricultura tomará el papel protagonista en esta investigación. Pues representa el sector de donde se obtienen los alimentos y materias primas que sirven para la nutrición de la población, proporcionan desarrollo económico en el sector rural y mejoran la calidad de vida entre los agricultores; consolidándose como la esfera que garantiza la seguridad y soberanía alimentaria del país. No obstante, este sector ha sido abandonado, dejado fuera del enfoque de las políticas de Estado y a lo largo de la historia del agro mexicano no se le ha otorgado la importancia merecida. Esta problemática da pauta a estudiar y defender el significativo rol de los subsidios en la consolidación de un sector agrícola mexicano fuerte.

El presente estudio brinda un panorama en el que se ilustra el papel que juegan los subsidios a la agricultura, emitidos por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)<sup>1</sup>, y la relevancia que éstos tienen en el impulso, vigorización y afianzamiento del desarrollo sustentable de la actividad agrícola para potencializar la producción de alimentos y materias primas y, con ello, la calidad de vida de los campesinos.

---

<sup>1</sup> Hasta diciembre de 2018 Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), a partir de 2019 con el gobierno de Andrés Manuel López Obrador Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER).



Para alcanzar el objetivo que rige esta investigación se hizo uso de los seis pasos que componen el método científico que consiste en la observación del entorno para identificar la circunstancia o hecho que se desea estudiar, la inducción de lo que se observa concretándola en una pregunta, formular una hipótesis, explicar lo que se observa a través de la recopilación de la información y el tratamiento de la misma que en este caso fue mediante el método deductivo que permite una estrategia de razonamiento lógico que guía al investigador en el proceso de investigación para llegar a conclusiones particulares desde acontecimientos, leyes o principios generales.

Consistiendo esta investigación en la observación de un fenómeno a partir del cual se formuló una hipótesis que lo explica, desarrollando una amplia investigación que además de recopilación y estudio bibliográfico y hemerográfico, cuenta con un caso de estudio donde utilizando el cuestionario como instrumento se miden las variables de investigación y se obtienen los recursos necesarios que verifican dicha hipótesis del trabajo desarrollado para posteriormente llegar a las conclusiones generales, que consuman el desarrollo del trabajo.

El objetivo general de este trabajo es analizar el índice de efectividad y aprovechamiento de los programas que la SAGARPA asigna a los pequeños y medianos productores, en el municipio de Coatepec Harinas.

La hipótesis planteada es la siguiente: los pequeños y medianos productores agrícolas presentan un mínimo porcentaje de aprovechamiento de los subsidios emitidos por la SAGARPA, debido a la ineficiencia de las condiciones y requisitos aplicados en la asignación de los recursos denominados subsidios.

La presente investigación aborda, en su primer capítulo, los conceptos básicos que permite comprender cuál es la relación que el Estado y la Administración Pública tienen con los subsidios destinados al campo y actividad agrícola, además de contener la información necesaria para comprender qué son los subsidios y cómo operan en el sector agrícola. El proceso de razonamiento bajo el cual se gestionó y procesó la información y datos fue mediante el método deductivo, el cual da una visión particular a partir de un contexto global y el cual permite generar un enlace de congruencia entre los diferentes apartados de este trabajo.



En el segundo capítulo se expresa un apartado histórico de la situación del campo y sector agrícola a partir del año 1970 a la actualidad, que ubica el contexto en el que se han desarrollado e implementado los subsidios de SAGARPA; así mismo, se dan a conocer cuáles son los programas operativos con los que dicha secretaría ha contado hasta el año 2018, los criterios de distribución de dichos programas y su concentración por entidad federativa y por apartado de relevancia dentro del sector agrícola.

Y en el tercer capítulo, que presenta la parte más relevante de esta investigación, se muestra el caso de estudio realizado con una muestra de pequeños y medianos productores agrícolas que han sido beneficiados de subsidios emitidos por SAGARPA mediante sus programas, y son quienes a partir de ellos y utilizando las variables de producción, calidad de producción, ingreso, competencia y calidad de vida, se midió el índice de efectividad que aprovecha este sector de productores en el municipio de Coatepec Harinas.

Finalmente, en las conclusiones generales se contrastan el contexto general de los subsidios en México dado a conocer en el segundo capítulo, con los resultados obtenidos del caso de estudio, así como todos los hallazgos encontrados en el proceso de investigación.



## **Capítulo 1. Fundamentos teóricos para comprender la implementación de subsidios a la agricultura**

Antes de estudiar cómo funciona el subsidio, es primordial saber qué son, de dónde provienen estos recursos, quién los asigna y con qué finalidad.

Para ello, en un primer orden se conocerán los conceptos de Estado y de Administración Pública, con el fin de comprender en qué consiste la manera en la que se asigna y administran los recursos públicos, y el lugar que ocupan los subsidios dentro de estos recursos.

### **1.1 Componentes del Estado**

El Estado es un ente que se encuentra presente en la vida de los individuos desde el momento que nacemos hasta que morimos; administra los recursos económicos, financieros, humanos y tecnológicos con los que cuenta y da armonía a nuestra vida en sociedad, se encarga de brindar los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades de los individuos que se encuentren en él. No obstante, dichos individuos también forman parte de una red de derechos y obligaciones que el Estado estipula deben cumplir, para dar forma a la vida en comunidad.

En la actualidad existen diversas definiciones para referirse al Estado, que a lo largo de la historia se han ido mejorando. Pese a este sin fin de definiciones la mayoría de éstas convergen en incluir tres aspectos: población, territorio y gobierno.

#### **Población**

Es el conjunto de personas dentro de un territorio, bajo el mando y orden de un gobierno, que cuentan con una identidad nacional que coincide a menudo en costumbres, tradiciones y modales, como resultado de tener reglas y normas a las que se someten para poder vivir en comunidad y así alcanzar objetivos colectivos (Engels, 2010, Zippelius, 2017, De la Hidalga, 1994).

#### **Territorio**

Representa la delimitación física de tierra, mares y aire bajo los cuales un gobierno ejerce sus derechos y obligaciones y puede hacer uso de la



fuerza coercitiva, y dicho aspecto debe gozar del reconocimiento por parte de la comunidad internacional (Engels, 2010, Zippelius, 2017, De la Hidalga, 1994).

### **Gobierno**

Este elemento reconoce la capacidad legítima del uso de la fuerza pública para mantener la armonía social, defender la soberanía del país y aplicar la justicia dentro del territorio, así como velar nacional e internacionalmente por los derechos de la población que conforma el Estado (Engels, 2010, Zippelius, 2017, De la Hidalga, 1994).

Estos tres aspectos conforman el Estado, y le dan congruencia y consistencia a la vida en sociedad pues permiten que se genere una identidad nacional reconocida internacionalmente en el aspecto económico, político y social. Cada uno de los elementos puede considerarse como una especie de engrane que hace que la complejidad de la macro-organización funcione con soberanía ante la presencia de otros Estados.

El Estado surge con la necesidad de proteger los derechos de la propiedad, crearlos cuando no existen, modificarlos y suprimirlos cuando es necesario. Actualmente podemos definir al Estado como una macro organización coercitiva, económica, política y social, conformada por un conjunto de instituciones, que tiene el poder de regular la vida en los diferentes sectores en los que se desenvuelve un individuo, permitiendo que las personas se interrelacionen para alcanzar metas individuales y colectivas, con o sin fines de lucro.

El Estado nace con la necesidad de satisfacer demandas que ningún otro sistema podría cubrir o intervenir, pues su responsabilidad recae no solo en mantener la paz social, sino también la gestión del desarrollo económico y sustentable para el país. Este aspecto de beneficio común es el factor que justifica la existencia y la mediación del sector público en la sociedad y en el resto de los sistemas que se encuentren en el mismo Estado. Por ejemplo, en el mercado, mediante subsidios, que son recursos económicos producto de la recolección de impuestos que lleva a cabo el gobierno como autoridad que controla, administra y dirige a las instituciones que lo conforman. Cuenta con



una forma de organización que está dividida en los tres poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

## 1.2 División de poderes

La división del poder es un principio político en algunas formas de gobierno haciendo referencia a un modelo de organización que adoptan los Estados como manera de estructurar el poder político para ejercer su autoridad.

Montesquieu afirma que “Todo hombre que tiene poder se inclina a abusar del mismo; él va hasta que encuentra límites. Para que no se pueda abusar del poder hace falta que, por la disposición de las cosas, el poder detenga al poder”

El objetivo de la presencia de estos poderes es crear un sistema de contrapesos cuyo fin es evitar que el poder y la toma de decisiones se apliquen de manera arbitraria, y generar un esquema en el que los tres poderes se moderen, regulen y controlen unos a otros, para alcanzar un equilibrio que garantice materializar las atribuciones del Estado, además de lograr una mejor coordinación y desempeño, así como proteger los derechos de los ciudadanos y hacer cumplir sus obligaciones.

Contemplando el Estado a cada una de las instituciones que lo constituyen hace que cada uno de los poderes que lo conforma precise de mecanismos de administración, regulación y control que le permitan ejecutar sus funciones sin que alguno de ellos predomine sobre el resto.

Este sistema de la división de poderes no solo plasma una separación del poder en busca del equilibrio, sino que busca garantizar la libertad política y abuzo del exceso de poder.

La primera “División de poderes” fue teorizada por el inglés por el inglés John Locke, quien en su tratado de gobierno civil identifico tres poderes: un poder legislativo, un poder ejecutivo y un poder federativo. Sin embargo, fue Montesquieu quien en su obra: “*El espíritu de las Leyes*” identifico la división de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial.



A continuación, se describe el quehacer de cada uno de los poderes del Estado:

### Ejecutivo

Se concibe como Ejecutivo al poder público representado por el jefe de gobierno y/o jefe de Estado. Este poder es materializado en la Administración Pública Federal y expresado mediante actos de carácter administrativo, producto de una estructura sistemática y jerarquizada de la función pública, que le da vida a la prestación de bienes y servicios de orden público. Entre una de sus funciones destaca enviar al Congreso de la Unión, para discusión y análisis, el paquete económico correspondiente a la base del proceso de elaboración del Presupuesto de Egresos correspondiente a un periodo fiscal.

### Legislativo

Se entiende por poder Legislativo Federal al poder público que emana del Congreso de la Unión, el cual está dividido en la Cámara de Senadores y Cámara de Diputados. Su principal encomienda es la elaboración, modificación y aprobación de leyes generales, impersonales y abstractas, que conducen la vida en comunidad. Y una de sus funciones primarias es la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación.

### Judicial

Es aquel poder de orden público que inviste de facultades a la Suprema Corte de Justicia, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, y Juzgados de Distrito, cuya principal función es procurar el cumplimiento de las leyes y la aplicación e impartición de la justicia.

**Esquema 1. Poderes de la Unión**





Como ya se expresó, cada uno de los Poderes de la Unión tiene actividades imprescindibles para el funcionamiento de un Estado. Sin embargo, el brazo ejecutor del gobierno se localiza en el Poder Ejecutivo de la Federación y corresponde a la Administración Pública Federal, institución a estudiar para poder comprender de dónde vienen los recursos económicos, cómo se asignan, administran, y cuál es su relación con los subsidios.

### **1.3 Administración pública**

Para materializar y poner en acción las facultades del Estado, el Ejecutivo Federal está conformado por un conjunto de instituciones que administran, brindan y distribuyen los bienes y servicios públicos, además de ser la garantía de la satisfacción de las necesidades de una sociedad que se encuentra bajo el orden de un Estado. A esta acción se le denomina Administración Pública Federal.

Desde el punto de vista orgánico la administración pública puede ser vista como el órgano del Estado, encargado de proveer y gestionar las necesidades colectivas.

Según el autor Georges Vedel la define como conjunto de actividades del gobierno y de las autoridades descentralizadas ajenas entre los poderes públicos. Desde la perspectiva social la administración pública tiene como objeto regular la distribución de la riqueza y de los recursos públicos entre las clases sociales. Es decir, la Administración pública es el órgano regulador de la distribución social en el Estado.

Para Luther Gulick la administración pública es aquella parte de la ciencia de la administración, que concierne al gobierno, fundamentalmente al poder ejecutivo, que es el encargado de llevar a cabo las tareas gubernamentales; reconociendo que el poder ejecutivo o administrativo es el encargado de realizar la política gubernamental, considerando al poder público en conjunto.

Se entiende entonces que el trabajo o misión de la administración pública en el Estado es coordinar los esfuerzos de modo que las instituciones de gobierno puedan colaborar unidas en el logro de sus propósitos; de modo que la tarea de la administración pública se concrete en lo que puede hacer el gobierno de



manera adecuada y exitosa y como lo puede hacer con la mayor eficiencia posible y al menor costo.

Para Woodrow Wilson vigésimo octavo presidente de los Estados Unidos de América, la administración pública es la aplicación sistemática y detallada de la ley, para este autor toda aplicación concreta de una ley general es un acto de administración, ya sea la aplicación y cobro de un impuesto, la ejecución de una obra pública o el regulamiento militar.

La administración pública por medio de los actos administrativos representa la parte operativa del poder ejecutivo, por la cual el Estado ejerce las acciones de gobierno, estando pragmáticamente ligada esta tarea a la planeación, programación y dirección que el gobierno pueda emprender.

El gobierno a través de la administración pública tiene por esencia y finalidad servir y brindar un servicio al pueblo. Su función es “coordinar los esfuerzos, los recursos y los instrumentos puestos a su servicio **para que conjuntamente con los particulares** se logre la meta fundamental del Estado: el bien común”. (Moreno, 1980, p. 102)

La administración pública es el brazo ejecutor del gobierno que le permite al Estado la intervención en la vida pública e incluso en el mercado cuando las circunstancias así lo pudieran requerir, pues la tanto el Estado como el mercado tienen fallos y debido a la relevancia de la administración pública en la administración de los recursos públicos, es a través de este órgano que en determinado momento el Estado pudiera intervenir en lo privado para salvaguardar con estrategias eficientes el bien común del pueblo.

#### **1.4 Fallas del mercado y fallas del Estado**

El Mercado es un sistema abstracto donde se realizan transferencias de bienes y servicios entre personas físicas y morales. No obstante, este sistema al igual que muchos otros no es perfecto, y existen errores que representan desequilibrios en la economía. “A este tipo de eventos se le conoce como fallas de Mercado y representan imperfecciones de un sistema de precios que impiden la asignación eficiente de recursos” (UNAM y SHCP, 2016, p. 9).

Un ejemplo de este tipo de fallos es el monopolio o duopolio donde la provisión de un bien se concentra en uno o muy pocos proveedores respectivamente, lo cual da paso a que dichos proveedores asignen el precio más conveniente (aumentado por decisión propia), debido a la ausencia de competencia y, por ende, al aumento de los precios.

El siguiente esquema ilustra el resto de fallas que existen en el Mercado.

**Esquema 3: Fallas de mercado**



**Fuente:** Elaboración propia, con base en Stiglitz (2000, p. 92).

Con todas estas fallas es necesario que el Estado intervenga en el Mercado con la finalidad de regular los desequilibrios y destinar presupuesto a un sector o población en específico, con el objetivo de proteger la economía, incentivar la producción, garantizar la estabilidad de la moneda y evitar la inflación y el déficit.

El interés colectivo justifica la intervención del Estado en la economía, y sus principales objetivos son: maximizar el bienestar social y alcanzar una distribución equitativa de la riqueza.

Debido a que el Estado cuenta con fuentes de financiamiento para subsanar gastos públicos, algunas de las formas en las que el Estado interviene son las siguientes:



- ✓ Legislando
- ✓ Creando instituciones que garanticen la aplicación de la legalidad
- ✓ Con sanciones e impuestos a las actividades que sean perjudiciales para el resto de la población
- ✓ Estableciendo mecanismos que promuevan la inversión
- ✓ Mediante subsidios, para proteger a la economía

Como consecuencia de que el Estado tiene la función de cobrar impuestos equitativamente, y usar de manera eficaz, eficiente y legal los fondos públicos, éste debe garantizar, vigilar y equilibrar la libre competencia entre empresarios nacionales e internacionales, impulsar la libertad de trabajo, estimular el desarrollo del país, así como la creación de empleos, y procurar la estabilidad de la moneda nacional.

La intervención del Estado en el Mercado tiene una función reguladora que busca implementar políticas de desarrollo que equilibren las imperfecciones de los mecanismos de Mercado. No obstante, cuando la intervención no logra el equilibrio entre lo público y lo privado, lejos de mejorar o regular, se producen consecuencias negativas. Esto se debe a que también el Estado presenta fallas derivadas de lo abstracto y la complejidad del mismo Estado. Estas fallas se originan porque el Estado no controla en su totalidad las consecuencias de su intervención. En el esquema del Mercado se tiene libertad de oferta y demanda, y los individuos deciden el tipo de servicios y productos que desean vender o consumir. Todos estos factores dificultan la posibilidad de anticipar los resultados de las medidas regulatorias o de intervención.

El Estado genera alternativas de intervención y soluciones para equilibrar los fallos que el mercado presente, pero a menudo su instrumentación y ejecución requieren de tiempo, además de tener que ser sometidas a un proceso de filtros de planeación, programación, interpretación, organización, evaluación y aprobación.

Lo anterior dificulta la perfección de un Estado que procura regular las imperfecciones de la economía del mercado de un país. Aun con el análisis y conocimiento de las medidas con las que puede intervenir el Estado, respecto a cada imperfección del Mercado, los procesos políticos pueden dar cavidad a

otras dificultades y consecuencias negativas de la intervención pública en la privada.

Estas fallas han sido las que han marcado la pauta entre los diferentes tipos de Estado adoptados a lo largo de la historia, es decir, entre el Estado Liberal donde se pretendía que el Estado dejara en libertad total la actuación del Mercado, hasta que hubo una gran crisis y se adoptó el Estado de Bienestar donde se aceptaba que el Mercado no era capaz de lograr un equilibrio por sí mismo. Por ello, el Estado era quien debía coadyuvar a conseguir dicho equilibrio, manteniéndose activo en el sector económico y social, hasta el momento en que se engrosó de funciones y ya no resultaban costeables los gastos a realizar y renacieron las ideas liberales (que ahora se llamarían neoliberales), es decir, un nuevo liberalismo. Es aquí donde comienza la relevancia de los subsidios, donde el Mercado acepta la intervención del Estado, pero el Estado busca un adelgazamiento en sus funciones, que le permita tener unas finanzas públicas sanas, pero sin dejar de intervenir en los fallos del Mercado.

#### Esquema 4. Fallas de Estado



Fuente: Elaboración propia, con base en Stiglitz (2000, p. 17).

Evidentemente existen fallas tanto por parte del Mercado como del Estado, pero existe una relación entre ellos que abarca el bienestar de una sociedad y



el desarrollo de un país. Por ello, buscar un equilibrio entre la intervención del Estado y lo privado resulta imprescindible, para dar paso a una economía mixta donde tanto el Estado como el mercado se complementen para generar un desarrollo sostenible. Aquí, la Administración Pública juega un papel importante en dicho equilibrio pues es una de las principales formas en las que interviene el Estado en el Mercado, con la aplicación de subsidios que representan un porcentaje de egresos de un presupuesto que es el resultado de la captación de ingresos realizado por el poder Ejecutivo. Todo esto ayuda a realizar los gastos necesarios para satisfacer las necesidades (que no pueden ser cubiertas por el sistema de Mercado) de la población, y para realizar acciones que velen por el bienestar del país. Estas actividades buscan mantener la estabilidad de la moneda nacional y las finanzas públicas sanas (pues es el lugar de donde saldrán todos los recursos económicos que utilice y otorgue el Estado), para consolidar una economía sostenible y dirigida a lograr el desarrollo del país.

### **1.5 Finanzas públicas**

Las finanzas públicas es el intercambio de capital en el que se basa la formulación, desarrollo, ejecución, y control de las políticas fiscal y monetaria, con el objetivo de asegurar la equidad, transparencia y equilibrio del sistema económico público.

De una forma sencilla se podría considerar la definición de finanzas públicas como “El conjunto de actividades gubernamentales encaminadas a la captación, administración y aplicación de los recursos financieros del Estado” (INEGI, 1994, p. 1).

Las finanzas públicas están relacionadas directamente con la gestión en la captación de ingresos y recursos económicos, que llevan las riendas del sistema macroeconómico. Se podría decir que las finanzas públicas corresponden a la gestión financiera que hace el Estado en la obtención de recursos económicos, para subsanar y administrar los gastos previendo las necesidades reales, los futuros escenarios y riesgos financieros.



Por su parte, las finanzas públicas son una “Disciplina que estudia el conjunto de políticas públicas e instrumentos relacionados con los ingresos, gastos y el endeudamiento interno y externo del Estado” (UNAM y SCHP, 2016, p.28). Su importancia radica en ser la disciplina que, mediante un conjunto de instrumentos, se encarga de mantener un equilibrio entre los ingresos públicos y el gasto público, para garantizar la estabilidad y el desarrollo de la economía de un país. También se compromete a identificar el lugar de donde provendrán cada uno de los subsidios que se asignen a cualquier rubro de la economía o sector.

El Estado es el responsable de las finanzas públicas y, por ello, delega esa tarea a la Hacienda pública, la cual se encargará de procurar que exista un superávit y evitar el déficit mediante un conjunto de decisiones que establecen objetivos sectoriales y líneas de acción, de acuerdo con la Ley Federal del Presupuesto. El objetivo es concretar un Plan Anual de Financiamiento.

La rama de la economía, encargada de estudiar las finanzas públicas, es la macroeconomía. Inicialmente, analiza los sistemas económicos de una región o país como un conjunto, y se ocupa del estudio del comportamiento de los grandes agregados económicos como la producción, el empleo el consumo y la inversión. Además del análisis teórico y empírico del comportamiento y tendencias futuras de las variables mencionadas, la macroeconomía también se ocupa del análisis y diseño de medidas de política económica que buscan influir en las tendencias de dichos agregados económicos (UNAM y SHCP, 2016, p. 29).

La relación existente entre las finanzas públicas y la macroeconomía es que, evidentemente, la macroeconomía se encarga de estudiar a nivel global los indicadores económicos, que las finanzas públicas son responsables de mantener en equilibrio como resultado de la aplicación de políticas en materia financiera, para alcanzar las metas establecidas en el PND. Dos de los grandes agregados que estudia la macroeconomía ‘la producción y el consumo’, son las dos vertientes que determinan el tipo de subsidios establecidos: subsidios a la oferta y subsidios a la demanda.

A grandes rasgos, las finanzas públicas son la actividad de Estado que tiene dos finalidades primordiales. La primera, con la política de ingresos (gracias a



la cual el gobierno obtiene recursos para su funcionamiento) debe contribuir a regular los niveles de inflación y el empleo, mediante el otorgamiento de estímulos fiscales o manejo de las tasas de interés. Y la segunda finalidad, con la política de gasto, donde las políticas públicas, programas, acciones gubernamentales y asignación de subsidios, adquieren el apoyo indispensable para llevarse a cabo. La estabilidad de estas finanzas públicas dependerá de la habilidad del Estado para recaudar ingresos públicos y para administrarlos con eficacia y eficiencia (UNAM y SHCP, 2016).

### 1.5.1 Ingresos públicos

El funcionamiento del Estado requiere de recursos económicos para el desarrollo de sus actividades. Estos recursos, captados por medio del gobierno y la administración pública, son denominados ingresos públicos (la materia de la finanzas públicas) y se refieren al aumento de las utilidades en la Hacienda Pública, obtenidos gracias a que el Estado cuenta con poder impositivo que recauda de dos principales formas: la primera de ellas, obtenido como un tipo de contraprestación de un bien o servicio, y la otra que actúa como si fuera un tipo de pago al Estado por la renta de un bien o servicio. Estos dos tipos de ingresos se dividen en tributarios y no tributarios, respectivamente, y son de donde provienen los recursos económicos usados por el gobierno para otorgar subsidios a los diferentes sectores de la economía o de la sociedad.

**Tributarios:** constituyen aquellos ingresos que por objeto de ley tienen naturaleza obligatoria para los contribuyentes. A este tipo de ingresos pertenecen los impuestos y las contribuciones, como el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) o el Impuesto sobre la Renta (ISR).

**No tributarios:** representan fuentes adicionales de fondos obtenidos por el Estado, y son los que percibe el gobierno como resultado de la obligación de pago por el aprovechamiento de una acción que le concede el mismo Estado. Estos ingresos son captados por medio de derechos, productos o aprovechamientos. El principal ingreso no tributario que tiene México es por el aprovechamiento del petróleo.

De los ingresos tributarios, para fines de la presente investigación, es necesario prestar especial atención en el apartado de los impuestos pues éstos juegan un doble rol ya que, por un lado, representan el lugar de donde se obtiene el recurso para que la existencia de los subsidios sea posible, pero, por otro lado, algunos impuestos también son subsidiados.

Los impuestos son una parte de las principales fuentes de ingresos tributarios, y se dividen en dos tipos: los que gravan el ingreso y los que gravan el consumo. Los impuestos al ingreso pueden tener un manejo progresivo, es decir, a mayor ingreso mayor impuesto.

Por su parte, los impuestos al consumo como el IVA, representan un encarecimiento de bienes y servicios. Este tipo de impuestos son de tipo regresivo, es decir, son impuestos cuya tasa se aplica por igual a todos los consumidores, lo cual evidentemente tiene un impacto mayor en el consumo de la población de menores ingresos. Por ejemplo, el impacto en la capacidad de compra no es el mismo si se aplica 10% de impuesto al consumo en estratos que ganan uno o cinco salarios mínimos, que si se aplica el mismo porcentaje a quienes ganan quince o veinte salarios mínimos. Es en esta circunstancia cuando el Estado, mediante sus políticas, implementa la asignación de subsidios a los impuestos de algún tipo de bien o servicio, con la finalidad de no solo remediar alguna deficiencia en el Mercado, sino que también se mejoren las condiciones de equidad a los contribuyentes de determinado sector sobre el que se asignan los subsidios (UNAM y SHCP, 2016).

**Esquema 5: Tipos de impuestos**



**Fuente:** Elaboración propia, con base en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.



El lugar de donde provienen los ingresos públicos son los impuestos, los cuales le permitirán al gobierno poner en marcha las funciones del Estado. Pero, así como el Estado tiene ingresos también tiene egresos o un gasto público, dentro del que se encuentran los subsidios. Estos últimos, en algunos casos se asignan a los impuestos para actuar como recursos que son devueltos al contribuyente con una finalidad específica, la de mejorar las condiciones de algún bien o servicio. Lo anterior permite comprender la importancia de los ingresos públicos y el equilibrio que debe existir en su recaudo y en su relación con los egresos.

Los ingresos públicos se refieren a la suma de acciones que emprende el Estado, en las que integra a los ciudadanos, trabajadores, productores, consumidores y empresarios, en una red de cuotas por la prestación de bienes y servicios, con la finalidad de recaudar recursos financieros que serán utilizados en el bien colectivo.

No obstante, el equilibrio entre las cuotas asignadas a empresarios y ciudadanos es de vital importancia para que no se vean afectadas las actividades económicas y el poder adquisitivo de los consumidores, así como la capacidad de inversión de los accionistas.

Si bien con un nivel elevado de impuestos la Hacienda Pública puede tener mayores utilidades, si ésta excede los niveles de medida tiende al riesgo de frenar el pleno desarrollo de las actividades económicas porque reduce la capacidad de gasto de consumidores y organizaciones. De esta manera, un impuesto que grava en el consumo y que grava sobre el ingreso, impacta en sus decisiones de inversión y emprendimiento, pues si las empresas se ven afectadas en sus utilidades por un aumento considerable de impuestos, probablemente dejarán de invertir en las negociaciones que tengan con el Estado, así como también se verá afectado el crecimiento de otras empresas con las que estén asociadas y, con ello, la economía del país.

Si el nivel de impuestos es bajo, la capacidad de acción del Estado se verá disminuida, lo cual repercutirá en la calidad y eficacia de los bienes y servicios.

El equilibrio entre lo que el Estado cobra y los servicios que presta debe ser coherente y justo. Y para ello se crea el Presupuesto de Egresos de la



Federación, mediante la Ley de Ingresos aprobada por la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores. Se considera cada gasto a realizar para saber con certeza la cantidad de dinero a recolectar y cómo se va a obtener de manera que el Estado pueda desarrollar plenamente sus funciones, el ciudadano reciba servicios de calidad y el empresario cuente con un ambiente próspero para generar utilidades y empleos.

### **1.5.2 Presupuesto de egresos**

El gobierno requiere de recursos para poder cumplir con sus funciones, a este conjunto de recursos destinados a la satisfacción de necesidades colectivas se le denomina gasto público y la dirección y destino de este gasto se plasma en un documento oficial denominado presupuesto de egresos.

El presupuesto de egresos se refiere al monto total del recurso económico con el que el Estado desarrollará sus actividades durante el periodo fiscal. Se establece en un documento jurídico que es aprobado cada año por el poder Legislativo, para cada ejercicio fiscal, y lleva el nombre de Presupuesto de Egresos.

Tanto el Poder Ejecutivo como el Congreso de la Unión (en su mayor parte con la Cámara de Diputados), participan en la elaboración de este documento. Este documento especifica el monto de los recursos económicos que el gobierno ejercerá durante un ejercicio fiscal, contemplando la continuidad y necesidades de la administración pública en sí para su correcto funcionamiento, así como las demandas colectivas de la sociedad.

Este gasto público contemplado en el presupuesto de egresos debe contemplar garantizar la soberanía y seguridad nacional, sostener relaciones con otros países, transferir recursos a los estados y municipios y apoyar el desarrollo de los diferentes sectores tanto económicos (primario, secundario y terciario) así como el desarrollo del sector social.

El gobierno obtiene los recursos para construir el presupuesto de egresos del cobro de impuestos a la sociedad, el cobro de estas contribuciones se autoriza a través de una Ley de Ingresos y la principal fuente de financiamiento del gasto público es la contribución ciudadana.



La recolección de los ingresos necesarios para contemplar un presupuesto de egresos proviene de los impuestos, el pago de derechos y productos, aprovechamientos e ingresos por venta de bienes y servicios públicos; y cuando el gasto público es mayor a los ingresos con los que se cuenta, entonces el Estado recurre a cubrir esta diferencia a través de deuda pública, concerniendo así el presupuesto de egresos a las erogaciones que realizará el gobierno en un periodo fiscal, contemplado cada sector que deberá ser cubierto para continuar con el correcto funcionamiento del Estado.

