

# ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS, PESQUERAS Y ALIMENTARIAS DE MÉXICO

Este estudio se realizó a petición de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), con la asistencia técnica del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). La autora es la señora Joanna Hewitt, consultora y ex titular del Departamento de Agricultura, Pesca y Silvicultura de Australia. La señora Hewitt contó con la ayuda de la señora Dalila Cervantes-Godoy, de la Dirección de Comercio y Agricultura de la OCDE.

**OCDE, París**  
**29 Agosto 2011**



## INDICE

ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS, PESQUERAS Y ALIMENTARIAS DE MÉXICO .....	1
RESUMEN EJECUTIVO .....	4
Antecedentes .....	4
Evolución de las políticas y las circunstancias del sector .....	4
Desafíos actuales en materia de Política .....	5
Obstáculos institucionales para una política eficaz.....	6
Estructura y operaciones de la SAGARPA.....	7
Cambios propuestos en la SAGARPA.....	8
Relaciones de la SAGARPA con otras ramas del gobierno.....	9
Antecedentes del informe .....	12
EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA Y LAS POLÍTICAS EN LOS SECTORES DE LA AGRICULTURA Y LA PESCA EN MÉXICO.....	15
Agricultura .....	15
Estructura y composición de la producción .....	15
Población rural .....	16
Desempeño del sector.....	17
Evolución de las políticas de apoyo para la agricultura mexicana .....	17
Modificar la combinación de políticas en México .....	21
Pesca .....	26
ARREGLOS INSTITUCIONALES ACTUALES PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA Y RURAL DE MÉXICO .....	29
Marco de la política, programas y objetivos .....	29
Proceso presupuestario de México.....	33
Estructura y operaciones de la SAGARPA.....	35
Medidas para el funcionamiento interno de la SAGARPA .....	43
Estructuras organizativas de los ministerios de Agricultura en algunos países pertinentes de la OCDE ..	46
¿Qué conclusiones podemos sacar de esta experiencia que puedan ser aplicables a la situación actual de México? .....	54
Relaciones de la SAGARPA con otras ramas del gobierno.....	56
Riego y ordenación de las aguas .....	57
Sustentabilidad ambiental .....	58
Desarrollo rural .....	58
Tenencia de la tierra.....	59
Crédito rural .....	60
Compromiso con las agrupaciones de productores y con el Congreso .....	61
Normas alimentarias .....	62
Experiencia con el marco normativo de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.....	63
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	69
Cambios propuestos en la SAGARPA.....	70

Relaciones de la SAGARPA con otras ramas del gobierno.....	71
ANEXO A. ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA, RURAL Y PESQUERA – MÉXICO.....	75
ANEXO B. PROGRAMA DE REUNIONES Y PRESENTACIONES 5-9 JULIO 2010.....	79
ANEXO C. PROGRAMA DE ACTIVIDADES CON LA OCDE .....	82
ACRÓNIMOS .....	84
BIBLIOGRAFÍA.....	86

## RESUMEN EJECUTIVO

### Antecedentes

1. Las autoridades mexicanas solicitaron a la OCDE realizar un estudio sobre la eficacia de sus medidas institucionales vinculadas con las políticas agrícola, pesquera y alimentaria, tanto dentro de la secretaría clave para el sector, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), como en lo que respecta a las relaciones que ésta mantiene con otras instituciones y organismos gubernamentales que desempeñan una función importante en el sector.

### Evolución de las políticas y las circunstancias del sector

2. El presente estudio es posterior a un periodo de transición y reforma normativa significativa en la agricultura mexicana iniciado a principios de la década de 1990. Éste dio lugar a una menor intervención del gobierno en los mercados internos, la liberalización del comercio de productos agrícolas con mayor exposición en los mercados internacionales y la creación de formas de apoyo menos distorsionantes del mercado para el sector, incluido el innovador programa de México, *PROCAMPO*, de pagos directos junto con formas más tradicionales de apoyo al mercado.

3. Nuevos ajustes en materia de política a partir de 2000 introdujeron una mayor atención a la sustentabilidad ambiental, al promover enlaces más eficaces entre la producción agrícola y los elementos de valor agregado de la cadena alimentaria, así como un intento para integrar mejor el conjunto de políticas y programas que los organismos de todo el gobierno mexicano aplican a los sectores agrícola y rural. La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) de 2001 creó una estructura institucional detallada dirigida a producir un marco normativo más homologado e introdujo mayor transparencia en las asignaciones presupuestarias para el sector, al igual que nuevos foros de diálogo y colaboración entre todos los actores pertinentes.

4. Las principales declaraciones de principios de los gobiernos mexicanos externadas durante los dos últimos decenios han destacado la prioridad que implica mejorar el bienestar de la población rural que aún representa alrededor de dos tercios de las personas en situación de extrema pobreza de México.<sup>1</sup> El porcentaje de la agricultura en el empleo en México, de 13.5%,<sup>2</sup> se mantiene arriba de la media regional y, a pesar de que en las dos últimas décadas el porcentaje de la agricultura en el ingreso familiar total se redujo, sigue siendo importante en lo que respecta a los ingresos de la población rural pobre.

5. Las circunstancias varían en gran medida entre las regiones con un desempeño sectorial mucho más fuerte en el norte y el noreste del país. Además de las variaciones regionales en la producción y el rendimiento productivo, el sector agrícola de México refleja una “dualidad” que es común en países en desarrollo avanzados con grandes cifras de operaciones de subsistencia en pequeña escala, así como un grupo de operadores comerciales establecidos a mayor escala. Según algunos, la estructura de la agricultura de México es en realidad un sistema de tres niveles, ya que también hay un grupo de agricultores de mediana escala que están en un proceso de transición, pasando del grupo de subsistencia a un nivel comercial más productivo.

---

<sup>1</sup> SAGARPA (2010), *Retos y oportunidades del sistema agroalimentario de México en los próximos 20 años*, México, D. F.

<sup>2</sup> World Bank (2011), *World Development Indicators Database, 2011*, Washington, DC.

6. La agricultura mexicana también ha sido configurada de manera considerable por su historia, en particular por la reforma agraria que se remonta a principios del siglo XX. Esto provocó que la concentración de la tierra en el país se encuentre entre las más bajas de América Latina y dio por resultado un sistema de tenencia de la tierra en el que la propiedad colectiva (los ejidos) es aún importante. Junto con los límites fijados a la escala agrícola por mandato constitucional, estas medidas han incorporado una estructura atomizada de pequeñas unidades de explotación en gran parte del sector. Las reformas efectuadas a mediados de la década de 1990 prometían un sistema de tenencia de la tierra más flexible, pero en la práctica todavía persisten restricciones relevantes.

7. El sector pesquero de México también muestra una marcada “dualidad”, pues tiene una proporción muy alta de pescadores artesanales a pequeña escala que operan desde embarcaciones pequeñas en aguas interiores, así como una flota comercial a gran escala de barcos camaroneros, atuneros cerqueros y palangreros atuneros. Como sucede con la producción agrícola de México, también hay un grupo en transición de pescadores comerciales a menor escala que trabajan tanto en el Pacífico como en el golfo de México. Las actividades pesqueras se concentran en la zona norte del Pacífico, el golfo de México y el mar Caribe. También se está estableciendo un segmento menor pero creciente de acuicultura en tierra y acuicultura marina, el cual ofrece un potencial importante de diversificación y generación de ingresos agrícolas. Las actividades pesqueras son importantes para el PIB y el empleo en algunas zonas, de manera particular en los estados de Sinaloa, Sonora y Veracruz, pero sólo representan 0.8% del PIB nacional y 1.3% del empleo total.

8. Desde principios de la década de 1990, el sector pesquero, de manera similar a la agricultura de producción, experimentó un periodo de reforma normativa trascendente, dirigida a liberalizar lo que había sido un marco institucional fuertemente controlado por el gobierno, dominado por la estructura cooperativa, y que recibía un apoyo considerable para la producción y las exportaciones. La baja rentabilidad, el hacinamiento y el trabajo excesivo eran endémicos, en especial, en el segmento artesanal. Una nueva Ley de Pesca de 1992 sustituyó los derechos de acceso exclusivo de las cooperativas con un sistema de permisos y concesiones, y estableció un régimen de normas (NOM) para definir y regular la actividad pesquera, incluida una amplia gama de partes interesadas en el desarrollo de cada NOM. Se asignó mayor prioridad a los asuntos ambientales y a la sustentabilidad de los límites de captura; asimismo, se prestó atención a la atracción de un mayor nivel de inversión privada en el sector pesquero de México.

### **Desafíos actuales en materia de Política**

9. En años recientes se han realizado algunos estudios analíticos externos detallados sobre la agricultura, la pesca y el desarrollo rural de México. Los más útiles para este informe fueron el estudio de la OCDE de 2006,<sup>3</sup> la Revisión del Gasto Público de 2009 del Banco Mundial,<sup>4</sup> y un estudio reciente de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) sobre los instrumentos normativos de México en el sector.<sup>5</sup> En los informes se señalan las medidas positivas que en materia de reforma ha tomado el gobierno mexicano en las dos últimas décadas, aunque destaca los problemas continuos dado que el crecimiento del PIB agrícola, en lugar de ser un motor importante de la economía nacional, está a la zaga de la economía en su conjunto. La investigación reciente también indica una

---

<sup>3</sup> OECD (2006), *Agriculture and Fisheries Policies in Mexico: Recent Achievements, Continuing the Reform Agenda*, París.

<sup>4</sup> World Bank (2009), *Agriculture and Rural Development Public Expenditure Review: Mexico*, Washington, DC.

<sup>5</sup> FAO (2009), *Analysis of the Instruments of Agricultural, Rural and Fisheries Policy in Mexico*, Roma.

disparidad entre el rendimiento agrícola mexicano y el promedio de sus vecinos de la región en las dos últimas décadas.<sup>6</sup>

### **Obstáculos institucionales para una política eficaz**

10. Los estudios de la OCDE, el Banco Mundial y la FAO, sin excepción, señalan los problemas causados por la falta de claridad en las funciones institucionales entre los organismos gubernamentales que intervienen en la agricultura, la pesca y el desarrollo rural de México. Se cree que la duplicación de actividades y en algunos casos los acercamientos contradictorios a los problemas, en todos los programas gubernamentales, han debilitado el efecto del gasto público importante de México en el sector y han contribuido a su rendimiento relativamente bajo.

11. En este informe se examina el marco institucional formal de México para la agricultura, la pesca y el desarrollo rural. La evolución del marco normativo se ha caracterizado por el diferente énfasis puesto por los sucesivos gobiernos, cada uno de los cuales expuso sus objetivos para la economía nacional y el sector en un Plan Nacional de Desarrollo (PND) que abarca sus seis años de mandato.

12. El gobierno actual (2006-2012), al igual que otros, presta considerable atención al sector en su Plan Nacional de Desarrollo y en el plan sectorial que expone sus cinco objetivos principales para la agricultura y la pesca. Se ha continuado con el énfasis que el gobierno anterior de Fox puso en la idea de un marco normativo más integrado para la agricultura y el desarrollo rural mediante las instituciones creadas por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable de 2001 (LDRS), con su Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS).

13. La comisión es presidida por el secretario de la SAGARPA e incluye las nueve principales secretarías de Estado, así como varios organismos gubernamentales, según sea necesario. Se publica un presupuesto combinado para el sector, conocido como el Programa Especial Concurrente (PEC). El acuerdo también comprende una amplia red de órganos consultivos que contribuyen a las deliberaciones. Éstos incluyen varios comités sistema-producto pertenecientes al Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, que promueven el diálogo entre los representantes de los diversos niveles de gobierno en México, así como entre los agentes económicos a lo largo de las cadenas productivas. Los estados, las regiones y los municipios también están representados tanto en forma directa como mediante consejos que constituyen una gran diversidad de intereses.

14. En el nivel del gobierno, el PEC ha sido una innovación valiosa que reúne en un solo documento sobre el presupuesto los diversos elementos de los programas que influyen en el sector, por parte de la gama completa de secretarías y otros organismos. El PEC divide los gastos en nueve categorías funcionales de apoyo y establece un marco programático en el cual cada organismo registra los objetivos, los indicadores de desempeño y las actividades de sus elementos por programa.

15. Sin embargo, al fin y al cabo estas medidas no han funcionado como mecanismos auténticos de integración de la política y los programas del sector. Funcionan más como un foro de consulta y un mecanismo de presentación de informes para las contribuciones de distintos actores que como un genuino enfoque de colaboración para formular y ejecutar programas y políticas de desarrollo sustentable para el sector.

16. Un marco integrado desarrollado por completo tendría que ir más allá y permitir el desarrollo de una estrategia nacional conjunta con los organismos pertinentes al ponerse de acuerdo con respecto a

---

<sup>6</sup> Anderson, K. y A. Valdes (2007), *Distortions to Agricultural Incentives in Latin America, Working Paper 60 of World Bank*, Washington, DC.

prioridades y objetivos comunes, acciones determinadas en forma conjunta en las áreas principales y un mecanismo compartido para dar seguimiento al progreso y la evaluación de resultados. Ésta no sería una tarea fácil. Todos los gobiernos de los países miembros de la OCDE intentan resolver las dificultades del “gobierno conjunto” en áreas complejas de política pública donde los problemas no pueden ser abordados en forma total por un solo organismo que actúe bajo su propia autoridad.

17. Aunque no se subestima la dificultad de la tarea, en este informe se presentan algunas recomendaciones para abordar estos asuntos. El primer conjunto de recomendaciones se relaciona con la estructura y las operaciones de la SAGARPA. Un segundo grupo de propuestas se centra más en los cambios en las funciones y responsabilidades de la SAGARPA y en las secretarías que operan el PEC para mejorar la coordinación y la eficiencia. También se presentan recomendaciones para fortalecer el mandato y los métodos de trabajo de las instituciones creadas por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

### **Estructura y operaciones de la SAGARPA**

18. Tras examinar el amplio entorno operativo para el trabajo de la SAGARPA, en este informe se estudia con cierto detalle las operaciones y la estructura de la SAGARPA para comprobar si los cambios en el nivel organizacional pueden ayudar a mejorar el impacto de los gastos en el sector.

19. Algunos aspectos de la estructura de la SAGARPA se destacan por ser diferentes de lo que es la práctica común en la OCDE.

- De manera congruente con la práctica general mexicana, el secretario de la SAGARPA de hecho funge como el “presidente ejecutivo” del organismo, en lugar de que un solo funcionario de alto nivel —por lo común llamado subsecretario o director general en otros países miembros de la OCDE— actúe como el director administrativo de la secretaría. Más bien, el nivel superior del organismo incluye tres subsecretarios, coordinador de asesores, el administrador en jefe de la secretaría (Oficialía Mayor), siete coordinaciones generales y la sede de las delegaciones estatales. Eso da lugar a que haya un gran número de jefes de unidad que están bajo las órdenes directas del secretario.
- Tampoco queda claro si esta jerarquía vertical permite que los tres subsecretarios, de manera colectiva, tengan una perspectiva completa de las actividades de la línea central del organismo.
- Además, trece organismos descentralizados independientes con sus propias partidas presupuestarias también se encuentran bajo las órdenes directas del secretario. No parece haber una razón clara para la división de algunas funciones entre la estructura de la línea central en la SAGARPA y las unidades descentralizadas.
- No toda la política ni las responsabilidades programáticas están incluidas en la estructura de la línea central; algunas responsabilidades importantes de ese tipo corresponden a las unidades descentralizadas, Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (CONAPESCA) y Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO).
- Los mecanismos de coordinación de políticas no están bien desarrollados en las unidades del organismo, con el consiguiente riesgo de duplicación o de contradicción entre las actividades y las oportunidades limitadas de sinergia y aprendizaje en toda la institución.

- Los objetivos del organismo y sus programas se han expresado con claridad, pero se exponen en términos generales con considerable prudencia en las directrices operativas de las actividades de los proyectos (más de 50).
- La presentación de informes de desempeño se desarrolla de modo paulatino, como lo exige el proceso de presupuesto anual dirigido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), pero la SAGARPA ha limitado la capacidad de planificación y evaluación (tras algunas reducciones realizadas a principios de la década de 2000). Si bien se llevan a cabo algunas deliberaciones útiles e informales en materia de planificación, se requiere una revisión basada en datos fidedignos más sistemática de los problemas del sector y de los mejores instrumentos normativos disponibles para abordarlos.

### **Cambios propuestos en la SAGARPA**

20. Se proponen cambios en la estructura y los métodos de trabajo de la SAGARPA para concentrar más la atención en su función básica y mejorar la coordinación y la eficiencia de sus operaciones.

21. El fundamento para los cambios propuestos en la SAGARPA se expone en detalle en el informe íntegro, pero a continuación se resumen las recomendaciones más importantes.

- Debe adoptarse una estructura de presentación de informes más lógica y simplificada para la interacción entre las diferentes unidades de trabajo de la SAGARPA y el secretario.
- Deben hacerse ajustes a las responsabilidades de algunas unidades descentralizadas de la SAGARPA para garantizar que todas las responsabilidades más importantes en materia de política y programas correspondan a la corriente principal de la estructura de la SAGARPA, en tanto que las unidades descentralizadas tendrían responsabilidades especializadas expresadas con mayor claridad. En particular, ASERCA debe convertirse en un simple órgano para la ejecución del programa sin responsabilidades normativas más amplias. Los organismos descentralizados deben formular planes anuales para su trabajo e informar cada año sobre su desempeño en lo que se refiere a alcanzar las metas que les haya fijado el secretario.
- Todo el programa y la política principal deben informarse al secretario por medio de uno de los tres subsecretarios de la SAGARPA, para asegurar que el cuerpo directivo de la secretaría tenga una perspectiva nítida de las actividades de todo el organismo y pueda proporcionar una orientación más clara a cada una de las áreas de trabajo; una alternativa podría ser asignar la responsabilidad de la coordinación de todas las áreas en cuanto a política y programas a los tres subsecretarios, manteniendo las líneas jerárquicas directas actuales de las coordinaciones generales a la secretaría.
- Debe establecerse un consejo ejecutivo para mejorar la colaboración y los flujos de información en toda la Secretaría. Dicho consejo ampliaría la misión de orientación colectiva que actualmente desempeña el Grupo Interno de Dirección (GID) que opera en la SAGARPA para asesorar y apoyar al secretario. El consejo debe reunirse en forma mensual para fungir como un foro para el diálogo, el análisis y la toma de decisiones sobre asuntos que afecten a todo el organismo. También debe encabezar un esfuerzo revitalizado por parte de la SAGARPA en la planificación y la evaluación, al encargar y considerar análisis de los principales programas y políticas. El consejo podría ser presidido por el secretario o, en su ausencia, su coordinador de asesores o uno de los tres subsecretarios. Entre sus miembros también debe incluirse al oficial mayor, al director de las coordinaciones generales y al comisionado nacional de Acuicultura y Pesca. Los jefes de



las unidades descentralizadas podrían participar, según proceda, en función de la orden del día de cada reunión del consejo ejecutivo.