Para que la vida en comunidad preserve el bien común y la distribución y asignación del presupuesto de egresos, se lleve a cabo de manera eficiente el gasto público está dividido en rubros y partidas que le permiten destinar recursos a los diferentes sectores como estrategia de desarrollo, en esta clasificación funcional y programática se encuentra el capítulo de los subsidios, los cuales ha representado a lo largo de la historia, un sector estratégico para el desarrollo de los diferentes sectores económicos, de los pueblos.

## **1.6 Subsidios**

Los subsidios son aquella parte del recurso financiero del Presupuesto de Egresos distribuida, mediante la administración pública centralizada, a entidades federativas y municipios.

Los subsidios representan una cantidad de dinero que el Estado destina a diferentes sectores de la economía, de acuerdo con las disposiciones jurídicas y con la finalidad de financiar el costo parcial de algún bien o servicio.

Representa una acción asistencial de orden económico, que tendrá diferentes objetivos, entre ellos el de estimular el consumo o la producción, así como fungir como estímulo para activar o estabilizar algún sector de la economía, y repercutir en algún aspecto social o simplemente económico.

Los subsidios también pueden jugar un papel de estrategia económica, que el gobierno realiza con la finalidad de mantener el equilibrio en los índices económicos de la nación, o intervenir en la regulación de la economía de Mercado.

Son asignaciones que se otorgan para el desarrollo de actividades prioritarias para el crecimiento del país y la salud de las finanzas públicas; se dan por medio de dependencias de gobiernos federales a gobiernos locales, a los diferentes sectores de la sociedad, con el propósito de mantener la estabilidad y funcionalidad.

Los subsidios se definen como ayuda o auxilio de carácter financiero y extraordinario que se otorga sin compensación equivalente por organismos de carácter público, con objeto de promover y proteger el desarrollo.

El subsidio “Es un instrumento del gobierno en la distribución del ingreso, además de ser un instrumento para compensar los males sociales y una manera de incentivar la producción de bienes (alimentos y vivienda)” (Cuevas, 2001, pág. 297)

Los subsidios por su naturaleza de ser y su distribución cuentan con la siguiente subclasificación:

**Esquema 11. Subclasificación de los subsidios**



**Fuente:** Curso: ¿Cómo Entender el Presupuesto?, Instituto Hacendario del Estado de México, 2018.

Los subsidios pueden ser considerados, de manera general, como:

...transferencias que una persona o institución da a otras. El término se usa, generalmente, para designar las transferencias de los gobiernos a los particulares... Los subsidios se suelen clasificar en directos, cuando



consisten en donaciones que se dan a las personas para mejorar sus ingresos, o indirectos cuando se dan a las empresas para que puedan vender sus productos a precios menores que los resultantes del mercado (Eco-finanzas, 2018).

Los subsidios, además de ser aplicados como recurso financiero, también se pueden dar mediante la inversión en maquinaria, equipo e infraestructura, estimulando la investigación científica y de mercado.

Estas transferencias unilaterales representan lo opuesto a los impuestos, debido a que el impuesto son los ingresos de personas morales o físicas a los gobiernos, mientras que el subsidio es el recurso del Estado otorgado a los gobiernos locales, empresas o personas físicas o morales, para salvaguardar el equilibrio en la oferta o la demanda.

Este tipo de ayuda económica directa o indirecta se da a un grupo o sector específico, para mejorar la productividad y/o disminuir el costo del producto al consumidor y, con ello, hacer más competitiva determinada actividad económica.

Al mismo tiempo, los subsidios en la mayoría de los casos juegan el rol de ser el factor que ataca alguna situación desfavorable, por la que esté pasando la economía de mercado y, prácticamente, representa una intervención del Estado en la economía.

Existe una clasificación de subsidios a nivel federal, pero de manera amplia se puede dividir en dos grandes grupos: aquellos que tienen que ver con la producción y los relacionados con la demanda.

## **Tipos de subsidios**

### **A la oferta:**

Este tipo de subsidios es aquella asistencia pública que recibirán los dueños de los medios de producción, es decir, productores de un bien o servicio, representada en un monto económico que reducirá el valor real del producto al momento en el que el consumidor lo adquiera.



Con este monto económico se pretenderá mejorar la calidad del producto y disminuir los gastos que representa la producción de éstos a los respectivos productores. Este tipo de subsidios también busca, en determinadas circunstancias, aumentar la producción, expandir la distribución y mejorar las condiciones de los productores.

#### **A la demanda:**

Esta clase de subsidio constituye el monto económico asignado a los consumidores, es decir, al grupo que representa la demanda. Dentro de este grupo de subsidios también se encuentra una subclasificación:

**Subsidios directos:** cuando el Estado paga una porción directamente al consumidor.

**Subsidios cruzados:** se recibe la ayuda en diferentes cantidades; quien es menos favorecido, económicamente hablando, recibe mayor cantidad de apoyo que aquellos con finanzas estables y saludables.

Una vez desglosada la definición y clasificación de los subsidios (quién los implementa, con qué finalidad, cuál es su lugar en el gasto público y de dónde proviene) es necesario saber a dónde son asignados. Para comprender un poco mejor este aspecto, es necesario saber qué son los sectores económicos, su relevancia en la economía del país, así como la importancia que tiene para el gobierno.

### **1.7 Sectores económicos**

La actividad económica está dividida en sectores económicos y su división se realiza de acuerdo con los procesos de producción que ocurren al interior de cada uno de ellos (Red Cultural del Banco de la República en Colombia, 2017).

Los sectores económicos son las diferentes áreas en las que la economía clasifica las distintas actividades generadoras de recursos financieros y un producto que satisface necesidades humanas, y es objeto de comercializarse bajo las reglas de oferta y demanda. De acuerdo con los rubros que abarca, el



tipo de bienes y servicios producidos y sus respectivas características, se clasifican en sectores primario, secundario y terciario.

La importancia de los sectores económicos para la Administración Pública Federal radica en que, de acuerdo con las actividades desarrolladas en cada uno de estos, será la manera en la que el Estado destine programas y recursos económicos para velar por su competitividad y desarrollo.

Los sectores económicos se desarrollan bajo las reglas del Mercado, pero como ya se mencionó en párrafos anteriores, los mercados tienen fallas y el Estado influye de distintas maneras para tratar de disuadir los desajustes presentados. El momento en el que se interviene mediante subsidios y el hecho de que la economía divida a las actividades productivas en sectores económicos, le facilita al gobierno la asignación de recursos financieros y en especie, pues de esta manera tiene la certeza de cuáles son las actividades que se están estimulando.

Para el gobierno es importante brindarle el apoyo necesario a cada uno de los sectores económicos, pues individualmente cada uno de ellos produce bienes y servicios que generan productos y le dan vida a la actividad económica de un país, además de cumplir con un ciclo económico donde un sector está vinculado con el otro.

### **1.7.1 Sector primario**

El sector primario es aquel compuesto por los trabajadores y las compañías que se dedican a la obtención de los recursos de la naturaleza de manera directa (Definición.de, 2016).

Corresponde al ámbito agropecuario, de donde provienen las materias primas y, por ende, está directamente relacionado con el campo, la tierra y la explotación de los recursos naturales.

La importancia de este sector radica en que, además de proveer de alimentos, es la base de los sectores, pues los dota de materias primas para poder transformarlas y desarrollar las actividades correspondientes al proceso de producción de cada sector. Esta condición de proveedor de recursos naturales



lo convierte en uno de los sectores más importantes para el Estado, porque de su pleno desarrollo dependerá la soberanía y seguridad alimentaria del país.

Tal es la relevancia del sector primario que México cuenta con una secretaría de Estado exclusiva para el despacho de los asuntos de este campo de la economía, denominada Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, la cual se encarga de implementar una serie de programas cuya finalidad consiste en aplicar y suministrar los subsidios al campo y al sector agropecuario.

Dicho sector incluye las actividades económicas de agricultura, silvicultura, pesca y ganadería. Pero, para fines de esta investigación, se centrará la atención específicamente en la actividad agrícola.

## **Agricultura**

Constituye el cultivo y la explotación de la tierra para obtener materia prima, e incluye las actividades de cosecha, recolección, almacenamiento, selección y transporte de dicha materia.

Es la labranza o cultivo de la tierra, donde convergen todos los trabajos relacionados con el tratamiento del suelo y la plantación de vegetales. Las actividades agrícolas suelen estar destinadas a la producción de alimentos y a la obtención de verduras, frutas, hortalizas y cereales (Definición.de, 2009).

Con la agricultura se fomenta la disponibilidad de alimentos, y con la implementación de tecnología en este sector se aumenta la calidad de ellos. En los anales de la historia se ve que la importancia de la agricultura se da cuando las sociedades se vuelven sedentarias y obtienen la propiedad privada sobre las extensiones de tierra y la explotación de ésta con fines de lucro.

En la actualidad, la agricultura se lleva a cabo en extensiones de tierra de propiedad privada o comunal y, de acuerdo con el tipo de tierra que se cultive, será la forma en la que el gobierno, por medio de la administración pública, pueda asignar los recursos económicos en su apoyo, siendo los subsidios una de las principales formas de intervención del estado, en el campo de la agricultura.



La agricultura es la parte del sector primario que se encarga de llevar a cabo el cultivo y cosecha de las materias primas y el principal objetivo de esta actividad es producir los insumos para la alimentación del ser humano y de los animales domésticos.

La importancia de la agricultura radica en su crucial trascendencia que representa en la economía de un país debido a que no solo cumple con la función vital de ser el sector de donde proviene los alimentos para la población y las materias primas que la industria transforma, sino que también es la principal generadora de empleos en las zonas rurales.

Muchas instituciones de económicas, políticas y sociales como la Feed Agriculture Organization (FAO) consideran que la relevancia y trascendencia que representa el cultivo de alimentos, la agricultura podría ser considerada como la columna vertebral de un país.

### **1.7.2 Sector secundario**

Comprende todas las actividades económicas de un país, relacionadas con la transformación industrial de los alimentos y otros tipos de bienes o mercancías, los cuales se utilizan como base para la fabricación de nuevos productos.

Se divide en dos sub-sectores: industrial extractivo e industrial de transformación:

Industrial extractivo: extracción minera y de petróleo.

Industrial de transformación: envasado de legumbres y frutas, embotellado de refrescos, fabricación de abonos y fertilizantes, vehículos, cementos, aparatos electrodomésticos, entre otros.

Actualmente el sector secundario está caracterizado por el empleo de máquinas sofisticadas en la transformación de materias primas, como consecuencia la sustitución de mano de obra por máquinas y robots.

Este sector representa un segmento de la economía que contempla la artesanía, la industria, construcción y obtención de energía representando los subsectores que transforma las materias primas en productos de consumo para luego ser distribuidos por el sector terciario.



### **1.7.3 Sector terciario**

Incluye todas aquellas actividades que no producen una mercancía, pero que son necesarias para el funcionamiento de la economía. Como ejemplos de ello tenemos el comercio, los restaurantes, los hoteles, el transporte, los servicios financieros, las comunicaciones, los servicios de educación, los servicios profesionales, el gobierno, etc. Es indispensable aclarar que los dos primeros sectores producen bienes tangibles, por lo cual son considerados como sectores productivos. El tercer sector se considera no productivo, puesto que no produce bienes tangibles, pero contribuye a la formación del ingreso nacional y del producto nacional.

El sector terciario es aquel que incluye toda aquella actividad relacionada con brindar un servicio y su trascendencia en la economía es tal que a menudo es considerado uno de los sectores más importantes en el desarrollo de un país.

### **1.8 Pequeños y medianos productores**

El productor es una persona civil o jurídica que adopta las principales decisiones acerca de la utilización de los recursos disponibles y ejerce el control administrativo sobre las operaciones de la explotación. El productor tiene la responsabilidad técnica y económica de la explotación, y puede ejercer todas las funciones directamente, o bien, delegar las relativas a la gestión cotidiana a un gerente contratado (FAO, 1995, p. 33).

El término productor es asignado, en el sector agrícola, a aquellos que toman las decisiones técnicas y económicas de la explotación de los recursos naturales, e igual que en cualquier otro sector están clasificados en: pequeños, medianos y grandes productores.

Existe un entrepaño que delimita las características entre pequeño, mediano y grande productor, con fundamento en la medida de la productividad que alcancen los cultivos; esto está llanamente ligado con la extensión de tierra explotada y los recursos con que se cuenta para explotarla (naturales, tecnológicos, económicos y humanos).



La clasificación de pequeño o mediano productor es asignada por las instituciones involucradas en la elaboración y ejecución de la política agraria de un país, tomando en cuenta determinados indicadores y factores económicos que deben ser regulados para tratar de beneficiar al sector agrícola.

Por lo general, en México están considerados como pequeños productores agrícolas aquellos que producen materias para consumo propio y de su respectiva familia. Los medianos son quienes cultivan entre dos y tres hectáreas y, por último, están los grandes productores (un número bastante reducido) que explota grandes cantidades de tierra, cuenta con trabajadores a su responsabilidad y obtiene un índice de productividad que, incluso, podría exportar la materia a otros países.

El tipo de productor es otro factor muy importante en el momento de asignar recursos financieros por parte del gobierno, pues su desarrollo y crecimiento depende en gran parte del contexto económico global e individual que se les brinde para poder incrementar su producción y ganancias.

Los subsidios, como ya se presentó en páginas anteriores, representan una aportación económica mediante la cual interviene el Estado para estimular y activar determinados sectores en distinto momento. Están considerados en el presupuesto federal, forman parte del gasto federalizado y buscan contribuir, ya sea mediante la intervención en la oferta o la intervención en la demanda, en la estimulación de la economía de los diferentes sectores económicos. El próximo apartado proporcionará un acercamiento histórico general de la manera en la que se ha orientado y distribuido el recurso subsidiario al campo, a lo largo de la historia, y una serie de datos duros que permitirán vislumbrar cuál es el panorama general en que se encuentran los subsidios en México, específicamente en el sector agrícola.



## **Capítulo 2. Diagnóstico general de los subsidios al sector agrícola en México**

### **2.1 Antecedentes: un breve relato del campo mexicano**

Aproximadamente, en los años de 1930 a 1940 se comenzó a fomentar una participación proactiva de los campesinos, y durante la administración de Lázaro Cárdenas del Río, se instauró “una política agraria dispuesta a atender las demandas de la población campesina a través del reparto de la tierra, al mismo tiempo que se reforzaba a la “nueva” burguesía agraria, mediante el apoyo a las empresas agrícolas capitalistas” (Aguirre, 2003).

Se requerían cambios radicales en el aumento de infraestructuras, para lograr el incremento de la productividad agrícola y expansión del comercio; se necesitaba una disposición abierta para superar los antiguos obstáculos y resistencias al crecimiento; se debía difundir el desarrollo tecnológico, dar paso a la industrialización, para alcanzar una economía que explotara recursos naturales e incorporara procedimientos de producción avanzados, para mantener un desarrollo sostenido en el tiempo.

Durante el sexenio del general Lázaro Cárdenas del Río, fueron repartidas 18 millones de hectáreas a las comunidades y ejidos. El objeto del reparto agrario, lanzado durante el gobierno de Cárdenas, buscaba no sólo la satisfacción de una demanda popular plasmada en la Constitución de 1917, sino la formación de pequeñas unidades productivas, con capacidad de autosuficiencia alimentaria (Economía Política, 2018).

Se buscaba modernizar para dar apertura a nuevas formas de producción que transformaran la actividad agrícola, de forma que ésta aportara valor y sustentara el desarrollo industrial y, al mismo tiempo, pudiera descender el desempleo del sector rural y mejorar las condiciones socioeconómicas de los campesinos, con el fin de consolidar un México con competitividad agrícola.

Desde la década de los 40, con el proceso de industrialización intensificado, la agricultura tenía la tarea de abastecer las materias primas necesarias a una industria que crecía cada vez más, para lograr un equilibrio entre el sector primario y secundario, que fue lo que dio paso al milagro agrícola mexicano.



“En la época del milagro agrícola que se considera fue la de 1942-1965, la agricultura creció a una tasa anual de 6.1 por ciento” (Sánchez, 2014, p. 5).

En esos momentos se intentó rebasar a la sociedad tradicional mediante un período de transición, durante el cual se adquirieron aptitudes para aprovechar los recursos de la ciencia y la tecnología moderna. En esta etapa se difundieron las ideas de iniciativa y la voluntad de progresar. La política económica de los 50 y 60 favoreció la modernización del sector capitalista de la agricultura, particularmente en el norte del país (Morales, 2007). Lo anterior ocasionó que las pequeñas unidades productivas no fueran quienes se consolidaran como auténticas áreas de producción y desarrollo, sino los grandes agrícolas y terratenientes quienes se fortalecieron aún más.

El sector campesino, al no contar con los apoyos suficientes, no logró desarrollar su producción y ser partícipe activo de los encadenamientos productivos y de comercialización, entró en una fase de degradación constante (Aguirre, 2003).

La consecuencia de todo esto desencadenó importantes cambios que continuaron marcando la historia del agro mexicano; no se abatió el rezago del sector agropecuario, ya que los grandes obstáculos estructurales no se eliminaron y permanecieron a pesar de la reforma agraria emprendida.

Todavía para la década de 1950 Adolfo Ruíz Cortines continuó con el reparto agrario y estableció precios y seguros de garantía para la cosecha, con lo que buscaba la estabilidad en los precios, pero no fue suficiente.

“Durante la época del llamado milagro económico se logró ser autosuficiente en el sector alimentario. Sin embargo, a partir de los años de 1960 esto se revirtió y el país comenzó a importar cada vez más, convirtiéndose poco a poco en un país importador neto de alimentos” (Sánchez, 2014, p. 7). Lo que significa que la actividad agrícola bajó sus índices de productividad, decayó de tal manera que aumentó el nivel de importación y se disminuyó la capacidad de satisfacción de la oferta interna del país.

En 1961 el presidente de la República Adolfo López Mateos crea la Compañía Nacional de Subsistencias Populares que tenía como primordial objetivo



comprar y comercializar, mediante el pago de precios de garantía, los productos agrícolas de los campesinos.

Las circunstancias socio-políticas en las que se encontraba el país apremiaban la búsqueda de una solución que contribuyera a consolidar un equilibrio entre la actividad agrícola y la actividad económica del país, es decir, la desestabilidad que se estaba atravesando exigía buscar la manera de integrar de forma sustentable a la agricultura, en el proceso de evolución y desarrollo que debía emprender el país.

Entonces se creó una estructura agraria con una base mixta de tenencia de la tierra y dos formas diferenciadas de producción: una con un perfil agroempresarial sustentado en la propiedad privada y otro basado en el modelo campesino que tenía un perfil asentado en la propiedad social y con hondas raíces socioculturales (Aguirre, 2003).

En la década de 1960 el presidente Gustavo Díaz Ordaz crea el Banco Nacional de Crédito Ejidal y el Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, con el fin de atender las necesidades crediticias del sector rural de la economía mexicana (Economía Política, 2018). Pero el panorama no mejoró, porque las constantes protestas contra el sistema, el descontento social, la desestabilidad y la responsabilidad económica de ser la sede de los juegos olímpicos, colaboraron a que el sector agrícola del país continuara con una progresiva decadencia.

Fue hacia finales de los sesenta y durante los setenta que se empieza a reconocer y a hablarse de la crisis en el sector rural. De hecho, cuando el presidente Echeverría asumió el poder en el año 1970, el 60 por ciento de los 21,000 ejidos en México se encontraban en serias dificultades, lo que hacía indispensable una intervención urgente por parte del Estado (Martínez, 1996).

Para la década de los setentas, el panorama pacífico de los años cuarenta ya había terminado, la sociedad estaba atravesando por graves medidas de represión a los diferentes sectores, y no escapaba de ello el sector campesino.

La idea del milagro agrícola se había desmoronado, como consecuencia de que la política económica que giraba en torno al petróleo y el sector agropecuario, se había dejado de lado; ahora los ejidatarios atravesaban



grandes dificultades, que bien se comenzaron a marcar desde el momento en que el gobierno y administración de Cárdenas, directa o indirectamente, fortaleció a los grandes agricultores, mientras que a los campesinos se les dotó de tierra, pero no de las herramientas necesarias para consolidar un crecimiento sostenido.

Para el periodo de Miguel de la Madrid, que comenzó en 1982, con el objetivo de mejorar y otorgarle importancia a la economía rural, se implanta el Plan Nacional de Desarrollo. Además, también se introducen cambios en la Ley Federal de la Reforma Agraria y en la Ley de Fomento Agropecuario, que benefician a los grandes capitalistas y perjudican a los ejidatarios y pequeños propietarios (Política Económica, 2018).

Nuevamente se estaba apoyando al sector agrícola, pero a pesar de los esfuerzos por estimular el sector, las políticas implementadas y las decisiones que se tomaron en esa época fueron desacertadas y sostuvieron la crisis del sector agrícola, donde los beneficios eran aprovechados por grandes productores del sector, mientras que los pequeños y medianos productores continuaban en el rezago.

En el año 1990 se implementó el Programa Nacional de Modernización de la Agricultura, orientado a mejorar el bienestar de la población y a promover la eficiencia en el uso de los recursos, mejorar la balanza comercial agrícola a través de una mayor orientación al mercado, menos regulaciones y focalización de las políticas (Sánchez, 2014, p. 8).

El Programa Nacional de Modernización tenía como principal meta aumentar la competitividad, estimular las exportaciones y asegurar la soberanía alimentaria del país.

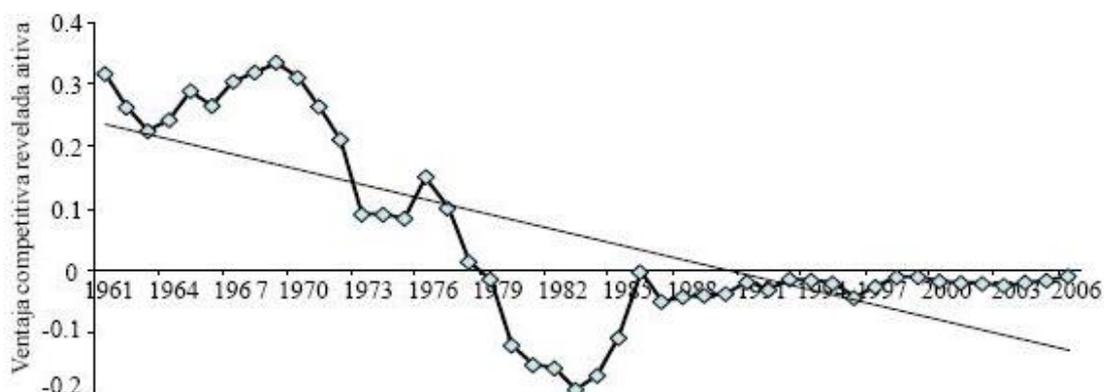
Otra de las acciones que se realizó en esta década fue la Creación de la Comisión Nacional del Agua. Así como la instrumentación del programa denominado PROCAMPO, cuya finalidad principal fue otorgar subsidios a los productores e incentivar la diversificación de la producción, mediante el apoyo al agro, los cuales representan la principal función del programa subsidiario.

Para el arranque de la década de 1990, la producción agropecuaria continuaba siendo una base importante de la economía, pues el abastecimiento de materias primas siempre será importante, además de que la capacidad de producir los alimentos básicos representa la soberanía alimentaria de un país; aunque esto no quiere decir que para la década de 1990 las condiciones del sector rural representara una ventaja competitiva para los productores, especialmente para los pequeños y medianos, ya que la tierra, pese a que había sido repartida, la producción preponderante seguía estando en manos de unos cuantos grandes empresarios agrícolas o agroindustriales, además de las dificultades tecnológicas y económicas por las que el sector estaba pasando.

Ya en el sexenio 1994-2000, se implementó el Programa Nacional de Agricultura y Desarrollo Rural, con los siguientes objetivos de la política agropecuaria: aumentar los ingresos de los productores, incrementar la producción agropecuaria más aprisa que el crecimiento de la población, balancear el comercio agropecuario, lograr autosuficiencia en alimentos básicos, disminuir las diferencias regionales en productividad, empleo e ingreso y contribuir a la reducción de la pobreza rural, la conservación de los recursos naturales y el mejor uso del suelo (Mena, 2018).

Y para obtener una idea de cómo se encontraba el sector agrícola mexicano frente a los demás países, el siguiente gráfico nos muestra la imagen de la ventaja competitiva de México frente al mundo, que va desde la década de los sesenta hasta la primera mitad de la década del 2000.

**Gráfico 2. Ventaja competitiva revelada aditiva del sector agropecuario de México en el ámbito mundial**





**Fuente: FAO-FAOSTAT (2010). *Ventaja Competitiva Revelada Aditiva del Sector Agropecuario de México en el Ámbito Mundial, 1961-2006. Y aplicación de metodología de Hoen*, y OOSTERHAVEN (2006).**

La ventaja competitiva se mantuvo aparentemente mientras existió el milagro agrícola, para posteriormente tener una drástica caída en 1979, durante el periodo de Miguel de la Madrid. Esta ventaja competitiva logró salir de los números negativos, pero no significa haberla recuperado, y se mantuvo así aun después de 1994 cuando México firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, representando con esto la apertura comercial entre México, Estados Unidos de América y Canadá.

Para el sexenio de Vicente Fox Quesada, que abarcó del año 2000 al 2006, se puso en marcha el Programa Sectorial de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, y Alimentación, que tenía como meta consolidar un entorno rural productivo y comprometido a conservar el medio ambiente. No obstante, cerró su sexenio con un índice de competitividad del sector agrícola negativo.

Para el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, el campo continuó con las mismas condiciones de desigualdad en apoyos económicos entre los diferentes estratos de productores agrícolas, los pequeños y medianos con escasas oportunidades de mejorar la calidad y cantidad de su producción, mientras que los grandes no tuvieron que atravesar las mismas circunstancias.

El periodo de Felipe Calderón fue de abandono y descuido al campo mexicano. “La industria y el sector agropecuario en México redujeron su crecimiento, mientras que los servicios, orientados más hacia el mercado interno, mantuvieron su dinamismo” (Jardón, 2013, p. 7).

La cantidad de descuidos que se tuvieron en el sector agropecuario, se reflejaron en la economía del país, durante ese sexenio. El permiso de utilización de transgénicos que en otros países están prohibidos, la gripe aviar, la falta de control de plagas que llevó al encarecimiento del limón, entre algunas otras barbaridades que colaboraron a que el campo mexicano



continuara con los mismos problemas que se arrastran de décadas atrás y, aun peor, que incrementaran las deficiencias y carencias del sector.

El saldo agropecuario pasó de un déficit de 4.7 millones de dólares en 2000 a 467 millones en 2006, mientras que el saldo agroalimentario pasó de un déficit de 1, 114 millones de dólares a 2,133 millones (Chávez, 2012).

### Esquema 12. México y su balanza comercial

**MÉXICO: BALANZA COMERCIAL AGROPECUARIA Y AGROALIMENTARIA, 2000-2006\* (MILLONES DE DÓLARES)**

Año	Saldo			Exportaciones			Importaciones		
	Total	Agropecuario	Agroalimentario	Total	Agropecuarias	Agroalimentarias	Total	Agropecuarias	Agroalimentarias
2000	- 1 161	- 47	- 1 114	8 269	4 766	3 504	9 430	4 812	4 618
2001	- 2 664	- 847	- 1 817	8 125	4 446	3 679	10 789	5 293	5 496
2002	- 2 935	- 1 143	- 1 792	8 259	4 215	4 045	11 194	5 358	5 837
2003	- 2 981	- 752	- 2 229	9 226	5 036	4 190	12 206	5 787	6 419
2004	- 3 115	- 671	- 2 444	10 388	5 684	4 704	13 503	6 355	7 148
2005	- 3 028	- 497	- 2 531	17 186	5 444	11 742	20 214	5 941	14 273
2006	- 2 600	- 467	- 2 133	20 299	6 377	13 922	22 899	6 844	16 055

a. La suma de los parciales puede no coincidir con los totales debido al redondeo de las cifras.

**Fuente: Página electrónica del Banco de México, 2018**

En la actualidad, con los procesos político-económicos por los que ha pasado el país, gran parte de la actividad agrícola se ha descuidado al grado de convertirnos en un país importador de nuestros alimentos de consumo básico, lo que representa haber disminuido drásticamente nuestros niveles de soberanía alimentaria y llegar al punto de importar los alimentos que en un principio la población de agricultores mexicanos era capaz de abastecer a todo el país.

Dentro de los principales acontecimientos, que han marcado el rumbo del campo mexicano, se encuentra la apertura comercial con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la cual se creó e impulsó con la finalidad de incorporar a México en la competencia internacional y de que los productos agrícolas mexicanos entraran al mercado de otros países, pero ante las malas decisiones que se han tomado en las negociaciones con el resto de países que pertenecen a la Organización Mundial del Comercio y las estrategias de una política mal diseñada para la asignación de subsidios, al día de hoy las



condiciones en las que se encuentra el campo mexicano no son tan favorables como se esperaba.

En un contexto general, los productores muy bien posicionados, que producen prácticamente 60% de la producción nacional y que concentran 70% de todas las ventas, son los que surten el mercado nacional y también exportan sus productos, pero son aproximadamente 10% de todos los productores nacionales. Otro 20% son productores con gran potencial de crecimiento, pero que necesitan una atención profunda pues requieren tecnologías, acceso al crédito, fortalecimiento de organizaciones agropecuarias y entrar a los mercados (FAO, 2014).

Lo anterior refleja una gran desigualdad en la distribución de los recursos, prácticas poco inoportunas, nula capacidad de adaptación e innovación, así como escasa e ineficiente evaluación de las políticas subsidiarias implementadas, lo cual provoca que la población con potencial para crecer en el mercado nacional e internacional se quede estancada, en una crisis de apenas subsistencia y autoconsumo.

Por ejemplo, el otro 70% son productores familiares pequeños en situación de subsistencia, cuyos ingresos son inferiores a la línea del bienestar mínimo y son casi 4 millones de productores. Un millón de esos productores no tiene ganancia, no venden, son de autoconsumo puro, y más del 60% de ese total tienen ingresos menores a la línea de subsistencia (FAO, 2014).

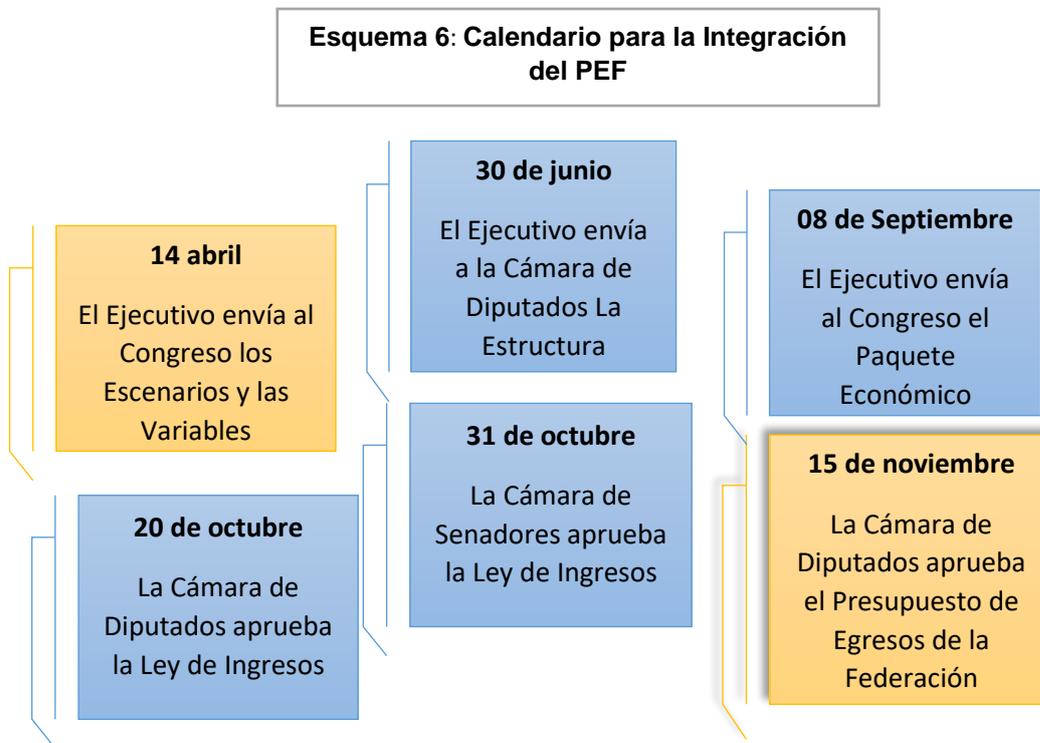
Los agricultores mexicanos necesitan un apoyo enfocado al tipo de actividad agrícola que estén desempeñando, y contar con la estructura de una política subsidiaria bien diseñada que acorte las grandes distancias entre los mercados locales, nacionales e internacionales y sea capaz de llegar, de manera equitativa y proporcional, tanto a los grandes productores que se han consolidado en la actividad agrícola, como a los pequeños y medianos productores del sector agrario que necesitan de apoyos impulsores del crecimiento de la actividad económica que desarrollan.

Para el sexenio que emprendió el presidente Enrique Peña Nieto, el campo mexicano se encontraba con grandes retos que había que afrontarse lo más pronto posible.

## 2.2 Marco referencial de los subsidios en la administración pública mexicana.

### 2.2.1 Presupuesto de egresos de la federación

El Poder Ejecutivo se encarga de su elaboración, presentando ante la Cámara de Diputados el paquete económico que contiene el proyecto de presupuesto de egreso a implementar en el siguiente ejercicio fiscal, así como la Ley de ingresos. Por su parte, el Congreso de la Unión, por medio de la Cámara de Diputados, se encarga de su revisión y aprobación. De esta manera, el Estado prevé los gastos anuales de recursos financieros y los ingresos necesarios para cubrirlos.



**Fuente:** Elaboración propia, con base en la página web de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2018.

El proyecto de presupuesto de egresos contiene la proposición de cómo y en qué se gastan los recursos económicos públicos para que, además de mantener una estabilidad entre los ingresos y egresos, el Estado tenga la capacidad de subsanar los gastos requeridos y la ciudadanía pueda conocer de manera transparente a dónde son destinados cada uno de los recursos.



Este documento jurídico expresa la forma en la que se asignarán los recursos a cada uno de los tres Poderes de la Unión, así como las transferencias a cada una de las entidades federativas y los municipios que las componen.

A este gasto público que considera el total anual de los egresos se le denomina Gasto Neto Total, y se divide en dos grupos generales: gasto programable y gasto no programable.

### **Gasto programable**

Es el conjunto de recursos destinados a cada una de las instituciones que conforman el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial. También se consideran los recursos asignados a los Órganos Autónomos a la Administración Pública Paraestatal e incluye las aportaciones federales, transferidas a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

En concreto, constituyen los recursos destinados a la producción de bienes y servicios esenciales para la población, satisfaciendo así las necesidades y demandas sociales. Por ejemplo, los subsidios que emite la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, mediante sus programas, pertenecen a este tipo de gasto.

### **Gasto no programable**

Se refiere a los recursos financieros que no son destinados a la prestación de bienes y servicios de las organizaciones del Estado.

Este tipo de gasto incluye la deuda pública, los estímulos fiscales y los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS). Asimismo, integra las participaciones a entidades federativas y municipios que son aquellas transferencias realizadas en el marco de la coordinación fiscal, para que los ejerzan libremente de acuerdo con sus necesidades, es decir, para sostener su administración pública estatal (SHCP, 2010). Un ejemplo de este tipo de gasto es cuando en un ejercicio fiscal se solicita una compra, pero recibe el bien o servicio al siguiente año, entonces el pago se hace con recursos del ejercicio



fiscal en el que se recibió el bien o servicio, no con recursos del año en el que se solicitó la compra. A esta acción se le denomina ADEFAS.

Considerando estos dos tipos de gasto, el Presupuesto de Egresos de la Federación presenta, de manera sistemática, los datos, índices e información necesarios para ejercer el gasto público.

### **2.2.2 Gasto público**

El gasto público se refiere a las erogaciones que realizan, en un ejercicio fiscal, los agentes económicos que constituyen los tres Poderes de la Unión en sus órdenes de gobierno: el federal, estatal y municipal. Estos gastos suelen ser considerados necesarios o indispensables pues representan la mera subsistencia del órgano que los está realizando; se diferencian de los que son accesorios, por ser indispensables para el funcionamiento de los tres órdenes de gobierno. Por ello, las erogaciones que realiza el gobierno deben ser tratadas con una planeación de gastos para evitar caer en desequilibrios financieros que pongan en riesgo la economía nacional.

“Al valor total de las compras de bienes y servicios realizados por el sector gubernamental durante un periodo productivo, se le conoce como gasto público” (Ayala, 1992, p.141).

Las erogaciones que componen el gasto público también constituyen una parte importante en el flujo de caja pues representan los egresos, lo contrario a la segunda parte del flujo de caja en la que figuran los ingresos. El flujo de caja es la diferencia entre los ingresos y egresos por un periodo, que en este caso sería un ejercicio fiscal.

La planeación del gasto público le permite al Estado conocer sus posibilidades de egresos y llevar un control de la deuda pública. Si el Estado llega a encontrar su economía en crisis, tendrá que aumentar dicha deuda y en consecuencia los créditos que se otorguen en el presente siempre significarán un aumento de gastos en el futuro.

No obstante, en algunos casos, un aumento en las erogaciones (los gastos) puede resultar positivo. Por ejemplo, si la economía se encuentra en recesión,



es decir, se presenta una drástica disminución en la actividad económica, una medida que puede utilizar el Estado para aumentar los índices del Producto Interno Bruto, es aumentar el gasto público para estimular la actividad económica al inyectar mayor capacidad de gasto.

El gasto público es el instrumento más poderoso a disposición del Estado para influir en la asignación y distribución de los ingresos, y en la estabilización o desestabilización de la economía (Ayala, 1992, p.141). Este gasto también cubre el gasto operativo de los Poderes de la Unión y la inversión del Estado y, por su naturaleza constitutiva, es dividido en dos grandes grupos: el gasto corriente y el gasto capital.

### **Gasto corriente**

Corresponde a la parte de las erogaciones en bienes y servicios para la realización del quehacer gubernamental cotidiano. Considera el apartado del sueldo de los servidores públicos, prestaciones, viáticos e incluso los gastos de papelería de las instituciones, así como todas las compras de bienes muebles necesarios para la realización de sus funciones.

### **Gasto capital**

Es aquel que contribuye al desarrollo del país, representando todos aquellos gastos en el incremento en la producción de bienes y servicios públicos, para generar mayores ingresos, la creación de empleos, la mejora de infraestructura y consolidar una mejor calidad de vida.

### **Clasificación del gasto público**

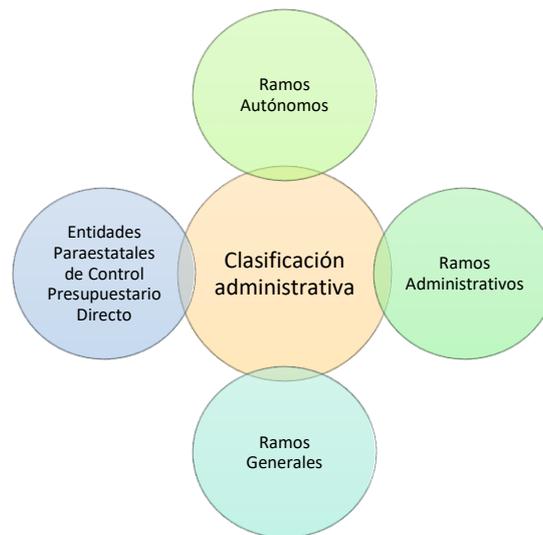
Dada la importancia de la asignación del gasto público para que una institución de gobierno (por ejemplo, una Secretaría de Estado) pueda funcionar, es necesario que dichos gastos sean clasificados para colaborar en el control de la asignación de los recursos, así como también permitir organizar las asignaciones del gasto federalizado. Y, a partir de esta clasificación, se podrán ubicar los subsidios en el panorama general de los gastos que realiza el Estado.

## Clasificación administrativa

### ¿Quién gasta los recursos públicos?

Mediante esta clasificación se conoce a la unidad mínima que ejerce el gasto. Este tipo de clasificación del gasto público se conforma en ramos presupuestales, y cada uno de ellos, a su vez, se desagrega por las Unidades Responsables (UR).

Esquema 7: Integración de la clasificación administrativa



**Fuente:** Elaboración propia, con base en el Portal de Transparencia Presupuestaria (SHCP, 2018).

Para poder comprender cómo funciona la clasificación administrativa, se debe saber que “un ramo” permite agrupar a distintas instituciones que tienen una función principal en común.

A cada ramo se le asigna una cantidad del recurso financiero específico, que considera, de forma general, las asignaciones realizadas a los responsables directos de la ejecución de los recursos; cada uno de estos agentes directos responsables del gasto conforma una UR (Unidad Responsable), unidad mínima que recibe recursos para poder desarrollar sus funciones.

En esta clasificación, cada ramo cuenta con un nombre y un ID de dos dígitos, mientras que las Unidades Responsables cuentan con un ID alfanumérico y un nombre, asignados ambos elementos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para permitirse identificar, de manera simple, la información mediante la que se hará la asignación de recursos.



## **Clasificación funcional y programática**

### ***¿Para qué gasta?***

Este tipo de clasificación permite al gobierno identificar las necesidades prioritarias en las que se debe asignar el presupuesto financiero; busca definir cuáles son los sectores que requieren mayor atención, mediante el conocimiento de la finalidad de cada una de las unidades que reciben recursos financieros, cuál es la naturaleza de los servicios que ofrece el gobierno, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, y cuánto de los recursos es destinado a las tres principales vertientes en las que está dividido el gasto público, es decir, qué porcentaje está destinado al Gobierno, la cantidad asignada a Desarrollo Social y los recursos destinados a Desarrollo Económico, mediante la integración: finalidad, función y subfunción (SHCP, 2018).

Esta clasificación permite que el gasto público se asigne a las instituciones públicas, de acuerdo con la función que realizan el aparato gubernamental o el sector paraestatal, los programas asignados a dichas instituciones, los proyectos de los programas, los objetivos y metas a realizar en cada institución y sector de acuerdo con la planeación nacional, y cada una de las actividades específicas que generarán un producto mediante la inversión del Estado.

Esta clasificación quedaría prácticamente a responsabilidad del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) pues, de acuerdo con el artículo 6° de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, es su deber emitir normas de contabilidad y lineamientos que permitan la generación de información financiera homogénea.

Dentro de dicha clasificación las cuatro finalidades pueden ser identificadas mediante el primer dígito de la clasificación, las 28 funciones se identifican por el segundo dígito y las 111 subfunciones corresponden al tercero (CONAC, 2010).

### **Clasificación económica**

Identifica las asignaciones conforme a su naturaleza o tipo de gasto, ya sea de gasto corriente o de capital. Asimismo, agrupa las previsiones de gasto en función del objeto que tengan además de proporcionar un panorama general

acerca de los insumos que el gobierno adquiere para su funcionamiento, y atiende las necesidades sociales a partir de la provisión de bienes y servicios.

Esta clasificación es útil porque ofrece una perspectiva macroeconómica, al medir la influencia que ejerce el gasto público sobre la Economía. También “aporta información sobre el impacto y la influencia que el sector gubernamental tiene en el desarrollo económico de un país, y permite saber en qué sectores se contribuye y en qué medida se hace” (UNAM y SHCP, 2016, p. 76).

### Objeto de gasto

Forma parte de esta clasificación y es el encargado de agrupar las asignaciones en capítulos, conceptos y partidas. De manera general, el clasificador de objeto de gasto se puede concretar como un catálogo que agrupa diversos insumos por concepto de recursos humanos, materiales y financieros (bienes y servicios) que utilizan las dependencias y entidades para llevar a cabo sus operaciones regulares, así como los recursos que el Gobierno Federal transfiere a entidades federativas, municipios y demarcaciones de la Ciudad de México.

El CONAC es el encargado de emitir el Clasificador por Objeto del Gasto (COG), donde se establecen y definen los niveles de desagregación antes mencionados.

Esquema 8: Capítulos de gasto



Fuente: elaboración propia, con base en el Manual de Contabilidad Gubernamental.

### 2.2.3 Ciclo presupuestario

En apartados anteriores se comentó el significado y la importancia del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación. Para elaborar dicho documento es necesario construir y seguir un proceso conformado por una variedad de pasos que determinan y son primordiales para la efectividad y la consolidación del Presupuesto de Egresos. Este proceso, bajo el que se consolida, utiliza estrategias que ponen énfasis en los objetivos a lograr y dota de certidumbre al Estado en la ejecución del gasto público.



Fuente: ¿Curso: Como Entender el Presupuesto?, Instituto Hacendario del Estado de México, 2018.

La importancia de un ciclo presupuestario radica en contar con una planeación que pueda prever el panorama nacional e internacional, para evitar riesgos de



desestabilidad y generar un desarrollo sustentable en el país. Lo anterior, debe hacerse percatándose de cumplir con los artículos 134 y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que expresan cómo deben administrarse los recursos con los que cuenta la Federación y quiénes serán los responsables en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación. Además de que, para fines de esta investigación, es importante saber en qué paso del ciclo presupuestario se asignan los subsidios a las diferentes secretarías de Estado para que lo ejecuten, que, de acuerdo con el esquema anterior, es en el paso núm. 4 (Ejercicio y Control) donde se hace el desembolso de dinero, para alcanzar resultados. Pero el gasto también cuenta con una clasificación que se analizará a continuación.

#### **2.2.4 Gasto federalizado**

El Gasto federalizado es aquel que corresponde a una parte del Gasto Neto Total que realiza el Estado, y está constituido por las transferencias (aportaciones y participaciones) dadas a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

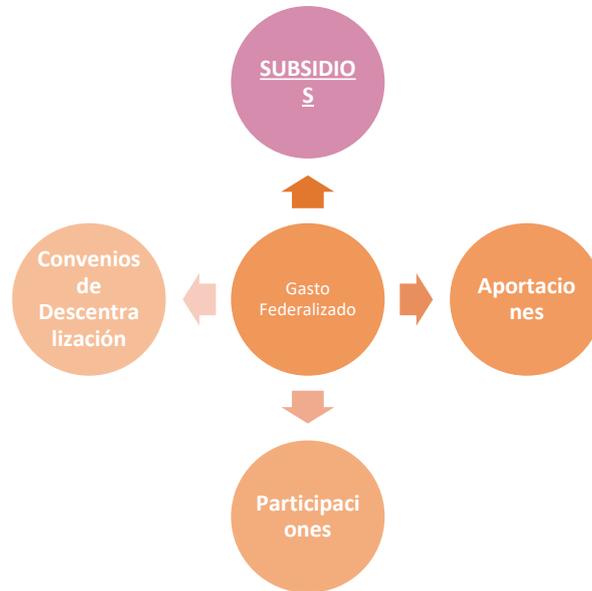
También, el gasto federalizado representa un apartado importante dentro del Gasto Público, porque conforma el mayor porcentaje de aquella cantidad de recursos financieros, mediante los cuales se les dotará de presupuesto a los gobiernos locales, para el cumplimiento de sus funciones y el logro de los objetivos que deben alcanzar.

Los capitales presupuestarios que se otorgan a los gobiernos locales, con cargo al presupuesto del gasto federalizado, forman parte primordial en el financiamiento de sus gastos para el desarrollo de sus funciones y, así mismo, constituyen un esquema mediante el cual el Gobierno de la República estimula el desarrollo de las entidades federativas, las regiones y los municipios.

Este tipo de gasto contribuye a concretar el mecanismo mediante el cual se ejercen las facultades tributarias entre los tres órdenes de gobierno, es decir, federal, estatal y municipal, enfocándose en la manera en la que se hará llegar el recurso económico a los gobiernos locales con mayor cercanía a la ciudadanía. Aquí, la Hacienda Pública armoniza sus facultades distributivas de

acuerdo con las reglas de colaboración administrativa, que se tiene con los gobiernos estatales y municipales.

**Esquema 10. Integración del gasto federalizado**



**Fuente:** Elaboración propia con base en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2018.

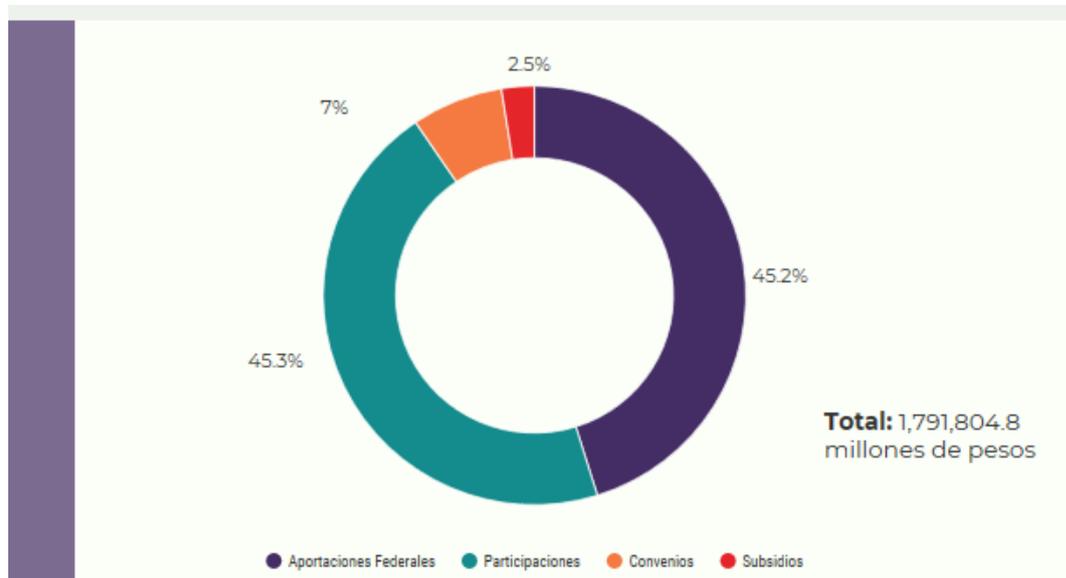
Particularmente, en la categoría de otros subsidios, se aprueban en el PEF transferencias que se asignan a las entidades federativas y municipios con el Ramo 23 (Provisiones Salariales y Económicas), destinadas principalmente al fortalecimiento del desarrollo regional y municipal, mediante programas y proyectos de infraestructura física. Cabe resaltar que no todos los fondos del Ramo 23 se destinan a los gobiernos locales (*Curso: ¿Cómo entender el presupuesto?*, SHCP, 2018).

Como se mencionó en páginas anteriores, los subsidios constituyen una parte del gasto federalizado y éste, a su vez, forma parte de los egresos del Estado. Según los datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al año 2018 el gasto federalizado representa el 33.9 % del gasto público; este dato ayuda a formular una idea de la localización de los subsidios en el porcentaje general del gasto público.

El gasto federalizado considera un porcentaje que abarca más de la cuarta parte del total de gasto que ejerce el Estado, además de ser considerado la

principal fuente de financiamiento que reciben los gobiernos locales. Es de este porcentaje de donde saldrán los recursos para la ejecución de subsidios.

**Gráfico 1. Distribución porcentual del gasto federalizado, ejercicio fiscal, 2018**



**Fuente:** Curso: *¿Cómo Entender el Presupuesto?*, Instituto Hacendario del Estado de México, 2018.

Es de este gráfico donde se puede ubicar la posición de los subsidios en el gasto federalizado y, sobre todo, observar el porcentaje del gasto que corresponde a este rubro, que para el ejercicio fiscal 2018 fue solo de 2.5%.

Una vez comprendido que el gasto público y el gasto federalizado no son lo mismo, entonces el segundo forma parte del primero y, por ello, los subsidios tienen relación con ambos términos. Se puede entonces comprender, a partir del gráfico anterior, que el gasto federalizado incluye a las aportaciones federales, participaciones, convenios y subsidios. Además, lo anterior muestra que los subsidios son el apartado con menor porcentaje del total de millones destinados a este gasto, solo un 2.5 % del total, y este porcentaje es de donde se destinarán los subsidios a los diferentes sectores como el de salud o de la agricultura, entre otros.

Una vez comprendido de donde provienen los subsidios, a que parte del gasto público pertenecen y que en proporción se establecen en el presupuesto de



egresos de la federación, en el siguiente capítulo se detalla la manera y estrategia con la con la que se han destinado y ejercido en la administración presidencial de Enrique Peña Nieto.

### **2.3 Política agropecuaria en el sexenio de Enrique Peña Nieto con énfasis en 2016-2018**

Después de la culminación de la revolución mexicana, al establecer las políticas que regirían nuestro país, **se establecen las políticas Agrarias** y la distribución de la tierra, de la cual emana la reforma agraria y la postura agrarista (Ventura, 2015).

Para poder llevar a cabo esta política dirigida al campo, México cuenta con una Secretaría de Estado, creada para ser el máximo emblema de la implementación de la política agropecuaria. A lo largo de la historia ha cambiado de nombre, pero su principal función ha permanecido. Esta Secretaría, actualmente denominada SAGARPA, es quien en su mayor parte se encarga de la distribución y asignación de subsidios al agro mexicano mediante una serie de programas, que son resultado de las decisiones que se tomen en la creación e implementación de la política agropecuaria en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

No obstante, existen otras instituciones que colaboran en la práctica, instrumentación e implementación de esta política; son:

- Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. (SAGARPA).
- Financiera Rural.
- Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA).
- Secretaria de la Reforma Agraria (SRA).
- Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).



La política agropecuaria, como consecuencia de las decisiones tomadas a lo largo de la historia del agro mexicano y las nuevas tendencias mundiales, se fue convirtiendo en un *collage* de las condiciones nacionales e internacionales, de los acuerdos que se realizan con otros países, de la combinación de las conveniencias de las grandes transnacionales que ostentan el monopolio de fertilizantes y de producción agrícola, y de acuerdos a los que se llegan en subordinación a otros países como Estados Unidos de América.

Es una realidad los acuerdos comerciales con otros países y los compromisos adquiridos mediante la adhesión de México a organismos como la OMC, así como la aceptación de condicionamientos del Banco Mundial y del FMI para obtener apoyos crediticios, e incluso de países como Estados Unidos (Ventura, 2015).

Durante décadas esta política se ha orientado hacia el apoyo al ingreso agrícola, basada en la superficie cultivada y no directamente ligada a la producción. Las directrices del sector agropecuario que lo han caracterizado desde sexenios anteriores a la actualidad, continúan manteniendo una visión que, combinada con la política económica, se dirige a concentrar sus esfuerzos en la industria transformadora de materias primas.

Para el año 2012 el campo mexicano afrontaba numerosos retos estructurales: problemas de financiamiento como producto del desequilibrio económico y político por el que ha atravesado México y, con ello, debilidades institucionales, de quienes velaban por el sector campesino.

México necesitaba la apertura a mercados donde los pequeños y medianos productores pudieran tener mayores posibilidades de competir, pero sobre todo la implementación de una política agraria eficiente que se responsabilizara de la distribución equitativa de los recursos económicos para reactivar la productividad del sector que brinda la seguridad alimentaria al país.

La política agropecuaria, además de los rezagos de administraciones anteriores, travesaba las consecuencias de pertenecer a un modelo económico neoliberal, con el que se acentúan las fallas en las políticas económica y agrícola, lo que daba paso a acuerdos internacionales poco equitativos donde el mayor afectado había sido México.



Para el año 2012, al comienzo de la administración presidencial del Lic. Enrique Peña Nieto, las diversas posturas y enfoques que sostenían el discurso de la vulnerabilidad de la agricultura mexicana y que destacaban las dificultades y limitaciones del sector agropecuario para poder competir frente a la producción de materias primas de otros países, en especial con los países desarrollados, mostraban la falta de créditos al campo, subsidios insuficientes, problemas jurídicos de la tenencia de la tierra y, prioritariamente, la equidad con la que son distribuidos los apoyos. Claramente la política agropecuaria implementada en el país reflejaba, en sus antecedentes históricos, que su principal problema ha sido evocar los incentivos a los grandes productores, tomar decisiones con más tinte político que económico y dejar desprotegidos a los pequeños campesinos, que representan el mayor porcentaje de población en el sector agrícola y quienes deben ser apoyados para poder mejorar su producción y garantizar con ello el empleo en el sector rural, mejorar la productividad nacional o contribuir a garantizar la soberanía alimentaria.

Los retos que enfrentó el presidente de la república Enrique Peña Nieto, en este sector, eran de fondo. Como principal medida reorganizó la asignación de subsidios al campo por medio de SAGARPA, mediante ocho programas, que abarcaban las necesidades prioritarias del campo, y creó un programa exclusivo de Apoyo a Pequeños Productores para estimular la producción de los campesinos más vulnerables. Con base en los objetivos de los programas que el sexenio 2012-2018 llevó a cabo en el sector agropecuario se puede concluir que se tomó a la actividad agrícola como un sector estratégico para dar paso a la consolidación de una fuente de empleo para los habitantes del medio rural, constituyendo una actividad económica que permitiera a los mexicanos explotar de forma sustentable los recursos naturales con los que cuenta el país, dando paso a que los pequeños y medianos productores se puedan insertar en el esquema de competitividad y se mejore la capacidad en la actividad agrícola frente a otros países, tanto en vías de desarrollo como aquellos desarrollados.

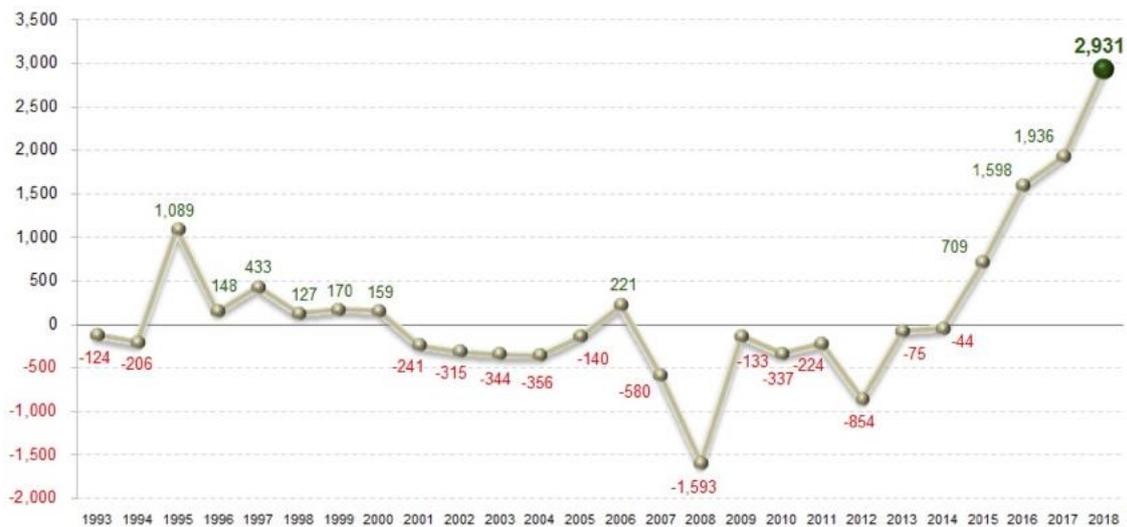
Prueba de ello, por cuarto año consecutivo, en el periodo enero-marzo, la Balanza Comercial Agropecuaria y Agroindustrial reporta superávit. En 2018 fue de 2,931 millones de dólares (MDD). Es el mayor saldo positivo en 26 años



(desde 1993); derivado de 9,434 MDD de exportaciones y 6,503 MDD de importaciones (SIAP, 2018).

**Gráfico 3. Saldo de la balanza comercial**

**Saldo de enero-marzo de la Balanza Comercial Agroalimentaria de México, 1993-2018**  
(Millones de dólares)



**Fuente:** Recuperado de servicio de información agroalimentaria y pesquera, 2018.

En el primer trimestre de 2018 el superávit fue de 2,391 MDD, este saldo es resultado de exportaciones 102.6% mayores a las importaciones. Al mes de marzo éstas se incrementaron 20.2% respecto del mismo periodo de 2017, mientras que las importaciones decrecieron 0.6 por ciento.

Los subsidios jugaron un gran papel en los resultados positivos que ha obtenido el último sexenio, pues no se puede consolidar una actividad económica agrícola sustentable sin la intervención latente del Estado mediante subsidios, debido a la volatilidad de un Mercado que constantemente cambia y pone en vulnerabilidad el precio de los productos. La manera en la que se administren, destine y ejecuten los subsidios a la agricultura, definirá, en un alto grado, el destino que tome esta actividad. En el siguiente apartado se aborda la manera en la que los subsidios han sido utilizados como estrategia para incentivar el campo mexicano.



## **2.4 Los subsidios como estrategia de desarrollo en el sector rural**

Si se consideran las exigencias del mundo globalizado en el que vivimos, del modelo neoliberal implementado y las circunstancias de rezago que ha vivido el campo en décadas anteriores, se deduce que históricamente la aplicación de subsidios a la agricultura se ha convertido en la principal estrategia de protección para el sector.

El campo mexicano requiere de numerosas atenciones, que no solo implican la protección de precios en el mercado, sino también inversión en investigación, tecnificación y modernización en la producción e infraestructura del sector.