- La SAGARPA debe revisar sus necesidades respecto a las oficinas de representación en las entidades federativas con miras a reorganizar la proliferación pasada en la representación de partes independientes de la SAGARPA. Todas las dependencias de la SAGARPA, incluso las unidades descentralizadas, deben operar mediante una delegación de la mencionada secretaría en cada estado, salvo en circunstancias excepcionales. La reorganización de las oficinas estatales debe mejorar la coordinación; los ahorros generados podrían usarse para mejorar los conocimientos profesionales disponibles, tomando en cuenta el papel fundamental que desempeñan las delegaciones estatales en la ejecución de los programas.
- La CONAPESCA debe considerarse un caso especial en la estructura de la SAGARPA. Aunque funciona como un órgano descentralizado, el comisionado nacional de Acuicultura y Pesca debería ser un miembro regular del consejo ejecutivo propuesto y debería participar de cerca en las deliberaciones de la SAGARPA sobre temas de gran interés, incluidas las asignaciones presupuestarias que afectan las actividades de la CONAPESCA. Si bien trabaja de manera estrecha con otras áreas de la SAGARPA, por ejemplo, en los programas generales a los cuales tienen derecho los pescadores, la CONAPESCA debe mantener un grado importante de flexibilidad organizativa para dirigir los asuntos específicos de la industria pesquera, como el desarrollo y la aplicación de regímenes de pesca y negociaciones sobre pesca internacional. Para asegurar la congruencia y la coordinación eficaz entre las políticas generales de la SAGARPA y los asuntos de la industria pesquera, la responsabilidad general de la coordinación de nivel superior con la CONAPESCA debería asignarse a uno de los tres subsecretarios.
- La SAGARPA deberá continuar la ampliación de sus labores de divulgación para captar a grupos de productores, organizaciones sociales y expertos independientes. Deben estudiarse con cuidadosa atención sus puntos de vista en el desarrollo de programas y de política pública, en tanto que al mismo tiempo se garantiza que, en última instancia, el gobierno, tras consultar con el Congreso según sea necesario, tome las decisiones finales sobre la política de agricultura y desarrollo rural.

### **Relaciones de la SAGARPA con otras ramas del gobierno**

22. Si bien las recomendaciones anteriores se refieren a cuestiones localizadas en el seno de la SAGARPA, algunos problemas que afectan la política y la ejecución de los programas que requieren atención son externos al organismo. Los más importantes de éstos se analizan en el informe, junto con sugerencias para realizar cambios en las responsabilidades de las principales secretarías que operan el PEC. Esos cambios pondrían en claro las funciones y mejorarían la eficiencia de la política de desarrollo rural sustentable de México, al concentrar conocimientos en las ramas de gobierno pertinentes.

23. Además de poner en claro las funciones y las responsabilidades entre las principales secretarías que operan el PEC, el informe recomienda emprender algunos cambios en el funcionamiento de las instituciones creadas por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, de modo que puedan operar con un mayor espíritu de colaboración y de manera más decidida. Se prestaría más atención en el nivel del PEC para formular una verdadera estrategia nacional de desarrollo rural sustentable. Como parte de este proceso, debe hacerse un mayor esfuerzo para desarrollar una amplia planificación, en todo el Programa Especial Concurrente, de políticas y programas con objetivos detallados, indicadores de desempeño y un ciclo de revisiones exhaustivas de los programas.

24. Los cambios identificados requerirán el apoyo de las autoridades del gobierno central y, en algunos casos, la aplicación de una nueva legislación. En el informe completo se exponen los antecedentes de los cambios propuestos. A continuación se resumen las recomendaciones:

- a. El presidente de la CIDRS debería asumir un liderazgo más fuerte y la función de coordinación con respecto a los presupuestos y los procesos del PEC.
- b. El presidente debería convocar a una revisión urgente y completa de las funciones y responsabilidades de las políticas y programas que afectan al sector entre las diversas secretarías que operan el PEC, con miras a reducir al mínimo las duplicaciones y las incoherencias.
- c. Las duplicaciones parciales de los programas actuales entre las secretarías que operan el PEC deberían reorganizarse con funciones y recursos afines que se transfieran entre ellas de acuerdo con sus responsabilidades esenciales. El cometido de la SAGARPA debería centrarse con mayor nitidez en la productividad y en la capacidad agrícolas y pesqueras, en tanto la SEDESOL asumiría las responsabilidades correspondientes a las actividades de desarrollo social y la SEMARNAT se encargaría de los asuntos de sustentabilidad ambiental. Deben hacerse esfuerzos denodados para concentrar los programas en la secretaría con la capacidad de aplicación y los conocimientos más pertinentes.
- d. Las recomendaciones del reciente estudio de la FAO deben ser un punto de partida para considerar cambios en cuanto a las funciones y responsabilidades, aunque algunos cambios específicos también se expresan con claridad en los siguientes puntos.
- e. Este presidente de la CIDRS debería garantizar que todos los participantes en la Comisión Secretarial tengan la oportunidad de expresar sus opiniones sobre la propuesta de revisar las funciones y responsabilidades, pero, en última instancia, el presidente debe asumir la responsabilidad de recomendar cambios al gobierno.
- f. Este informe recomienda, en especial, que las inversiones para riego y ordenación de las aguas en lo que se refiere a los niveles de explotación agrícola y regional deben integrarse en un solo programa en el presupuesto de la SAGARPA, mientras la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) debe asumir la responsabilidad general del sistema nacional de ordenación de las aguas y de transmisión entre las cuencas y regiones. Debe haber una colaboración más estrecha entre la CONAGUA y la SAGARPA sobre sus responsabilidades respectivas.
- g. También se sugiere reconsiderar la propuesta de la SHCP de 2009 de dismantelar la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA). Sus actividades programáticas casi duplican por completo las de la SAGARPA y la SEDESOL, y deberían ser transferidas a dichas secretarías. El resto de las responsabilidades legales de reforma agraria de la SRA sería asumido por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT).
- h. El financiamiento público del crédito rural para atacar las disparidades en el acceso de las poblaciones rurales debe ser manejado, en la medida de lo posible, por instituciones expertas como FIRA y Financiera Rural, en lugar de secretarías más generales como la SAGARPA y la SEDESOL. Incluso una vez que se establezcan con mayor claridad las funciones y responsabilidades en torno a las principales obligaciones de cada secretaría, será necesario que cada una de ellas siga colaborando de manera ininterrumpida en los muchos asuntos que trasciendan sus respectivos mandatos.
- j. El gobierno debería crear un nuevo fondo especializado bajo la autoridad de la CIDRS para los programas o proyectos identificados por la Comisión Intersecretarial como de gran prioridad y en

los que participe más de una sola secretaría en el diseño, la ejecución y la evaluación de resultados. El acceso al financiamiento por medio del Fondo sería un valioso incentivo para el trabajo en colaboración en temas complejos que necesiten ser abordados por más de una institución. Estas actividades en colaboración también podrían fomentar un enfoque más colegiado para el proceso presupuestario del PEC y para el desarrollo progresivo de una estrategia de desarrollo agrícola rural sustentable más genuinamente nacional. Este informe incluye algunas sugerencias sobre temas fundamentales que podrían ser adecuadas para las iniciativas sobre programas de colaboración, de manera señalada entre la SAGARPA y la SEDESOL y la SEMARNAT.

- k. Con el tiempo, la CIDRS deberá formular una estrategia nacional integral de desarrollo rural sustentable que todos los órganos participantes en el PEC deben aplicar de conformidad con objetivos acordados, poblaciones beneficiarias e indicadores de desempeño. La estrategia debe incluir un programa escalonado de seguimiento y evaluación minuciosos que se llevaría a cabo, en forma conjunta, mediante la CIDRS con una fuerte participación de la SHCP; según proceda, se recurriría a conocimientos externos.
- l. Debe darse prioridad a la creación de bases de datos compartidas colectivamente de todos los programas que forman parte del presupuesto del PEC, incluso las listas de beneficiarios. Esto mejoraría la capacidad de orientación, seguimiento y evaluación de los programas en todo el sector. Permitir que las asignaciones presupuestarias del PEC se hagan en forma multianual, sujetas a la reconfirmación anual, aumentaría la eficiencia en el desarrollo y la ejecución de los programas; asimismo, podría facilitar evaluaciones minuciosas de los principales programas del PEC como parte de una estrategia sectorial más genuinamente nacional. Los programas de colaboración entre las secretarías —financiados de conformidad con el nuevo fondo propuesto— deben recibir asignaciones presupuestarias multianuales desde el momento de su creación, dada la necesidad especialmente apremiante de determinar en forma meticulosa, a lo largo del tiempo, el diseño, la ejecución y la evaluación programáticos de actividades que suelen ser multidisciplinarias por naturaleza, así como abordar los problemas complejos y a menudo profundamente arraigados del sector rural. Por consiguiente, también podrían estudiarse en forma individual las asignaciones presupuestarias multianuales para otros programas de gran prioridad administrados por las distintas secretarías que operan el PEC.
- o. Los problemas que parecen endémicos en las disposiciones reglamentarias para la regulación de alimentos en México deben abordarse con urgencia para eliminar la complejidad innecesaria o la contradicción con las normas internacionales. Debe considerarse la creación de un organismo único que regule los alimentos, y que se administre por separado de las disposiciones sobre las normas actuales en todos los sectores de la economía mexicana. Según la experiencia de la OCDE, varios modelos distintos podrían ser eficaces; tendrían su sede en la SAGARPA o en la Secretaría de Salud o estarían constituidos como un órgano independiente. Se plantean requisitos decisivos para instituir una orientación normativa amplia para ese organismo regulador, pero garantizando que esté dotado en forma adecuada con personal experto con capacitación científica y de otro tipo, y que cumpla con sus obligaciones con un alto grado de consultoría y transparencia. Independientemente de la ubicación final y del mandato para la operación que reglamente los alimentos, debería emprenderse, con carácter urgente, un examen integral de la regulación de alimentos existente para simplificar los requisitos cuando sea posible, y garantizar que cualquier discrepancia con las normas internacionales establecidas tenga una base sólida y transparente.<sup>25</sup> Las reformas normativas de México desde principios de la década de 1990 han producido resultados importantes, incluida la reducción de la pobreza extrema en las zonas rurales. Sus innovaciones en materia de política pública han sido audaces y han rendido fruto. Sin embargo, las

disparidades persistentes en el desempeño sectorial indican que ya es necesario fortalecer el marco normativo.

26. Un estímulo decidido para mejorar la participación de todos los recursos de los órganos de gobierno debe sentar las bases para identificar más a fondo una reforma de políticas y mejoras en la ejecución de los programas que podría conseguir un mayor efecto de los gastos corrientes. Una dirección más clara de las secretarías que operan el PEC en este sentido podría también estimular la renovación del diálogo con el Congreso, los productores y las organizaciones sociales sobre la forma en que México podría impulsar su crecimiento agrícola y rural en beneficio de la población rural y de la nación entera.

27. Las tareas propuestas en estas recomendaciones son exigentes y requerirán esfuerzos constantes a largo plazo. El acercamiento propuesto está a la vanguardia de la práctica de la OCDE. Los esfuerzos en esta dirección situarían bien a México para su siguiente etapa importante de reforma normativa y modernización administrativa.

### **Antecedentes del informe**

28. Este informe tiene como objetivo evaluar la eficacia de los arreglos institucionales de México para las políticas agrícolas, pesqueras y alimentarias, tomando en cuenta el marco normativo y programático, según ha evolucionado desde los importantes trabajos de reforma efectuados a principios de la década de 1990.

29. El sector sigue mereciendo atención prioritaria en México debido a su potencial para contribuir al desarrollo y al crecimiento generales, así como al bienestar de una parte importante de la población.

- Pese a que ha habido reducciones significativas en la pobreza rural, con las mediciones de México de la pobreza a más de la mitad en la década anterior a 2006, las zonas rurales representan aún las dos terceras partes de la población en pobreza extrema en México, como ocurría a principios de la década de 1990.
- La participación de la agricultura en el empleo en México, de 13.5%, sigue siendo alta.
- En consonancia con otros países en desarrollo avanzados, los ingresos agrícolas como porcentaje del ingreso familiar total han disminuido bruscamente, pero en México representan todavía una parte importante de los ingresos de la población pobre, que incluye tanto a los productores independientes como a los trabajadores agrícolas asalariados.
- A pesar de las enormes variaciones entre las distintas regiones del país y las fuertes diferencias entre los tipos de explotación agrícola, el crecimiento del PIB agrícola en México en su conjunto ha sido más lento que el de la mayoría de sus vecinos regionales.
- El sector está más abierto a la competencia internacional desde la entrada en vigor del TLCAN, pero el resultado de las exportaciones agrícolas mexicanas no ha sido tan fuerte como el promedio para la región latinoamericana en las dos últimas décadas.

30. Los sucesivos gobiernos de México, desde principios de la década de 1990, han reconocido el potencial de reducción de la pobreza del sector, y los esfuerzos en materia de reformas de las dos últimas

décadas recibieron elogios en análisis independientes acreditados, como el estudio de la OCDE de 2006<sup>7</sup> y *Revisión del Gasto Público - Agricultura y Desarrollo Rural*, edición de 2009 del Banco Mundial.<sup>8</sup>

31. En estos y otros estudios independientes se hace notar el efecto positivo de las medidas tomadas desde finales de la década de 1980 para aumentar la apertura y la orientación del mercado del sector, así como la reducción del papel desempeñado por el gobierno en la comercialización de los productos agrícolas. En combinación con programas más generales de combate a la pobreza, como *Oportunidades*, ha habido una reducción significativa de la pobreza rural, y cierta disminución en la diferencia entre el crecimiento del PIB agrícola y el crecimiento del PIB total desde el año 2000. La OCDE destaca las mejoras conseguidas en la eficacia de las transferencias de ingresos a los productores, el menor sesgo contra las zonas rurales en programas sociales como la ayuda alimentaria, la reducción de la regresividad extrema de las transferencias agrícolas y las mejoras en la transparencia de los programas.

32. Al mismo tiempo, los estudios hacen notar el gasto considerable que México continúa asignando al sector de la agricultura y el desarrollo rural. El Banco Mundial señala que éste se ha duplicado desde el año 2000 en términos reales. Este gasto se destaca por ser, según diversos indicadores, más alto que el de otros países latinoamericanos, en tanto que el crecimiento sectorial en México ha sido menor. Los analistas también han señalado los nuevos desafíos de política pública, como el cambio climático y la mejora de la sustentabilidad ambiental de la agricultura mexicana y la salud de las reservas de pesca de México, lo que requerirá mayor atención en la configuración de prioridades de la política del gobierno.

33. Instituidas desde hace mucho tiempo, los arreglos de México para la redistribución de tierras y el sistema de tierras comunales (ejidos y comunidades agrarias) tienen un significado cultural y social fundamental, pero también han afectado la estructura del sector agrícola; si bien los cambios normativos importantes efectuados en 1994 eliminaron algunas de las restricciones para la transferencia de la tierra, se han planteado dudas sobre el equilibrio adecuado entre el *status quo* y los desincentivos continuos a la privatización de tierras ejidales, así como los demás límites constitucionales a la consolidación y el ajuste agrícolas.

34. Estas observaciones, combinadas con el lento crecimiento del sector, indican que existen argumentos poderosos para renovar la atención en las acciones que podrían mejorar el efecto de las medidas normativas existentes para elevar el desempeño del sector y, al hacerlo, contribuir de manera más eficaz a los objetivos del gobierno mexicano para la agricultura, las comunidades rurales y la economía en su conjunto. Obviamente, los entornos normativos y los programas aplicados al sector de desarrollo agrícola y rural crean incentivos y oportunidades para su desempeño económico, así como para el bienestar social de las poblaciones afectadas. Sin embargo, el establecimiento de políticas y programas para el sector no es la prioridad fundamental de este informe.

35. En los estudios de la OCDE y del Banco Mundial, así como el trabajo reciente de la FAO<sup>9</sup>, se ha señalado las deficiencias de los arreglos institucionales en el sector, las cuales limitan la eficacia de su desempeño en el cumplimiento de los objetivos generales establecidos por el gobierno. Hay un conjunto de escritos prestigiosos cada vez más grande en el campo de la economía institucional, de los cuales tal vez el mejor ejemplo sean los de Douglass C. North, que señalan que la interacción entre las instituciones y las

---

<sup>7</sup> OECD (2006), *Agriculture and Fisheries Policy in Mexico: Recent Achievements, Continuing the Reform Agenda*, París.

<sup>8</sup> World Bank (2009), *Agriculture and Rural Development Public Expenditure Review: Mexico*, Washington, DC.

<sup>9</sup> FAO (2010), *Analysis of the Instruments of Rural and Fisheries Policy in Mexico*, Roma.

organizaciones en una economía puede tener un efecto decisivo sobre su evolución<sup>10</sup>. Este informe se centra específicamente en los arreglos institucionales que hacen efectivas las políticas y los programas del gobierno mexicano en materia de desarrollo agrícola y rural; además, aprovecha la experiencia de otros países miembros de la OCDE para proponer formas en que estas instituciones podrían modificarse para aumentar su eficacia con miras a la consecución de los objetivos del gobierno.

36. Sin embargo, con el fin de ofrecer el contexto adecuado para la principal prioridad del informe, éste describe brevemente la estructura de la agricultura y la pesca en México, así como la evolución de las políticas aplicadas por los gobiernos, empezando con los importantes trabajos de reforma efectuados a principios de la década de 1990. El informe luego se centra en la función, la coordinación y la distribución de responsabilidades dentro del gobierno mexicano con respecto a la agricultura y el desarrollo rural sustentable, incluidas las instituciones creadas al amparo de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable de 2001. Este informe abarca de manera especial la función de la SAGARPA, pero también considera las relaciones de ésta con otros órganos y secretarías del gobierno que intervienen de cerca en las políticas y programas del sector. En el informe también se analiza el papel de las organizaciones de productores y de la industria, así como las medidas reglamentarias y normativas que afectan al sector. Asimismo, se presta cierta atención al proceso de presupuestación anual del gobierno mexicano debido a su importancia para las operaciones de las instituciones creadas por la LDRS.

37. El informe concluye con algunas recomendaciones para efectuar cambios en los arreglos institucionales actuales, los cuales podrían mejorar el efecto de los gastos de México en la agricultura y la pesca.

38. Además de aprovechar materiales publicados, el informe se nutre de entrevistas detalladas realizadas en julio de 2010 con el secretario y funcionarios de la SAGARPA, además de una amplia gama de otros órganos del gobierno federal, un gobierno estatal, los presidentes de la Comisión de Agricultura y la Comisión de Desarrollo Rural de la Cámara de Diputados, representantes de grupos productores y expertos independientes. En abril de 2011 se realizó otra visita a México para examinar las conclusiones preliminares de este estudio con funcionarios de la SAGARPA, de otras secretarías de la CIDRS y de la Comisión de Desarrollo Rural del Senado. Esta interacción fue útil para recabar más información y hacer observaciones, así como para pulir las recomendaciones del informe.

---

<sup>10</sup> North, D. (1993), “Economic Performance Through Time”, conferencia para el Premio Nobel, Nobelprize.org

## EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA Y LAS POLÍTICAS EN LOS SECTORES DE LA AGRICULTURA Y LA PESCA EN MÉXICO

### Agricultura

#### *Estructura y composición de la producción*

39. Las principales características de la agricultura de México son su alto porcentaje de pequeños productores orientados a la subsistencia, que en muchos casos trabajan en tierras comunales, y la concentración de la producción en una serie de cultivos tradicionales de bajo valor, sobre todo maíz. Un grupo importante de productores comerciales más grandes coexiste con los terratenientes pequeños. Tienden a tener una mayor diversificación en la producción, a menudo utilizan el riego en vez de depender de las lluvias y están mucho más integrados a los mercados internacionales. Ubicados entre los productores muy pequeños y los operadores comerciales más grandes y más productivos, cierto número de productores “en transición” están ampliando su escala y su productividad.

40. El segmento de subsistencia del sector agrícola de México es muy elevado: casi la mitad de las unidades del país (47.3%) trabaja en menos de dos hectáreas y representa sólo 6.5% del área de producción. Más del 70% de las unidades de producción de México comprenden de cero a cinco hectáreas. En el extremo comercial de la escala, menos de 1% de las unidades agrícolas representa casi 30% de la zona de producción de México.<sup>1112</sup>

41. Si bien la “dualidad” en la agricultura antes descrita es común en países en desarrollo avanzados, la estructura agrícola de México está menos concentrada que en otras partes de la región latinoamericana. Eso refleja el proceso de reforma agraria que desempeñó un papel fundamental en el panorama cultural y político de México desde principios del siglo XX, hasta que la actividad de redistribución llegara oficialmente a su fin en 1992.