El campo recibe diferentes tipos de subsidios, ya sea directos (como el programa PROCAMPO, emitido y dirigido por la SAGARPA), e indirectos (como aquellos que van implícitos en los impuestos y aranceles que deben pagar los productores).

México ha utilizado los subsidios al campo para tratar prioritariamente de elevar las condiciones de vida de los agricultores en las zonas rurales, y proteger los precios de los productos agrícolas. Con los subsidios se busca cubrir una parte de los costos básicos de producción de los agricultores marginados.

Por otro lado, tenemos una segunda y prioritaria característica de la asignación de los subsidios en México, que son los pagos directos basados en la superficie de terreno cultivado.

Estas dos características han marcado al campo mexicano pues mucho de la efectividad de la política agropecuaria depende de la habilidad y estrategia con la que se distribuyan estos subsidios, que colaboran a proteger la actividad agrícola, incentivar, mejorar y aumentar la productividad, y como detonante de desarrollo y consolidación del agro a nivel nacional e internacional.

En la bibliografía de los subsidios bastantes autores convergen en la idea de que México no puede competir intencionalmente con sus socios comerciales debido a que ellos inyectan subsidios en cantidades mayores a su actividad agrícola, con lo que generan beneficios y excedentes que dejan a México en una posición desequilibrada y con pocas posibilidades de vender sus productos a precios justos.



Sin embargo, existen algunos otros analistas como Adrián González del INIFAP y Manuel Alejandro Orrantia del Colegio de México, quienes consideran que la efectividad de la competitividad del sector agropecuario, y prioritariamente el agrícola, no radica en aumentar las cantidades del recurso económico federal destinado a los subsidios al campo sino, más bien, en la efectividad con la que son distribuidos entre pequeños, medianos y grandes productores, y la manera y el aspecto al que son orientados.

Evidentemente, la efectividad con la que se distribuyan los subsidios sí mejora los resultados del aprovechamiento de éstos, pero la cantidad de subsidios se tiene que elevar pues el precio de los recursos para el cultivo cada vez es mayores. Invertir en innovar la forma de producción permitirá su mejora en la calidad y cantidad, además de los beneficios económicos que esto puede representar para los pequeños y medianos agricultores.

Los subsidios, basados en la propiedad de la tierra, son desde 1940, y hasta la actualidad una de las principales características que se toman en cuenta para asignar subsidios a los productores. No obstante, en el último periodo presidencial se ha buscado mejorar y ampliar los rubros a los que se le asignan los subsidios, por ejemplo, la inversión en tecnología, orientación sustentable en la explotación de recursos naturales, el tipo de producto que se cultive y la región que prioritariamente necesite de mayor o menor subsidio.

En la etapa actual del desarrollo agrícola de México (fase intensiva), el papel del Estado no debiera ser el de otorgar onerosos subsidios y protección a la agricultura, sino el de financiar a aquellos servicios de apoyo a la producción, que impulsen la intensificación y la productividad de la agricultura (González–Estrada, 2002).

En el periodo 2016-2018, que se encuentra dentro de la administración del presidente Enrique Peña Nieto, la SAGARPA jugó un papel trascendental como impulsora de los programas subsidiarios en México y gestora del superávit que se alcanzó en 2018 en el sector agropecuario; en el año 2017 el PIB agrícola fue mayor que el petrolero, como la máxima institución promotora de la política agropecuaria y de la aplicación de subsidios en México.



## **2.5 SAGARPA y su relación con los subsidios al campo**

La SAGARPA es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal, que tiene entre sus objetivos propiciar el ejercicio de una política de apoyo que permita producir mejor, aprovechar mejor las ventajas comparativas de nuestro sector agropecuario, integrar las actividades del medio rural a las cadenas productivas del resto de la economía, y estimular la colaboración de las organizaciones de productores con programas y proyectos propios, así como con las metas y objetivos propuestos, para el sector agropecuario, en el Plan Nacional de Desarrollo (SAGARPA, 2018).

El primer antecedente que se tiene de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, es La Dirección General de la Industria, que nace en 1842 con la finalidad de encargarse del despacho de los asuntos relativos a la agricultura y la industria. A partir de este antecedente, en las diferentes administraciones federales se crearon direcciones que, entre otros asuntos, se encargaban del despacho de lo relativo al campo mexicano.

Fue en 1976 cuando José López Portillo, al fusionar las secretarías de Recursos Hidráulicos y la de Agricultura y Ganadería, surgiría la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Posteriormente, en 1995 esta secretaría cambiaría su denominación por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, y Desarrollo Rural (SAGARPA, 2008).

Hasta el año 2000 se constituye como tal la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Desde entonces se ha consolidado como la principal promotora y gestora de los subsidios al campo en México; brinda mediante una serie de programas apoyo técnico, financiero y en especie a los agricultores mexicanos, entre ellos a los pequeños, medianos y grandes productores.

SAGARPA es quien prioritariamente se encarga de canalizar los recursos económicos del gobierno federal al campo y sector agropecuario, además de ser una secretaría donde el 100% de sus programas emitidos para el aprovechamiento de los productores pertenecen a la clasificación de subsidiarios. De ahí la primordial importancia de esta secretaría en la



orientación, porcentaje, concentración y asignación de los subsidios al sector agrícola.

Esta institución pública es responsable de administrar, regular y estimular la actividad económica del sector agrícola y, por supuesto, es la involucrada en el diseño, planeación e implementación de la política agropecuaria, para velar por el desarrollo y progreso de las zonas rurales y costeras de país, así como por la soberanía alimentaria.

En sus acciones se encomienda la responsabilidad de garantizar la rentabilidad de la producción agropecuaria, la sustentabilidad de la agricultura, el desarrollo económico del sector campesino y pesquero, intervenir en el establecimiento de precios a los alimentos, fomentar y apoyar la investigación en el ramo agropecuario y, lo más importante, ser la gestora para convertir las decadencias del campo mexicano en fortalezas, proteger la agricultura y la actividad sustentable de los recursos naturales para poder incluir a México en la competencia internacional con una posición equitativa respecto a sus socios comerciales y, en general, respecto al mundo.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Artículo 35, le corresponde el despacho de las siguientes funciones:

- Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, en coordinación con las dependencias competentes.
- Integrar e impulsar proyectos de inversión que permitan canalizar, productivamente, recursos públicos y privados al gasto social en el sector rural; coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de productores rurales a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación; de aplicación, recuperación y revolvencia de recursos, para ser destinados a los mismos fines; así como de asistencia técnica y de otros medios que se requieran para ese propósito, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado.



- Fomentar y organizar la producción económica del artesanado, de las artes populares y de las industrias familiares del sector rural, con la participación que corresponda a otras dependencias o entidades.
- Elaborar, actualizar y difundir un banco de proyectos y oportunidades de inversión en el sector rural.
- Organizar y mantener al corriente los estudios económicos sobre la vida rural, con objeto de establecer los medios y procedimientos para mejorarla.

Prácticamente la competitividad del sector agropecuario, la seguridad del campo, la protección de la agricultura y el desarrollo e inclusión de esta actividad económica tan importante, que dota de alimentos y materias primas al país, queda en manos y responsabilidad de esta secretaría.

Fomentar el desarrollo integral del campo en México, la estabilidad económica y alimentaria de la sociedad rural, y generar una diversidad de oportunidades de desarrollo dirigidas al sector agroalimentario y pesquero, para que ofrezca alimentos accesibles, sanos y de calidad a sus habitantes, se convierte en el principal reto para esta institución.

También la SAGARPA se encarga de promover la sustentabilidad del campo y de los mares del país con el fin de lograr un aprovechamiento sostenible de sus recursos, el crecimiento económico progresivo y equilibrio entre la asignación del recurso financiero federal entre las diferentes regiones, así como la generación de empleos que incentiven la permanencia en el medio rural y la preservación y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de la actividad agrícola, para consolidar el posicionamiento en la actividad económica del país y en la competitividad internacional.

Para todos estos fines SAGARPA implementa una estrategia que, en armonía con la política agropecuaria, con el Plan Nacional de Desarrollo y prioritariamente con el Presupuesto de Egresos de la Federación, inyecta subsidios a la actividad agrícola, mediante una serie de programas que cubren los aspectos financieros, técnicos y en especie.



### 2.5.1. Programas subsidiarios emitidos por SAGARPA

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, pone en ventanilla y a disposición de los productores del campo mexicano, ocho programas subsidiarios que, a su vez, se dividen en componentes que representan el apoyo específico al que los agricultores, ganaderos y acuicultores pueden aspirar de acuerdo con sus características, y son los siguientes:

#### a) Programa de fomento a la agricultura

- Componente de Energías Renovables
- Componente PROAGRO Productivo
- Componente de Mejoramiento Productivo de Suelo y Agua
- Componente de Investigación, Innovación y Desarrollo Tecnológico Agrícola
- Componente de Estrategias Integrales de Política Pública Agrícola
- Componente de Capitalización Productiva Agrícola

#### b) Programa de apoyos a pequeños productores

- Proyecto de Seguridad Alimentaria para Zonas Rurales
- Componente Infraestructura Productiva para el Aprovechamiento Sustentable del Suelo y Agua (IPASSA) (Ejecución Nacional)
- Proyectos Productivos (FAPPA)
- Programa de Apoyos para Productores de Maíz y Frijol (PIMAF)
- Componente PROCAFÉ e Impulso Productivo al Café
- Componente Fortalecimiento a Organizaciones Rurales
- Componente el Campo en Nuestras Manos
- Programa de Desarrollo de las Zona Áridas (PRODEZA)
- Componente Atención a Siniestros Agropecuarios
- Componente Arráigate Joven - Impulso Emprendedor
- Componente Extensionismo, Desarrollo de Capacidades y Asociatividad Productiva

#### c) Programa de productividad y competitividad



- Componente Riesgo Compartido
- Componente de Fortalecimiento a la Cadena Productiva
- Componente de Desarrollo Productivo del Sur, Sureste y Zonas Económicas Especiales
- Componente de Certificación y Normalización Agroalimentaria
- Componente de Activos Productivos y Agrologística
- Componente Acceso al Financiamiento

**d) Programa de sanidad e inocuidad agroalimentaria**

- Componente Inocuidad Agroalimentaria, Acuícola y Pesquera
- Componente Campañas Fitozoosanitarias
- Componente Inspección y Vigilancia Epidemiológica de Plagas y Enfermedades No Cuarentenarias
- Componente Vigilancia Epidemiológica, de Plagas y Enfermedades Cuarentenarias

**e) Programa de fomento ganadero**

- Componente de Sustentabilidad Pecuaria
- Componente PROGAN Productivo
- Componente de Investigación, Innovación y Desarrollo Tecnológico Pecuarios
- Componente de Estrategias Integrales para la Cadena Productiva
- Componente de Capitalización Productiva Pecuaria

**f) Programa de fomento a la productividad pesquera y acuícola**

- Componente Paquetes Productivos, Pesqueros y Acuícolas
- Componente Fomento al Consumo
- Componente de Ordenamiento y Vigilancia Pesquera y Acuícola
- Componente de Desarrollo de la Acuicultura
- Componente de Impulso a la Capitalización

**g) Programa de concurrencia con las entidades federativas**



- Infraestructura, Equipamiento, Maquinaria y Material Biológico; Paquetes Tecnológicos Agrícolas, Pecuarios, de Pesca y Acuícolas

#### **h) Programa de apoyos a la comercialización**

- Componente Promoción Comercial y Fomento a las Exportaciones
- Componente Incentivos a la Comercialización

Estos programas tienen como objetivo mejorar e incrementar la adquisición de activos productivos mediante los subsidios, para dar liquidez al sector económico agropecuario y estimular la inversión en actividades productivas de los predios rurales; gestionar la optimización de los costos de producción y mitigar a su vez el impacto ambiental, mediante el control biológico de las explotaciones, la gestión, ordenamiento y vigilancia de los recursos naturales, la investigación, innovación y desarrollo tecnológico, así como la infraestructura, el equipamiento y la maquinaria; e impulsar la industrialización y comercialización que generen la consolidación del desarrollo regional e integral de las cadenas productivas agrícolas, para aumentar la capacidad de oferta de los agro-mercados mexicanos.

Otro de sus grandes objetivos y en el cual deberían girar todas sus acciones es contribuir a la seguridad alimentaria del país y apoyar a los pequeños productores con servicios de extensión, innovación y capacitación, para incrementar la producción de alimentos y fortalecer el desarrollo del sector rural, que aumente la productividad, rentabilidad y competitividad de este estrato de productores representantes de la estructura que sostiene la alimentación del país.

Este conjunto de programas, con sus respectivos componentes, tiene como fin mejorar el sistema de inocuidad agroalimentaria, acuícola y pesquera, mediante acciones como incentivar a los productores a convertir la agricultura tradicional en un agricultura sustentable y sostenible que cuente con procesos de certificación, mejorar el sistema de vigilancia y control de plagas, generar campañas fitosanitarias, optimar la capacidad adaptativa de los productores ante desastres naturales mediante seguros de producción, fomentar la



utilización de energía renovable y fortalecer a las organizaciones rurales legales que no tengan fines de lucro y/o políticos, que ayuden a consolidar el desarrollo y preservación del campo mexicano, así como el arraigo de sus habitantes, y prioritariamente de los jóvenes, para preservar la actividad agrícola.

El 100 % de estos programas son programas subsidiarios a fondo perdido, es decir, que el productor beneficiado no tendrá que devolver el apoyo económico o en especie que le sea otorgado por la secretaría, sino solo comprobar íntegramente que el subsidio ha sido empleado para el fin que se le fue otorgado.

Esta estructura de programas cuenta con un presupuesto anual que, evidentemente, es considerado en el Presupuesto de Egresos de la Federación. El presupuesto de 2018, en términos reales, es prácticamente el mismo que en el año 2009, lo que demuestra que la SAGARPA regularmente asigna la misma cantidad de dinero a cada uno de los componentes, en intervalos de tiempo, a largo plazo.

Uno de los principales programas, que abarca la mayor cantidad de subsidios emitidos por SAGARPA y que mantiene la esencia de esta secretaría es el Programa PROAGRO Productivo (antes llamado Procampo), uno de los principales subsidios para el sector, que es menos regresivo desde 2016. Los pequeños productores, los que cuentan con hasta 5 hectáreas de tierra, concentran el 58.2% del presupuesto del Programa (SAGARPA, 2018).

Este programa es aprovechado en cada uno de los municipios del país y, a diferencia del resto de los programas, no funciona mediante convocatorias para los productores, sino que se cuenta con un padrón desde el año 1994. Este programa se enfoca al apoyo subsidiario de los productores de granos básicos y la condición prioritaria para formar parte del padrón es la regularidad de la tierra que se posee.

Una vez que se conoce la cantidad y cualidad de los programas y componentes que maneja SAGARPA es conveniente analizar, con mayor profundidad, cómo es que se distribuyen estos subsidios.



## 2.5.2 Criterios de distribución de los subsidios

La manera en que México orienta las transferencias totales a la agricultura es muy diferente en comparación con la de sus principales socios comerciales. Por ejemplo, en el 2002 el país mantuvo más de 90% de sus transferencias en forma de subsidios, mientras que en Estados Unidos de América sólo el 48% eran subsidios. El porcentaje de las transferencias a la agricultura, que corresponde a los servicios de apoyo (investigación, capacitación, difusión, etc.), es varias veces mayor en Estados Unidos que en México. Así, en México, aunada a la insuficiencia de recursos destinados al campo, se observa una asignación de los mismos muy ineficiente (González, 2002).

La falta de regularización de la tierra, la extrema brecha entre los grandes y pequeños agricultores, el deterioro del medio ambiente y el desarraigo hacia la actividad agropecuaria, convierten la eficiente distribución de los subsidios en un reto.

Mejorar los niveles de rentabilidad y competitividad del sector agropecuario depende en gran parte de la manera estratégica en la que se utilicen y distribuyan los apoyos subsidiarios, pues tal circunstancia es evidente en los resultados que generan los socios comerciales de México, de Estados Unidos de América y Canadá.

La estrecha coordinación de los esfuerzos de los sectores federal, estatal y municipal es crucial en la determinación de los criterios que permitan otorgar subsidios a los agro-productores mexicanos, para promover el desarrollo económico y social de las regiones rurales. Los criterios de distribución que se toman en cuenta, parten de la política agropecuaria diseñada por el Estado, que interviene mediante recursos públicos en los distintos ámbitos de los agro-sectores productivos, para combatir el rezago y gestionar el desarrollo rural y de las necesidades insatisfechas de los campesinos mexicanos.

“La agricultura mexicana es una actividad muy heterogénea, con una gran diversidad de sistemas y subsistemas agrícolas, que presenta rasgos y problemas muy disímolos entre cultivos o tipo de productor” (SAGARPA, 2004).



Por tanto, los subsidios a la agricultura también deben corresponderse con esta heterogeneidad que presenta el campo mexicano, de tal manera que las aportaciones subsidiarias sirvan de estrategia económica para detonar el desarrollo de las diferentes regiones agrícolas en México.

Considerar a la estructura productiva de las diferentes zonas geográficas en la elaboración de la política de subsidios, es un factor de superación en el éxito de asignación.

“Las variables más importantes que suelen considerarse para determinar hacia qué cultivos se canalizan los recursos son la aportación al PIB agrícola estatal, la generación de fuentes de empleo y la generación de divisas, entre otras” (SAGARPA, 2004).

Los subsidios suelen estar destinados de acuerdo con la región y la estructura productiva de los cultivos que encamine el mejor potencial productivo y una mayor competitividad nacional e internacional, y sirvan de base para focalizar los apoyos y eficientar el uso de recursos públicos.

No obstante, “La política de distribución de subsidios al campo debe cambiar, porque, además de que deja fuera a 70% de los productores, los recursos que se dan en ocasiones complementan la falta de productividad, no tienen seguimiento y tampoco se someten a evaluación, dijo la directora de la FAO en México” (Subsidios al Campo en México, 2014).

La distribución subsidiaria debería orientarse mediante los criterios de distribución asignados a los productores, a ordenar y dirigir a un futuro próspero de la agricultura, además de evitar el déficit de esta actividad económica y la falta de competitividad internacional que le falta para poder participar en condiciones favorables frente a otros países del mundo. Así mismo, los criterios de asignación subsidiaria deberían ser una clave para evitar la tendencia negativa en el campo mexicano y las condiciones de empobreciendo y desigualdad que se presentan en el sector rural.

SAGARPA, como la principal promotora e implementadora de la política agropecuaria y subsidiaria al campo considera, mediante sus programas de acción, ocho criterios principales a los que van dirigidos los subsidios a la agro mexicano: el fomento a la agricultura, los pequeños productores, la



productividad y competitividad, la sanidad e inocuidad agroalimentaria, el fomento ganadero, la productividad pesquera y acuícola, la concurrencia con las entidades federativas y el apoyo a la comercialización nacional e internacional.

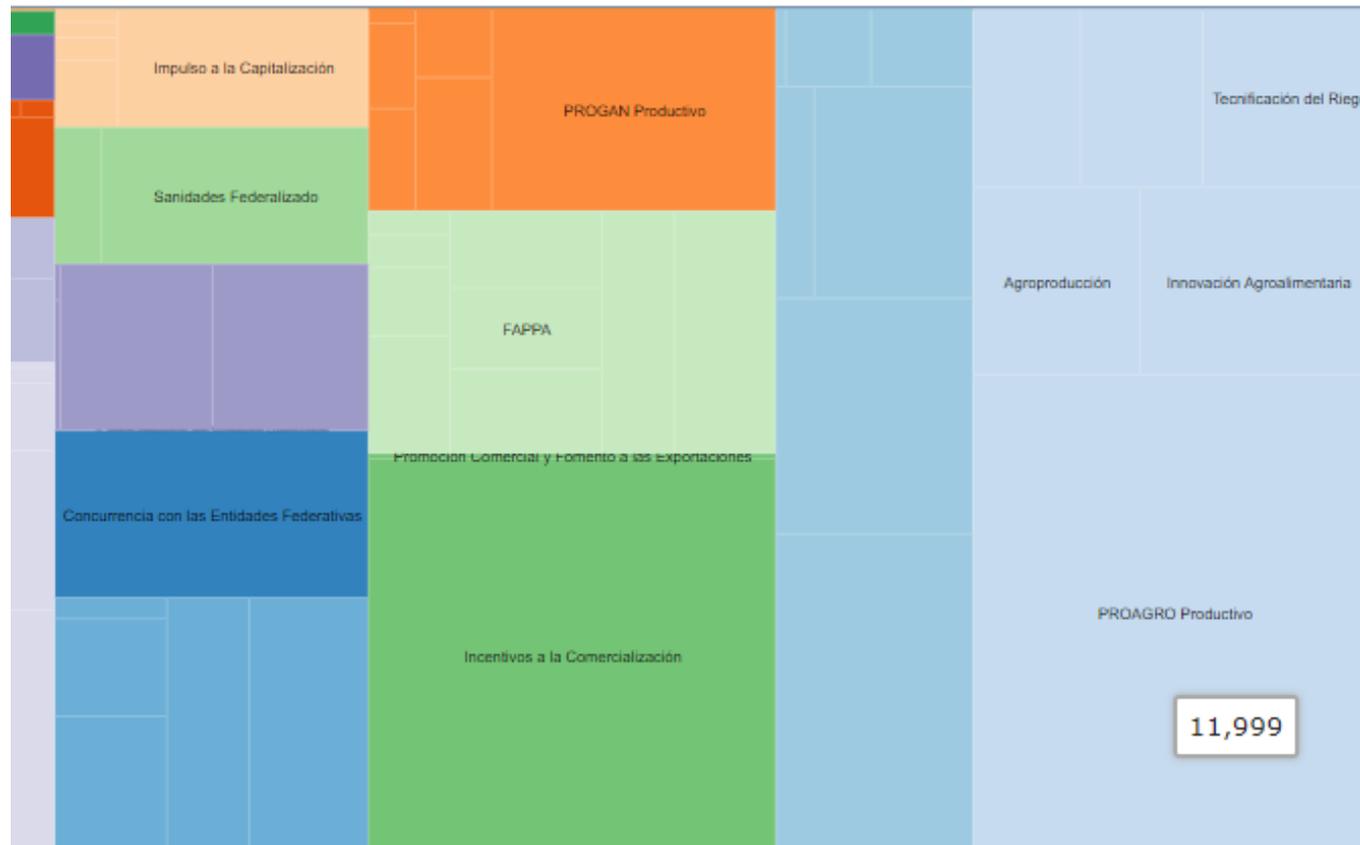
Por medio de los criterios generales se otorgarán, destinarán y orientará el presupuesto subsidiario dirigido al campo, mediante la máxima institución que vela por el agro mexicano. Con base en los criterios anteriormente mencionados es como se establece una serie de reglas de operación publicadas en la página oficial de la SAGARPA, son específicas de cada programa y cada componente; así mismo, contiene sus reglas de operación que dan a conocer los requisitos y elementos con los que se debe contar para poder ser candidatos a recibir los subsidios, además de la manera en la que se deberá proceder para realizar el trámite.

Cada uno de estos temas, tomados en cuenta en las reglas de operación, contiene específicamente los criterios que el agro-productor debe sostener y cumplir para poder aspirar a la asignación del subsidio determinado.

De manera general, debe contar el documento legal que acredite la posesión de la tierra, con sus documentos de identificación personal en orden y regla como el INE, CURP, comprobante de domicilio y RFC, cumplir con las reglas de operación publicadas en ventanilla, los lineamientos de Unidad Responsable, los lineamientos operativos y de elegibilidad elaborados por la FAO, y los lineamientos operativos específicos para la implementación del proyecto. A continuación, se presenta un cuadro del panorama general actual de los criterios de distribución de los subsidios a la agricultura en México.



Esquema 13. Distribución de los subsidios otorgados por SAGARPA, en 2017



Fuente: SAGARPA. Presupuesto SAGARPA, 2017.



El cuadro anterior ilustra a los mayores criterios de distribución de subsidios que toma en cuenta SAGARPA, los productores de granos básicos registrados en un padrón desde 1994, los cuales corresponden a PROAGRO Productivo. La principal característica para poder formar parte del padrón es la legal posesión y la regularidad de la tierra que se posee, por lo cual el padrón que ya se tiene en lugar de aumentar disminuye y atiende a menos personas. Lo anterior se debe a que un número importante de ejidatarios al morir no ceden de manera formal los derechos a sus parientes sucesivos y al pasar por esta transición dejan de formar parte del padrón y, por tanto, de ser beneficiados del programa PROAGRO Productivo, anteriormente PROCAMPO.

El segundo criterio con mayor apoyo subsidiario según la información del cuadro anterior, es el apoyo a la comercialización. No obstante, solo se cuenta con un programa destinado a la comercialización, que a su vez está dividido en dos componentes. Y a pesar de que la balanza agropecuaria de 2017 refleja índices positivos en este apartado, podría mejorarse o ampliarse la capacidad de beneficio o apoyo subsidiario a este criterio.

Otro aspecto que nos muestra el esquema anterior es que del 100% de presupuesto destinado a subsidios y administrado por SAGARPA, no todo es destinado a los programas que emite la institución para el aprovechamiento de los agro-productores, sino que también estos subsidios consideran una parte de recursos financieros que irán destinados a organismos desconcentrados o descentralizados como la Universidad Autónoma de Chapingo.

La situación del campo es compleja, porque además de los rezagos estructurales y coyunturales, la distribución de los apoyos se concentra en los productores medianos y grandes y deja fuera a los más pequeños, aproximadamente 4 millones de campesinos que apenas subsisten, afirmó la directora de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en México (Subsidios al Campo en México, 2014).



La mayor parte de los autores que se encargan del estudio de los subsidios destinados a la agricultura, afirman que los pequeños productores representan la población que menos subsidios recibe. Esta premisa cabe ponerse en tela de juicio pues probablemente los pequeños productores si estén recibiendo subsidios (en número podrían ser quienes mayor reciben subsidios) tal vez no de impacto trascendente en su producción, pero por el tipo de población que SAGARPA atiende podrían ser los pequeños productores quienes mayor número de subsidios reciben. No obstante, esta premisa queda abierta a comprobación, en el caso del estudio que se realiza en el tercer capítulo de la presente investigación.

La disposición de cómo distribuir los recursos económicos ante cualquier programa, debe ser el fruto de un proceso de planeación estratégica, política y económica para concretar objetivos. Los criterios de distribución de los subsidios que en México se llevan a cabo, dependen del programa mediante el cual vayan a ser cedidos u otorgados. En el caso de los subsidios asignados por SAGARPA, estos criterios a su vez son resultado de las decisiones tomadas por instituciones nacionales (Gobierno Federal) e internacionales (FAO, FIM, BM), que no solo toman en cuenta las condiciones en las que se encuentra el campo mexicano y el sector agropecuario nacional, sino que también intervienen los tratados y acuerdos en los que se encuentre involucrado internacionalmente el país.

Evidentemente, las tendencias de los criterios de distribución de subsidios emitidos por SAGARPA coinciden con los criterios de asignación del gasto público, en el sector rural. La tendencia de la distribución de subsidios es la productividad y la asignación de éstos por superficie de tierra cultivada; también es preciso mencionar que dichos subsidios se utilizan como estrategia de protección y estímulo de la actividad agrícola, por ello la equidad y concentración que tengan será fundamental en el desarrollo del sector de productores a los que sean asignados.

En el siguiente apartado se analizará la concentración con la que son asignados los subsidios administrados por SAGARPA.



### 2.5.3 Equidad y concentración de los programas

La implementación de subsidios interviene en los distintos ámbitos de la sociedad, incluso en el ámbito privado de la economía; promueven, diseñan y gestionan actividades para impulsar el potencial del desarrollo local y regional, en busca de mejorar la productividad, la calidad y eficiencia de la producción del sector primario y la proyección de un sector competitivo. Como consecuencia, es crucial la concentración y equidad con las que se asignen estos recursos.

Anteriormente, se menciona que la visión de asignación y diseño e implementación de los criterios a considerar, en la asignación de subsidios, presenta una gran atención e interés en la dimensión económico-territorial, pues pareciera que a lo largo de las décadas es en esta vertiente es donde se observa la clave para generar una dinámica competitiva y, sobre todo, productiva en el campo.

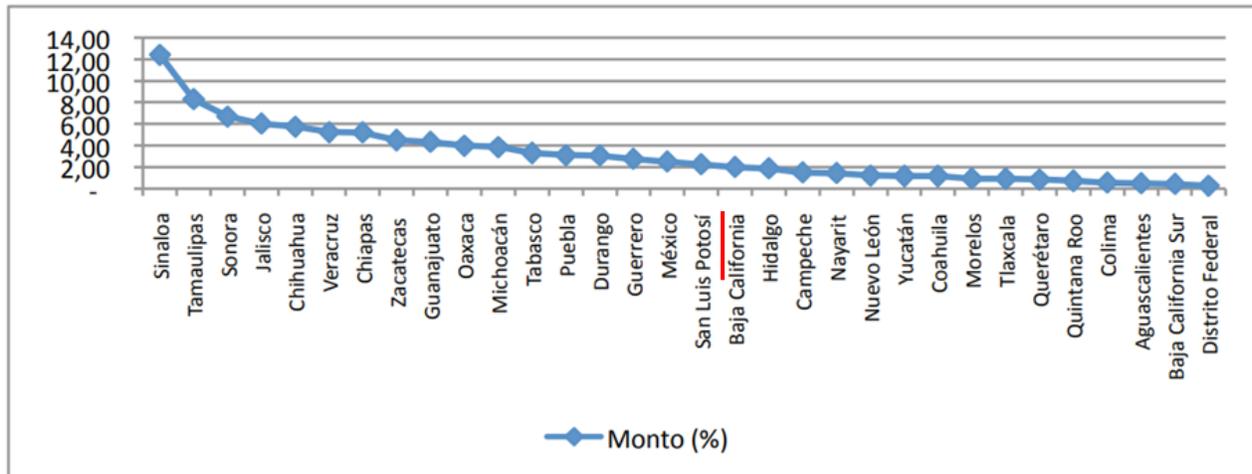
No obstante, “En un mundo influenciado por los procesos de mundialización, internacionalización y globalización, los enfoques tradicionales y centralistas de las políticas públicas resultan muy inefectivos” (FIDA, 2017)

La autonomía con la que se asignan los recursos es relativa, pues está la presencia de las corrientes internacionales, y es inevitable la intervención frente a ella, por tanto, los recursos de los subsidios deben ser el motor de busca de mejores condiciones, y la equidad y concentración con la que se asignan deben ser producto de un sistema innovador que permita generar condiciones de desarrollo.

A continuación, se presenta un análisis gráfico de la concentración del presupuesto de los primordiales programas subsidiarios emitidos por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación por Estado:



Gráfico 4. Monto ejercido por SAGARPA 2007-2010<sup>2</sup>



Fuente: Robles Héctor, Ejercicio del presupuesto de SAGARPA por programa y entidad federativa. Página [www.subsidiosalcampoenmexico.org](http://www.subsidiosalcampoenmexico.org).

El financiamiento, para el sector, presenta dos características. Por un lado, existe una concentración de estos recursos en entidades del Norte y Occidente del país, como: Sinaloa, Tamaulipas, Sonora, Jalisco, Chihuahua, Veracruz y Chiapas.

Por otro lado, el financiamiento de FIRA Y FND presentan una alta regresividad, especialmente en FIRA, donde las y los productores de más altos ingresos, que representan el 3.3% de las UP, recibieron el 59.3% del financiamiento que otorga esta institución (Subsidios al Campo en México, 2013).

De manera general, la gráfica nos muestra una distribución geográfica de las regiones donde mayor invierte presupuesto la Secretaría de Agricultura, a pesar de que el gráfico muestra la distribución de recursos en el año 2010, al año 2018 las tendencias continúan siendo las mismas. Se asigna una gran parte del

<sup>2</sup> Los datos más actualizados que se tienen respecto a la distribución porcentual de los subsidios de SAGARPA a las diferentes entidades federativas es hasta el año 2010. No obstante hasta el año 2018 de acuerdo la orientación que han tenido los programas de SAGARPA parecen conservar las mismas tendencias.



presupuesto en la zona norte del país; un presupuesto medianamente pequeño en estados como Puebla, Estado de México y, por último, el resto de las entidades federativas con un escaso y casi nulo recurso de subsidios en Estados como Quintana Roo, Morelos, Tlaxcala, Ciudad de México y los demás estados del sur del país (quienes son los principales estados con mayores índices de pobreza y vulnerabilidad) excepto Chiapas, quien se consolida como uno de los estados con mayor asignación de subsidios por parte de SAGARPA.

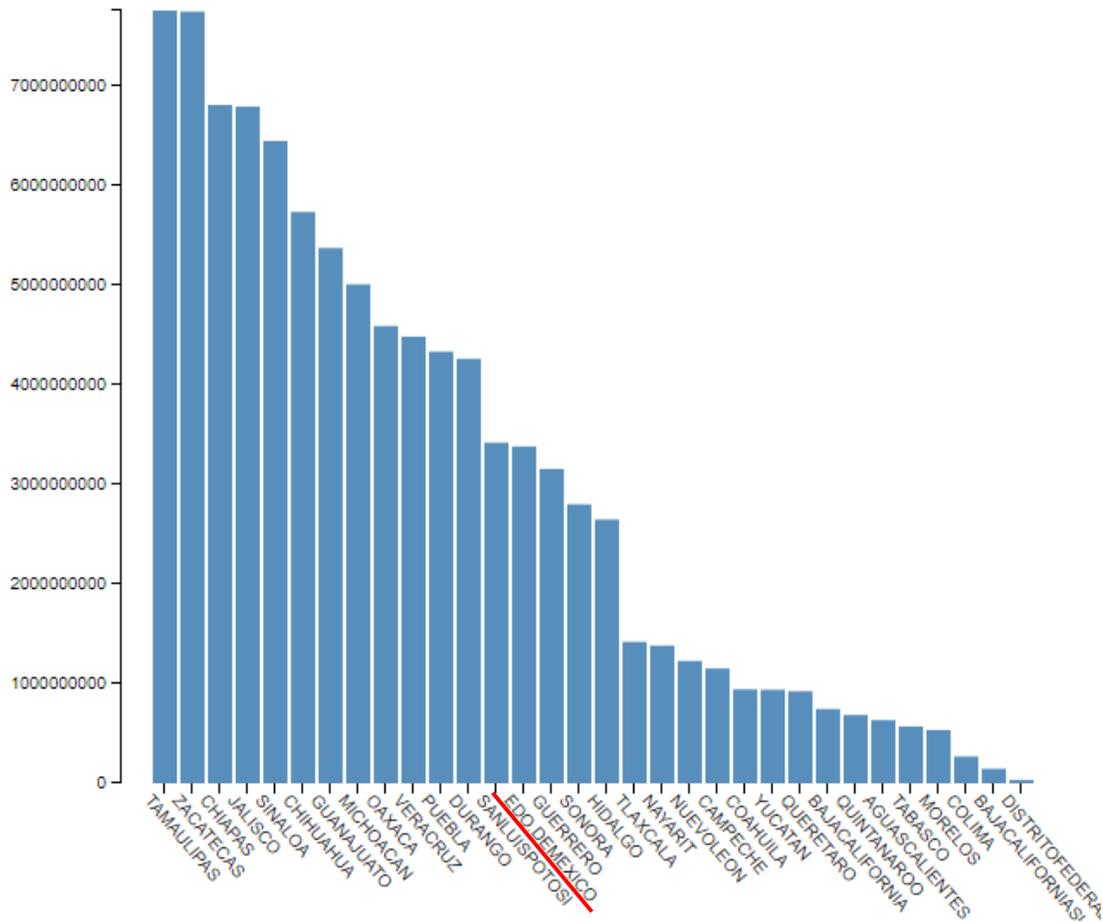
“De los 840. 2 mil millones de pesos presupuestados a SAGARPA en los últimos 12 años, la mitad de ellos se distribuyen mayoritariamente en 10 entidades federativas: Veracruz, Coahuila, Oaxaca, Jalisco, Puebla, Michoacán, Sonora, Guanajuato, Sinaloa y México” (Subsidios al Campo en México, 2018).

A continuación, se analizará la concentración y equidad con la que es asignado el principal programa de subsidios que emite y dispone SAGARAPA, el programa que le da esencia de existir a esta secretaría de Estado.

**Gráfico 5. Totales de pago, por Estado**

### Gráfica de totales de pago por estado - Procampo (2006-2012)

Ordenar valores



**Fuente: Subsidios al Campo en México, 2016.**

Hasta el año 2012, de las 32 entidades federativas beneficiadas con el programa PROCAMPO, solo dos (Zacatecas y Tamaulipas) tenían los ingresos más altos de este programa, mientras que el resto del presupuesto se repartía, de manera disparada e inequitativa, entre las demás entidades. Cinco de estas entidades federativas, entre ellas el Estado de México (que cuenta con un gran número de municipios y donde una de sus principales actividades económicas es la

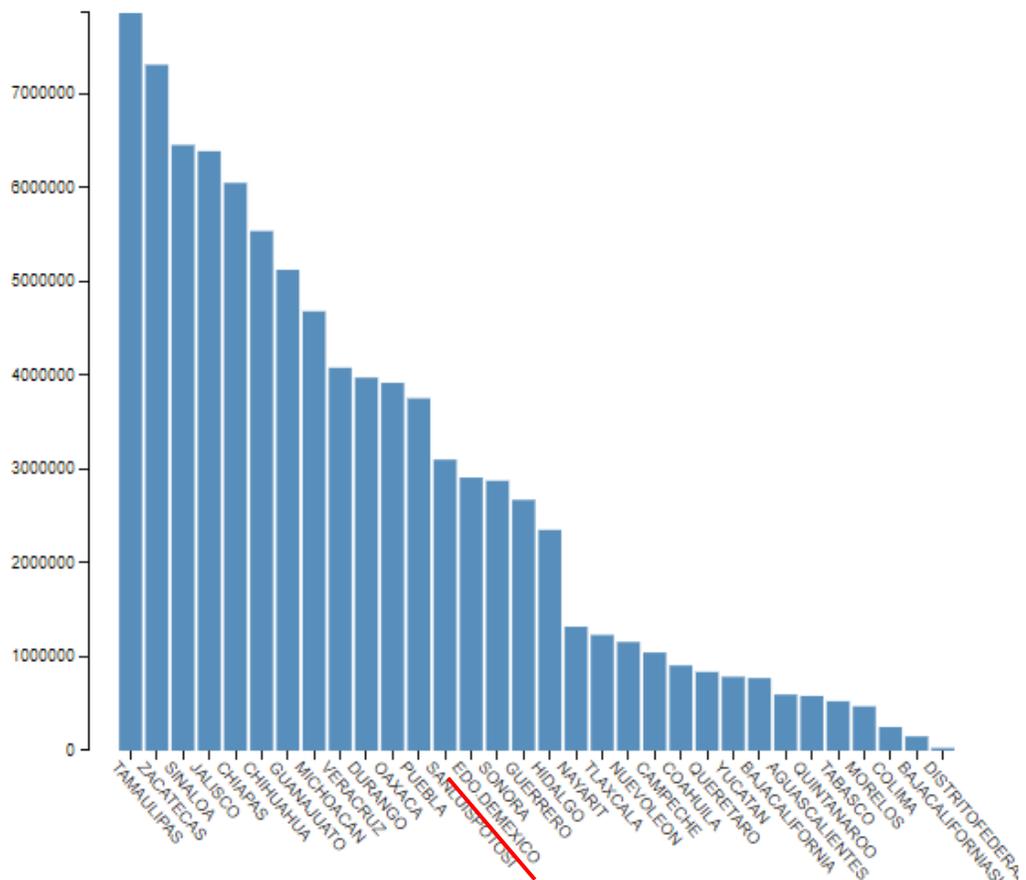
agricultura) contaba con menos de la mitad de recursos destinados mediante este programa respecto al estado con mayor monto de beneficios; por otro lado, 14 de estas entidades federativas obtenían un porcentaje igual o menor a la cuarta parte de aquel que obtiene más.

En el siguiente gráfico se muestra el total de hectáreas que fueron cultivadas en un intervalo de 2006 a 2012 por el programa PROCAMPO, para contrastar la cantidad de recursos asignados por estado, y la extensión de tierra beneficiada.

**Gráfico 6. Totales de hectáreas, por Estado**

**Gráfica de totales de hectareas por estado - (Procampo 2006-2012)**

Ordenar valores



Fuente: Subsidios al Campo en México, 2016.



Al comparar los esquemas 9 y 10 se confirma, una vez más, que el principal criterio en la distribución de subsidios es la extensión de tierra, debido a que de acuerdo con el número de hectáreas que se posea será el monto asignado. Por ejemplo, el Estado de México es una entidad federativa que hasta 2012 había estado recibiendo la mitad del presupuesto respecto de la entidad federativa que contaba con mayor apoyo subsidiario, pero igualmente la cantidad de hectáreas que se cultivan en promedio son la mitad de la entidad que mayor hectáreas de producción tiene. Es decir, en cuanto al programa que mayor ejercicio de subsidios tiene por medio de SAGARPA, el monto que reciben las entidades es directamente proporcional a la cantidad de hectáreas que cultivan.

Por otro lado, tomando en cuenta que, según los criterios de distribución de SAGARPA, el aspecto de la comercialización es el segundo criterio con mayor relevancia en la asignación de subsidios, al respecto se puede decir que el Programa de Apoyo a la Comercialización no ha cambiado con el tiempo; se sigue concentrado en los estados de Tamaulipas, Sinaloa, Sonora, Jalisco y Chihuahua. Al respecto, en 2013 se ejerció en estos estados el 86.2% de los apoyos dirigidos a la comercialización, mientras que, en 2016, con el corte al primer semestre, se invirtió 64.7% del presupuesto (Subsidios al Campo en México, 2013).

No obstante, de acuerdo con los datos que obran en DDR 078 Coatepec Harinas (Distrito de Desarrollo Rural de SAGARPA), el Estado de México se ha visto mayormente beneficiado de subsidios en el periodo 2013-2018, en comparación con sexenios anteriores. Es el programa de PROAGRO Productivo el que mayor capacidad y cobertura tiene en este estado.

Esto lleva a concluir dos principales aspectos: primero, los subsidios otorgados mediante los programas de SAGARPA, al igual que la política agropecuaria, están enfocados al apoyo de recursos financieros con base en la extensión de tierra que se posee; y el segundo aspecto, y el más preocupante, la concentración de subsidios se da por regiones. De acuerdo con el DDR 078, las tendencias al 2018, a pesar de que se mejoró la distribución de los subsidios, la planeación y



programación de distribución en el sexenio de 2012-2018, se sigue marcando los privilegios en los estados de la zona norte y occidente del país, siendo en promedio los mayores beneficiados los estados de Sinaloa y Tamaulipas. Se deja al Estado de México como un estado al que no se asignan subsidios tan cuantiosos como a la zona norte del país, pero tampoco se encuentra entre los menos privilegiados como lo es el estado de Morelos, que recibe menos de la cuarta parte que Tamaulipas.

Varios de los indicadores del sector agropecuario muestran una tendencia favorable: el PIB creció a una tasa anual del 3.6%; la balanza comercial registra una tendencia ascendente, desde 2011, que permitió que en 2015 el sector empezara un periodo superavitario; la superficie sembrada alcanzó los 21 millones de hectáreas, cinco millones más de hectáreas que las registradas en 1980; y la mayoría de los rendimientos de los principales cultivos registraron incrementos. Sin embargo, a pesar de estos avances, el porcentaje de población pobre o en extrema pobreza en zonas rurales, se ha mantenido (Subsidios al campo en México, 2013).

Los recursos financieros que inyecta la SAGARPA al campo no son suficientes, la eficiencia, efectividad y recursos para atender a una mayor población de pequeños y medianos productores y campesinos en situación de vulnerabilidad, deben ser mayores al conjunto de características que mantienen en rezago al campo.

Estos datos comprueban las premisas que se han planteado a lo largo de esta investigación. Los pequeños productores son quienes mayormente necesitan ser beneficiados de los subsidios que son aportados precisamente para generar estímulo de desarrollo al sector agropecuario, y aun cuando se aumenta la producción y se han logrado algunos periodos superavitarios y mejorar la balanza comercial y agropecuaria, continúan existiendo considerables índices de marginación y pobreza en las zonas rurales; se pueden lograr mayores beneficios si se aumenta la cantidad de subsidios al campo, con la finalidad de brindar mayor cobertura a los agricultores más vulnerables.



El desarrollo que se busque en el sector rural no debe ser solo económico y productivo, sino también social y sustentable. El Estado de México ha demostrado que la mejora del sector agropecuario es proporcional a la cantidad de subsidios que se le asignen.

Los recursos financieros denominados subsidios son tan cruciales en el desarrollo de la agricultura que en México, en los últimos años, se ha tenido un periodo superavitario en este sector, pero al mismo tiempo se continúan presentando índices de marginación y pobreza en las zonas rurales. Es momento de investigar cómo es que están funcionando y cuál es el índice de aprovechamiento de los subsidios, en la esfera de gobierno más cercana a los ciudadanos que es el municipio.



### Capítulo 3. Subvenciones a la agricultura en el municipio de Coatepec Harinas, Estado de México, 2016-2018.

Responder con eficiencia, eficacia y efectividad en la distribución de los subsidios en la agricultura local, es un tema crucial en materia de las políticas públicas y la gestión de recursos destinados al campo mexicano. Estudiar, específicamente, las condiciones en las que se encuentra un municipio en la República Mexicana, en materia del índice de efectividad en las asignación de dichos subsidios a los pequeños y medianos productores, permite reflejar en pequeña escala, las condiciones generales en las que se encuentra el resto del agro mexicano en el ámbito subsidiario.

En el presente capítulo se busca analizar y explicar los elementos necesarios para sustentar la medida en la que son aprovechados los subsidios a la agricultura en el municipio de Coatepec Harinas Estado de México, así como dar a conocer el índice de efectividad en la asignación de éstos.

Para ello, la estructura de este capítulo pretende brindar un panorama general de cómo se encuentra constituido el agro en el municipio de Coatepec Harinas (mediante una serie de gráficos que permiten, de manera rápida y eficaz, analizar de forma cuantitativa y cualitativa las condiciones en las que se encuentran los agricultores coatepequenses), además de un breve estudio de los programas subsidiarios de SAGARPA, aplicados al desarrollo agrícola del municipio.

#### 3.1 Contextualización del municipio de Coatepec Harinas, Estado de México

Gráfico 7. Contextualización del municipio de Coatepec Harinas

Datos generales	
Clave del municipio	021
Grado de marginación municipal	Medio



2010	
<b>Población 2010</b>	36,174 Habitantes
<b>Superficie</b>	283.032 Km <sup>2</sup>
<b>Densidad de población</b>	127.81 Habitantes/Km <sup>2</sup>
<b>Ubicación en la entidad</b>	Sur
<b>Tipo de urbanización</b>	No urbano

**Fuente:** Elaboración propia con datos del censo 2010 del INEGI.

## Toponimia

El nombre original de Coatepec es Coauhtepetl, que proviene del náhuatl *coauhl* "culebra", "serpiente", y *tepetl* "cerro". Coatepec significa "cerro de las serpientes".

Según los datos revelados por el cronista Ramiro Juárez Barón, en 1825, con el auge harinero que se alcanzó en el municipio y como resultado de la enorme producción de trigo; al nombre del municipio se le agregó el término 'Harinas', para distinguirlo de otros pueblos con el mismo nombre.

El municipio de Coatepec Harinas es uno de los 125 municipios del Estado de México. Por su ubicación geográfica es rico en recursos naturales que incluyen espesos bosques, grandes huertas de aguacates, duraznos, guayaba e inmensas producciones de jitomate y, sobre todo, de chile manzano, entre algunos otros frutos y cultivos.

Con trabajo y gestiones de los ayuntamientos que han servido a este bello municipio, en la primera década del 2000 fue denominado "Pueblo mágico jardín



del Estado de México”, como resultado de sus dos principales actividades económicas: la agricultura y la floricultura.

### **Localización**

Según los datos de la enciclopedia de los municipios y delegaciones de México, Coatepec Harinas se encuentra en la falda sur del volcán Xinantecatli; a 35 kilómetros, al sur, de la ciudad de Toluca; a 27 kilómetros, al poniente, de la ciudad de Tenancingo; a 18 kilómetros, al oriente, de Texcaltitlán; y a 20 kilómetros, al norte, del municipio de Pilcaya, Guerrero. Sus coordenadas: latitud norte: del paralelo 18°48'08" al 19°04'43". Longitud oeste del meridiano 99°42'56" al 99°53'34", con referencia al meridiano de Greenwich.

Y la altura varía por su conformación territorial: Las Jaras, a 3,000 metros sobre el nivel del mar (msnm); puntos medios, como Coatepec, con 2,260 msnm; y puntos bajos, como Llano Grande, con 1,900 msnm (Bando Municipal, 2016).

### **Extensión**

De acuerdo con los datos del INEGI, la extensión superficial del municipio es de 283.032 kilómetros cuadrados; representa el 1.3% del total de la superficie del estado.

### **Clima**

En promedio, el municipio de Coatepec Harinas posee un clima en el que predomina el templado, subhúmedo con lluvias en verano.

Su temperatura máxima es de 39°C y la mínima es de 2° C. Su temperatura media en el mes más frío es inferior a 13°C pero superior a -3°C, por lo que según el sistema de clasificación de Köppen se le puede considerar como del tipo CW. Su temperatura, media anual, oscila alrededor de los 18.8°C.



Por lo general, la temporada de lluvias inicia a finales del mes de abril, pero suele interrumpirse durante el mes de mayo; continúa durante los meses de junio y julio, agudizándose en los de agosto y septiembre. La precipitación promedio anual es de 1,242.53 mm (Ceja, 1990, p. 14).

## **Orografía**

Coatepec Harinas se encuentra ubicado en un conjunto de elevaciones, y el relieve está constituido por dos principales e imponentes cadenas montañosas, una al oriente de la cabecera municipal y otra al poniente de la misma. La cadena del oriente se encuentra formada por los cerros del Hospital y el Palmar; la del poniente por los cerros de Colotepec, El Picacho, Monte de las Vueltas, Chiltepec, La Laguna, el Cucharó, Huehuetzingo y el cerro de Meyuca de Morelos (Coatepec Harinas, 2017).

## **Hidrografía**

Existen cinco ríos, tres al poniente y dos al oriente de Coatepec Harinas, con un caudal de agua todavía aceptable, aun cuando están altamente contaminados: Río de las flores, Río de Ixtlahuaca, Río Meyuca, Río del Molino y Río del Potrero. Hay algunos arroyos con un caudal mínimo, como: Xalostoc, Chiltepec, Tía Nieves, Culebrillas, Los Capulines, La Tortuga, Tecolotepec, La Fragua, Los Nava, Sabanillas, Chiquihuitero, La Colmena, el Jabalí, El Salto, El Ahuehuate, el Cuache, el Molino y Cochisquila.

Dentro del territorio municipal, existen siete caídas de agua conocidas como saltos: Salto de San José, de 70 metros; Salto del Rincón del Muerto, 50 metros; Salto de la Providencia, 45 metros; Salto de Cruz de Piedra, 25 metros; Salto de Cochisquila, 15 metros, y Salto del Campanario, 15 metros.



En casi todo el territorio municipal y por medio del programa "Alianza para el Campo", de SEDAGRO, se han construido bordos contenedores de agua. A la fecha se tienen alrededor de 100 (Ceja, 1990, p. 27).

### **Características y uso de suelo**

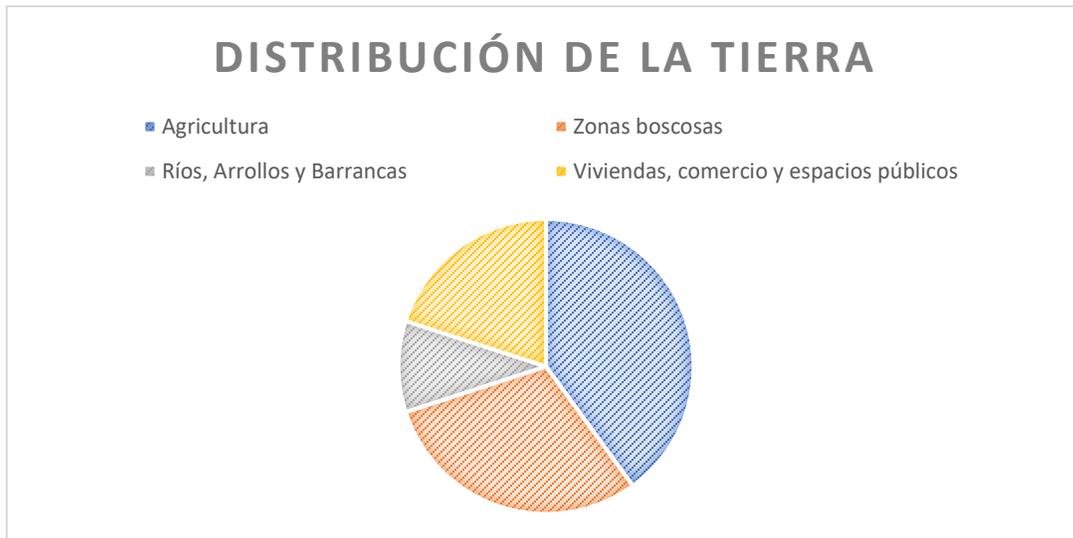
Los terrenos del municipio pertenecen al segundo sistema de Xinantécatl, nevado de Toluca. Son formaciones rocosas que corresponden al segundo periodo eruptivo del volcán que fue el momento en que las adhesitas arrojadas provocaron el aumento en el relieve del suelo, esto a su vez dio origen a la formación de nuevos macizos montañosos y a la conformación de mesetas, valles y depresiones. La mayor parte de sus sierras o montañas están constituidas por rocas efusivas de las épocas terciarias.

Algunas regiones son calizas que descansan sobre arcilla, corresponden al periodo cretáceo medio inferior (110 a 70 millones de años, de la era secundaria posterior al jurásico), y presentan una textura más compacta. También existen zonas que corresponden al periodo jurásico (150 a 110 millones de años), y consisten en gruesas capas calcáreas.

Las características de los suelos del municipio se encuadran dentro de las siguientes unidades: Vertisol pelico-Feosem háplico (suelos con capa superficial oscura, suave y rica en materia orgánica), Feosem háplico-litosol (suelos poco profundos, con capa superficial rica en nutrientes), y Cambisol-éutrico-vertisol (suelos muy arcillosos de color negro o gris, muy fértiles).

El 40% del territorio municipal se dedica a la agricultura; el 30% corresponde a zonas boscosas; el 10% a ríos, arroyos y barrancas y el 20% a viviendas, comercio y espacios públicos. De las 28,053 hectáreas de superficie que tiene el municipio, aproximadamente 11,000 son laborables (3,000 no se siembran, 4,000 son de riego, 2,000 de medio riego y 2,000 de temporal) (Coatepec Harinas, 2017).

**Gráfico 8. Distribución de la tierra**



**Fuente:** Elaboración propia con datos registrados en la dirección de desarrollo económico del municipio de Coatepec Harinas, durante la administración 2016-2018.

### **3.2 Análisis cuantitativo y cualitativo del padrón de agricultores en el municipio de Coatepec Harinas, con base en el tipo de tierra que poseen.**

Coatepec Harinas es un municipio rico en recursos naturales, con una tierra fértil y abundantes cuencas hidráulicas que permiten la fusión óptima de la actividad agrícola con la producción de alimentos y la actividad florícola, en la producción de plantas ornamentales. Estas actividades impulsan al municipio a ser un icono, a nivel estatal y nacional, en la producción de algunos cultivos muy importantes como el aguacate y el chile manzano.

No obstante, la mayoría de los productores son pequeños y medianos, y el campo de Coatepec Harinas aún enfrenta una gran cantidad de retos a superar, pues la calidad y cantidad de los productos que exige un mundo globalizado no dejan fuera al municipio de los coatepequenses.

Los productores locales tienen un papel estratégico en la producción de alimentos y materias primas dentro de la estructura económica y el mercado, incluso en el desarrollo sustentable de un país. La estructura socioeconómica de este municipio indica que el principal aprovechamiento de las tierras es la agricultura y, por tanto, la actividad económica está orientada prioritariamente al sector primario.

En el sector primario se consideran tres principales elementos: la tierra (fundamento sobre el que se lleva a cabo la producción); la mano de obra, y el capital (donde se aplican los subsidios a los agricultores).

En el siguiente gráfico se refleja el porcentaje de terreno, que forma parte del municipio y está destinado a la actividad agrícola.

**Gráfico 9. Porcentaje de terrenos destinados a la agricultura**



**Fuente:** Elaboración propia con datos obtenidos en la Dirección General de Desarrollo Agropecuario del Municipio de Coatepec Harinas, durante la administración 2016-2018.

La gráfica demuestra que un 44% de la extensión territorial está destinada a las actividades agrícolas como producción de alimentos, materias primas y plantas. El otro 56% corresponde a viviendas, comercio y zonas boscosas.

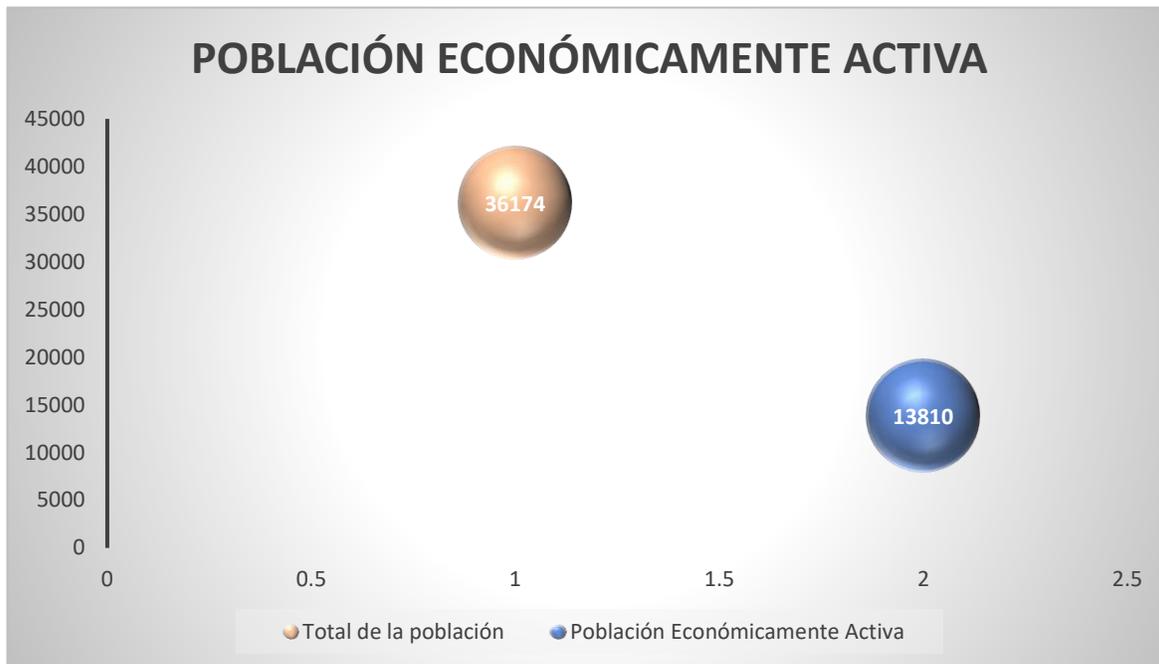


La concentración de la propiedad rural, que en la conquista estuvo dividida en propiedad privada de los españoles y algunas pequeñas propiedades de los indígenas, generó que el municipio, perteneciente actualmente a Coatepec Harinas, estuviera dividido en las grandes haciendas de unos cuantos privilegiados; desde ese entonces, la mayoría de estos terrenos, destinados a la producción agrícola y divididos en pocos y grandes terratenientes, produjeron elevadas cantidades de trigo para distribuirlo en la región sur del Estado de México y norte de Guerrero.

Como producto de la Revolución Mexicana, vino la Reforma Agraria y posteriormente la dotación, ampliación y restitución de la tierra, en manos de quien la trabaja. Con ello se formaron los ocho ejidos que pertenecen al municipio y los cuales se constituyeron al tomar parte de las extenciones excesivas terrestres de algunas haciendas como: La Providencia y La Gavia, propiedad de señor Antonio Riva, que era la más icónica por su conglomeración y cantidad de hectáreas que ocupaba. Con esta reasignación, los ejidos quedan divididos en los siguientes: Coatepec Harinas (que actualmente es la cabecera), Chiltepec, El Telar, Agua Bendita, Palo Seco, Cruz de Piedra, San José y Agua Amarga. Y fue esta la división que dio paso a que el terreno coatepequense fuera ocupado prioritariamente en la explotación de la tierra para cultivar alimentos, y la agricultura quedara como la principal actividad económica hasta la actualidad.

Para generar una idea del número de personas que obtienen sus ingresos mediante la actividad agrícola, en la siguiente gráfica se presenta la información que ilustra cuántos individuos se encuentran económicamente activos, para que de este número posteriormente se desglose el índice de agro-productores en el municipio de Coatepec Harinas.