42. Además de la atomización de la producción agrícola mexicana que provocó el predominio de unidades agrícolas muy pequeñas, más de la mitad del territorio nacional se maneja bajo una forma de propiedad social —ejidos y comunidades agrarias— en la que las medidas de un régimen especial aplican tanto a la tierra de propiedad comunal como a las parcelas que se han otorgado en forma individual. Las reformas al sistema de tierras comunales de 1992 redujeron algunas restricciones a la transferencia de tierras, con el propósito de mejorar la flexibilidad de la producción para los agricultores de tierras comunales y fomentar la inversión. En la práctica, el efecto de las reformas ha sido limitado. Además de las medidas comunales, las disposiciones constitucionales limitan la zona permitida para los operadores comerciales al equivalente a 100 hectáreas de superficie de maíz irrigada con límites paulatinamente más altos aplicables para alimentos básicos de temporal, otros cultivos, pastizales o silvicultura. Aunque considerado socialmente importante, el efecto combinado de estas disposiciones causa una profunda restricción en la capacidad de ajuste y en el grado de especialización de la agricultura mexicana.

43. La mayor parte de la tierra cultivada de México se usa para cultivos anuales, principalmente maíz, frijol, trigo y sorgo. Alrededor de 25% de la superficie dedicada a los cultivos (o 5.6 millones de hectáreas) es de riego. El área de riego está creciendo, pero, aunque alrededor de 75% de la producción agrícola es de temporal, casi 50% de la producción agrícola total y 70% de las exportaciones agrícolas de

<sup>11</sup> Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática-INEGI (2010), *Censo agrícola 2007*, México.

<sup>12</sup> SAGARPA (2010), *Retos y oportunidades del sistema agroalimentario de México en los próximos 20 años*, México, D. F.

México provienen del 29% de la extensión territorial que se irriga. El área dedicada a la ganadería es grande —110 millones de hectáreas para pastizales que representan más de la mitad de la extensión territorial—, pero sólo unas dos terceras partes de esta superficie se mejoran o cultivan. La silvicultura también es importante —46 millones de hectáreas—, aunque la degradación de la vegetación forestal es un problema creciente. También hay una cantidad considerable de tierra clasificada como árida, que se usa para actividades pecuarias o de subsistencia. Los productos principales son carne de vacuno, aves de corral (con un rápido crecimiento), ovino, porcino y productos lácteos.<sup>13 14</sup>

44. La agricultura mexicana se está integrando más en los mercados mundiales a raíz del proceso de liberalización iniciado a principios de la década de 1990 y continuado hasta que finalizara la puesta en marcha del TLCAN en 2008. Sin embargo, los alimentos agrícolas e industrializados representan un porcentaje relativamente pequeño de las exportaciones de mercancías de México, 6.4% en 2009, comparado con un promedio para la región latinoamericana de 33% en 2009.<sup>15</sup> Además, los otros países de la región incluidos en el análisis de Anderson y Valdes eran más que enteramente autosuficientes en agricultura, con un promedio regional de 114%, en tanto que México alcanzaba 89% de autosuficiencia.<sup>16</sup> El siguiente cuadro sobre las tendencias recientes de las importaciones y exportaciones de alimentos en los países latinoamericanos, extraído de datos de la OMC, confirma que México no ha tenido un rendimiento tan fuerte como sus vecinos en cuanto al aprovechamiento de la agricultura como un sector exportador dominante.

**Cuadro 1. Proporción de las importaciones y exportaciones de productos agrícolas y alimentos en determinados países de América Latina, 2007-2009**

País	Proporción de importaciones/exportaciones de alimentos (Promedio 2007-2009)	Proporción de importaciones/exportaciones de alimentos 2009
Argentina	16.03	18.40
Brasil	7.48	7.73
Ecuador	3.23	3.41
Chile	3.07	3.62
Perú	1.77	1.92
Colombia	1.43	1.44
México	0.79	0.86

Fuente: OMC, 2011.

### ***Población rural***

45. Si bien la proporción de la población de México que vive en áreas rurales ha disminuido con rapidez en las últimas décadas, es aún importante: cerca de 29.7 millones o alrededor de 28% de la población en 2009. Más aún, ha habido reducciones importantes en la pobreza rural y, en particular, en la medida de pobreza (alimentaria) extrema de México, que disminuyó de 53% a 24% en la década anterior a 2006.<sup>17</sup> Sin embargo, pese a esta mejora, las zonas rurales representan todavía dos terceras partes de la

<sup>13</sup> OECD (2006), *Agriculture and Fisheries Policy in Mexico: Recent Achievements, Continuing the Reform Agenda*, París.

<sup>14</sup> Se usan datos proporcionados por la SAGARPA en 2011.

<sup>15</sup> OMC (2011), *WTO Database*, Ginebra.

<sup>16</sup> Anderson, K. y A. Valdes (2007), *Distortions to Agricultural Incentives in Latin America, Working Paper 60 of World Bank*, Washington, DC.

<sup>17</sup> Scott, J. (2005), "Transferencias públicas (y otros ingresos) en especie en la medición de la pobreza", en Szelely (ed.), 2005, citado en RGP del Banco Mundial, 2009.



población rural pobre.<sup>18</sup> Existen variaciones regionales considerables en la frecuencia de la pobreza, con una concentración en el sur, la zona del golfo de México y las áreas centrales. El nivel de logro educativo rural también es inferior en forma considerable al de las zonas urbanas. Por su parte, las comunidades rurales tienen un desempeño bajo comparado con el de las poblaciones urbanas en indicadores de salud de gran importancia, como la mortalidad infantil, el acceso a servicios de saneamiento, agua corriente y electricidad.

46. El porcentaje de la agricultura en el empleo en México es importante —13.5% del total en 2007, según datos del Banco Mundial—, aunque ha disminuido con rapidez en relación con el cerca de 20% de 1999. Al mismo tiempo, los hogares rurales dependen cada vez menos de la producción agrícola, ya que ésta representa alrededor de 18% de los ingresos familiares rurales, comparado con 41% de los salarios no agrícolas y 12% de las remesas de los migrantes.<sup>19</sup>

### ***Desempeño del sector***

47. A pesar de las enormes variaciones regionales y de las diferencias de rendimiento entre productos y tipos de explotación, el crecimiento del PIB agrícola en el crecimiento del PIB agrícola de México ha sido moderado en las últimas décadas. En la *Revisión del Gasto Público*, edición de 2009 del Banco Mundial, se calcula un crecimiento agrícola de 1.6% comparado con una tasa de crecimiento de 2.7% para la economía en su conjunto, entre 1980 y 2007. Este modelo es, en cierta medida, una consecuencia natural del rápido crecimiento en los sectores no agrícolas de la economía. Además, el Banco Mundial hace notar una reducción en la diferencia entre el crecimiento del PIB agrícola y el crecimiento del PIB total en el periodo posterior al año 2000. No obstante, es evidente que la agricultura no ha podido hacer la misma contribución al crecimiento nacional y a la reducción de la pobreza en México que consiguieran algunos países vecinos regionales como Brasil y Chile.

### ***Evolución de las políticas de apoyo para la agricultura mexicana***

48. Las audaces iniciativas de reforma, emprendidas a principios de la década de 1990, han influido de manera considerable en el sector agrícola de México. Tras décadas de operar en un entorno económico básicamente cerrado con enormes intervenciones gubernamentales en los mercados internos, empezó una modernización de largo alcance. Eso implicó una importante liberalización del comercio mediante la puesta en vigor del TLCAN, el desmantelamiento del apoyo al precio de garantía de la antigua Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) de los principales productos básicos y la privatización de la mayoría de las empresas estatales, la introducción de innovadoras transferencias directas de ingresos a los productores para compensar la eliminación del apoyo a los precios para los principales productos básicos, junto con cierto apoyo continuo a los precios del mercado para otros cultivos tradicionales, así como la creación de nuevos programas de apoyo destinados a mejorar el rendimiento del sector.

49. Desde entonces, ha habido tres grandes áreas de apoyo específico para el sector operadas por la SAGARPA. A continuación se presenta información actualizada que parte del estudio de la OCDE de 2006.

---

<sup>18</sup> Se usa la definición del INEGI de una comunidad rural como una con una población inferior a 2 500 habitantes.

<sup>19</sup> OECD (2006), *Agriculture and Fisheries Policy in Mexico: Recent Achievements, Continuing the Reform Agenda*, París.

## 1. Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)

50. PROCAMPO es el programa de apoyo de mayores dimensiones y consiste en pagos directos a los productores que, en el periodo inmediatamente anterior a la introducción de las reformas de gran peso de 1993, cultivaban la tierra para producir cualquiera de los nueve cultivos elegibles (maíz, trigo, frijol, arroz, sorgo, soya, algodón, cártamo y cebada). Se han realizado algunos ajustes a las directrices del programa desde 1993, sobre todo para aumentar los beneficios a los productores en situación de pobreza al introducir la “libertad de siembra”; en la cual los agricultores pueden sembrar un cultivo que no formaba parte del grupo original de cultivos elegibles. Además, se han impuesto límites tanto a la cantidad total proporcionada a un agricultor (ahora fijada hasta en 100 000 pesos) como al número máximo de hectáreas (hasta 100 como se establece actualmente).

51. Cerca de 90% de los agricultores mexicanos reciben pagos de PROCAMPO, con 2.8 millones de beneficiarios que cultivan 14 millones de hectáreas de tierra. Los pagos son una parte importante de los ingresos de los agricultores más pobres, aunque los productores comerciales grandes también reciben beneficios sustanciales; esto hace que la OCDE y el Banco Mundial, a la vez, describan al programa como más regresivo que los programas generales de México de combate a la pobreza vinculados con los ingresos, como Oportunidades.

52. En promedio, desde 1994, el gasto en el programa ha sido equivalente a alrededor de 5% del PIB agrícola mexicano y en la actualidad representa cerca de 20% del gasto total en programas de la SAGARPA.

**Cuadro 2. Evolución del gasto de la SAGARPA y de PROCAMPO, 2000-2010**

Año	Gasto total de la SAGARPA (millones de pesos)	PROCAMPO (millones de pesos)	Participación de PROCAMPO (%)
2000	24 713.7	10 378.8	42%
2001	32 405.4	11 004.6	34%
2002	34 299	11 850.5	35%
2003	40 169.5	13 110.7	33%
2004	41 455.5	13 811.7	33%
2005	46 279	14 167.6	31%
2006	48 779	15 024.5	31%
2007	57 117.8	15 519.6	27%
2008	67 060.6	14 198.4	21%
2009	68 053.4	16 643.4	24%
2010	72 923.5	14 929.3	20%
<b>Promedio 2000-2010</b>			<b>30%</b>

Fuente: SAGARPA, 2010.

## 2. Activos Productivos (antes denominados Alianza para el Campo y Alianza Contigo)

53. Este programa comenzó en 1996 y sirve para aglutinar alrededor de 100 distintas actividades destinadas a ayudar a que los agricultores aumenten su productividad. Abarca todos los sectores de la producción, incluidas la ganadería y la acuacultura. Su principal prioridad ha sido aumentar la capitalización de las unidades de producción, aunque en fechas recientes se le ha asignado prioridad al fortalecimiento de los sistemas de la cadena alimentaria. El programa es operado en colaboración con gobiernos estatales y municipales, y por lo general exige una aportación conjunta del productor o del grupo de agricultores. Las directrices para estas asignaciones incluyen una fórmula destinada a reflejar la importancia de la agricultura en cada estado y su contribución al PIB agrícola nacional, compensada por

algunos ajustes para el desarrollo relativo. Por su naturaleza, el programa está orientado con fuerza al suministro de bienes privados más que a la infraestructura pública u otras inversiones en bienes públicos.

54. Éste es el segundo de los tres principales tipos de apoyo de la SAGARPA y en la actualidad representa alrededor de 17% de su gasto total en programas.

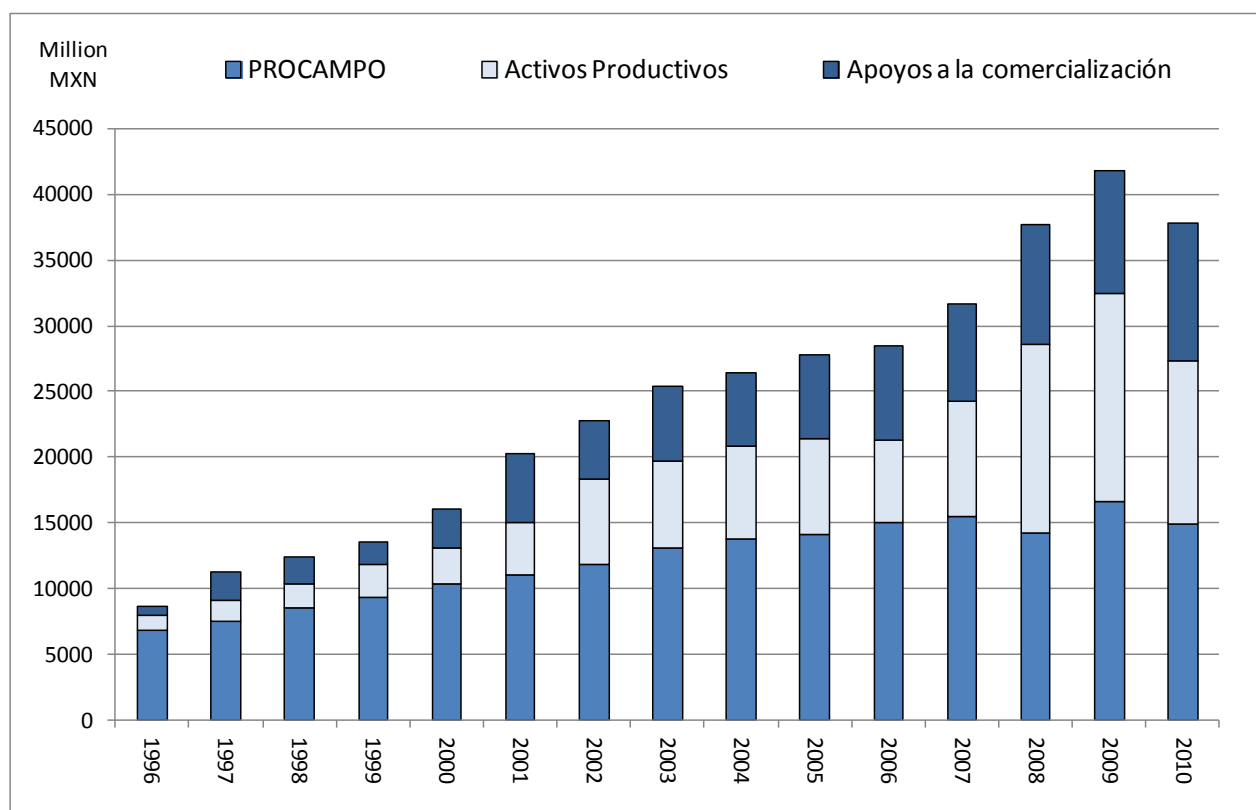
### 3. Programas de apoyo al mercado

55. Al cesar las intervenciones de la CONASUPO en los mercados en 1991, salvo para el frijol y el maíz cuyos precios fueron controlados hasta 1999, se creó un organismo llamado Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) orientado a administrar los programas de apoyo al mercado para otros cultivos importantes: trigo, sorgo, arroz, soya y otras semillas oleaginosas. Su propósito era reforzar los ingresos y reducir el riesgo de acumulación de excedentes no deseados. El principal factor del programa, **Ingreso objetivo**, es, en efecto, un pago compensatorio y el programa se ha adaptado para que pueda pagarse como un compromiso multianual durante un periodo de cinco años.

56. Además del financiamiento al *ingreso objetivo*, ASERCA opera diversas medidas de apoyo destinadas a mejorar la integración del mercado, centrándose de manera importante en la cobertura contra los cambios de precio y en el fomento del conocimiento. También hay disposiciones para la conversión de cultivos, así como apoyo para almacenamiento temporal y costos financieros que ayuden a hacer frente a los excedentes.

57. En total, estos programas han crecido con rapidez como una parte del apoyo agrícola de 806.6 millones de pesos o 0.05% del gasto para apoyos de la SAGARPA en 1995 a 10 498.9 millones de pesos o un estimado de 14% del gasto de los programas de la SAGARPA en 2010. En la gráfica 1 se muestra el gasto en millones de pesos en cada uno de estos tres importantes programas de apoyo agrícola, en el periodo de 1996 a 2010.

Gráfica 1. Programas de apoyo al mercado



Fuente: Cuarto Informe de Gobierno, Anexo Estadístico.

58. Además de estas categorías programáticas de relevancia, se ha integrado otro gasto programático significativo para productores de ganado por medio del Programa para Incrementar la Productividad Pecuaria (PROGAN), dirigido a mejorar y agrandar los pastos, y a enriquecer las prácticas tecnológicas para aumentar el rendimiento de los cultivos. El objetivo del programa es aumentar la rentabilidad de las unidades de producción, además de fortalecer el control y la rastreabilidad del ganado. Un gasto considerable también tiene como fin el desarrollo de servicios financieros para las zonas rurales y el subsidio de diésel agrícola que se analizan a continuación. También vale la pena mencionar los programas para ayudar a los productores a solucionar los problemas causados por los **desastres relacionados con el clima**.

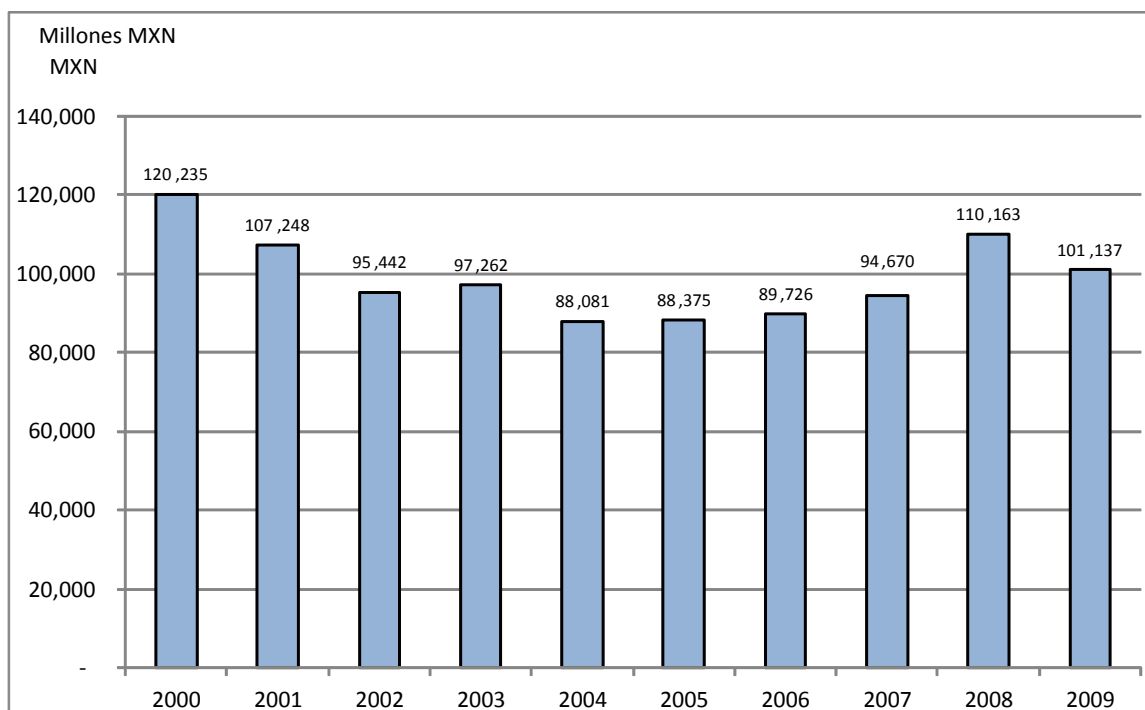
59. Otros gastos de importancia incluyen los nuevos programas de ayuda al desarrollo de **agroindustrias** mediante la comercialización, el fomento de exportaciones y el apoyo para un nuevo desarrollo agroindustrial.