**Gráfico 10. Población económicamente activa**

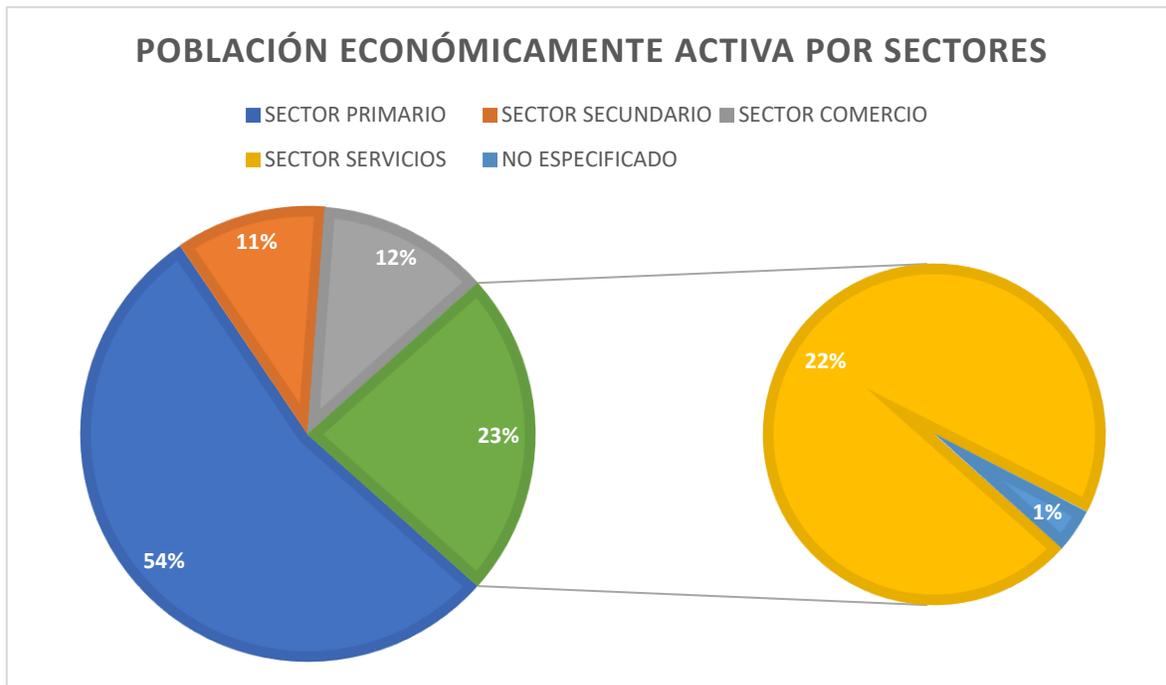


**Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del censo 2015, INEGI.**

El total de la población en el municipio de Coatepec Harinas es de 36,174 habitantes, solo el 38.17% es considerada como Población Económicamente Activa (un índice de PEA medianamente bajo debido a que el municipio cuenta con un índice de crecimiento demográfico alto), es decir, quienes practican alguna actividad remunerada y contribuyen a la producción económica (no pensionados y jubilados, menores de edad y estudiantes).

Este sector de Población Económicamente Activa evidentemente se encuentra distribuido entre el sector primario, secundario y terciario, aunque es en el primario donde se destaca la actividad agrícola (producción de alimentos) como principal actividad generadora de ingresos.

**Gráfico 11. Población económicamente activa, por sectores**



**Fuente:** Elaboración propia con datos obtenidos del censo 2015, INEGI.

Coatepec Harinas es un municipio plenamente agrícola, donde cada uno de sus habitantes tiene alguna relación directa o indirecta con el campo y el sector agrícola. No obstante, las cifras oficiales emitidas por el INEGI indican que de la Población Económica Activa solo el 54% genera sus ingresos mediante el sector primario, esto significa que más de la mitad de la población trabajadora lo hace en este sector, pues de generación en generación se han transmitido las habilidades necesarias para el cultivo y labranza del campo.

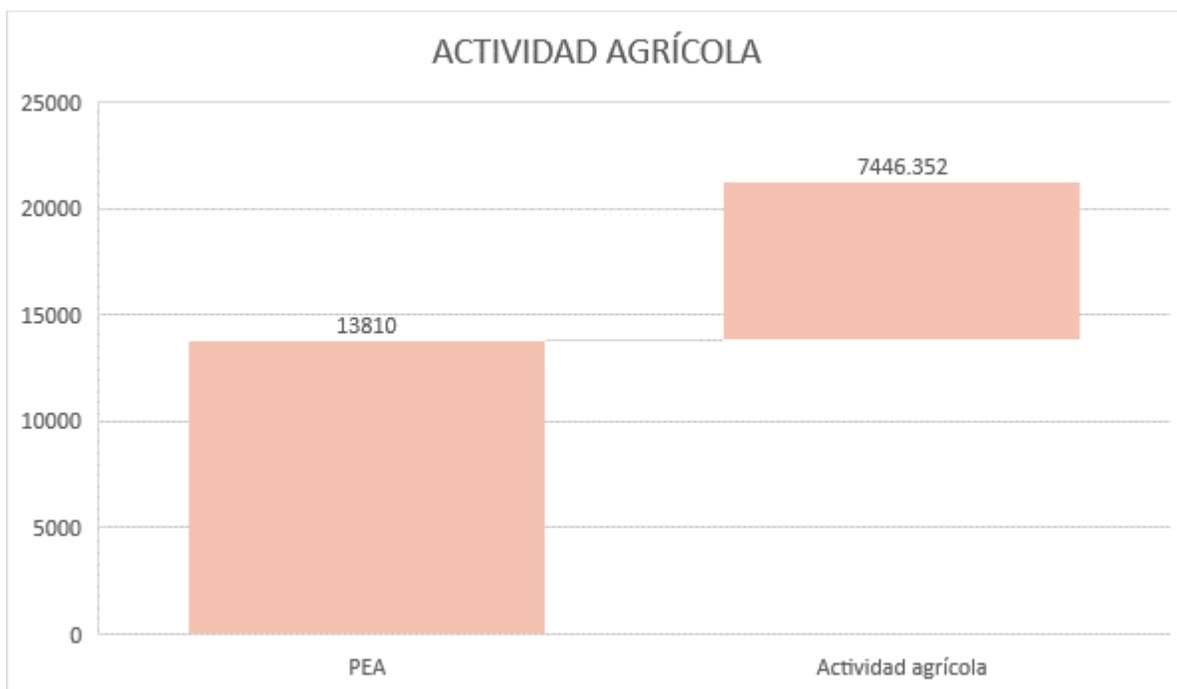
En el resto de la PEA, ocupa un segundo lugar el sector servicios en el cual se incluyen los profesores que representan el rubro de profesionistas más grande del municipio, los servidores públicos y, en general, todos los que brindan servicios públicos y privados como hotelería, restaurantes, fondas, entre otros.



En tercer lugar está el sector comercio, 12% de la PEA, con un total de 1,657 personas ocupadas en esta actividad económica; la gran mayoría de este porcentaje representa la fuerza que mueve y distribuye los productos que provienen de lo largo y ancho de la actividad agrícola, frutícola y florícola que se emprende en el municipio coatepequense.

En general, la vida económica en Coatepec Harinas gira en torno al sector primario; su herramienta de trabajo es la tierra fértil, y su meta anual consiste en producir frutos de calidad, en mayor cantidad, para brindarle al municipio una seguridad alimentaria y económica que garantice el progreso de sus agricultores y habitantes.

**Gráfico 12. Actividad agrícola**



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del censo 2015, INEGI.



La importancia de gestionar y administrar los recursos naturales, así como del apoyo económico y políticas públicas dirigidas al campo en el municipio de Coatepec Harinas, radica no solo en garantizar empleo, sino en mejorar la calidad de vida de los agricultores.

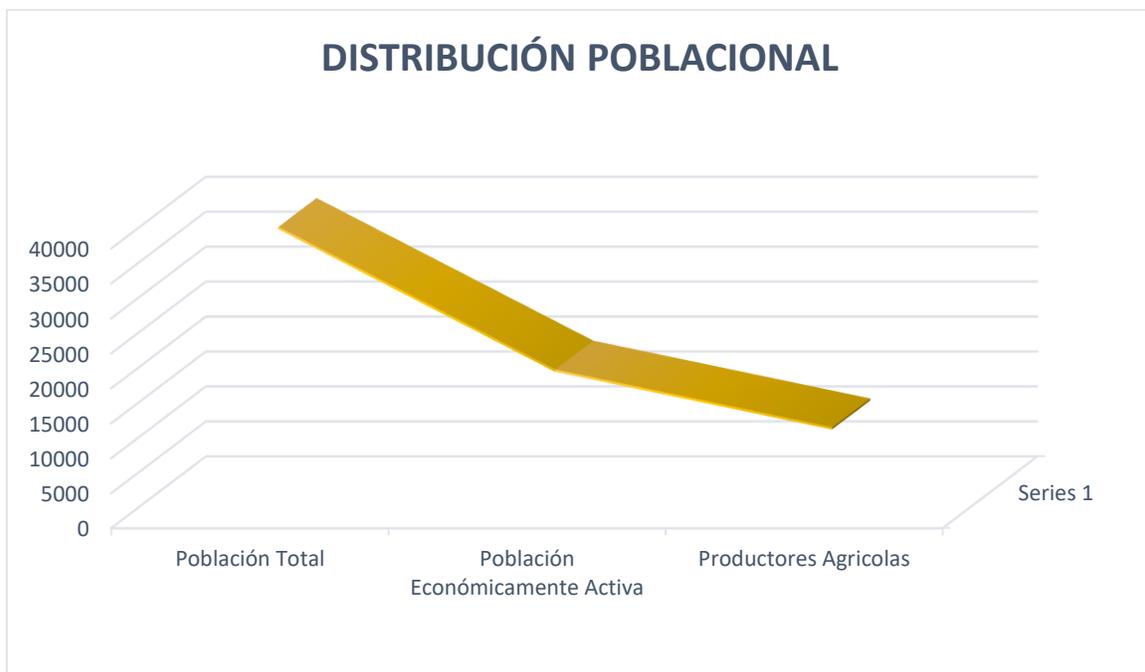
La actividad agrícola en Coatepec Harinas considera en promedio 7,446 agro-productores (estos son los dueños de los medios de producción) y tiene a su cargo un grupo de personas que trabajan de forma remunerada bajo su mando para sacar adelante la producción, lo cual aumenta el número de personas involucradas en el sector primario que representa el lugar de donde provienen los alimentos y las materias primas. En Coatepec Harinas prácticamente el 100% de la población depende de este sector, para obtener los alimentos que se consumen día a día. Para un 54% de la PEA, representa la principal fuente de sus ingresos económicos para sostener a sus familias, y para otro tanto de la población (de la cual no se tiene el dato exacto del porcentaje que representa la agricultura) es su segunda fuente de ingresos, que ayuda a complementar su gasto corriente con un ingreso extra. Un ejemplo de esto es el caso de los maestros, pues muchos de ellos por la mañana imparten su labor como docentes y durante la segunda mitad del día ocupan su tiempo en la producción agrícola de frutos como el aguacate o el chile manzano, entre algunos otros cultivos que se trabajan en este territorio.

Las contribuciones de la agricultura a la economía, no solo en los municipios sino también a nivel nacional, son trascendentales pues además de garantizar las condiciones mínimas de vida, generan los elementos básicos sobre los que gira la actividad económica, pues de esta actividad es de donde se generan las materias que posteriormente se transformarán en el sector secundario. Sin embargo, no es solo esa su contribución, sino que representa el principal sector que consolida el desarrollo sustentable del país, el cual define la conservación del medio ambiente y el único que garantiza la soberanía y seguridad alimentaria.



Es de primordial importancia que la agricultura sea un tema de política de Estado, para que los esfuerzos que se dirijan a este sector sean eficientes y logren llegar y beneficiar a la esfera político-administrativa (el municipio) que se encuentra más cerca de los ciudadanos. Son las manos de los agricultores en donde se define la garantía de contar o no con los alimentos necesarios para la población, con materias primas para la industria y la conservación de grandes extensiones terrestres que utilizan para poder llevar a cabo su producción. En el siguiente gráfico se ilustra la cantidad de agro-productores coatepequenses, frente a la cantidad total de población del municipio.

**Gráfico 13. Distribución poblacional**



**Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del censo 2015, INEGI.**

Evidentemente, aun en un municipio que es plenamente agrícola, el porcentaje de agro-productores frente al total de la población es poco. Es relevante incentivar,



con el capital y subsidio suficiente, a este porcentaje de la población pues es en quien recae el sustento de la mayor parte de las familias coatepequenses, quien sostiene la actividad económica y en quien recae la conservación de los campos.

En Coatepec Harinas, los productores agrícolas requieren, además de sus tierras de cultivo, el capital suficiente para invertir en mejor infraestructura para sus huertos y plantaciones, y en la implementación de nuevas tecnologías que sean amigables con el ambiente, y que les ayuden a aumentar la cantidad y calidad de sus productos.

Gran cantidad de los agricultores tienen que enfrentar difíciles retos a la hora de cultivar, pues las plantaciones de maíz o las huertas de aguacate y durazno (que son las que predominan en el municipio), están siempre expuestas a las inclemencias del tiempo. Además, no solo los factores climatológicos, las nuevas plagas que atacan los frutos, el elevado costo de los fertilizantes y pesticidas para combatirlas, las limitaciones para la producción, la demanda de una mayor calidad y cantidad de productos que exige la población abastecida en gran medida por los grandes productores (los cuales generan excedentes al producir cualquier producto con mayor calidad y en grandes cantidades) les permite vender sus frutos y cultivos a un precio menor, captando mayor número de clientes y poniendo en una evidente desventaja a los pequeños y medianos productores, que cada vez necesitan de mayor capital para invertir en sus producciones y sobrevivir a la competencia.

**Gráfico 14. Porcentaje de grandes agro-productores en Coatepec Harinas**



**Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la Dirección de Desarrollo Económico del municipio de Coatepec Harinas, administración 2016-2018.**

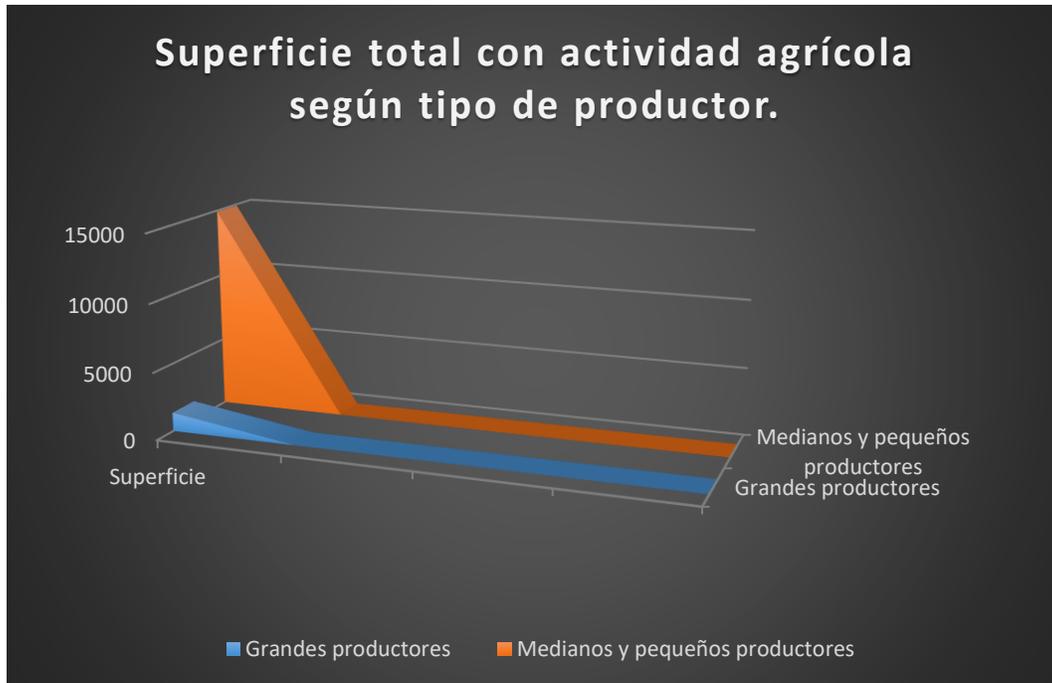
En el municipio de Coatepec Harinas se cuenta con tan solo 10 grandes agro-productores (aquellos que explotan más de cinco hectáreas de tierra) registrados que representan el 0.14% del total de agro-productores, y están constituidos en las siguientes empresas (todas y cada una de las empresas cuentan con subsidios de SAGARAPA:

- ✚ FRUTOS CON SABOR A MÉXICO S.P.R. DE R.L.
- ✚ FLORES EXCLUSIVAS S.P.R. DE R.L.
- ✚ PRONICOAH S.C. DE R.L. DE C.V.
- ✚ DITAGRO S.A. DE C.V.
- ✚ HORFREMEX S.P. DE R.L. DE C.V.
- ✚ HORTALIZAS BELEM S.C. DE R.L. DE C.V.
- ✚ TAPIAGAR S DE P.R. DE R.L.
- ✚ ORGANIPARK S.P.R. DE R.L. DE C.V.
- ✚ LA COFRADIA

## FLORES DE CHILTEPEC

El siguiente gráfico ilustra la explotación de las tierras según el tipo de agro-productor.

**Gráfico 15. Superficie total con actividad agrícola**



**Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la Dirección de Desarrollo Agropecuario del municipio de Coatepec Harinas, administración 2016-2018.**

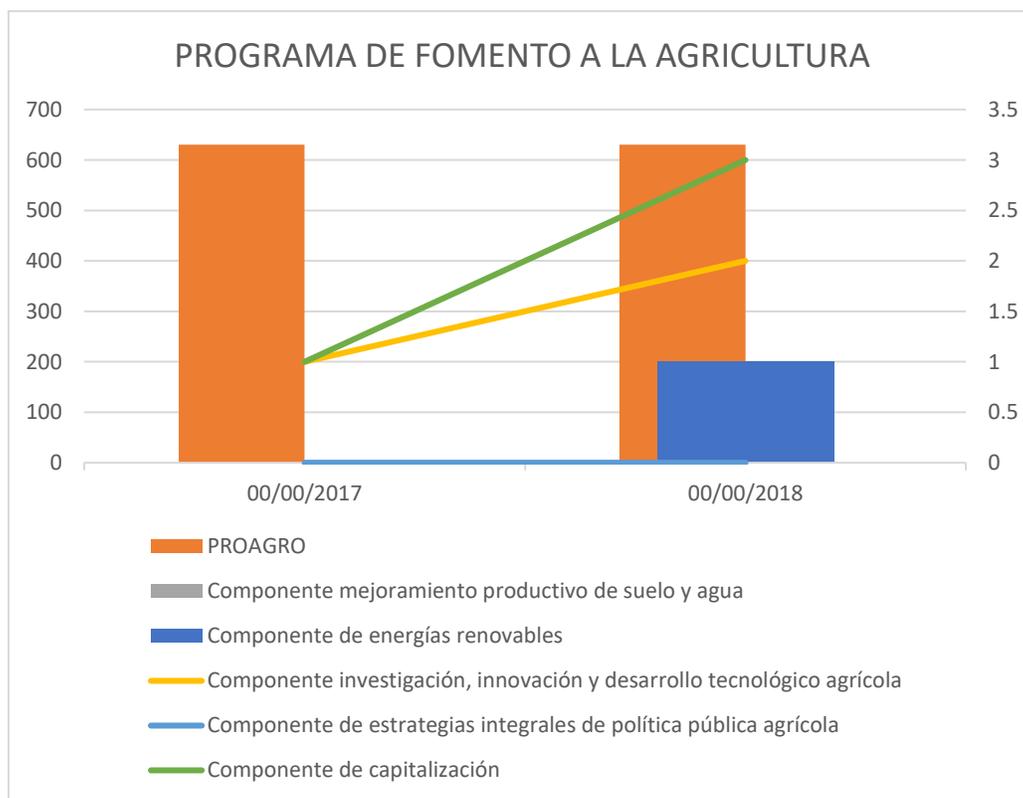
Es evidente que el número de grandes productores es bajo en porcentaje, prácticamente nulo frente al resto de agro-productores, y el porcentaje de la extensión de tierra que cultivan también es bajo frente a la suma total de la extensión cultivada por los pequeños y medianos agro-productores. No obstante, la competencia que los grandes agro-productores representan para los pequeños y medianos, es innegable.

En el siguiente apartado se estudiarán los programas subsidiarios que SAGARPA aplica en el municipio de Coatepec Harinas, los componentes que son

aprovechados, el sector beneficiado de agro-productores, y la influencia de los subsidios de SAGARPA, entre los pequeños, medianos y grandes agro-productores.

### 3.3 Estudio de los subsidios de SAGARPA otorgado al desarrollo agrícola, en el municipio de Coatepec Harinas, periodo 2016-2018

Gráfico 16. Programa de fomento a la agricultura



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de las oficinas de SAGARPA, Coatepec Harinas, durante el año 2018.

El Programa de Fomento a la Agricultura es uno de los ocho programas subsidiarios con los que cuenta SAGARPA, y uno de los que prioritariamente se aplica en el municipio de Coatepec Harinas. Este programa cuenta con seis componentes (están representados en la gráfica con una línea -de color diferente-



que identifica a cada uno, respectivamente) y cada uno de estos componentes beneficia a un número de agro-productores, según sea el tipo de apoyo al que aspiran o necesiten, ya sea mejoramiento productivo de suelo y agua, energías renovables, capitalización productiva, etc. Este programa considera el componente de **PROAGRO Productivo** que es el que mantiene la esencia de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Dicho componente cuenta con un padrón de agro-productores registrados desde el año de 1994, que busca beneficiar y proteger, a lo largo del tiempo, los cultivos de los agricultores del campo mexicano, velando con especial énfasis por las plantaciones de los granos básicos como maíz y frijol, pues surge como programa presupuestario de apoyo compensatorio y proteccionista ante la apertura comercial que firmó en ese año. En 2011, con la nueva estructura programática dejó de ser un programa presupuestario y pasó a ser un componente del Programa de Fomento a la Agricultura. No obstante, se ha tratado de atender al mismo número de beneficiados por municipio, desde el año en el que comenzó a aplicarse. Este programa se renueva cada año, con la integración de nuevos miembros que acrediten la posesión y cultivo de la parcela donde trabajan.

Al analizar cada uno de los componentes de este programa, los datos indican que el componente que se aprovecha en mayor cantidad y constancia es el de PROAGRO Productivo, pues cuenta con un padrón de previo registro. En éste se benefician los productores de acuerdo con el número de hectáreas que cultiven, en un estándar que comprende el siguiente esquema:



**Esquema 14. Montos por hectáreas**

<b>MONTO POR HECTÁREA ASIGNADO POR PROAGRO PRODUCTIVO</b>	
<b>Hectáreas</b>	<b>Monto PROAGRO Productivo</b>
1-5 Hectáreas	<b>\$1,600 MX</b>
5-20 Hectáreas	<b>\$1,000 MX</b>
20-80 Hectáreas	<b>\$450 MX</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos obtenidos de la delegación de SAGARPA, Estado de México, en el año 2018.

En este componente, como se observa en el esquema anterior, se ve que entre más grande sea el productor, menor es el beneficio que obtiene por hectárea, pues se busca beneficiar aquellos que se encuentren en circunstancias de mayor vulnerabilidad; tiene como objetivo primordial estimular la productividad de las Unidades Económicas Rurales mediante la liquidez que pueda ser invertida en mejorar la cantidad de producción por agricultor.

Según los datos que obran en las oficinas de SAGARPA instaladas el municipio de Coatepec Harinas se atendieron, mediante el componente subsidiario PROAGRO Productivo durante el periodo 2016-2018, a un promedio de 630 agro-productores (DDR 078, 2018).

Las dificultades con este componente es que en promedio se siguen atendiendo a las mismas personas, pero el índice de beneficiados ha decrecido con el tiempo, debido a que el principal factor para ser beneficiados es poder comprobar la posesión legal de la tierra. En el caso de Coatepec Harinas, la mayor parte de las



ocasiones, cuando el beneficiario original muere sus hijos se quedan sin el documento que avale su posesión legal del terreno de cultivo, lo que en automático provoca que esa porción de tierra pierda el registro en PROAGRO y el beneficio. Por otra parte, el monto asignado por hectárea ya no es suficiente para compensar las nuevas necesidades que afrontan las cosechas; se requieren de nuevas tecnologías que permitan aumentar la producción, mayor cantidad de fertilizantes, innovación en la protección de los cultivos, y capital que pueda asegurar el pleno desarrollo de las cosechas, prioritariamente de los pequeños y medianos agricultores.

De acuerdo con la información que obra en el Distrito de Desarrollo Rural 078 de Coatepec Harinas, del resto de componentes que conforman el Programa de Fomento a la Agricultura, el segundo componente que mayor se aprovecha en el municipio es el de Capitalización Productiva Agrícola, con un índice bastante bajo durante el periodo 2016-2018, donde solo se favorecieron a nueve agricultores.

En cuanto el resto de los programas, en el componente de Energías Renovables (en el 2016 y 2017) no hubo beneficiarios en este componente hasta el 2018, que se otorgó un subsidio mediante este componente al agro-productor clasificado en la categoría de grande agro-productor.

En el componente de Mejoramiento Productivo de Suelo y Agua, durante el periodo 2016-2018, no hubo ningún acreedor a subsidio mediante este componente.

En el componente de Investigación, Innovación y Desarrollo Tecnológico Agrícola, en el lapso que comprende 2016-2018, solo se favorecieron a tres pequeños agro-productores.

En el componente de Estrategias Integrales de Política Pública Agrícola, durante los tres años que se ha tomado en consideración para el caso del presente estudio, no se benefició a ningún porcentaje de agro-productores coatepequenses.



Notoriamente, el porcentaje de beneficiados en este programa es alto, si se considera el componente de PROAGRO Productivo; pero fuera de él, el número de agricultores que se benefician es mínimo.

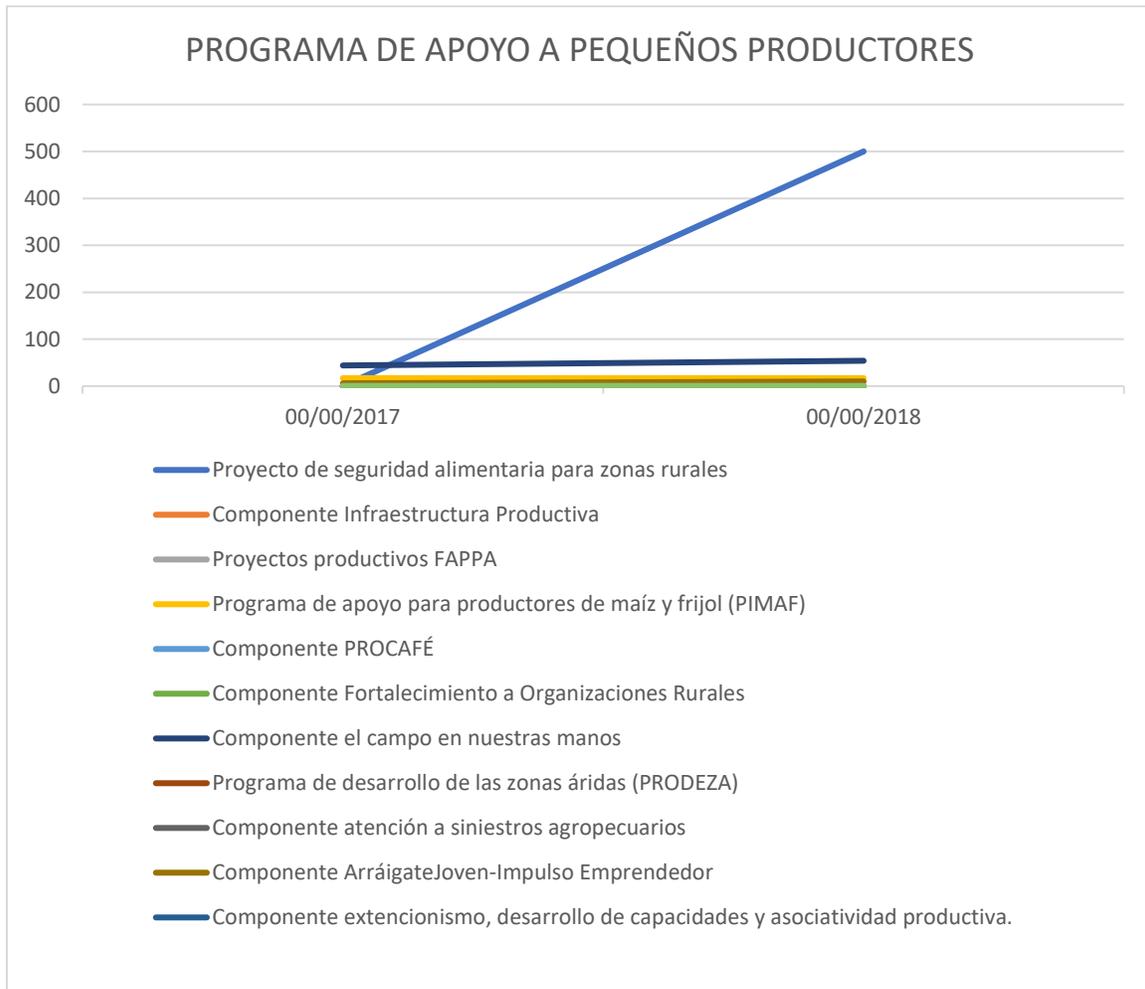
Hablar del subsidio es muy importante cuando el papel del capital económico para los agricultores asume la variable definitiva para una producción carente en calidad y cantidad, que terminará siendo materia de autoconsumo o una producción de calidad que se pueda ofrecer como producto en la creciente demanda del mercado y que, incluso, se pueda incorporar en la competencia nacional e internacional cuando su calidad sea excelente.

En definitiva, el Programa de Fomento a la Agricultura, considerando el número de beneficiados que tiene por componente y los montos subsidiarios, no representa de manera general un estímulo global que pueda incentivar el crecimiento de los agricultores.

La conclusión que se podría concretar referente a este programa, es que es necesario un cambio en la dinámica de las reglas de operación, pues reflejan no ser eficientes en el momento de lograr beneficiar al mayor número de agro-productores. De acuerdo con la investigación de campo que se realizó, el principal problema por el cual un agricultor no cumple con los requisitos de las reglas de operación que emite SAGARPA para cada componente, es que no puede comprobar con los documentos que la Secretaría de Agricultura pide, respectivamente, la posesión legal de la tierra que cultiva. Existe un gran porcentaje de irregularidad en la posesión de la tierra que cultivan los agricultores y representa una limitante para la asignación de subsidios que pudieran representar un estímulo a la producción y crecimiento de los agro-productores coatepequenses.