#### 4. Medidas de apoyo a los insumos

60. Siguen suministrándose al sector subsidios a los insumos. Éstos eran comunes en la época anterior a la reforma cuando el gobierno mexicano participaba de manera activa en los mercados por medio de las empresas de propiedad estatal, e incluían subsidios para fertilizantes y semillas, así como apoyo para pesticidas, maquinaria y diésel. Las reformas de principios de la década de 1990 redujeron o eliminaron casi todos estos subsidios, pero se han mantenido subsidios continuos para el riego y, en el área financiera, para intereses, capital y crédito. En algunos casos, estas medidas han incrementado su valor en los últimos años.

61. El **financiamiento** para las medidas de apoyo se proporciona por medio de una serie de organismos y programas gubernamentales; los más importantes son Financiera Rural y Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) que pertenece al Banco de México. Las iniciativas tienen el propósito de mejorar el acceso de los productores al financiamiento y se ha seguido una política activa para fomentar la presencia de intermediarios financieros no bancarios. La misma SAGARPA también proporciona garantías en efectivo en combinación con las organizaciones de productores, además de los programas de FIRA. Si bien, como se aprecia en la gráfica 2, el gasto en apoyo al crédito para la agricultura ha disminuido en forma marginal durante la última década, es aún importante.

**Gráfica 2. Crédito otorgado a la agricultura, la silvicultura y la pesca**



Fuente: Banco de México, 2010.

62. Los **subsidios a la energía** también han adquirido mayor importancia de acuerdo con la Ley de Energía para el Campo de 2002, la cual proporciona a los productores acceso con descuento a la electricidad y al combustible que se usa en las actividades agrícolas. Tanto el programa de subsidio a la electricidad para bombear el agua de riego como el del subsidio al diésel han suscitado comentarios negativos de los analistas por su probable incompatibilidad con una mejor gestión de los recursos naturales, y ha habido deliberaciones entre las secretarías pertinentes sobre la posibilidad de realizar ajustes a tales acuerdos.

63. Preocupaciones similares rodean las medidas de **fijación de precios del agua** aplicadas por la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), que reflejan precios rebajados para el agua usada por los productores agrícolas, aunque el grado de descuento se ha reducido con respecto a los niveles anteriores.

#### ***Modificar la combinación de políticas en México***

64. El seguimiento constante de la OCDE de las políticas de los países miembros y la medición de sus principales características proporcionan una visión útil. Como antes se señala, el Equivalente del Subsidio al Productor (ESP) —medición clave de la OCDE— refleja todas las formas de transferencias a los productores, incluidas las de los consumidores, así como las inducidas por los gastos del gobierno o por

otras medidas de apoyo basadas en el mercado. También examina con minuciosidad los diversos elementos del apoyo prestado para facilitar el análisis del grado de distorsión del mercado y la eficiencia en las transferencias de los distintos instrumentos normativos utilizados.

65. En el nivel más amplio, las importantes reformas dirigidas al mercado —introducidas en México a principios de los años 1990— pueden apreciarse con facilidad en la reducción del apoyo a los productores como un porcentaje de los ingresos agrícolas brutos mediante su participación porcentual en el ESP. Éste bajó de alrededor de 28% en el periodo anterior a la reforma de 1991-1993, cayó de manera drástica durante la crisis financiera de mediados de la década de 1990, y subió luego a un ritmo constante hasta finales de la misma década. Desde entonces se ha mantenido fluctuando entre el 12% y el 16%. Durante los últimos años, la participación porcentual en el ESP de México ha sido constante —menos de 15%— y la última cifra disponible, de 2009, es de 12.5%. Tal cifra está por debajo de la media de la participación porcentual en el ESP para todos los países de la OCDE de 22% para 2009, y se aproxima a los niveles de apoyo de Estados Unidos de América (10%) y Canadá (20%). Por otro lado, el apoyo de México a los productores medido por la participación porcentual en el ESP es considerablemente más alto que el de Nueva Zelanda (0.3%) y el de Australia (2.7%); de igual modo, está muy por encima de los cálculos hechos por la OCDE con referencia al apoyo en vecinos de la región, Chile (4%) y Brasil (5%) en 2007, cuando la participación porcentual en el ESP de México fue ligeramente superior a su nivel de 2009: 13% en lugar de 12.5% (véase el cuadro 3).

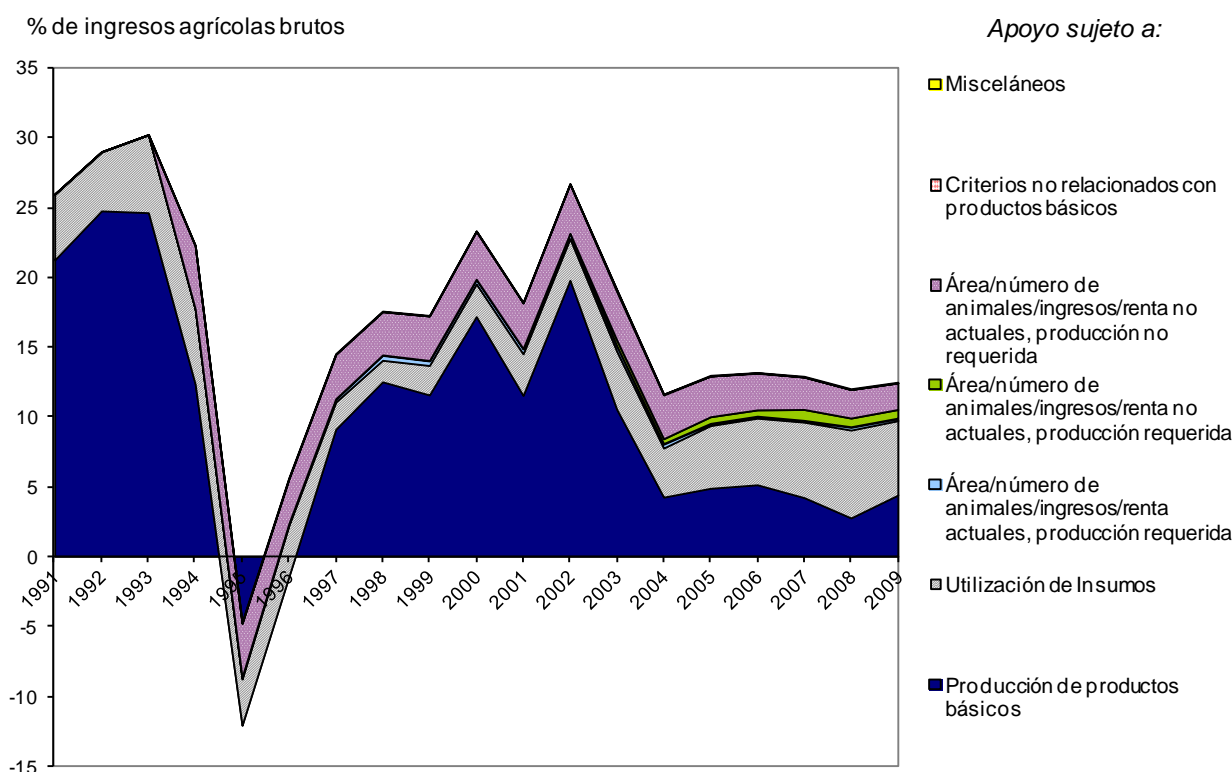
**Cuadro 3. Porcentaje del ESP por país, 2009**

País	ESP (%) 2009
Australia	3
Canadá	20
Corea	52
Estados Unidos de América	10
Islandia	48
Japón	48
México	13
Noruega	66
Nueva Zelanda	0.4
Suiza	63
Turquía	37
Unión Europea (27 países)	24
<b>Promedio de la OCDE</b>	<b>22</b>
Brasil	7
Chile	4

Fuente: OECD PSE/CSE Base de datos 2010.

66. Junto con los indicadores de apoyo general, los datos de la OCDE muestran las mejoras en eficiencia económica relacionadas con las reformas de México de principios de la década de 1990. Se reflejan en una brusca caída en el porcentaje de las formas de apoyo que más distorsionan, con base en la producción de materias primas y en el uso no restringido de insumos variables, de 92% en 1991-1993 a 50% en 2007-2009. Esto se refleja en la gráfica 3, en la que, en especial, podemos apreciar el efecto del programa PROCAMPO parcialmente desvinculado, que sustituyó las medidas en extremo distorsionantes de apoyo a los precios.

**Gráfica 3. México: composición y nivel de ESP por categorías de apoyo, 1991-2009**



Fuente : Base de datos OCDE PSE/CSE, 2010.

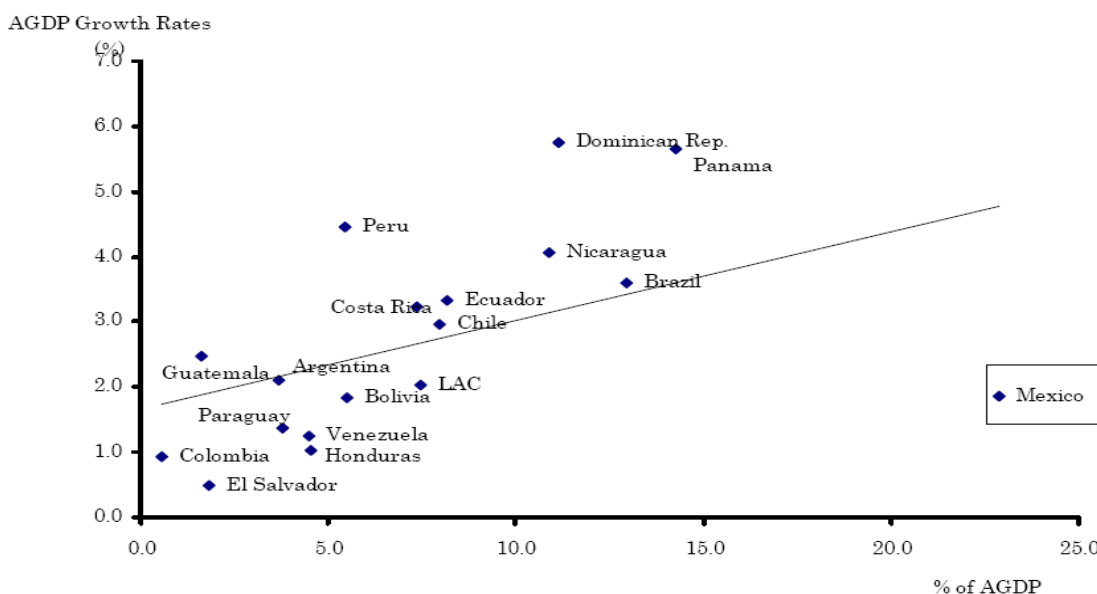
67. Otros indicadores de mejoras en la orientación del mercado del sector mexicano desde principios de la década de 1990 incluyen la diferencia mucho menor entre los precios recibidos por los productores mexicanos y los precios mundiales (de 34% en 1991-1993 a sólo 5% en 2007-2009), así como la reducción de costos a los consumidores para medidas de apoyo agrícola de 24% a 4% durante el mismo periodo.

68. Si bien estos logros son encomiables, una tendencia reciente de apoyo que ha suscitado comentarios críticos ha sido el mayor apoyo que se da a los insumos variables relacionados sobre todo con la energía. En *Revisión del gasto público*, edición de 2009 del Banco Mundial, también se hacen notar algunas diferencias importantes en el énfasis entre los programas de apoyo mexicanos y los de otros países. Al recurrir a información de la OCDE, que incluye análisis de algunos países que no pertenecen a la organización, como Chile y Brasil, el Banco Mundial menciona que el gasto de México dedicado a la comercialización y la promoción es mucho más alto que el de la mayoría de los países (aunque menor que el de Estados Unidos de América), pero el gasto de México en infraestructura e investigación y desarrollo es relativamente bajo, sobre todo comparado con el de economías agrícolas más competitivas en el nivel internacional como las de Nueva Zelanda, Chile y Brasil. Misceláneos

69. Por último, en el informe del Banco Mundial se comenta la lentitud en los resultados del crecimiento agrícola de México comparado con el de otros países de la región y, al mismo tiempo, se mencionan los gastos públicos relativamente altos de México en el sector. Se prueba que México ha gastado el monto más alto (6% del total del gasto gubernamental en agricultura en el periodo 1997-2001, en comparación con el promedio regional de 3.4%).

70. Además, México tuvo el gasto más alto en agricultura en relación con el tamaño del sector, 23%, comparado con un promedio regional de 11%. El gasto público de México en agricultura en relación con la participación del sector en el PIB también fue el más alto, 1.6, en tanto que el promedio fue de 0.5. Esto se demuestra de manera sorprendente en la gráfica 4, tomada de un estudio realizado por Valdes y preparado junto con el informe de 2009 del Banco Mundial sobre los gastos públicos de México en agricultura y desarrollo rural.<sup>20</sup>

**Gráfica 4. Tasa de crecimiento agrícola en América Latina y el Caribe en relación con el Gasto Público para Desarrollo Agrícola y Rural (como % del PIB agrícola), 1997-2001<sup>21</sup>**



Fuente: Banco Mundial (2009). Note: AGDP Growth Rates= Tasa de crecimiento del PIB Agropecuario.% of AGDP= % del PIB agropecuario.

71. El análisis anterior plantea interrogantes importantes sobre la eficacia del gasto y de las políticas de desarrollo agrícola y rural de México, si bien es cierto que no hay una relación simple entre los gastos incluidos en el estudio de Valdes y el PIB agrícola. Valdes aprovecha información de un proyecto especial de la FAO que abarca el periodo 1985-2001 para obtener información sobre el gasto público, y las cifras estimadas incluyen una amplia gama de gasto en desarrollo rural en áreas como salud, programas sociales, vivienda y transporte para las zonas rurales, así como gastos específicos dirigidos al desarrollo del sector agrícola. Sin embargo, son datos comparables para el conjunto de países incluidos en la evaluación comparativa. Por desgracia, esta información de la FAO en materia de gasto no está disponible para el periodo posterior a 2001.

<sup>20</sup> Banco Mundial (2009), *Agriculture and Rural Development Public Expenditure Review: Mexico*, Washington, DC.

<sup>21</sup> Valdes, A. (2008), "Agricultural Public Spending: Description and Assessment Relevant to Latin America, a background paper developed for the Agriculture and Rural Development Public Expenditure Review: Mexico"; se usa la Base de Datos de la FAO, de estadísticas e indicadores del gasto público agrícola y rural (GPAGRURAL), Oficina regional para América Latina y el Caribe, Santiago (2005), y las tasas de crecimiento del PIB agrícola a partir de la Base de Datos de los Indicadores de Desarrollo Mundial, Banco Mundial.



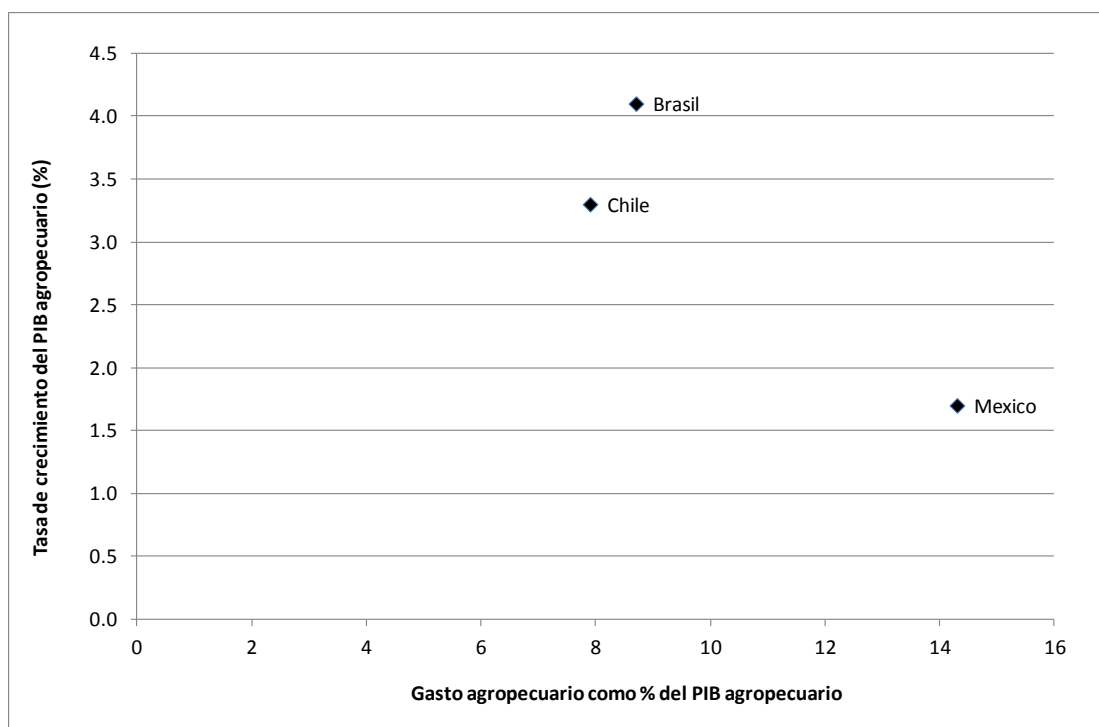
72. Al tomar este concepto pero centrándose sólo en los gastos agrícolas capturados en la base de datos PSE (ESP) de la OCDE, en el cuadro 4 y la gráfica 5 se examinan las tendencias en el gasto agrícola de México, Brasil y Chile, como porcentaje del PIB agrícola, junto con el crecimiento del PIB agrícola para el periodo 2005-2009; se usa la base de datos de los Indicadores de Desarrollo Mundial (IDM) en los dos últimos indicadores. Para calcular el gasto agrícola de los tres países, se incluyeron los pagos de todo tipo hechos a los agricultores, junto con las asignaciones presupuestarias en la categoría de la OCDE denominada Estimación del Apoyo a Servicios Generales (EASS). Una vez más vemos que el crecimiento del PIB agrícola de México para el periodo hasta el año 2009 se rezaga de manera significativa con respecto a sus dos vecinos latinoamericanos, en tanto que sus gastos agrícolas son considerablemente mayores que los de Chile y Brasil.

**Cuadro 4. Porcentaje del gasto agrícola en el PIB agrícola (%) y en el crecimiento del PIB agrícola (%), promedio 2005-2009**

País	Promedio 2005-2009	Promedio 2005-2009
	Gasto agropecuario como porcentaje del PIB agropecuario (%)	Crecimiento del PIB agropecuario (%)
Brasil	8.70	4.10
Chile	7.90	3.30
México	14.30	1.70

Fuente : Base de datos OCDE PSE/CSE, 2011 y WDI (IDM), base de datos 2011.

**Gráfica 5. Porcentaje del gasto agropecuario en el PIB agrícola (%) y en el crecimiento del PIB agropecuario (%), promedio 2005-2009**



Fuente : Base de datos OCDE PSE/CSE, 2011 y WDI (IDM), base de datos 2011.

73. Las entrevistas realizadas para este estudio indican que en la actualidad hay mucho interés y debate en México sobre nuevas medidas deseables en la reforma de la política agrícola. Entre los asuntos planteados acerca de la combinación de políticas está el equilibrio adecuado entre las inversiones públicas, por ejemplo en infraestructura, investigación y adquisición de habilidades, comparado con el apoyo para inversiones agrícolas de propiedad privada. Otros cuestionan si la prioridad de la política debería centrarse más en la reducción de la pobreza en el segmento de pequeños propietarios u orientarse a la escala comercialmente exitosa o potencialmente comercial final del espectro. En relación con este último grupo de agricultores en transición, muchos preguntan sobre el éxito limitado de México hasta la fecha en el fomento a los pequeños agricultores para que avancen hacia una mayor viabilidad comercial mediante la adopción de cultivos de mayor valor, como verduras en lugar de los alimentos básicos tradicionales. Otros más cuestionan el equilibrio entre los ininterrumpidos y relativamente altos niveles de apoyo para el sector, en comparación con las inversiones en educación, salud y otras medidas de combate a la pobreza como un medio para superar la desventaja en las zonas rurales.

74. Estas cuestiones subrayan la importancia de garantizar que la SAGARPA y las otras partes principales del gobierno mexicano que participan en la política de desarrollo rural sustentable estén bien organizadas para contribuir al desarrollo de políticas eficaces y su aplicación en el periodo próximo.

## **Pesca**

75. La extensa costa de México con tres millones de kilómetros cuadrados de Zona Económica Exclusiva, más de 2.9 millones de hectáreas de vías de navegación interior y una creciente industria acuícola constituyen una rica fuente productiva, así como un importante depósito de biodiversidad para la nación y el mundo. México ocupó la posición número 15 en la producción mundial acuícola y pesquera, según información de la FAO para 2008.

76. El sector de la pesca comercial está fuertemente concentrado y va en aumento en la zona del Pacífico Norte, a la que corresponde más de 70% de la captura; la mayor parte del resto se realiza en el golfo de México y el mar Caribe.<sup>22</sup> Los productos susceptibles de explotación comercial se dividen en cuatro grupos principales:

- Especies pelágicas o colectivas: atún, sardina y anchoa.
- Especies demersales: pargo, lisa, cubera, tiburón, cazón, caballa real, ronco.
- Crustáceos y moluscos: camarón, langosta, abulón, ostión, almejas, caracol de mar, pulpo, pepino de mar, erizo.
- Especies criadas: tilapia, carpa, trucha, bagre, cangrejo de río.

77. Las sardinas y las anchoas representan una gran parte de la producción de captura salvaje y las capturas en conjunto han crecido en cerca de 1% por año a partir de principios de la década de 1990. La pesca de cría de México representa una parte creciente de la producción, especialmente de camarón; el número de piscicultores ha aumentado de 18 270 en el año 2000 a 30 332 en 2008. Aunque relativamente pequeña comparada con algunos otros países miembros de la OCDE, la producción acuícola media ha crecido a un promedio de 3.79% entre 1996 y 2009. Alrededor de 14% de la producción del sector se exporta, sobre todo a Estados Unidos de América, Japón y España.

---

<sup>22</sup> OECD (2006), *Agriculture and Fisheries Policy in Mexico: Recent Achievements, Continuing the Reform Agenda*, París.

78. Al igual que sucede con la agricultura de producción, la estructura de la pesca de México muestra una fuerte “dualidad”: lo más común son las embarcaciones a pequeña escala conocidas como pangas, usadas para la pesca costera por pescadores artesanales. La flota comercial a gran escala abarca más de dos mil barcos camaroneros, unos cien atuneros cerqueros en el Pacífico y una cantidad más pequeña de palangreros atuneros en el golfo de México. Un gran número de pequeñas embarcaciones comerciales participa en la captura de sardina, sardina grande y anchoa en el Pacífico, así como en la de mero, tiburón, cubera y otras pesquerías en el océano Pacífico y en el golfo de México. El número de embarcaciones y de pescadores apenas si ha cambiado durante el último decenio, pero las mejoras en la tecnología y la eficiencia han aumentado la necesidad de una cuidadosa ordenación pesquera para evitar la explotación excesiva.

79. Dada la concentración geográfica de las pesquerías de México, pues más de la mitad de éstas corresponde a sólo tres estados —Sinaloa, Sonora y Veracruz—, su contribución al PIB y al empleo es importante en algunas regiones, en tanto que sólo aporta 0.8% al PIB nacional y 1.3% al empleo total.<sup>23</sup>

80. Además, repitiendo la historia del sector agrícola, las pesquerías de México han experimentado una transformación, desde un marco institucional fuertemente controlado por el gobierno, primero, con el predominio de una estructura cooperativa, y después, desde mediados de la década de 1970 hasta principios de la de 1990, con un fuerte liderazgo del gobierno para fomentar la producción y las exportaciones. Los niveles de apoyo estimularon la capitalización excesiva, la baja rentabilidad y el excesivo trabajo de pesca, en particular, en el segmento artesanal a pequeña escala que atraía a la gente a las regiones costeras. La cantidad de pesquerías aumentó 75% en la década anterior a 1992.

81. Con las reformas en toda la economía de principios de la década de 1990, la orientación normativa de México en el sector pesquero se trasladó a fomentar una mayor inversión privada en la industria, así como a hacer frente a las crecientes preocupaciones sobre la sustentabilidad de las prácticas y los niveles de captura. (La amenaza de un embargo de Estados Unidos de América a la pesca de atún por la pesca incidental de tortuga marina, también fue un factor importante.) Una nueva Ley de Pesca promulgada en 1992 eliminó la exclusividad de la estructura cooperativa, al establecer nuevos métodos para la emisión de permisos y concesiones, y fomentar el desarrollo de la acuicultura.

82. Desde mediados de la década de 1990 la sustentabilidad se convirtió en una preocupación aún más importante, lo que llevó a la incorporación de la entonces Secretaría de Pesca (SEPESCA) a la cartera de Medio Ambiente, después SEMARNAP, como una subsecretaría. La disposición se modificó de nuevo en 2001 cuando la CONAPESCA se convirtió en una unidad descentralizada dentro de la cartera de Agricultura, la SAGARPA. Ésta tiene la responsabilidad de fijar medidas de gestión, incluidas las normas nacionales mexicanas o NOM, que son el principal mecanismo para regular las actividades de los pescadores, vigilar el cumplimiento y evaluar la eficacia de las medidas normativas.

83. Una nueva ley de pesca, promulgada en 2007, la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, proporciona un marco jurídico más detallado para la conservación, la explotación y la utilización racional de los recursos pesqueros. Especifica las funciones de las distintas instituciones que intervienen en la pesca y la acuicultura, incluso en los gobiernos municipales y estatales. La nueva ley hace especial hincapié en la acuicultura como una alternativa para el sector de captura salvaje, al reconocer sus beneficios para la conservación de los recursos, la seguridad alimentaria y la diversificación de ingresos para los productores. Los objetivos planteados en la Ley están equilibrados y representan una gran diversidad de intereses al abarcar objetivos de desarrollo rural, así como los asuntos relacionados con la conservación, la eficiencia y el ingreso de los productores. La idea central de estos objetivos, en cuanto a la agricultura de producción, se explica con mayor detalle tanto en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

---

<sup>23</sup>

CIBNOR (2008), *Diagnosis and Regional Planning for Fisheries and Aquaculture in Mexico*, México.

como en el Programa Sectorial de la SAGARPA para la Agricultura y la Pesca. Se ha instituido el Fondo Mexicano para el Desarrollo Pesquero y Acuícola (PROMAR), junto con instrumentos tradicionales de la ordenación pesquera, por ejemplo, políticas de pesca sustentable, concesiones y permisos. El apoyo a la reducción del esfuerzo pesquero ha progresado con inversión especial para la eliminación de buques camaroneros. También se han hecho esfuerzos para mejorar la ordenación y promover más a fondo el desarrollo de la pesca deportiva. Además, según lo dispuesto en la LDRS, se han creado los Comités Sistema-Producto que se centran en toda la cadena de producción para algunas especies, y se presta apoyo a un número importante de asociaciones de productores.

84. Aparte de sus programas y políticas nacionales, México también participa activamente en una serie de acuerdos regionales e internacionales de pesca, así como en organismos orientados a la conservación, la investigación o la comercialización. Éstos incluyen la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), la Comisión Interamericana del Atún Tropical, el Convenio Internacional para la Protección de los Atunes del Atlántico y diversos grupos de trabajo o comités de la FAO, del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) y de la OCDE. Como las evaluaciones recientes de las reservas indican que la mayor parte de las pesquerías de México se han explotado del todo y algunas en exceso, es necesario mantener la vigilancia para preservar la sustentabilidad del sector.

## ARREGLOS INSTITUCIONALES ACTUALES PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA Y RURAL DE MÉXICO

85. En esta sección del informe se examinan los objetivos definidos por el gobierno mexicano para la agricultura y la pesca, así como los arreglos institucionales que intervienen en el desarrollo y la ejecución de las políticas y los programas gubernamentales para el sector.

### Marco de la política, programas y objetivos

86. Los sucesivos gobiernos mexicanos han documentado sus objetivos y prioridades al principio de su mandato sexenal en un **Plan Nacional de Desarrollo (PND)** oficial. Estos documentos de gran alcance abarcan los principales objetivos y prioridades en todos los ámbitos de la actividad gubernamental, pero por lo común la agricultura y el desarrollo rural reciben una atención considerable.

87. El actual PND para el periodo 2006-2012 no es la excepción y en él se proporciona una orientación aplicable a todas las actividades del gobierno. Se describen los sectores agrícola y rural como una prioridad estratégica para el desarrollo de México, y se señala el continuo desafío de la pobreza alimentaria en las áreas rurales. A pesar de las recientes mejoras en materia de resultados, se reconoce que los sectores agrícola y pesquero en general son menos productivos que otras áreas de la economía; sin embargo, son aún muy importantes para las familias rurales pobres.

88. En el plan se señala la posibilidad de una explotación más integral del considerable número de zonas pesqueras costeras de México y del desarrollo futuro de la acuicultura y maricultura. También se pone de relieve el creciente desafío de mejorar la sustentabilidad de los recursos terrestres y acuáticos, así como el mantenimiento de un sano inventario de las poblaciones de peces.

89. Resulta importante el reconocimiento en el PND de la necesidad de gestionar los distintos programas de gobierno para los sectores rural y agrícola en una forma más lógica y eficiente, además de diversificarlos para abarcar actividades no agrícolas que generen empleo en las zonas rurales. Apunta a la necesidad de mejorar la disponibilidad de datos para el sector, con el fin de disponer de mejores pruebas para la toma de decisiones. Otras cuestiones destacadas a las que debe prestarse atención son la seguridad alimentaria, el acceso al financiamiento, el control de plagas y enfermedades, el desarrollo empresarial, el desarrollo de mercados de exportación, así como mejores vínculos entre la investigación y la aplicación de los resultados de ésta en el sector.

90. En relación con programas específicos, el Plan Nacional de Desarrollo compromete al gobierno a continuar con PROCAMPO, el programa emblema, hasta 2012, y a proporcionar programas de seguimiento para mejorar la competitividad en la producción de alimentos básicos en el contexto de la plena aplicación del TLCAN. En el plan actual también se señala la intención de lograr consenso en el Congreso sobre las medidas legislativas y ampliar la consulta con otras instituciones y entidades implicadas en el sector.

91. En el siguiente nivel de ejecución, el gobierno ha desarrollado un conjunto de cinco objetivos programáticos sectoriales, conocidos como **Programas Sectoriales**<sup>24</sup> (Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012). Éste se refiere a:

- El bienestar de los mexicanos en las zonas rurales y la agricultura.

---

<sup>24</sup> SAGARPA (2007), *Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012*, México.

- La oferta de alimentos saludables, nutritivos y de alta calidad (campos y mares).
- Mejorar los ingresos por medio de la integración en los mercados mundiales, el valor agregado y los biocombustibles.
- Revertir el deterioro de la base de recursos naturales mediante actividades para proteger el agua, el suelo y la biodiversidad.
- Organizaciones agrícolas eficaces que operen a través de la cadena de valor.

92. En México se realizó una innovación institucional importante al promulgar la **Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS)** en 2001, aplicada en 2004 mediante reglamentos detallados. Al reconocer la interrelación entre los esfuerzos del gobierno para mejorar el desarrollo productivo de la agricultura y la pesca, para aumentar el bienestar social de las comunidades rurales y mejorar la preservación del medio ambiente, ésta intenta crear un marco para homologar su trabajo en dichas áreas. Se ha puesto en marcha una minuciosa estructura administrativa para orientar la aplicación de la LDRS. Además de las secretarías pertinentes y de otras dependencias del gobierno federal, ésta incluye la representación de los niveles estatales y municipales de gobierno, así como otros órganos consultivos como las organizaciones de productores. El actual gobierno mexicano ha continuado con estas medidas y las ha perfeccionado más a fondo.

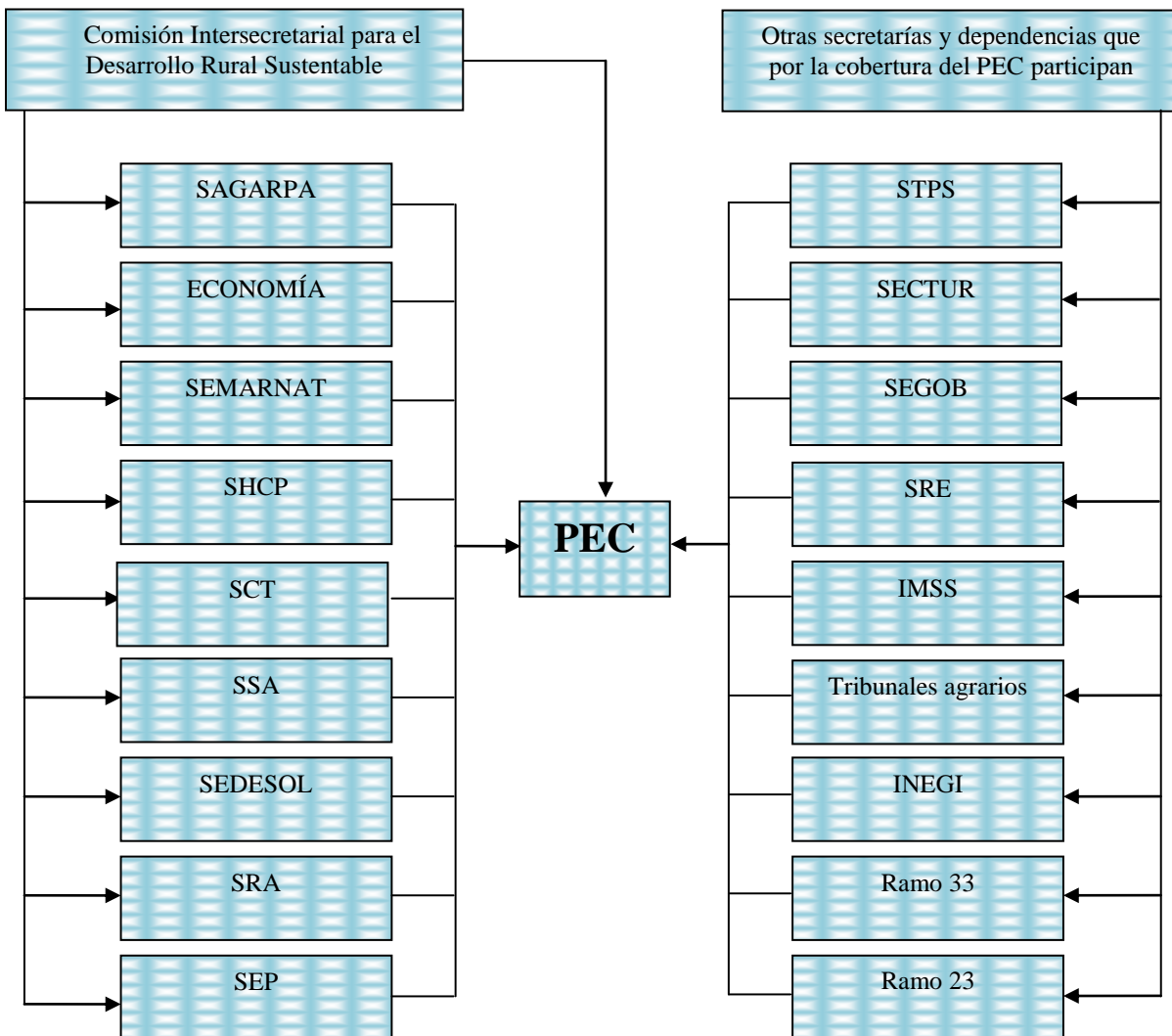
93. Una **Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS)** supervisa el desarrollo y la presentación de informes sobre todos los programas gubernamentales relacionados con el desarrollo rural sustentable por medio de una línea presupuestaria especial llamada **Programa Especial Concurrente (PEC)**, con el objetivo principal de mejorar la coordinación en estas áreas estrechamente relacionadas y evitar la duplicación o la contradicción entre las actividades en todos los niveles de gobierno. Si bien los gastos programáticos de todos los órganos gubernamentales comprendidos en el PEC se registran y controlan en forma colectiva, la verdadera autoridad en materia de presupuesto para el gasto en el nivel federal aún radica en cada uno de los organismos participantes.

94. En cuanto a los programas del gobierno federal que forman parte del PEC, la SAGARPA es responsable de presidir la CIDRS, ocho de las más importantes secretarías —Economía, Medio Ambiente (SEMARNAT), Hacienda y Crédito Público (SHCP), Comunicaciones y Transportes (SCT), Salud (SSA), Desarrollo Social (SEDESOL), Reforma Agraria (SRA) y Educación Pública (SEP)— participan en forma regular, y otras también intervienen como entidades consultoras según sea necesario. Si se considera en conjunto a todos los miembros del PEC, el presupuesto para Desarrollo Rural Sustentable comprende unos 34 programas de gasto con 97 elementos de apoyo, y su comisión rectora, la CIDRS, opera en el nivel de secretario de Estado. Los gastos de la SAGARPA en el marco del PEC representan el porcentaje mayor, cerca de 27%, con participaciones importantes provenientes de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) (18%), la Secretaría de Educación Pública (SEP) (alrededor de 10%) y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) (8%).<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Matus, J. (2010), presentación ante el equipo de la OCDE, julio, 2010, México; basado en la presentación ante el Colegio de Posgraduados “X Foro de Expectativas del Sector Agroalimentario y Pesquero 2010”, 13-14 de abril, 2010.

Diagrama 1. Participantes en la elaboración del PEC 2007-2012



Fuente: SAGARPA, 2010. Nota: Diagrama del folleto de la SAGARPA Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC)", "Julio 5, 2010, México.

95. Por medio del trabajo del PEC, los diversos programas de todas las ramas del gobierno cubiertos por el presupuesto del PEC se han organizado en nueve categorías de apoyo:

- Competitividad
- Infraestructura
- Educación
- Social
- Laboral
- Salud
- Financiera
- Medio ambiente
- Agraria

96. Para cada una de estas áreas de apoyo, el PEC analiza las dificultades, establece políticas generales con miras a abordarlas de conformidad con una estructura programática colectiva, especifica objetivos e indicadores, y documenta las estrategias y trabajos que se emprenden en virtud de los programas del PEC.

97. Las reglas operativas para los diferentes programas varían en forma considerable en función de la naturaleza de los temas tratados. Muchos son financiados en el nivel nacional según la demanda de los productores que solicitan financiamiento y son evaluados de acuerdo con las reglas de elegibilidad. En algunos casos hay licitaciones competitivas entre las solicitudes. Otros programas establecen límites máximos anuales en materia de gastos para cada estado y puede suscitarse la competencia por los fondos dentro de esos límites estatales. En otros casos, comités mixtos federales-estatales pueden plantear recomendaciones preliminares al gobierno federal sobre la selección de propuestas.