**Gráfico 17. Programa de apoyo a pequeños productores**



**Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de las oficinas de SAGARPA, Coatepec Harinas, en el año 2018.**

El Programa de Apoyo a Pequeños Productores a la consulta de documento que obran en el Distrito de Desarrollo Rural 078 es el segundo programa que aparece de los ocho que aplica SAGARPA, y el segundo del que mayormente se ven beneficiados los agricultores coatepequenses.



En el componente de Proyecto de Seguridad Alimentaria para Zonas Rurales, en el periodo comprendido de 2016-2018 y de acuerdo a las estadísticas realizadas por el Distrito de Desarrollo Rural en Coatepec Harinas, se beneficiaron a 500 pequeños agro-agricultores (debido a que este programa solo se encuentra dirigido a la población de alto y muy alto grado de marginación).

En el componente de Infraestructura Productiva para el Aprovechamiento Sustentable del Suelo y Agua (IPASSA), durante los tres años que se toman en cuenta para el caso de estudio no se registró ningún beneficiario. Este es el componente que, de acuerdo con la investigación de campo realizada en la Oficinas de SAGARPA ubicada en el municipio de Coatepec Harinas, nunca se ha ejecutado en el municipio de los coatepequenses.

En cuanto al componente Proyectos Productivos (FAPPA), que está dirigido a grupos de hombres y mujeres, en el lapso de 2016 a 2018 de acuerdo a los registros de las oficinas regionales de SAGARPA en el municipio se apoyó con subsidios a tres grupos de personas. En 2016 se otorgó apoyo subsidiario a un grupo de pequeños agricultores, en 2017 a dos grupos de agro-productores igualmente pertenecientes a la categoría de pequeños agricultores, y en 2018 no se registró ningún grupo beneficiado.

En el Programa de Apoyos para Productores de Maíz y Frijol (PIMAF), el Centro de Apoyo de Desarrollo Rural en Coatepec Harinas afirma que se apoyó en especie con un monto de \$1, 500 por hectárea, en 2016 no se encontró registro de ningún beneficiario. No obstante, en 2017 se otorgó subsidio mediante este componente a 17 pequeños agricultores, y en 2018 se mantuvo el mismo porcentaje de pequeños agro-productores que obtuvieron este subsidio.

Con el componente PROCAFÉ e Impulso Productivo al Café no se tiene registro de ningún beneficiario, pues en el municipio de Coatepec Harinas no se cultiva ese fruto, por lo que no existen agricultores que puedan ser candidatos a este subsidio.



En el apartado de Fortalecimiento a Organizaciones Rurales, en el lapso 2016-2018 no se presentó ninguna solicitud de ingreso para obtener el subsidio mediante este medio.

El Campo en nuestras manos es un componente dividido en dos grupos: el subsidio que se otorga en la vertiente de autoconsumo, que de acuerdo a CADER en el año 2017 benefició a 40 pequeños agricultores y en 2018 a 53; y la vertiente de proyectos (producción primaria -todo aquello que es para cultivar-, y agregación de valor -todo aquello que es para transformar-) que en el año 2017 otorgó el subsidio a cuatro pequeños agro-productores y en 2018 a un solo productor.

De acuerdo con los archivos que se encuentran en el Distrito de Desarrollo Rural 078 de Coatepec Harinas, el componente Programa de Desarrollo de las Zonas Áridas (PRODEZA) no presenta un registro de beneficiarios en el lapso 2016-2018. Así mismo, en cuanto al componente Atención a Siniestros Agropecuarios, el último se dio hace cuatro años, es decir, en el 2015.

Por su parte, en el componente Arráigate Joven-Impulso Emprendedor se encontró que se aplica mediante las universidades, y en Coatepec Harinas (y en 2017) solo dos personas han hecho uso de este componente.

Por último, tenemos el componente de Extensionismo, Desarrollo de Capacidades y Asociatividad Productiva, y es un tipo de subsidio que colabora en el registro de la marca de las agro-empresas. No obstante, en el lapso 2016-2018 no se benefició a ninguna persona física o moral.

En promedio, en el periodo que abarca de 2016 a 2018, en el registro de CADER este programa ha beneficiado a 649 pequeños y medianos agro-productores. En comparación con el programa de fomento a la agricultura, fueron prácticamente el mismo número de beneficiados, pues este programa, considerando que el padrón de PROAGRO Productivo es de 630 agricultores beneficiados, apoya con subsidios a 646 agricultores, entre pequeños, medianos y grandes.



Tanto el Programa de Fomento a la agricultura como el de Apoyo a Pequeños Productores, son los más relevantes en aplicación y beneficio en el municipio de Coatepec Harinas. Cada uno, por su parte, beneficia al mayor número de agricultores frente al resto de programas subsidiarios que emite SAGARPA. Sin embargo, el Programa de Apoyo a Pequeños Productores beneficia por componente a un número mayor de agro-productores.

Producto del análisis de la información estadística con la que cuenta el Distrito de Desarrollo Rural 078 en promedio, durante 2016, 2017 y 2018, logró apoyar (con subsidio) a 649 campesinos. Este programa cuenta con el mayor número de componentes, un total de 11; en Coatepec Harinas, aplicando hasta la fecha seis, y en cinco de ellos no se tienen registro de acreedores a subsidio.

El Programa de Apoyo a Pequeños Productores cuenta con mayor cantidad de componentes pues solo beneficia al 8.71% de los agricultores. Aún falta mucho por mejorar en su capacidad de aplicación; podría considerarse que en el municipio de Coatepec Harinas éste es el programa más eficiente en la aplicación de subsidios a los agricultores, porque beneficia al 50.11% del total de acreedores de subsidios en el territorio municipal.

En cuanto al Programa de Productividad y Competitividad, éste es administrado y aplicado por FIRCO (Fidecomiso de Riesgo Compartido), es decir, la maneja una entidad paraestatal (con personalidad jurídica y patrimonio propio) que fue creada bajo decreto presidencial para auxiliar al poder Ejecutivo Federal, siendo sectorizada en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y, por tales motivos, no fue considerada para el estudio de esta investigación.

En el caso del Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria, ocurre lo mismo que con el anterior programa. La puesta en marcha de los componentes de este programa es administrado por SENASICA (Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria) y al no ser un programa operado plenamente



por SAGARPA, no fue considerado en los datos que se analizan en esta investigación.

En cuanto al programa de Fomento Ganadero y el Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola, éstos se quedan fuera del caso de estudio debido a que en esta investigación solo se consideran los subsidios asignados a los agricultores.

El programa de Concurrencia con las Entidades Federativas (anteriormente llamado Alianza por el Campo) trabaja los subsidios con infraestructura, equipamiento, maquinaria y material Biológico; paquetes tecnológicos agrícolas, pecuarios, de pesca y acuícolas. Se maneja con tres capitales: SAGARPA, SEDRAGO y capital del particular; es la ventanilla más grande y la mayoría de los proyectos se trabaja con un 50% de capital del agricultor, un 35% y un 15% SEDAGRO. Con este programa solo se han visto beneficiados tres agro-productores clasificados en la escala de grandes productores agrícolas (DDR 078, 2018).

Por último, el Programa de Apoyos a la Comercialización, otorga subsidios para mejorar las ventas, y funciona con apoyo de otras instituciones. Fomenta las exportaciones y promoción comercial. No obstante, en el periodo 2016-2018 no se registraron beneficiarios de este programa.

SAGARPA cuenta con un total de ocho programas subsidiarios, divididos cada uno de ellos en componentes; de estos programas prácticamente solo dos tienen plena aplicación en el municipio de Coatepec Harinas, beneficiando a un porcentaje del 17.3% de la población.

Aún falta un gran esfuerzo por maximizar el aprovechamiento de estos subsidios debido a que ni en los dos programas que han logrado el mayor número de beneficiarios (que son el Programa de Fomento a la Agricultura y el Programa de Apoyos a Pequeños Productores), se logran aplicar el total de componentes que cada uno comprende.



En la investigación de campo se observó que dentro de las principales limitantes para que los agricultores, especialmente los pequeños y medianos, puedan conseguir ser acreedores de los subsidios que cada componente de los programas ofrece, es que las reglas de operación son rebuscadas para poder ser comprendidas por ellos. En su mayoría, ellos no tienen acceso frecuente con las redes sociales e internet o, en algunos casos, su contacto con estos medios es nulo, siendo que son las principales plataformas para notificarse de las oportunidades de apoyo y para realizar los trámites. Por ello, las oficinas regionales deben trabajar con mayor esfuerzo en la difusión y canalización de los trámites de los agricultores de los respectivos municipios, en este caso el municipio de Coatepec Harinas.

También se encontró, como limitante, la comprobación de la posesión legal de la tierra, pues la mayor parte de los agricultores que solicitan un subsidio, mediante los componentes de SAGARPA, no logran ser beneficiados debido a que no pueden comprobar la posesión legal de la tierra que cultivan. En este aspecto se puede entender que la comprobación de la tierra es una manera de regular a quién se le otorgan los subsidios y tratar de evitar la corrupción en la asignación de éstos. No obstante, la promoción de la regularización de la tierra, de las instituciones pertinentes, debería considerar la importancia de este aspecto y la relevancia que tiene en la ejecución de los objetivos de SAGARPA.

Debido a estas razones, entre algunas otras, los subsidios de SAGARPA en Coatepec Harinas no benefician ni a la cuarta parte de los agricultores de este municipio. Los esfuerzos en maximizar la cobertura de los agricultores apoyados con estos montos deben ser triplicados, pues la trascendencia que estos subsidios tengan en el crecimiento de la actividad económica del municipio y en el desarrollo sustentable, se verán reflejados en el bienestar y calidad de vida de sus habitantes.



En el siguiente apartado se analizarán, con base en las respuestas de una muestra de pequeños y medianos agricultores, las variables que indicarán el índice de aprovechamiento real de los subsidios, en el municipio de Coatepec Harinas.

### 3.4 Análisis de las variables que reflejan el índice de aprovechamiento de subsidios, en el municipio de Coatepec Harinas

#### Estudio de caso

A partir del uso de la técnica probabilística de muestreo aleatorio simple con la que se estudió determinado porcentaje representativo y en el que se le dio a cada uno de los elementos de la población objetivo la misma probabilidad de ser seleccionado, se obtuvo una muestra de 100 agro-productores, esta muestra fue producto del uso de la siguiente fórmula estadística:

$$n = \frac{NZ^2pq}{(N-1)e^2 + z^2pq}$$

**Universo de la Población (N):** 1,117 agro-productores

**Nivel de Confianza (Z:0.67):** 50%

**Margen de error:** 3.75%

**P:** es la probabilidad de que ocurra el suceso esperado y al no existir un estudio previo igual a la investigación presente, el valor de p y q por default es del 50% es decir de 0.5.

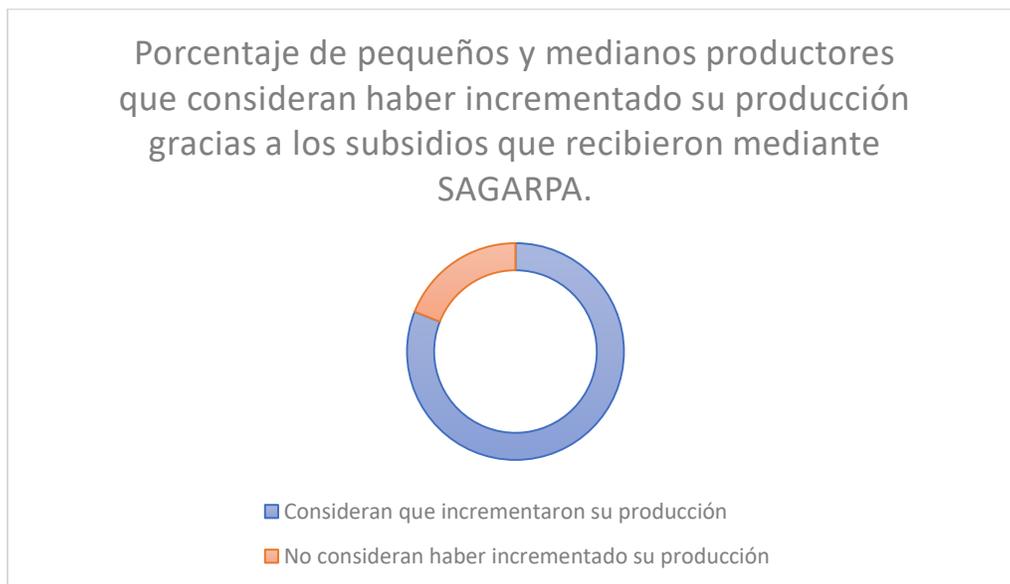
A través de un procedimiento llevado a cabo mediante un software denominado Excel, que concentra la base de datos de los agricultores beneficiados con subsidios de los programas SAGARPA, se filtraron los datos de aquellos que han sido beneficiados en el periodo 2016-2018 resultando un total de 1,117 (agricultores que representaron el universo para obtener la muestra) y mediante

un proceso que el mismo software lleva a cabo se seleccionó de forma aleatoria y al azar a los 100 agro-productores que serían el porcentaje representativo de la población, resultando elegidos 95 pequeños agro-productores y cinco son medianos (de acuerdo con la clasificación de SAGARPA, que determina como pequeño agro-productor aquel que cultiva menos de cinco hectáreas de tierra).

Considerando un nivel de confianza del 50% y teniendo la certeza de haber elegido en un 100% a la población idónea para responder al cuestionario aplicado; así como considerando que el universo de la población es 1117 agro-productores y la muestra determinada es de 100 agro-productores, esta investigación cuenta con un margen de error de 3.75%.

Teniendo como base los cálculos anteriores se les realizaron 100 cuestionarios con las preguntas de las variables que se muestran en los siguientes gráficos.

**Gráfico 18. Porcentaje de pequeños y medianos productores**



**Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos por medio de la muestra de agricultores que fueron encuestados para el caso de estudio.**



“No se puede hablar de un desarrollo sustentable cuando no está garantizado lo más básico: la producción de alimentos para la población y de materias primas para la agroindustria” (Rivera *et al.*, 2014).

El papel de la producción agrícola es crucial en el desarrollo económico de las regiones y países; es la columna vertebral de los demás sectores económicos, pues además de generar alimentos, es una de las principales fuentes de empleo, no solo en el municipio de Coatepec Harinas sino a nivel nacional.

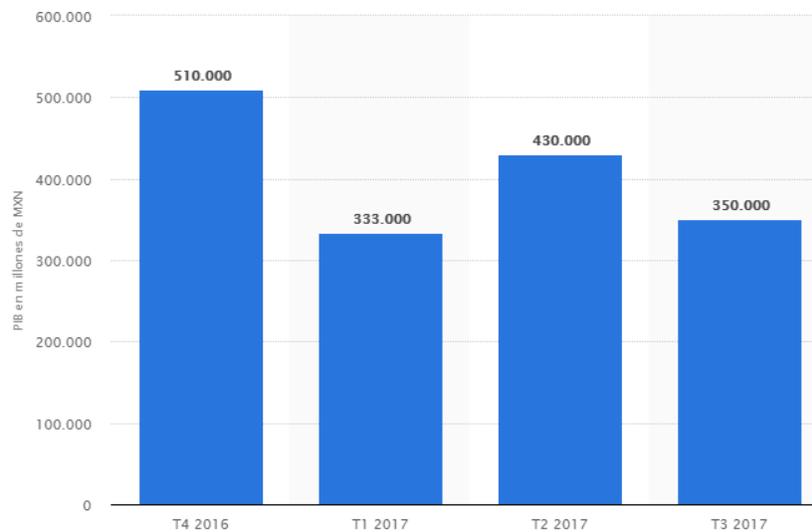
La importancia del nivel de producción agrícola que alcance un municipio, un estado o el país, radica en los recursos geográficos, climatológicos, humanos y por supuesto financieros con los que se cuenten, así como la inclusión de este sector en la competencia internacional y desarrollo globalizado de la actividad económica.

La trascendencia de las políticas públicas, proyectos y capital dirigido al sector agrícola suele tener un impacto directo en la producción. Berlanga (2009) concluye que los mayores recursos que llegan a los municipios rurales son de tipo asistencialista y no para promover actividades productivas o de protección al ambiente.

No obstante, una muestra de los agricultores de Coatepec Harinas en un 81% ha declarado que por lo menos los subsidios adquiridos mediante los programas de SAGARPA, durante el periodo 2016-2018, han tenido un impacto positivo en el incremento de su producción.

En argumento a la respuesta de los agricultores coatepequenses, se presenta la siguiente gráfica, que ilustra el crecimiento del Producto Interno Bruto Agrícola en el lapso de 2016 a 2017.

**Gráfico 19. Crecimiento del PIB**



**Fuente: El portal de estadísticas, 2018.**

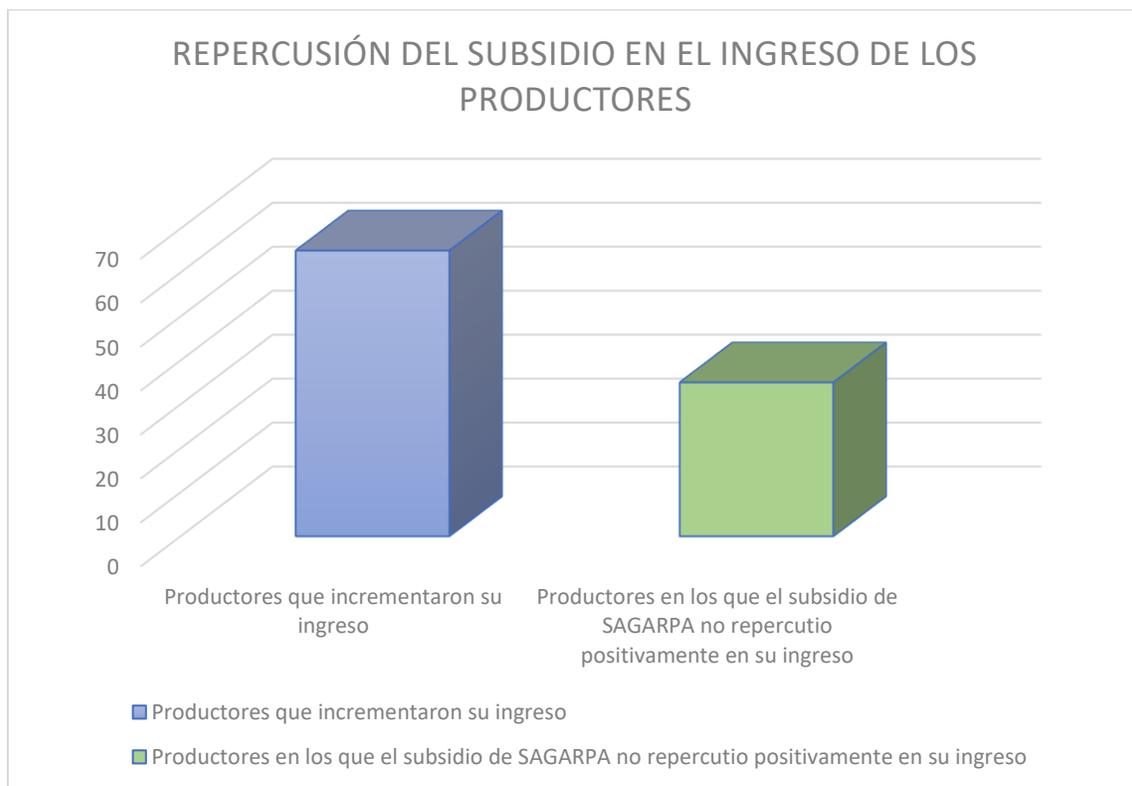
Es muy importante cuando “...depende del papel que asuma la producción agrícola dentro del modelo de desarrollo que tiende a variar si está orientado hacia el libre mercado o cuando el gobierno se involucra por razones sociales en la producción de alimentados” (García *et al.*, 1988).

En 2018, según un estudio y datos del INEGI, el Producto Interno Bruto Agrícola se logró consolidar por encima del Producto Interno Bruto Petrolero, de acuerdo con el aumento de la producción agrícola en Coatepec Harinas (como se ha mencionado anteriormente en la investigación, lo que acontece a nivel nacional es un reflejo de lo que sucede a nivel municipal ) gracias al tipo y forma de subsidios que SAGARPA emitió a los agricultores en ese periodo, evidentemente entre algunas otras acciones que el sector público y privado aplicó y la relación entre una serie de variables se pudo dar este aumento en las ganancias del sector agrícola.

La producción de los agricultores es una variable bastante valiosa a la hora de analizar el índice de efectividad del aprovechamiento de los subsidios. Sin embargo, no es la única. Otra de las más relevantes es el ingreso, pues no tendría mucho sentido para los agro-productores un aumento en la producción si ésta no se viera reflejada en sus ingresos.

El siguiente gráfico da a conocer el porcentaje de agricultores que lograron elevar sus ingresos, como resultado del subsidio al que fueron acreedores mediante SAGARPA.

**Gráfico 20. Repercusión del subsidio en el ingreso de los productores**



**Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos por medio de la muestra de agricultores que fueron encuestados para el caso de estudio.**



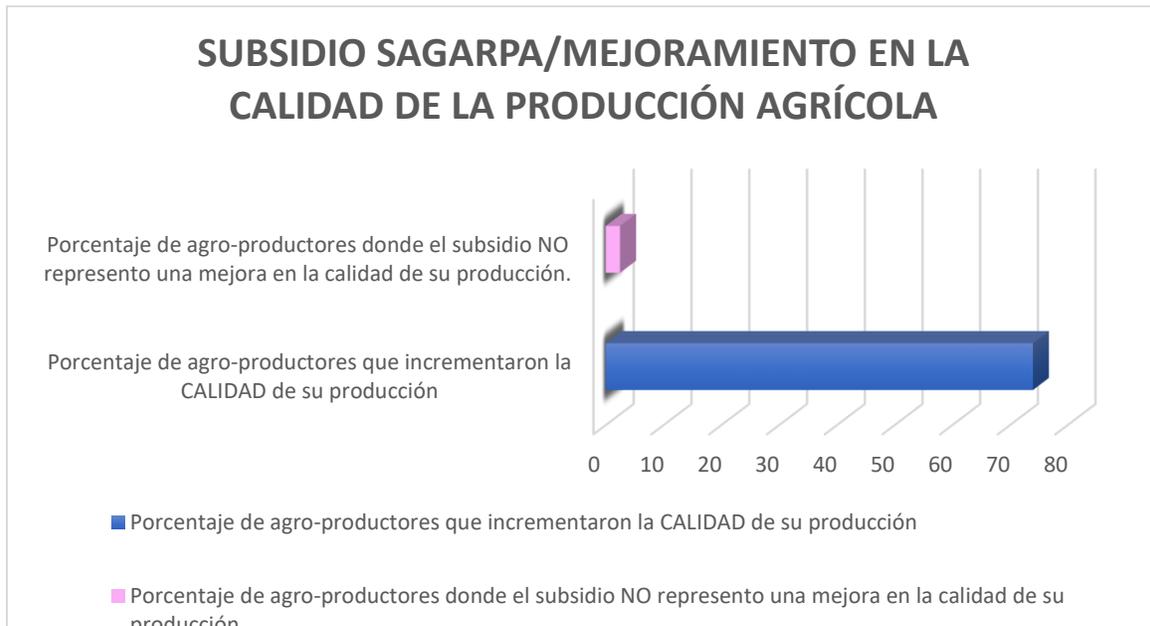
La gráfica muestra que un 65% de los agricultores encuestados lograron aumentar sus ingresos con el estímulo subsidiario que recibieron; por otro lado, un 35% de los agricultores recibieron un subsidio insuficiente para mejorar el porcentaje de ingresos en sus ganancias.

Si se cruzan la variable de producción y la variable de ingresos que se estudiaron en esta investigación, el resultado es que un 16% de estos pequeños y medianos productores lograron mejorar el nivel de producción que generan, pero no captaron mayores ingresos a los que ya percibían antes del subsidio que recibieron. Por otro lado, se encuentra un 19% de esta población que aun con el beneficio del subsidio no logró incrementar su producción y sumado a esto tampoco consiguieron incrementar sus ingresos.

Sin embargo, un 65% del total de la muestra de agricultores representan a más de la mitad de la población de este sector quienes al recibir algún tipo de apoyo de SAGARPA, lograron mejorar su producción y obtener mayores ingresos económicos.

Sin olvidar que la calidad es la primera característica para incluirse y competir en los diferentes mercados; en esta investigación fue tomada como variable de estudio para dar a conocer si los subsidios de SAGARPA, además de ser eficientes o no en el aumento de producción y el nivel de ingresos de los agricultores, tienden o no a impactar en la calidad de los productos que generan los agricultores coatepequenses.

**Gráfico 21. Subsidios SAGARPA**



**Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos por medio de la muestra de agricultores que fueron encuestados para el caso de estudio.**

La gráfica anterior ilustra que el 74% de la muestra de agricultores logró mejorar la calidad de sus productos gracias a los subsidios que recibió en el lapso de 2016 a 2018. Mientras que solo un 26% no mejoró la calidad de sus siembras y cultivos.

Si se cruzan las variables de mejoramiento de la calidad con el incremento del ingreso, se puede notar que los subsidios de SAGARPA tienen un mayor impacto positivo en la mejora de la calidad de la producción, que en el aumento de los ingresos económicos que perciben los agricultores y campesinos. Así mismo se puede concluir que en el caso Coatepec Harinas el hecho de mejorar la calidad de los productos no necesariamente significa que se elevará la cantidad de liquidez económica que obtenga el agro-productor.

En lo concerniente a si se cruzan las variables de producción y de calidad, se llega a la conclusión de que un 7% de los agricultores mejoró su nivel de producción,

pero no su calidad; así mismo, un 7% mejoró su calidad pero no su producción, y un 19% no mejoró ni su producción ni su calidad.

El resultado del análisis de las tres variables anteriores: producción, nivel de ingresos y calidad, considerando a los subsidios de SAGARPA otorgados a pequeños y medianos productores, son más eficientes elevando la calidad de los productos que cultivan los agricultores, que el nivel de ingresos que perciben; así mismo, son más eficientes elevando la producción que elevando la calidad de los productos de la agricultura. Aquí es importante plantear la siguiente cuestión: ¿Cuál es el impacto que tienen los subsidios de SAGARPA en la capacidad de competencia de los pequeños y medianos productores frente a los grandes productores del sector agrícola?

**Gráfico 22. Capacidad adaptativa**



**Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos por medio de la muestra de agricultores que fueron encuestados para el caso de estudio.**



El gráfico anterior evidencia que solo el 28% de la muestra de pequeños y medianos productores consideran haber mejorado su capacidad adaptativa de competencia, frente a los grandes productores; un considerable 72% de los pequeños y medianos productores considera que los subsidios que recibió mediante SAGARPA, no son suficientes para poder competir con la cantidad y calidad de los productos que generan los grandes agricultores.

Si se cruzan las variables de producción y competitividad, el resultado que se obtiene es que solo 9% de los pequeños y medianos productores logran incrementar su producción y, con ello, su capacidad de competir frente al sector de grandes productores.

No obstante, un 74% de la población de pequeños y medianos productores mejoró la calidad de sus productos mediante los subsidios de SAGARPA, pero un 72% de ellos no consiguió hacer frente a la competencia.

Entonces nace la necesidad de analizar la siguiente variable, que responda a la cuestión: ¿Cuál es el impacto de los subsidios en la calidad de vida de los pequeños y medianos agro-productores del municipio de Coatepec Harinas?

**Gráfico 23. Impacto en la calidad de vida**



**Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos por medio de la muestra de agricultores que fueron encuestados para el caso de estudio.**



Más de la mitad de la población de los pequeños y medianos agricultores declaran haber mejorado su calidad de vida gracias a los subsidios que recibieron por medio de SAGARPA, para invertirlos en su actividad agrícola. Un 61% de ellos consideran haber mejorado su calidad de vida, mientras un 39% declaran que el subsidio que SAGARPA les otorgó no fue suficiente para alcanzar una mejor calidad de vida.

Si se cruzan las variables de aumento del ingreso, con la calidad de vida, se puede notar que los porcentajes de los agricultores que elevaron su nivel de ingresos mediante el subsidio y los agricultores que mejoraron su calidad de vida, son relativamente los mismos; al tener un porcentaje de 65% de la población muestra que elevó su ingreso y un 61% de esta misma población que fue quien considera mejorar su calidad de vida, se puede concluir que existe un 4% que logró aumentar sus ingresos pero no su calidad. Evidentemente aunque el ingreso es una de las principales variables que definen la calidad de vida, no es la única a tomar en cuenta.

El propósito de los subsidios en la actividad agrícola es imprescindible, pues la mayor parte de la población de los agricultores pertenece a la categoría de pequeños y medianos, no solo en el municipio de Coatepec Harinas sino a lo largo y ancho del país. El buen enfoque, beneficio e índice de aprovechamiento de estos subsidios es lo que consolidarán un desarrollo económico en este sector de productores, así como la garantía de la seguridad alimentaria, el bienestar de las familias rurales y, de manera global, la soberanía alimentaria en el país.

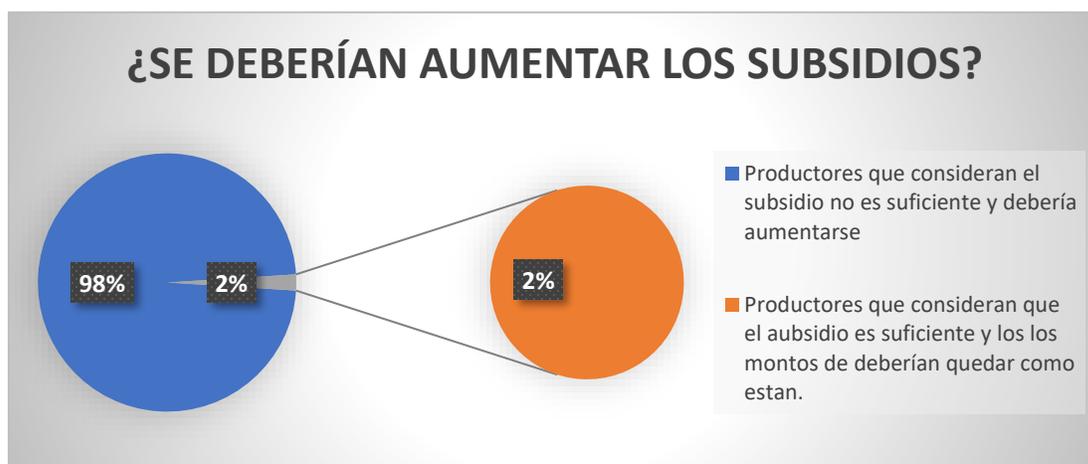
La gráfica anterior demuestra que por lo menos en el municipio de Coatepec Harinas, efectivamente más de la mitad de la población de pequeños y medianos productores elevaron su calidad de vida al ser acreedores de subsidios que la SAGARPA otorga; un 61% de ellos logró aumentar la cantidad y calidad de su producción y aspiró a una mejora en las condiciones de su calidad de vida.