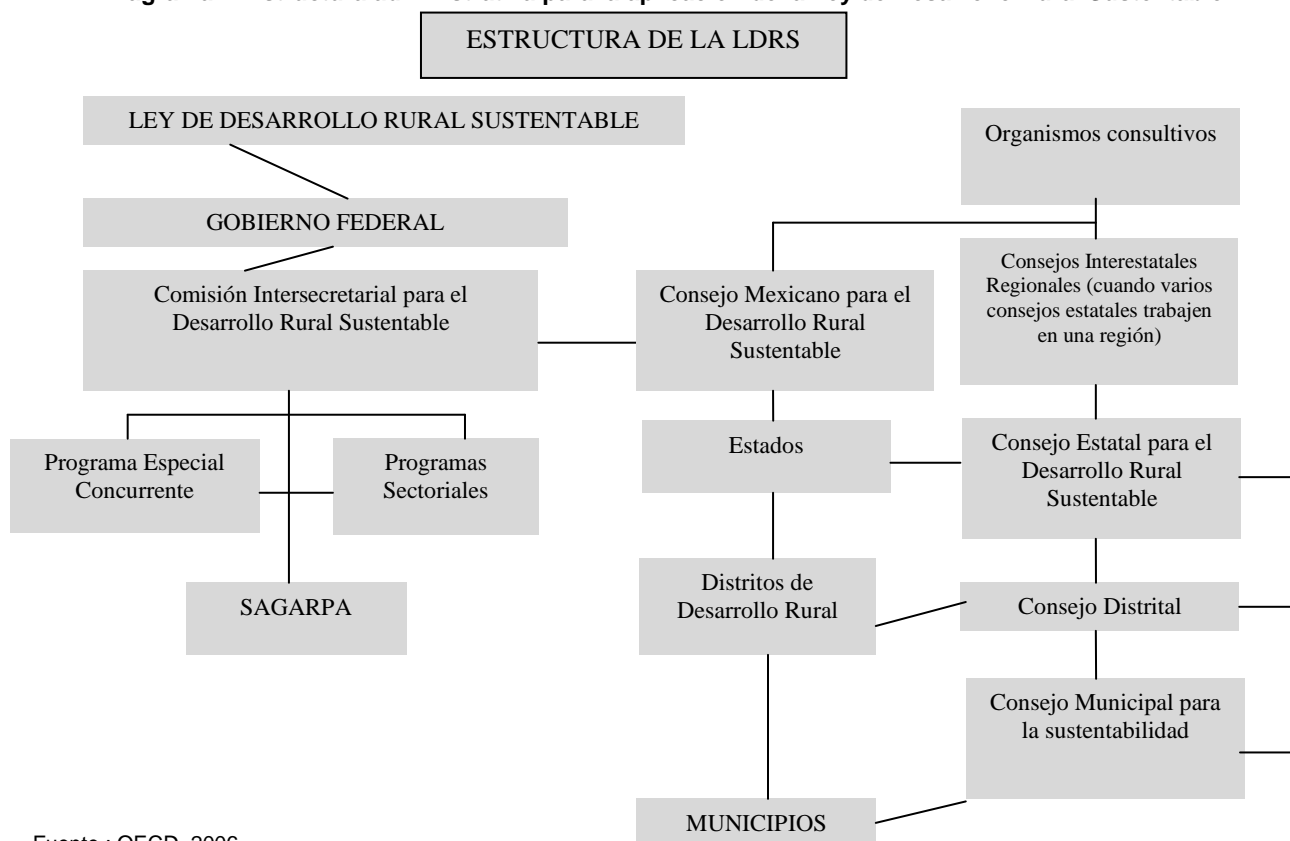
98. Se ha hecho un trabajo consciente para descentralizar algunas actividades programáticas con el fin de aprovechar los conocimientos locales y dirigir recursos a distintas prioridades locales. Esto es importante en especial en vista de las diferencias de peso en la mezcla de producción y en las circunstancias económicas de las diversas comunidades rurales de México; cerca de 17% de los gastos del gobierno federal, en el marco del PEC, se han delegado de manera oficial a las autoridades estatales o municipales y en ciertos casos a organizaciones de productores. Y, si bien casi todo el financiamiento para los programas del PEC proviene del gobierno federal, algunos programas —entre ellos cuatro de los programas de la SAGARPA— son financiados en forma conjunta con los estados y, en menor medida, también con las autoridades municipales. Se establecen reglas para el funcionamiento de los programas que regulan la aplicación y que en términos generales se deciden en el ámbito federal, aunque en algunos casos pueden intervenir otros niveles de gobierno para acordar criterios adicionales para la elegibilidad de los programas. Además, muchos de los programas del PEC implican tareas operativas como la difusión de información, la formulación de propuestas, la tramitación de solicitudes y la supervisión de actividades en las que pueden participar distintos niveles de gobierno, a menudo apoyados por prestadores de servicios privados conocidos como agentes técnicos.

99. Al mismo tiempo que el PEC, la LDRS también ha instituido un conjunto extenso de órganos consultivos en el marco del **Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable**. Éstos incluyen representantes de gobiernos estatales, regionales y municipales. También intervienen interlocutores sociales y de la industria en una serie **de comités sistema-producto** cuyo objetivo es mejorar la integración de las cadenas productivas de los distintos subsectores para promover la optimización de la



planificación, la comunicación y la coordinación. Esta extensa red de socios consultivos permite la aportación de puntos de vista sobre las políticas y los programas del PEC. En última instancia, el Congreso, mediante el proceso presupuestario oficial que se describe a continuación, toma las decisiones definitivas sobre el gasto en los programas del PEC. Sin embargo, mediante la estructura de la LDRS se capta una gama más amplia de puntos de vista. Éste ha sido un adelanto constructivo en la formulación de políticas al brindar a los principales socios externos la oportunidad de que participen representantes de alto nivel de todas las secretarías importantes que operan los programas del gobierno que afectan al sector. Proporciona un valioso diálogo recíproco al permitir que las opiniones y percepciones de los interesados externos se manifiesten y que los representantes del gobierno expliquen el contexto en el cual se formulan las políticas y los programas, así como los factores que influyen en el desarrollo normativo y los hallazgos de las evaluaciones realizadas con respecto a los programas existentes.

**Diagrama 2. Estructura administrativa para la aplicación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable**



Fuente : OECD, 2006

### Proceso presupuestario de México

100. Junto con el PEC, en el ámbito del gobierno federal, instituciones individuales trabajan con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) por la vía del **proceso presupuestario anual** para llegar a los niveles de financiamiento aprobados para sus programas.

101. El proceso presupuestario de México se rige por la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006, que establece procedimientos claros y un calendario para que el poder ejecutivo elabore una propuesta de presupuesto y la someta a la Cámara de Diputados para su aprobación. El proceso presupuestario empieza de manera oficial cada año a principios de abril cuando la SHCP presenta sus

cifras macroeconómicas estimadas ante el Congreso. La SHCP trabaja durante los siguientes dos meses con las secretarías del ramo y con otros organismos financiados por el gobierno para analizar y pulir las propuestas de presupuesto, y asegurar que sean compatibles con las prioridades establecidas en el PND.

102. La red de funcionarios coordinadores de alta jerarquía de cada secretaría, llamados administradores en jefe u oficiales mayores (OM), trabaja en estrecha colaboración con sus homólogos de la SHCP para asegurar que se cumpla con el calendario y con los complejos procedimientos del proceso presupuestario. La SHCP y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) consideran cada vez más la posibilidad de que las secretarías integren la presentación de informes de desempeño al someter el presupuesto, aunque en México el sistema de presupuesto sujeto a resultados todavía está en sus etapas iniciales de desarrollo. Además, como se indica en el estudio de los procesos presupuestarios de México, realizado por la OCDE en 2009, una alta proporción —tal vez alrededor de 90%— del gasto en México es no discrecional, ya sea porque está sujeto a un mandato jurídico o constitucional o porque es necesario para financiar al personal u otros costos considerados por los funcionarios como “gasto inevitable”.<sup>26</sup> Esto indica que existen oportunidades limitadas para que haya verdaderos estudios iniciales sobre los gastos públicos. A finales de junio, la SHCP presenta ante el Congreso la estructura programática y las principales propuestas para el presupuesto del próximo año. En agosto, a las secretarías se les asigna un límite máximo en firme al que deben adaptar sus propuestas y la SHCP concluye la propuesta de presupuesto general para que pueda ser aprobada por la oficina de la Presidencia antes de su presentación requerida al Congreso en fecha previa al 8 de septiembre.

103. La **Cámara de Diputados** tiene la autoridad final para aprobar el presupuesto anual y cuenta con cierto margen para efectuar cambios o adiciones. Sin embargo, existen limitaciones en cuanto al criterio de la legislatura, ya que no puede modificar la estructura programática ni infringir la ley de equilibrio presupuestario o las reglas mexicanas sobre el límite máximo de endeudamiento. En reconocimiento del papel del Congreso, la administración actual ha asignado una prioridad máxima al trabajo con los legisladores para llegar a un acuerdo sobre las propuestas de presupuesto, y en los años recientes, las modificaciones hechas en el nivel del Congreso han promediado alrededor de 5% del gasto total, lo que es adecuado dentro del rango normal para los países miembros de la OCDE. La Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados incluye a miembros de todos los partidos políticos y analiza las pruebas en materia presupuestaria presentadas por funcionarios de la SHCP y de otros organismos, expertos independientes y representantes del mundo social o empresarial. Otras comisiones sectoriales del Congreso participan también de manera activa en los asuntos de presupuesto y pueden proponer modificaciones a la Comisión de Presupuesto. El presupuesto se lee y debate dos veces en sesión plenaria con anterioridad a la votación y debe dictaminarse antes del 15 de noviembre para el presupuesto del próximo año.

104. Estos procedimientos presupuestarios son muy elogiados en cuanto a su claridad y transparencia. A pesar de cierta duplicación parcial de responsabilidades entre el CONEVAL y la SHCP, las reformas presupuestarias de los últimos años han aportado un mayor rigor y mejorado la interacción entre el poder ejecutivo y el Congreso en vista de sus responsabilidades compartidas para la elaboración del presupuesto. Por otra parte, en el estudio de la OCDE de 2009 se comentó que hay más por hacer para **profundizar el esquema del presupuesto sujeto a resultados**, con miras a definir con mayor precisión las responsabilidades de las instituciones, así como el propósito y las funciones de los programas individuales de gasto.

105. Otra dificultad es que, salvo lo relacionado con las propuestas de inversión, la estructura presupuestaria se centra en el siguiente año y su planificación multianual es muy limitada. La mayoría de los países miembros de la OCDE utiliza un **marco de gastos a mediano plazo** y considera que éste es

---

<sup>26</sup> OECD (2009), *Journal of Budgeting: OECD Review of Budgeting in Mexico, Volume 2009/Supplement 1*, París.

importante para la viabilidad de las finanzas públicas a largo plazo. Además, diferir las cifras estimadas de gastos programáticos (por lo general entre tres y cinco años) fomenta una mayor eficacia en el desarrollo, la ejecución y la evaluación de los programas. Los funcionarios encargados de la puesta en marcha pueden programar el gasto con cuidado: pequeños desembolsos al comienzo de un nuevo programa, cuando es necesario centrar más los esfuerzos en su diseño y en la elección de los indicadores de desempeño, y una elevación subsecuente del gasto a los niveles acordados en años posteriores. Esto podría ser útil en especial en México, donde el flujo de recursos de los presupuestos aprobados puede estar sujeto a demoras que luego requieren que los fondos aprobados se gasten en un plazo de tiempo incluso más corto que el ejercicio anual.

106. Las estipulaciones sobre caducidad que requieren que el gasto se suspenda, a menos que vuelva a autorizarse de manera oficial después de un análisis detallado de resultados, también pueden incluirse en un programa presupuestario multianual. Dada la regla de equilibrio presupuestario de México, la adopción de un marco de planificación a mediano plazo tendría que incluir una nueva autorización oficial de los gastos de cada año en forma diferida anual en vista de las condiciones macroeconómicas. Si bien esto sería una desviación de la práctica mexicana habitual, permitir las asignaciones presupuestarias multianuales para gasto en desarrollo rural sustentable podría ser una medida importante con miras a mejorar la eficiencia del diseño y la ejecución de los programas.

### **Estructura y operaciones de la SAGARPA**

107. Al aprovechar la información detallada que ofrecen el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los cinco objetivos generales para el sector expuestos en el Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, la SAGARPA misma tiene un Objetivo General establecido en las Reglas de Operación de sus programas:

*Contribuir a que los productores rurales y pesqueros eleven su calidad de vida e incrementen su nivel de ingresos, fortaleciendo su participación en los mercados mediante el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y fomentando el crecimiento sectorial autosustentable.*

Éste se complementa con el siguiente enunciado de su misión:

*Promover el desarrollo integral del campo y de los mares del país que permita el aprovechamiento sustentable de sus recursos, el crecimiento sostenido y equilibrado de las regiones, la generación de empleos atractivos que propicien el arraigo en el medio rural, así como el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos para consolidar el posicionamiento y la conquista de nuevos mercados, atendiendo a los requerimientos y exigencias de los consumidores.*

Y la visión de la SAGARPA del sector:

*México cuenta con una sociedad rural que goza de calidad de vida atractiva y con diversidad de oportunidades de desarrollo, así como un sector agroalimentario y pesquero rentable y sustentable que ofrece alimentos accesibles, saludables y de calidad a sus habitantes.*

108. Los programas que opera la SAGARPA para cumplir con lo señalado en estos documentos rectores hasta fecha reciente se agrupaban en ocho categorías, cada una de las cuales tiene un conjunto amplio de objetivos. Cada uno de los ocho programas comprende muchos proyectos individuales e instrumentos normativos más, operados según las directrices que con el tiempo se han establecido en forma paulatina con adiciones a las actividades de la SAGARPA. Las ocho categorías programáticas de la SAGARPA agrupan actividades que con anterioridad habían estado contenidas en más de 50 programas distintos. Integradas en conjunto, estas ocho categorías generales programáticas se denominaron:

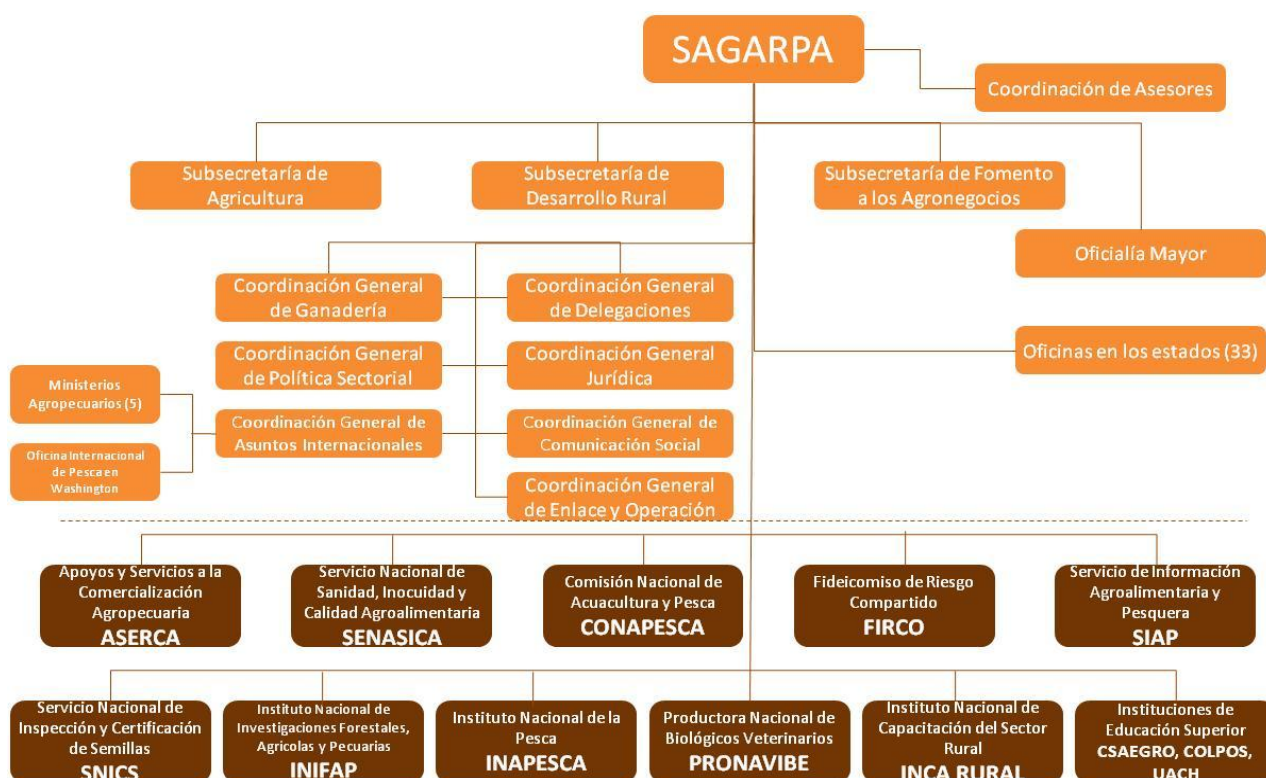
- Adquisición de Activos Productivos
- PROCAMPO
- Ayuda Financiera y Desarrollo Rural
- Aprovechamiento Sustentable de los Recursos Naturales
- Atención a Problemas Estructurales
- Apoyo
- Contingencias Climatológicas
- Organizaciones Rurales

109. Durante 2011, la estructura de los programas se corrigió para reordenar las actividades de la SAGARPA en los seis programas que se presentan a continuación:

1. Apoyo a la Inversión en Equipamiento e Infraestructura
2. Apoyo al Ingreso Agropecuario: PROCAMPO
3. Prevención y Manejo de Riesgos
4. Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural
5. Desarrollo e Información del Mercado Agropecuario y Pesquero
6. Sustentabilidad de los Recursos Naturales

110. La estructura organizativa de la SAGARPA se expone en el diagrama 3:

Diagrama 3. Estructura orgánica de la SAGARPA



Fuente: SAGARPA.

111. Hay aspectos de esta estructura que son atípicos en comparación con las estructuras de los ministerios en los países miembros de la OCDE en general.

112. En primer lugar, de manera congruente con la práctica habitual en México, la SAGARPA tiene tres subsecretarios (Agricultura, Desarrollo Rural y Fomento a los Agronegocios) bajo las órdenes directas del secretario. Un acercamiento más habitual para la administración pública sería que una **sola posición de nivel superior de servicio civil** —por lo general llamado subsecretario o viceministro— asumiera la responsabilidad de la dirección y el funcionamiento de la secretaría en su conjunto y actuara como asesor de la función pública de nivel superior para el secretario y, por conducto de éste, para el gobierno. Un enfoque de este tipo se aplica por lo común en otros países pertenecientes a la OCDE, incluso en América del Norte. Al "canalizar" la línea de comunicación de la dependencia al secretario por medio de una posición única en el nivel de funcionario, responsable en todos los aspectos del desarrollo, la asesoría y la ejecución de la política del gobierno, el secretario —apoyado por un pequeño equipo privado— tendría más libertad para concentrarse en establecer prioridades normativas estratégicas y participar en el ámbito político, incluso en el proceso más amplio del gobierno o en el gabinete. La noción de un solo funcionario responsable al frente de la dependencia también refleja la práctica del sector privado en la que el director general de una empresa ocupa la única posición de nivel superior responsable ante el consejo de administración por la dirección y los resultados de la empresa.

113. Sin embargo, en México es el secretario —más que un funcionario único de alto rango de la administración pública— quien asume este papel. Si bien en cierto modo esto es algo inusual, no cabe duda de que se trata de una tradición muy arraigada en la administración pública mexicana. En este informe no se plantean recomendaciones para cambiar esta estructura, aunque en estas condiciones es más importante

de lo habitual para garantizar una **estructura lógica y manejable de presentación de informes de la SAGARPA a su secretario.**

114. En segundo lugar, en comparación con la práctica habitual en los países miembros de la OCDE, en la SAGARPA hay un **gran número de funcionarios individuales subordinados directos** del secretario. Además de los jefes en el nivel de “coordinación general”, responsables de aspectos específicos de los programas de la secretaría y de las delegaciones financieras y estatales, muchas dependencias y organismos descentralizados son responsables de los aspectos de las actividades de la SAGARPA. En la actualidad 13 de estos órganos operan líneas presupuestarias propias y reportan directamente al secretario, en lugar de estar comprendidos en la jerarquía vertical que está bajo las órdenes de los tres subsecretarios de la SAGARPA.

115. En algunos casos, la lógica para separar estas funciones de la jerarquía normal es bastante clara y se apega a la práctica de muchos otros países. Los ejemplos incluyen el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (SENASICA) y el Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas (SNICS) que han definido con claridad las responsabilidades técnicas; otros organismos relativamente técnicos incluyen el Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) que en esencia es una institución dedicada a la recopilación y el análisis de información, la Productora Nacional de Biológicos Veterinarios (PRONABIVE), el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP) y su contraparte, el Instituto Nacional de Pesca (INAPESCA).

116. Es necesario proporcionar una orientación eficaz, aprobada por el secretario o por el gobierno en su conjunto, a los organismos especializados de este tipo para asegurar que lleven a cabo sus funciones de manera que apoyen los objetivos del sector y cumplan con los marcos normativos que rigen estas actividades (como establecer niveles aceptables de riesgo para las normas sanitarias o expresar con claridad las prioridades en materia de investigación y recopilación de datos). También deben instituirse mecanismos para la presentación de informes, por ejemplo, por medio de un plan anual y un informe al final de cada año que sean preparados por cada organismo especializado. Esta **aclaramiento de las funciones y expectativas de las unidades descentralizadas y la presentación sistemática de informes sobre los resultados** fomentarían que el organismo descentralizado se concentre, sin distracciones, en tareas bien definidas, y al mismo tiempo permitiría al gobierno asegurarse de que las actividades realizadas por los organismos especializados se lleven a cabo conforme con sus propósitos y de manera eficiente.

117. Al parecer, las funciones de investigación, educación y capacitación del INCA RURAL, el INIFAP y las instituciones de educación superior (CASEGRO, COLPOS y la Universidad Autónoma de Chapingo) están debidamente ubicadas en los órganos descentralizados de la secretaría. Dado su carácter de expertos y especialistas, parece lógico que estas funciones se realicen a prudente distancia de las operaciones diarias de la SAGARPA. Dicho esto, tendría sentido investigar más a fondo el alcance de las sinergias entre estas instituciones, lo cual podría captarse mediante una mayor integración o fusión de funciones. Cualquiera que sea la forma continua de estas instituciones, sería importante asegurar que se proporcione una orientación clara, avalada por el secretario, sobre las prioridades del gobierno para la investigación y los gastos de extensión de México. Esta orientación debe promoverse mediante un proceso que permita la participación de socios pertinentes, como las agrupaciones de productores y otros niveles de gobierno, así como desde el interior de las áreas programáticas ordinarias de la SAGARPA. Además, sería importante asegurar que la prestación de servicios esté bien coordinada en el nivel local con otras actividades afines, como la planificación de infraestructura para agua, transporte y comercialización. Estos temas son materia de otro estudio de la OCDE sobre los servicios de extensión agrícola en México, en el cual hace recomendaciones específicas en esta área.

118. Una vez identificadas esas funciones —que al parecer están debidamente separadas de la estructura general y de las líneas jerárquicas verticales de la SAGARPA—, es necesario plantear

**preguntas sobre la ubicación estructural más adecuada** para el resto de los organismos descentralizados: **ASERCA, FIRCO y CONAPESCA.**

119. La **CONAPESCA** no deja de ser un caso especial. Tuvo una larga historia como una secretaría independiente hasta que fue integrada en la cartera de medio ambiente (entonces SEMARNAP) en el nivel de subsecretaría. No obstante, en 2001, la **CONAPESCA** fue transferida de la cartera de medio ambiente a la **SAGARPA**, donde se estableció como un organismo descentralizado. La lógica general de esos cambios parece haber sido, en primer lugar, un intento de centrar más la atención en la ordenación de la pesca, el medio ambiente y la sustentabilidad. Tras un periodo en el que se hicieron mejoras importantes a ese respecto, al parecer ha habido interés en centrarse en las posibilidades de un mejor rendimiento productivo en la extensa pesca costera de México, así como en las crecientes industrias de la acuicultura y maricultura.

120. En la práctica, la **CONAPESCA** opera en cierto modo separada de la **SAGARPA** en su totalidad. Al igual que los otros organismos descentralizados, está bajo las órdenes directas del secretario y no de uno de los subsecretarios. La estructura interna de la **CONAPESCA** está encabezada por una sola persona de rango superior, el comisionado nacional, como corresponde a un organismo autónomo clásico. Por otra parte, desde el año 2001, la oficina principal de la **CONAPESCA** se localiza en Mazatlán, en el corazón de la región pesquera más importante del país y no en la Ciudad de México, lo que destaca aún más su categoría especial dentro de la **SAGARPA**.

121. La estructura de la **CONAPESCA** incluye varios directores generales con responsabilidades funcionales específicas, una unidad de asuntos jurídicos y una unidad de administración que están separadas de las de toda la **SAGARPA**, varios comités consultivos estatales, así como un comité nacional y un consejo técnico para asesorar con respecto a la ordenación de la captura. Tiene responsabilidades razonablemente bien trazadas en lo que respecta a la regulación sustentable de la pesca de México y colabora con asociaciones que representan a distintas categorías de pescadores, incluidos órganos del sector privado y cooperativas. La **CONAPESCA** tiene también importantes responsabilidades especializadas relacionadas con la representación de México en negociaciones de pesca y acuerdos internacionales. Asimismo, el organismo desempeña ciertas funciones diferentes de las de otros sectores dentro de las responsabilidades de la **SAGARPA**; en particular, la responsabilidad de coordinar con las fuerzas y cuerpos de seguridad, así como con otros organismos, la inspección y la aplicación de los regímenes de pesca de México. Como se señala en el informe de la OCDE de 2006, estas funciones siguen siendo decisivas para la salud económica y ambiental de la pesca mexicana. El avance en el cumplimiento de las leyes, junto con las medidas para reducir la pesca excesiva y la capacidad excedentaria, serán relevantes y podrían crear las condiciones para que México avance más decididamente hacia la utilización de medidas de ordenación basadas en el mercado y, al hacerlo, logre mejores resultados de gestión para la industria.

122. A pesar de la “autonomía” de las operaciones de la **CONAPESCA** dentro de la **SAGARPA**, muchas de sus actividades han sido “incluidas” en la estructura programática de la **SAGARPA**. En especial, los recursos y las actividades relacionados con el desarrollo de infraestructura pesquera, el apoyo a las empresas pesqueras y las iniciativas de comercialización son financiados por medio de los programas normales de la **SAGARPA** en el nivel sectorial, con pocas dificultades aparentes. La estructura actual parece más apropiada que la disposición anterior vigente cuando la **CONAPESCA** era parte de la cartera de medio ambiente y se estableció como subsecretaría. Además, es probable que haya algún mérito en que la **CONAPESCA** tenga una identidad más independiente dentro de la **SAGARPA** para resaltar la importancia que concede el gobierno a un desarrollo más a fondo de su industria pesquera, así como para facilitar el diálogo directo de la **CONAPESCA** con socios externos en la industria pesquera y en los niveles ambiental e internacional.

123. La disposición actual logra un equilibrio razonable entre la separación y el funcionamiento conjunto con las principales actividades de la SAGARPA. En la estructura actual debe tenerse cuidado para garantizar que exista el compromiso suficiente entre los niveles de la alta dirección de la SAGARPA y el comisionado nacional de Acuacultura y Pesca acerca de las prioridades presupuestarias y el desarrollo programático. Por tal razón, como se sugiere en forma más general en relación con los órganos descentralizados, tendría sentido asegurar que a una de las tres subsecretarías de la SAGARPA se le asigne la responsabilidad extra de trabajar en estrecha colaboración con el comisionado de Acuacultura y Pesca; eso aseguraría que las políticas pesqueras aplicadas por la CONAPESCA sean compatibles y estén bien coordinadas con el conjunto de los enfoques de la SAGARPA.

124. En el estudio de la OCDE de 2006 se sugirió considerar la posibilidad de desarrollar un proceso de regionalización especial para la pesca, que concentraría los recursos de campo de la CONAPESCA en las cuatro regiones pesqueras principales en lugar de apegarse al modelo de delegaciones estatales de toda la SAGARPA. Esto se ha estudiado más a fondo a últimas fechas y tras una cuidadosa reflexión, la SAGARPA está preparándose para que la CONAPESCA opere una estructura de oficinas estatales independientes en torno a los lugares de pesca regionales, en vez de hacerlo por medio de la estructura de la delegación principal de la SAGARPA en los estados. Al parecer, éste es un paso lógico y debe mejorar la eficiencia de las actividades de la CONAPESCA. Al mismo tiempo, es necesario asegurar que se preste, mediante las delegaciones estatales de la SAGARPA, una atención continua y adecuada a la acuacultura, un segmento de rápido crecimiento.

125. **El Fideicomiso de Riesgo Compartido en la Agricultura (FIRCO)** también tiene cualidades especiales que explican su separación de la línea central de la SAGARPA. Su presupuesto procede de un fideicomiso que empezó a funcionar en 1980, originalmente para apoyar el desarrollo de las industrias del maíz y el frijol. Su mandato ahora es más amplio: aumentar la competitividad del sector, dando considerable atención al desarrollo de los agronegocios en la agricultura y la pesca del país. En algunos aspectos puede ser considerado como un órgano para la ejecución de programas de la SAGARPA, el cual establece las prioridades explícitas para las actividades del FIRCO. Éstas incluyen préstamos por adelantado y asesoría técnica por lo general para grupos de agroempresarios en campos como la construcción de mataderos y el control de calidad, invernaderos, bodegas y almacenamiento de granos, riego, iniciativas en el sector del maíz y el frijol, así como infraestructura para el desarrollo de productos tropicales. Estos proyectos suelen ser relativamente grandes y muchos son realizados por contratistas y consultores externos, así como por personal permanente del FIRCO. De las entrevistas realizadas para este informe se desprende que los principales beneficiarios designados de las actividades del FIRCO son productores medianos que todavía no alcanzan una escala comercial considerable. Una excepción es el trabajo del FIRCO en el mercado del maíz y el frijol, donde sus beneficiarios son pequeños productores cuya meta es la autosuficiencia tanto a escala como en la productividad.

126. Parece que en algunos aspectos las operaciones del FIRCO se duplican en forma parcial con las actividades programáticas ordinarias de la SAGARPA y de otros organismos (ya que el FIRCO participa cada vez más en el financiamiento de actividades no agrícolas en las zonas rurales). De hecho, el FIRCO también es utilizado por las áreas programáticas de la SAGARPA como un órgano para la ejecución de otras partes de sus programas, además de las actividades agroindustriales que son la esencia del mandato del FIRCO. Resulta evidente que el FIRCO ha acumulado conocimientos especializados y ha demostrado eficiencia en la prestación de sus servicios. Al mismo tiempo, si el presupuesto para el FIRCO no se hubiera “protegido” por separado en un fondo fiduciario, pero se hubiera incluido como parte del financiamiento general para los programas de la SAGARPA, probablemente habría margen para la mejora de la eficiencia y la racionalización de costos; por ejemplo, al asegurar que todas las operaciones del FIRCO compartan la ubicación con las oficinas de las delegaciones de la SAGARPA. Y, aunque parece que hay una relación de trabajo sólida entre el FIRCO y el resto de la SAGARPA, da la impresión de que la división de responsabilidades deriva más de la naturaleza del fideicomiso para fines especiales del



presupuesto del FIRCO que de cualquier diferencia expresada con claridad entre las funciones de ambos organismos. Esto será objeto de más comentarios y recomendaciones en otra sección del informe.

127. Por último, **Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA)** también es un organismo descentralizado de la SAGARPA extrañamente híbrido. Sus orígenes se encuentran en las disposiciones formuladas durante los procesos de reforma de principios de la década de 1990, los cuales redujeron la intervención del gobierno en la comercialización de productos agrícolas y llevaron a la introducción del TLCAN. Una de sus principales funciones ha sido la aplicación de PROCAMPO, el innovador programa de pagos diseñado para compensar a los productores de determinados cultivos agrícolas por los trastornos previstos en el mercado a causa de las reformas normativas. ASERCA es reconocido por ser un órgano eficiente en la ejecución de programas. Marcó nuevos rumbos al crear las detalladas bases de datos necesarias para depositar los pagos de PROCAMPO en forma directa en las cuentas bancarias de los productores elegibles. ASERCA también es utilizado cada vez más por otras áreas de la SAGARPA como un órgano para la ejecución de nuevos programas, incluso en las áreas de la pesca, la ganadería y los productos tropicales.

128. Sin embargo, al parecer ASERCA también tiene responsabilidades que trascienden la simple entrega de los pagos de apoyo. Se desprende que su función abarca cierta formulación de políticas, así como la supervisión y la evaluación de la eficacia de los programas. Además, hasta fechas recientes, debido a su papel en el monitoreo de mercados y en los aspectos de la implementación del TLCAN, ASERCA también incluyó al personal de la SAGARPA responsable de las negociaciones internacionales sobre comercio agrícola. Estas responsabilidades en materia de política y negociaciones internacionales, y el personal de las oficinas de la SAGARPA en el extranjero, hace poco se reubicaron (y de manera apropiada) en la Coordinación General de Asuntos Internacionales. No obstante, las funciones de promoción comercial —incluida la participación de México en ferias comerciales internacionales y similares— siguen bajo control de ASERCA, pero sería más lógico que formaran parte de la Coordinación General de Asuntos Internacionales de la SAGARPA.

129. ASERCA, al igual que FIRCO, opera algunas oficinas propias en los estados del país, aunque, en general, comparte la ubicación con las delegaciones estatales de la SAGARPA. Dada la importancia de PROCAMPO en el presupuesto general de la SAGARPA y las cuestiones normativas relacionadas con la evolución a mediano plazo de las políticas mexicanas de apoyo y pagos agrícolas, la estructura actual no se ubica con facilidad dentro de la práctica contemporánea de buena política pública. Un enfoque más ortodoxo sería que las responsabilidades de desarrollo, supervisión y evaluación de responsabilidades para un programa básico de ese tipo residieran en la línea central de la SAGARPA, mientras que la responsabilidad de la ejecución más técnica se delegaría a una unidad descentralizada. Parece que ASERCA tiene un pie en sus funciones normativas y otro en las de prestación de servicios, lo que posiblemente complica la capacidad de la SAGARPA para formular y evaluar estrategias eficaces en la totalidad de su cartera y garantizar la coherencia en todas sus actividades. Más adelante se sugieren algunos cambios.

130. El último grupo de unidades operativas de la SAGARPA, también bajo las órdenes directas del secretario, son el **oficial administrativo (Oficialía Mayor u OM)** y las **delegaciones estatales**.

131. Como se señala antes en este informe con respecto al proceso presupuestario anual de México, la red de puestos de la **oficialía mayor (OM)** de todas las dependencias del gobierno trabaja en colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para garantizar que todas las secretarías de ejecución cumplan con los plazos, el formato y los requisitos legales durante el intenso ciclo presupuestario anual. Podría considerarse que el oficial mayor es el director de finanzas de la organización, ya que desempeña un papel crucial en el trabajo del organismo en lo que se refiere a la elaboración de propuestas de presupuesto que reflejen los objetivos y las prioridades de la SAGARPA, y que garanticen el

cumplimiento de todas las normas financieras y de procedimiento del gobierno para el gasto de los fondos públicos. La oficialía mayor de la SAGARPA también dirige el análisis y la evaluación de oportunidades para aumentar la eficiencia en la ejecución de los programas. Un buen ejemplo actual es poner a prueba centros de atención telefónica y teleconferencias como un medio para mejorar la comunicación con las agrupaciones de productores tras las reducciones considerables que, por razones de presupuesto, se han efectuado en la cantidad de personal de campo disponible para contestar preguntas.

132. La oficina de la OM también es responsable de apoyar los sistemas de tecnología de la información de la secretaría. Parece que se han realizado algunos esfuerzos para integrar las bases de datos operadas por las distintas áreas programáticas de la secretaría y para llevar a cabo análisis sobre la eficiencia en la entrega de recursos a los beneficiarios. Otro comentario indica que podría hacerse más a este respecto, tanto dentro de la SAGARPA como en las demás dependencias incluidas en el PEC, con miras a obtener una idea más clara acerca del modelo de beneficiarios de los programas cuando éstos se dupliquen en forma parcial en el país. En general, la estructura de puestos de la oficialía mayor parece ser adecuada.

133. La SAGARPA, al igual que otras secretarías del sistema federal de México, es una organización considerablemente dispersa con una red de 33 oficinas regionales, llamadas **delegaciones**, 31 establecidas en cada estado, una en la Región Lagunera y la otra en el Distrito Federal (la capital). Cada delegación estatal de la SAGARPA está adscrita de manera estructural al coordinador general de delegaciones en la sede de la SAGARPA. Ubicadas en las principales ciudades de los estados, las delegaciones también tienen personal destacado fuera de la sede en subregiones llamadas Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER), que supervisan la ejecución de los programas de la SAGARPA; sin embargo, el número total de personal de campo se ha reducido con rapidez en los últimos años. Las delegaciones trabajan en estrecha colaboración con las agrupaciones de productores y las autoridades estatales y municipales, quienes, en algunos casos, financian programas de la SAGARPA en forma conjunta. También mantienen vínculos estrechos con los llamados “agentes técnicos” que en muchos casos ayudan a los productores o agrupaciones de productores con las solicitudes para obtener financiamiento de los programas de la SAGARPA; asimismo, ayudan en la ejecución de los proyectos financiados por esta secretaría. Simultáneamente con el recorte de personal, las delegaciones han intentado aumentar la eficiencia en la ejecución de los programas y delegar más funciones en el nivel local, al tiempo que mantienen un control adecuado. Es probable que esto exija mejores habilidades al reclutar nuevo personal y el uso innovador de la tecnología de la información para modernizar la ejecución de los programas y las tareas de supervisión.

134. Como ya se señaló, las autoridades estatales y municipales, así como las agrupaciones de productores, influyen de manera significativa en el desarrollo y la aplicación de la política agrícola de México. Están representadas en la estructura institucional de la LDRS y pueden presentar solicitudes para obtener los fondos de los programas, así como ofrecer puntos de vista sobre la elegibilidad y otras reglas de operación. En última instancia, los presupuestos y los requisitos propios de la ejecución se acuerdan en el nivel federal en consulta con el Congreso, pero las relaciones locales y estatales son elementos importantes en el desarrollo de las necesidades, prioridades y ejecución de los programas que ameritan atención directa. Las delegaciones son un vehículo valioso para recopilar información, así como para identificar problemas y éxitos en el diseño y la ejecución de los programas.

135. En la *Revisión del Gasto Público* del Banco Mundial de 2009 se indicó que podría haber buenos motivos para que haya un mayor número de empleados y mejor calificados en algunas de esas tareas de campo, para obtener el máximo efecto de los programas de gasto de la SAGARPA. En las entrevistas realizadas para este informe, los funcionarios de dicha secretaría recalcaron la baja proporción de gasto en los programas de la SAGARPA (7%) asignada a los costos administrativos, en comparación con más del 30% asignado a la mayoría de los programas de gasto estatal. Si bien el control de costos administrativos es importante, puede haber un falso ahorro asociado con recortes en los presupuestos administrativos si el

resultado es la insuficiencia de recursos para el diseño, la ejecución, la supervisión y la evaluación de los programas.