Que las políticas del gobierno en el sector agrícola dirijan a los subsidios a tener un enfoque de impacto en la productividad e inclusión de los agricultores más vulnerables en los mercados; que el subsidio sirva de estimulante a pequeños y medianos productores para incursionar en el aumento de sus utilidades, en bien de la calidad de sus familias.

La administración, gestión y aplicación de los subsidios de SAGARPA en el municipio de Coatepec Harinas han demostrado que el periodo 2016-2018 consolidó y mejoró la producción del 81% de pequeños y medianos productores, más de la mitad de éstos mejoraron su producción y calidad, así mismo más de la mitad de la población de este sector mejoró el nivel de sus ingresos, lo que repercutió positivamente en que un 61% de pequeños y medianos productores beneficiaran su calidad de vida. Aun con los muchos aspectos que faltan por mejorar, y con las deficiencias que aún se tienen en la aplicación de subsidios al campo, en este periodo el índice de efectividad en la aplicación de subsidios es positivo.

En el siguiente gráfico se estima la opinión de la población de agricultores, respecto a la conveniencia en mantener o elevar los montos que comprenden los subsidios otorgados por medio de la SAGARPA.

**Gráfico 24. ¿Aumento de subsidios?**



**Fuente:** Elaboración propia con datos obtenidos por medio de la muestra de agricultores que fueron encuestados para el caso de estudio.



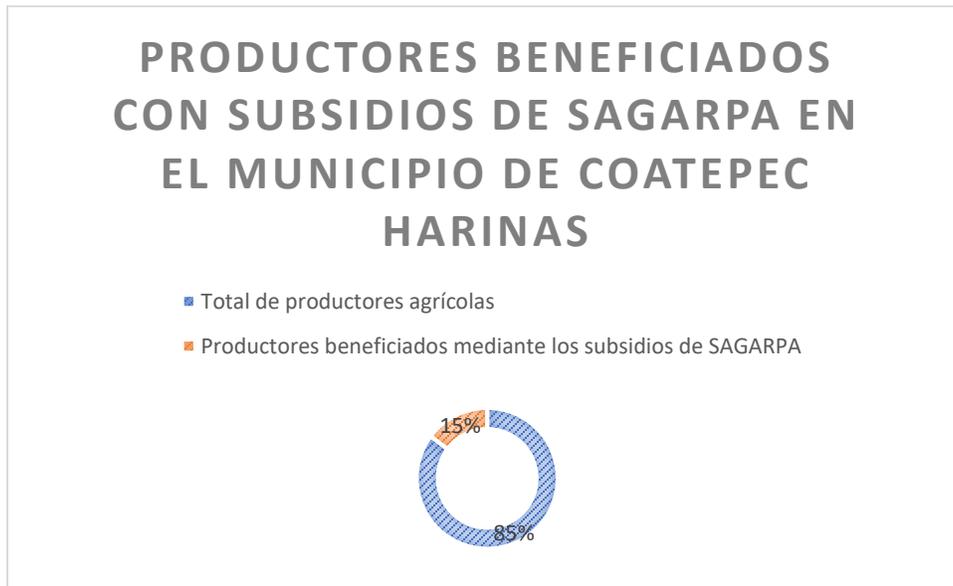
Es evidente que los agricultores no son quienes deciden las políticas de apoyo a los subsidios al campo, pero es oportuno tener en cuenta su opinión, pues son los pequeños y medianos productores agrícolas quienes producen más de la mitad de los alimentos que se consumen, sostienen la economía de las familias rurales y representan el mayor sector de la actividad económica agrícola, en el municipio de Coatepec Harinas.

Evidentemente aunque ellos no sean los expertos en políticas públicas, desarrollo sustentable, estudios de mercado y variables económicas, sí son ellos los expertos en saber las necesidades del campo, las deficiencias que se pueden generar en las tierras de cultivo, las nuevas plagas que aparecen con el paso del tiempo y la gama de cualidades con las que deben contar si quieren competir en un mercado cada día más globalizado.

Actualmente, el monto de los subsidios que otorga SAGARPA ha permanecido durante muchos años, pero las necesidades aumentan y los costos de producción también. Lograr el bienestar de los habitantes de las zonas rurales, obtener la cantidad y calidad de alimentos suficiente para la población y lograr la relación entre lo global y local, dentro de un proceso endógeno de desarrollo, es una tarea en la que genuinamente debe estar involucrado el proceso de asignación de los subsidios al campo. En el municipio de Coatepec Harinas el índice de aprovechamiento de los subsidios ha demostrado que aumentar los subsidios al campo, no significa despilfarrar el dinero público sino contribuir a la consolidación de la actividad económica que da vida al municipio de Coatepec Harinas y contribuye a la soberanía alimentaria de México, de manera global.

No obstante, a pesar de que el índice de aprovechamiento de los subsidios ha resultado con niveles positivos de aprovechamiento, ahora es importante conocer el porcentaje total de pequeños y medianos productores que son beneficiados con los subsidios que SAGARPA maneja, frente al total de productores en el municipio.

**Gráfico 25. Subsidios para productores**



**Fuente:** Elaboración propia con datos obtenidos por medio de la muestra de agricultores que fueron encuestados para el caso de estudio.

Solo 15% de población total de agricultores es beneficiado con subsidios, mientras que el 85% de los agro-productores en el municipio de Coatepec Harinas no reciben ningún tipo de subsidio por medio de la SAGARPA. Es evidente concluir que la cobertura que estos subsidios tienen es bastante baja, pues menos de una cuarta parte de los agricultores no reciben ningún tipo de apoyo subsidiario que estimule su producción y mejore la actividad económica que desarrollan.

Esta visión política que presenta la asignación de subsidios al campo, mediante la SAGARPA, presta prioritariamente su atención a la dimensión territorial, pues en la búsqueda de asignar los subsidios solo a aquellos agricultores y campesinos que sean capaces de comprobar la posesión legal de su tierra, de la manera que sea (ya sea que legalmente la posee o legalmente la rente), busca generar una dinámica que sea la clave para mejorar el sector económico y social de las regiones. Sin embargo, por lo menos en el municipio de Coatepec Harinas, esta secretaría, en el intento por evitar la corrupción, está dejando fuera de los



beneficios de subsidios, a más de  $\frac{3}{4}$  partes de la población de agricultores coatepequenses.

El resultado del estudio realizado mediante la muestra que se tomó de pequeños y medianos agricultores, revela que el impacto que tienen los subsidios de SAGARPA en este sector de productores, así como el índice de aprovechamiento de ellos, es positivo. Pero a pesar de ello solo un 15% cuentan con estos apoyos para mejorar su actividad agrícola y, con ello, la actividad económica del municipio y la calidad de vida de sus respectivas familias.

El 85% de los agricultores quedan fuera del aprovechamiento de estos subsidios, por lo que es notorio que la SAGARPA debe mejorar los medios que utiliza para dar a conocer el beneficio de estos subsidios, a la comunidad. Debe informar sobre los trámites oportunos a realizar para poder ser beneficiados y evaluar la conveniencia de los requisitos emitidos en las reglas de operación publicadas mediante la página oficial de esta Secretaría de Estado, con el fin de mejorar la cobertura y evitar la conglomeración extrema de subsidios en manos de pocos agricultores, que con el constante beneficios puedan convertirse en monopolios que causen el riesgo de absorber a los pequeños agricultores que aun estén en un proceso de vulnerabilidad. El desarrollo agro-económico de los municipios y regiones, no debería de ser motivo de despilfarro de los recursos públicos, ni mucho menos el fomento de monopolios agrícolas entre los grandes productores de este sector, que den pauta a absorber a pequeños y medianos agricultores, que están en busca de una mejor calidad de vida.

En cuanto a la asignación de subsidios este sistema debe estar basado siempre en el desarrollo sustentable y eco-amigable, así como la equidad que encamine los esfuerzos a la prosperidad del campo y su agricultura, la conservación de las áreas naturales y el desarrollo social de los habitantes de las zonas rurales.

Es necesario que la SAGARPA haga de su sistema de programas subsidiarios un promotor eficiente que gestiona y diseña las actividades necesarias para estimular



el potencial del desarrollo local y regional, con una cobertura más amplia, eficaz, solidaria y transparente.

Incluir y evaluar la dirección y difusión de los programas subsidiarios de dicha secretaría permitirá que la aportación e intervención del Estado en el sector agrario mediante los subsidios que aporta SAGARPA, siga consolidando acciones que generen las condiciones de una creciente actividad económico-agrícola que busca rescatar los campos mexicanos, convertir la agricultura en una actividad sustentable, disminuir el abandono de las zonas rurales, involucrar a los jóvenes en el cultivo y labranza de la tierra como forma de emprendimiento y acercar la tecnología, innovación e investigación científica al sector agrícola, para convertir a este sector como la base de la economía mexicana y la clave para la seguridad y soberanía alimentaria de nuestro país.



## CONCLUSIONES

En Coatepec Harinas se atienden con subsidios, por medio de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), a pequeños y medianos productores del sector agrícola, con el fin de lograr un impacto e índice de aprovechamiento positivo en la productividad y calidad de vida de los campesinos. No obstante, el porcentaje de agricultores beneficiados es mínimo.

La anterior afirmación, que resulta de esta investigación, comprueba la hipótesis planteada en el proyecto de este trabajo, la cual indica que los pequeños y medianos productores del municipio de Coatepec Harinas presentan un mínimo porcentaje de aprovechamiento de los subsidios emitidos por SAGARPA, mediante los programas de operación de dicha secretaría. Lo anterior se da debido a la ineficiencia de las condiciones, formas y requisitos necesarios para asignar los subsidios.

Al cumplirse el objetivo general de esta investigación, que correspondió a analizar el índice de efectividad y porcentaje de aprovechamiento de los programas que emite SAGARPA a los pequeños y medianos productores agrícolas del municipio de Coatepec Harinas; así como al alcanzar el cumplimiento de los objetivos específicos que representaron estudiar la estructura política subsidiaria aplicada por SAGARPA a la agricultura, ilustrar el contexto en el que se aplican los programas subsidiarios, analizar la distribución de los subsidios emitidos por dicha dependencia a los productores agrícolas, explicar la manera en la que los subsidios benefician a los pequeños y medianos productores a través de la estructura programática empleada.

Y considerando las variables de producción, calidad de los productos, ingresos económicos, competencia y calidad de vida, se llegó a la conclusión general de



que el índice de efectividad de los subsidios es positivo. No obstante, el porcentaje de aprovechamiento por parte de pequeño y medianos productores es bajo.

Los subsidios otorgados por SAGARPA, a los pequeños y medianos agro-productores coatepequenses, han logrado mejorar su productividad, ingresos económicos y calidad de vida. Sin embargo, es realmente mínimo el porcentaje de productores que acceden a este tipo de subsidios, pues solo se beneficia el 15% del total de agro-productores coatepequenses.

El bajo porcentaje de aprovechamiento de los subsidios, que los agricultores presentan, la forma en la que se difunden los programas operativos de SAGARPA y los complejos requisitos necesarios para ser acreedores de estos apoyos, son la base que sirvió para deducir las siguientes conclusiones:

El análisis conjunto de la información que se estudió en este trabajo lleva al desenlace de varias premisas que se relacionan entre si comenzando por una que la misma historia de la agricultura en el desarrollo de las economías ha dado pauta a concluir no solo en este trabajo, sino por las mismas instituciones como la Feed Agriculture Organization por sus siglas en inglés FAO ha externado en artículos como *“El Sector Agrícola y el Crecimiento Económico”*.

Con ello se refiere el hecho de que las doctrinas económicas se han enfocado en su mayoría en el desarrollo industrial como mejor alternativa de crecimiento económico socavando las posibilidades de mirar al sector agrícola como opción de promotor del ingreso y desarrollo económico por si solo; visión que han compartido de décadas de antaño las administraciones federales en México y lo que llevo a un descuido y olvido del campo y sus actividades agrícolas como bien se reflejó desde la década de los 40 en nuestro país.

De ahí los retos trascendentales que ha tenido que afrontar el sector agrícola y que de alguna u otra forma se trataron de enmendar en la Administración Federal del periodo 2012-2018. Pues se realizó una reestructuración programática donde la crucial trascendencia de la función de la SAGARPA es fundamental en el



desarrollo de las regiones agrícolas de México y con su implementación programática ha apoyado en la consolidación de un superávit en el sector agrícola, que encauza al sector primario hacia un amplio abanico de oportunidades para crecer, y garantiza un desarrollo sostenido que pretende proveer la seguridad y soberanía alimentaria de todos los mexicanos.

El superávit que alcanzaron las divisas agroalimentarias (en 2017) es producto del esfuerzo que dicha secretaria ha realizado por impulsar la actividad agrícola de este país y a través del análisis que se ha estudiado en este trabajo se puede llegar a la conclusión de que el superávit agroalimentario que se alcanzó no solo fue consecuencia del apoyo económico mediante subsidios que se hayan otorgado a los grandes productores en sus procesos de producción, cosecha y exportación.

Sino que efectivamente, representó la suma de la efectividad del apoyo en subsidios que a los pequeños y medianos productores del sector rural fue otorgado; lo que se canalizó en un aumento de la aportación de la agricultura al Producto Interno Bruto.

Con la reestructuración programática en la administración de Enrique Peña Nieto, el programa de apoyos a pequeños productores se convirtió en el programa con mayor número de componentes, lo que permitió que la nueva orientación en la asignación de subsidios beneficiara a este sector mayoritario en el agro en México. Lo que significa que con esta reestructuración también haya sido uno de los programas que mayor beneficia a los agricultores coatepequenses.

Hasta 2005 el índice de transferencias a la producción, mediante subsidios, representaba el porcentaje más bajo a nivel nacional; ya en 2018, en el municipio de Coatepec Harinas, se consolidó como el índice de transferencias de subsidios con mayor aprovechamiento.

Para 2018 los subsidios emitidos por los programas de SAGARPA lograron tener un impacto entre pequeños y medianos productores agrícolas, que ha contribuido



en el aumento de su producción y a mejorar el ingreso y la calidad de vida de las familias coatepequenses.

En el municipio de Coatepec Harinas el beneficio a pequeños y medianos agro-productores a través de subsidios, ha sido positivo e indispensable en la mejora de actividad económica. Sin embargo, el número de beneficiados que aprovechan este tipo de subsidios continúa siendo mínimo, dejando fuera de la cobertura que SAGARPA comprende mediante la capacidad de sus respectivos programas subsidiarios a la mayor parte de los agricultores.

Lo que se traduce en que debido a la trascendencia que SAGARPA funge en el agro mexicano de las comunidades rurales y debido al alto índice de población de agro-productores que aun hace falta por incentivar, esta secretaria de Estado tiene la obligación de redoblar esfuerzos, sumar acciones de colaboración entre los diferentes niveles de gobierno y revalorar y evaluar cada programa subsidiario emitido.

Pues del compromiso, profesionalismo y habilidad con la que esta dependencia desempeñe sus funciones depende la soberanía y seguridad alimentaria de nuestro País.

La suma de estos aspectos que refleja una pequeña muestra de estudio en uno de los 2,457 municipios de México, es suficiente para concluir que aun hace falta mucho por abonar en materia de estrategias subsidiarias al sector agrícola, que durante muchas décadas se ha gravado a la agricultura tanto con medidas implícitas como explícitas.

La estrategia implementada en el sexenio 2012-2018 demostró con la aportación que la agricultura hizo al PIB en 2017 donde era mayor que la aportación petrolera, que el crecimiento del agro debe ser la estrategia para la ampliación, incremento y desarrollo de una economía sana y abierta al mundo que se expande con facilidad de adaptación, que contribuye a disminuir la pobreza y mejorar la calidad de vida en las zonas rurales y que México como país en vías de desarrollo



puede abanderar a su sector agrícola como la fuente de riqueza que le permita consolidar su economía tanto nacional como ante el resto del mundo.

Desde el punto de vista socio-político el conjunto de medidas e instrumentos que aplique el Estado en materia agrícola debe tener la firme convicción de encaminar el desarrollo socioeconómico del campo con la finalidad de que contribuya a la economía nacional para lograr un desarrollo sostenible del país y equilibrado entre los sectores económicos.

Siendo la agricultura una de las actividades más importantes para México porque además de responder a las necesidades alimentarias de millones de personas, coadyuva a preservar los entornos naturales y estimula el progreso de las zonas rurales, se convierte en una oportunidad de crecimiento para México.

No obstante, el pleno desarrollo de la agricultura como actividad económica con un perfil destacado en la economía nacional, solo se logrará cuando la política destinada al campo sea reestructurada pues si bien en los últimos dos años, ha presentado resultados positivos y alentadores, aun falta mucho por mejorar.

Los programas subsidiarios de SAGARPA, han tenido ha bien llevar las riendas de la política agropecuaria en México, obtenido resultados de impacto en aquellos que son beneficiados con los apoyos que brinda. Sin embargo, el porcentaje de personas beneficiadas es mínimo en comparación con la población total de agricultores con los que cuenta México.

Sumado a estas condiciones cabe resaltar que los programas subsidiarios coordinados por SAGARPA quedan obsoletos ante la competencia de la agricultura internacional.

Solucionar la demanda alimenticia mundial y enfrentar la emergencia climatológica que atraviesa nuestro planeta requiere toda la ayuda posible que la tecnología moderna y la investigación puedan brindarle.

Los programas de SAGARPA y la política agroalimentaria de México necesita tener una nueva visión de implementación de nuevas tecnologías, de inversión en



innovación e investigación en ámbito agrícola, de la optimización de recursos que el Estado emplea en el sector y de la efectividad, agilidad y rapidez con la que el Estado pueda gestionar la adaptabilidad de la actividad agrícola en la competencia de un mundo globalizado.



## REFERENCIAS

Aguirre, H. (2003). "El campo mexicano, ¿un sector marginal?", en *El Financiero*, 18 de febrero de 2003.

Ayala, J. (1992). *Límites del Mercado. Límites del Estado. Ensayo sobre Economía Política del Estado*. México: Instituto Nacional de Administración Pública. Recuperado de:

<http://www.inap.mx/portal/images/RAP/50%20limites%20del%20mercado.%20limites%20del%20estado.%20ensayo%20sobre%20ec.pdf>

Ayuntamiento Constitucional de Coatepec Harinas (2016). Bando Municipal, en Gaceta Municipal núm.13.

Castillo, I. (2017) Sectores Económicos de México: Características Principales. *Lifeder.com*. Recuperado de: <https://www.lifeder.com/sectores-economicos-mexico/>

Cera, E. (2013) Temas Fundamentales de las Ciencias Sociales en México. La propiedad en México. Recuperado de:

<https://ectecla1107.blogspot.com/2013/04/la-propiedad-en-mexico.html>

Ceja, V. (1990). *Crónicas de mi Pueblo: Coatepec Harinas*. México: Instituto Mexiquense de Cultura.

Chávez, L. (2012). La política agrícola en México 2000-2006. *Revistas Banco de México*. Recuperado de

<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/121/4/RCE4.pdf>

Coatepec Harinas (2017). Recuperado de:

<https://estadodemexico.com.mx/coatepec-harinas/>



CONAC (2010). Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto. Diario Oficial de la Federación, 27 de diciembre de 2010. Consejo Nacional de Armonización Contable. Recuperado de:

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5172595&fecha=27/12/2010](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5172595&fecha=27/12/2010)

CONCEPTODEFINICION.DE (2016). Definición de Propiedad Privada. Recuperado de: <https://conceptodefinicion.de/propiedad-privada/>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, México.

Cuevas, V. (2001). Subsidio *¿Freno o estímulo?*, México: Revista Mexicana de Derecho

De la Hidalga, L. (1994). *Teoría general de Estado*. México: Porrúa

Eco-finanzas (2018). SUBSIDIOS. Recuperado de:

<https://www.eco-finanzas.com/diccionario/S/SUBSIDIOS.htm>

Economía Política (2018). Políticas Agropecuarias desde el Sexenio de Lázaro Cárdenas. Recuperado de:

<https://sites.google.com/site/economiapoliticaeduardoc/contact-us>

Economía Política (2013). Política Agropecuaria en México. Recuperado de:

<https://sites.google.com/site/economiapoliticaeduardoc/faqs>

Engels, F. (2010). *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. Diario Público.

FAO (1995). Programa del Censo Agropecuario Mundial. III. DEFINICIONES Y CONCEPTOS. 3.1 Las Definiciones Básicas. p. 33. Recuperado de:

<http://www.fao.org/docrep/004/x2919s/x2919s05.htm>

FAO. (2014). FAO: urge reorientar los subsidios al campo. Recuperado de:

<http://archivo.eluniversal.com.mx/primera-plana/2014/impreso/-8220apoyos-del-gobierno-en-60-de-agricultores-8221-46513.html>



FAO-FAOSTAT (2010). *Ventaja Competitiva Revelada Aditiva del Sector Agropecuario de México en el Ámbito Mundial, 1961-2006. y aplicación de metodología de Hoen y OOSTERHAVEN (2006).*

FIDA (2107). Recuperado de:

<https://www.ifad.org/web/operations/country/id/mexico>

García et al, (1988). *Deterioro ambiental y pobreza en la abundancia productiva.* Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN. México: The International Federation of Institutes for Advanced Study.

González, A. (2008). *Ineficiencia de las Transferencias del Estado a la Agricultura Mexicana*, México

González, A. Sánchez, Y. Ineficiencia de las transferencias del Estado a la agricultura mexicana. REV. MEX. DE EC. AGRIC. Y DE LOS REC. NAT. Recuperado de: <file:///C:/Users/tatia/Downloads/remecaren1827.pdf>

González–Estrada, A. (2002). *Dinámica de los cultivos básicos en la liberalización comercial de México: Modelo dinámico multisectorial de equilibrio general.* México: Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias, Campo Experimental Valle de México. Chapingo, Estado de México.

INEGI (1994). *El ABC de las finanzas públicas.* México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Recuperado de:

[http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/1329/702825146436/7028251464361.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/1329/702825146436/7028251464361.pdf)

Jardón, E. (2013). La economía creció 1.9% anual con Calderón. EL FINANCIERO. Recuperado de:

<http://www.elfinanciero.com.mx/economia/la-economia-crecio-anual-con-calderon>



Ley Agraria. (1992). Capítulo I de los ejidos. Art. 9. Recuperado de:  
<http://pa.gob.mx/publica/pa07fb.htm>

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Recuperado de:  
<file:///C:/Users/tatia/Downloads/leyorganica.pdf>

Lugo *et al*, (1990). *Modernización del Sector Agropecuario Mexicano*, México: IPE.

Madrazo, J. (2018). Propiedad Privada. Enciclopedia Jurídica Online. México: Lawi. Recuperado de: <https://mexico.leyderecho.org/propiedad-privada/#Propiedad Privada en Meacutexico>

Martínez, E. (1996). "México: cambios en la estructura agraria y en la participación social y política de los campesinos", en: Zamosc, León, E. Martínez y M. Chiriboga (coords.) *Estructuras agrarias y movimientos campesinos en América Latina (1950-1990)*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de España.

Mena, S. (2018). Ernesto Zedillo Ponce de León y el Programa de Alianza para el Campo. Agrónomos UDG. Recuperado de:  
<http://agronomosudg.com/2018/03/27/ernesto-zedillo-ponce-leon-programa-alianza-campo/>

[Montesquieu Complete Works, vol. 1 \(The Spirit of Laws\) - Online Library of Liberty». oll.libertyfund.org](http://oll.libertyfund.org). Consultado el 10 de febrero de 2018

Merino, M. (2017). *Centro de investigación y Docencia Económicas. Los Programas de Subsidio al Campo: Las Razones y las Sinrazones de una Política Mal Diseñada*.

Morales, F. (2007). *El impacto de la biotecnología en la formación de redes institucionales en el sector hortifrutícola en Sinaloa*. Tesis de Doctorado. México: Universidad de Barcelona.

Moreno, R. (1980). *La Administración Pública Federal en México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.



- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (1997). Examen de las políticas agrícolas de México: Políticas nacionales y comercio agrícola Secretariado de la OCDE. México.
- Pérez, J., & Gardey, A. (2014). Definición de propiedad privada. Definición.de. Recuperado de: <https://definicion.de/propiedad-privada/>
- Pérez, J., & Merino, M. (2016). Definición de sector primario. Definición.de. Recuperado de: <https://definicion.de/sector-primario/>
- Pérez, J., & Merino, M. (2016). Definición de agricultura. Definición.de. Recuperado de: <https://definicion.de/agricultura/>
- Procuraduría Agraria (2018). Constitución de nuevos ejidos. Recuperado de: <http://pa.gob.mx/publica/pa07fb.htm>
- Red Cultural del Banco de la República en Colombia (2017). Recuperado de: [http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=Sectores\\_econ%C3%B3micos](http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php?title=Sectores_econ%C3%B3micos) )
- Robles, H. (2013). Ejercicio del presupuesto ejercido de SAGARAPA por programa y entidad federativa. Recuperado de: <http://subsidiosalcampo.org.mx/>
- SAGARAPA. (2018). Recuperado de: <https://www.gob.mx/sagarpa>
- SAGARPA. (2008). Recuperado de: <https://www.gob.mx/sagarpa#343>
- SAGARPA. (2018). Recuperado de: <https://www.gob.mx/sagarpa/acciones-y-programas/programas-sagarpa-2018-152846>
- Sánchez, J. (2014). “La Política Agrícola en México, Impactos y Retos”, en *Revista Mexicana de Agronegocios*, 35, 1-12.
- SARH (1990) tomado de Héctor Lugo *et al*, *Modernización del Sector Agropecuario Mexicano*, México: IPE



SHCP (2009). Presupuesto basado en Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de:

[http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/documentos/entidades\\_federativas/pbr\\_sed\\_estados.pdf](http://www.apartados.hacienda.gob.mx/sed/documentos/entidades_federativas/pbr_sed_estados.pdf)

SHCP. (2010). Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto, Diario Oficial de la Federación, 27 de diciembre de 2010, México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de:

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5172595&fecha=27/12/2010](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5172595&fecha=27/12/2010)

SHCP. (2018). ¿Cómo Entender El Presupuesto? México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de:

[http://www.mexicox.gob.mx/courses/course-v1:SHCP+CEEP18032X+2018\\_03/courseware/3cf1bb53d71b4b02a2f51af4ea6bdbf5/50672233499d4a838628c38cf4e37472/?activate\\_block\\_id=block-v1%3ASHCP%2BCEEP18032X%2B2018\\_03%2Btype%40sequential%2Bblock%4050672233499d4a838628c38cf4e37472](http://www.mexicox.gob.mx/courses/course-v1:SHCP+CEEP18032X+2018_03/courseware/3cf1bb53d71b4b02a2f51af4ea6bdbf5/50672233499d4a838628c38cf4e37472/?activate_block_id=block-v1%3ASHCP%2BCEEP18032X%2B2018_03%2Btype%40sequential%2Bblock%4050672233499d4a838628c38cf4e37472)

SHCP. (2018). ¿Cómo Entender El Presupuesto? México: Instituto Hacendario del Estado de México. Recuperado de:

[http://www.mexicox.gob.mx/courses/course-v1:SHCP+CEEP18032X+2018\\_03/courseware/3cf1bb53d71b4b02a2f51af4ea6bdbf5/50672233499d4a838628c38cf4e37472/?activate\\_block\\_id=block-v1%3ASHCP%2BCEEP18032X%2B2018\\_03%2Btype%40sequential%2Bblock%4050672233499d4a838628c38cf4e37472](http://www.mexicox.gob.mx/courses/course-v1:SHCP+CEEP18032X+2018_03/courseware/3cf1bb53d71b4b02a2f51af4ea6bdbf5/50672233499d4a838628c38cf4e37472/?activate_block_id=block-v1%3ASHCP%2BCEEP18032X%2B2018_03%2Btype%40sequential%2Bblock%4050672233499d4a838628c38cf4e37472)

Subsidios al campo en México (2018). Recuperado de:

<http://subsidiocalcampo.org.mx/acerca-de/estudios/editorial-subsidios-al-campo/>



Subsidios al campo en México (2018). Recuperado de:

<http://subsidiosalcampo.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/efectosDelPresupuestoSectorRurall.pdf>

Subsidios al campo en México (2013). Recuperado de:

<http://subsidiosalcampo.org.mx/analiza/padrones/fira/>

Subsidios al campo en México (2018). Recuperado de:

<http://subsidiosalcampo.org.mx/analiza/presupuesto-especial-concurrente/pec-municipal/>

Torres, G. y M. Morales (2011). “Los grandes retos y perspectivas para el agro y el sector rural en México en el siglo XXI”, en Revista *Estudios Agrarios*, núm. 49. México: Procuraduría Agraria.

UNAM y SHCP (2016). Imprimible 1 del Diplomado Presupuesto basado en Resultados. México: Universidad Nacional Autónoma de México y Secretaría de Hacienda y Crédito Público

UNAM y SHCP (2016a). Imprimible 1 del Diplomado Presupuesto basado en Resultados. México: Universidad Nacional Autónoma de México y Secretaría de Hacienda y Crédito Público

UNAM y SHCP (2016a). Imprimible 1 del Diplomado Presupuesto basado en Resultados. México: Universidad Nacional Autónoma de México y Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

UNAM y SHCP (2016a). Imprimible 1 del Diplomado Presupuesto basado en Resultados. México: Universidad Nacional Autónoma de México y Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

UNAM y SHCP (2016a). Imprimible 1 del Diplomado Presupuesto basado en Resultados. México: Universidad Nacional Autónoma de México y Secretaría de Hacienda y Crédito Público.



Ventura, S. (2015). Política Agropecuaria en México. Gestipolis. Recuperado de:

<https://www.gestipolis.com/politica-agropecuaria-en-mexico/>

Zippelius, R. (2017). Teoría General del Estado. México: Porrúa

Zúñiga Y., S. y González–Estrada, A. (2003). *La política fiscal y el sector agropecuario de México*. Universidad Autónoma Chapingo. México: División de Ciencias Económico–Administrativas