136. Las delegaciones estatales tienen una función muy importante en la comunicación entre los organismos federales, los socios y la ejecución de los programas en el nivel local, pero al parecer hay posibilidad de mejorar su eficacia. Además de aumentar la cantidad y las habilidades del personal empleado en el ámbito local, deben tomarse medidas para ubicar en forma conjunta a los diversos elementos de la SAGARPA que en la actualidad operan oficinas por separado de la sede de la delegación oficial de la SAGARPA. Aunque no se trazó un mapa exacto de esta duplicación parcial para este informe, parece que es innecesario y un desperdicio de recursos que distintas partes de la secretaría posean o renten espacio para oficinas. Por otra parte, la ubicación conjunta de todas las actividades de la SAGARPA en cada oficina central estatal debe ayudar en la comunicación interna y reducir el riesgo de que se susciten la duplicación parcial y las contradicciones entre los distintos programas de la SAGARPA. Salvo que exista una razón excepcionalmente contundente para tener una representación por separado, en este informe se recomienda que todas las actividades de la SAGARPA en las regiones se realicen por conducto de las oficinas de la delegación estatal oficial.

137. Por último, con respecto a los gastos de los recursos presupuestarios federales en virtud de acuerdos negociados con los estados o municipios, durante las reuniones con los funcionarios y representantes del Congreso se plantearon algunas preocupaciones sobre la eficiencia y la puntualidad en la aplicación de los gastos acordados. Aunque hay ventajas claras al delegar el cumplimiento de las estrategias acordadas al nivel local, sigue siendo importante que los gastos locales sean supervisados con cuidado para asegurar que la aplicación cumple con los parámetros acordados para la entrega de los fondos federales. Una vez más, esto indica que aumentar la coordinación y la capacidad profesional de las delegaciones se justifica para que estén en mejores condiciones de aplicar, supervisar y evaluar los resultados de los gastos.

### **Medidas para el funcionamiento interno de la SAGARPA**

138. Apartándonos del tema de la estructura para abordar los métodos de operación de la SAGARPA, vale la pena comentar algunas otras cuestiones a partir de estudios anteriores y de las entrevistas realizadas para este informe.

139. En el nivel más amplio, parece que hay argumentos a favor de una identificación más clara de la misión central de la SAGARPA. Tal como está planteada en la actualidad, y como se refleja en sus actividades programáticas, la SAGARPA procura no limitarse a dar prioridad a los **productores agrícolas y pescadores como su principal grupo beneficiario** en sus esfuerzos por cumplir con los objetivos explícitos de desarrollo rural y de reducción de la pobreza en las zonas rurales de México. Si bien existe una intersección importante entre el desempeño del sector y las oportunidades y los niveles de vida en el campo, las responsabilidades de la SAGARPA podrían planificarse, supervisarse y ejecutarse de manera más eficaz si ésta asignara una prioridad más clara al sector productivo agrícola como su población objetivo. Dentro de ese papel definido de manera más minuciosa, la atención podría entonces centrarse de manera más evidente en el segmento de la agrupación de productores agrícolas que es el objetivo de determinadas actividades de los programas.

140. Al parecer, estas ideas también sustentan las recomendaciones del estudio reciente de la FAO acerca de las responsabilidades programáticas de la SAGARPA.<sup>27</sup> Una mayor atención sectorial al trabajo de la SAGARPA sería más compatible con la práctica óptima de política pública de establecer líneas claras de rendición de cuentas para el trabajo gubernamental, y permitiría que la organización planifique y mida

---

<sup>27</sup> FAO (2009), *Analysis of the Instruments of Agricultural, Rural and Fisheries Policy in Mexico*, Roma.

su desempeño con mayor eficacia. Una prioridad clara en el sector de la producción tampoco impediría que la SAGARPA colabore de cerca con otros organismos, principalmente por la vía del PEC, para garantizar que los programas de la SAGARPA contribuyan y trabajen en sinergia, cuando sea posible, con los programas de otros organismos que influyen tanto en los beneficiarios rurales dedicados a la agricultura como en los que no lo están. Además, para esos organismos hay considerable libertad de acción para lograr una definición más clara de las poblaciones objetivo de sus programas.

141. En general, se trataría de que todas las secretarías **se centren en las principales áreas de competencia**, con lo que reducirían al mínimo la duplicación parcial de sus programas. Las unidades agrícolas o pesqueras aún podrían ser beneficiarias de los programas de las secretarías cuyo objetivo no se relacionara con la actividad productiva, como las inversiones en instalaciones y equipo. Por ejemplo, sería adecuado por completo que las familias campesinas se beneficien de los programas gubernamentales en las áreas social y educativa con fondos asignados por las secretarías pertinentes, de acuerdo con la necesidad evaluada objetivamente y con las prioridades establecidas por la política gubernamental. Sin embargo, una atención más rigurosa a las actividades de las secretarías eliminaría o reduciría de manera sustancial la situación actual en la que la SAGARPA, SEDESOL, SRA, SEMARNAT y FONAES persiguen objetivos programáticos muy similares. Las medidas actuales tienen el efecto de desperdiciar el esfuerzo, lo que dificulta que se siga la trayectoria del modelo general de gasto entre los beneficiarios y complica la tarea de medir el efecto del gasto programático. No obstante, es en particular importante mejorar las medidas para el intercambio de información sobre los beneficiarios de los programas entre las distintas partes del gobierno que proporcionan beneficios a la misma población objetivo.

142. Además de una prioridad más clara en su misión general, al parecer hay posibilidades de que la SAGARPA **augmente su capacidad de planificación, formulación, supervisión y análisis de políticas**. Según las entrevistas realizadas para este informe, este aspecto de la capacidad de la SAGARPA se ha reducido en los últimos años para dar cabida a una ampliación de sus responsabilidades a principios de la década de 2000, con miras a abarcar la cadena agroindustrial completa.

143. Hoy en día, sería oportuno reconsiderar la estructura general de la SAGARPA con una mirada nueva a la asignación de recursos y la ubicación de determinadas unidades de trabajo. Como se señala antes en el informe, el modelo consistente en añadir más responsabilidades en forma paulatina a la estructura de la organización a medida que las responsabilidades adicionales y los recursos financieros relacionados se vuelven disponibles —como sucedió con ASERCA y FIRCO, por ejemplo— no ha dado lugar a una división por completo racional entre las responsabilidades normativas y las programáticas. También ha tenido un efecto de segmentación de los distintos aspectos del trabajo de la SAGARPA que, como es lógico, deben coordinarse de manera minuciosa. Debe emprenderse una **reestructuración para introducir los elementos normativos en las principales coordinaciones generales** mientras los aspectos técnicos de la ejecución de programas se conservan en una unidad descentralizada, combinando posiblemente los elementos de ASERCA y FIRCO en una sola unidad de ejecución de programas para la SAGARPA.

144. Luego, todas las coordinaciones generales deben agruparse en tres conjuntos de funciones afines de manera que **cada una reporte al secretario por medio de una de las tres subsecretarías de la SAGARPA**. La idea no sería imponer una jerarquía vertical estricta sino asegurar que todas las principales actividades normativas y programáticas del organismo estén bajo la clara responsabilidad de un solo funcionario de alto rango que pueda proporcionar orientación general, asegurar que los programas y políticas sean compatibles con las prioridades normativas más explícitas del organismo y ser responsable de los resultados de las unidades dentro de la subsecretaría.

145. Por tanto, sería muy deseable que se creara un **consejo ejecutivo oficial para la SAGARPA** en su totalidad, el cual impulse los esfuerzos en materia de planificación de políticas y análisis de programas

que al parecer ahora se realizan en un nivel programático más disperso o, si se llevan a cabo en toda la organización tienden, en cierto modo, a ser informales o específicos por tarea. Un mecanismo de coordinación importante que ya opera en la SAGARPA es el Grupo Interno de Dirección (GID), según lo esbozado en el Reglamento Interior de la SAGARPA (artículo 7). El GID es presidido por el secretario e incluye a los tres subsecretarios, al oficial mayor y a otros funcionarios, según sea apropiado para las materias que se discutan. Su función es asesorar y apoyar al secretario en la definición y ejecución de las políticas, planes y programas a cargo de la secretaría. También es responsable de evaluar los resultados y la rendición de cuentas en relación con la utilización de los recursos de la secretaría. El grupo se reúne dos veces por semana y desempeña un papel decisivo en la revisión de la ejecución de los programas y el análisis de la asignación de recursos de todos los programas de la SAGARPA. A partir de las entrevistas realizadas con altos funcionarios de la SAGARPA, parece que hay margen para ampliar el concepto del GID mediante la creación de un nuevo mecanismo de liderazgo colectivo, integrado por más participantes y permitir que tenga mayor influencia en la coordinación de asuntos en toda la secretaría, y, en especial, fortalecer su papel de liderazgo en cuanto a una renovada capacidad de evaluación de los programas y políticas de la SAGARPA.

146. El recurso de un comité ejecutivo superior de gobernabilidad, que sea permanente, en las dependencias del sector público es común. Es similar a la idea de un consejo de administración o las comisiones del consejo que existen en el sector empresarial y no abordaría los asuntos cotidianos. Más bien, puede ser un foro para el diálogo, el análisis y la toma de decisiones sobre los temas que influyen en toda la organización. En este informe se considera que hay una necesidad continua de que un órgano como el GID se reúna con frecuencia para coordinar, en el corto plazo, asuntos tácticos o basados en actividades, con la participación permanentes de un pequeño grupo integrado por los funcionarios de mayor rango del organismo: el secretario, los subsecretarios y el oficial mayor. Sin embargo, el GID debe complementarse creando un comité ejecutivo integrado por más miembros que podrían reunirse en forma mensual para estudiar un programa preestablecido de temas, sobre los cuales se encargarían y circularían los trabajos objeto de estudio a dichos miembros con bastante antelación a las reuniones. Podría ser apoyado por una unidad, ubicada en una de las tres subsecretarías, que fungiría como el brazo ejecutor del consejo ejecutivo; realizaría las tareas que éste le encargue y se aseguraría de que las instrucciones y decisiones del consejo se transmitan al área responsable de la secretaría y se ejecuten según los programas acordados. Esta unidad también podría trabajar codo a codo con la OM para evaluar el desempeño y priorizar el presupuesto, preparar un ciclo escalonado más oficial de evaluaciones exhaustivas de los programas, y proporcionar informes analíticos para su discusión en el nivel del consejo ejecutivo.

147. En el contexto de la administración pública mexicana, sería adecuado que el secretario participe y presida las reuniones. En su ausencia, el consejo podría ser presidido por su coordinador de asesores o uno de los tres subsecretarios. El consejo ejecutivo debe incluir como consejeros propietarios al oficial mayor, a los jefes de las coordinaciones generales, al comisionado nacional de Acuacultura y Pesca y, según la orden del día de cada reunión, a los jefes de los órganos descentralizados pertinentes. La propuesta de la membresía permanente del comisionado nacional de Acuacultura y Pesca en el comité ejecutivo, pero no la de los directores de otras unidades descentralizadas, reconoce que la categoría especial de la CONAPESCA incluye algunas responsabilidades programáticas y normativas que deben conservarse, a diferencia de otras unidades descentralizadas para las cuales se sugieren funciones técnicas definidas de manera más rigurosa.

148. Un órgano de este tipo podría concentrar la experiencia colectiva y la erudición del personal directivo sobre las principales dificultades del organismo, proporcionar un mecanismo sistemático para analizar su desempeño general, y ser responsable de ayudar a que la SAGARPA deje el enfoque del pasado, más basado en normas, y pase a una cultura de gestión del desempeño orientada a resultados. La comunicación convincente en las unidades estructurales de un organismo puede llamar la atención sobre problemas incipientes y facilitar su resolución. Un ejemplo de un tema de este tipo que podría ser

investigado y considerado provechosamente por el propuesto consejo ejecutivo podría ser el mejor equilibrio entre los empleados del servicio profesional de carrera y los contratados por honorarios, para un cumplimiento más eficaz de las obligaciones de la SAGARPA dentro sus recursos disponibles. El contacto del personal directivo con una gama de asuntos más amplia también puede ayudar a generar un sentido de responsabilidad compartida para resolver los problemas que trasciendan el área inmediata de responsabilidad de cada unidad. También podría generarse apoyo para cambiar políticas antiguas o las prácticas del organismo que sean incompatibles con la consecución de objetivos.

149. En el estudio de 2005 de la OCDE sobre la modernización del gobierno se destaca la tendencia común en los gobiernos de los países miembros de la OCDE de usar tácticas que aparten la elaboración del presupuesto, la administración y la rendición de cuentas de los recursos para centrar su atención en los resultados medibles.<sup>28</sup> También hace notar que la modernización está subordinada al contexto, y que algunos instrumentos de la reforma funcionan de forma diferente y producen resultados muy disímiles en contextos nacionales distintos.

150. En vista de la iniciativa tomada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México (SHCP) en este campo, así como del trabajo realizado por la OM de la SAGARPA para cumplir con su normativa de presupuesto por actividades y para aprovecharla, instituir un consejo ejecutivo permanente en la SAGARPA podría ser una forma práctica de ahondar en el marco de desempeño de dicha secretaría y al hacerlo, ayudar a producir un mayor efecto de sus gastos.

#### **Estructuras organizativas de los ministerios de Agricultura en algunos países pertinentes de la OCDE**

151. Las recomendaciones de este informe para realizar cambios en la estructura interna y los métodos operativos de la SAGARPA reflejan las tendencias recientes en la investigación de la gestión pública, como se señaló con anterioridad. Esta sección del informe también muestra las tácticas adoptadas por las instituciones encargadas de la política agrícola en algunos otros países pertinentes miembros de la OCDE. Nótese que si bien hay un núcleo común de responsabilidades entre los ministerios con la mayor responsabilidad en los programas y las políticas agrícolas, existe una variación importante entre los países miembros de la OCDE sobre los límites precisos para las funciones asumidas por ellos. Por cuestiones prácticas, este informe se basó en la experiencia de cinco países de referencia: los socios de México en el TLCAN, el Departamento de Agricultura de Estados Unidos de América (USDA, por sus siglas en inglés) y el Ministerio de Agricultura y Agroalimentos de Canadá (AAFC, por sus siglas en inglés); el Ministerio de Agricultura de Chile, de su vecino regional; la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural (DG Agri) de la Comisión Europea (CE), y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Silvicultura de Australia (DAFF, por sus siglas en inglés).

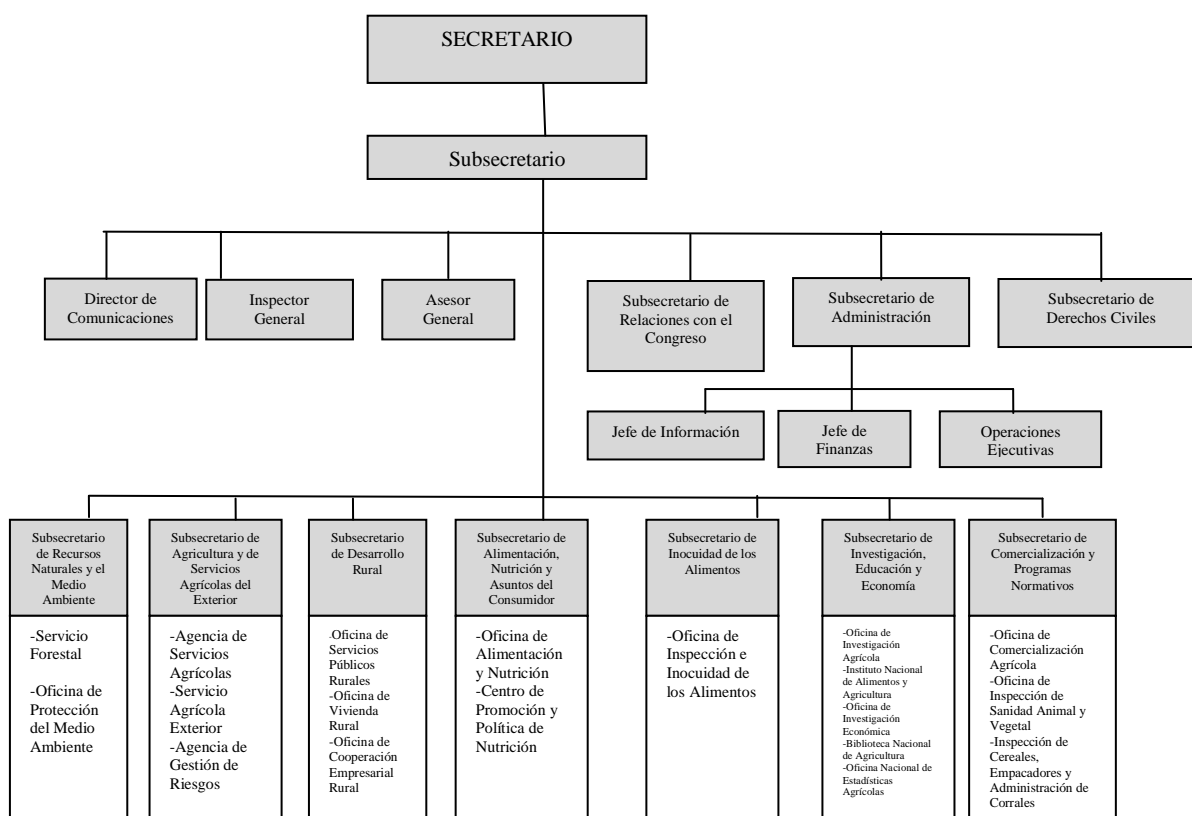
152. Lo que está claro desde el principio es que, además del núcleo común de responsabilidades en la agricultura, que cubre los temas relacionados con la productividad sectorial y el rendimiento, no hay dos países cuyos ministerios de agricultura tengan exactamente el mismo mandato. Por ejemplo, en Estados Unidos de América, el USDA tiene una responsabilidad trascendental en cuanto a la alimentación, la nutrición y los asuntos del consumidor; por sí solo, su programa de cupones para víveres representa cerca de 60% de su presupuesto (véase el diagrama 4). En muchos países miembros de la OCDE, los ministerios de salud o de bienestar social tendrían esta función. Algunos, como Australia, tienen la responsabilidad conjunta de la pesca y la agricultura, pero en otros casos (CE, Canadá, Estados Unidos de América y Chile) éstas se manejan en instituciones separadas. Las negociaciones comerciales agrícolas también se tratan de manera diferente. En la Comisión Europea, la DG Agri es la responsable principal de las negociaciones internacionales de comercio agrícola, que en la mayoría de los países son dirigidas por los ministerios de

<sup>28</sup>

OECD (2005), *Modernising Government: The Way Forward*, París.

industria o comercio. Tanto el USDA como la DG Agri de la Comisión Europea tienen responsabilidades de peso en el campo del desarrollo rural, mientras en algunos países de la OCDE éstas recaen en los ministerios de asuntos regionales o desarrollo de infraestructura. Aunque este informe no podría examinar en forma minuciosa los enfoques estructurales de los distintos países de la Unión Europea, muchos de ellos incluyen responsabilidades importantes para la ordenación del medio ambiente, así como el desarrollo rural en sus ministerios de agricultura; posiblemente esto refleja el hecho de que el mandato de la Unión Europea para los asuntos del comercio y del mercado agrícolas sólo garantiza la inversión más limitada en esos rubros, en el nivel de estado miembro. En Australia, el DAFF dedica una parte más grande de sus recursos que la mayoría de los demás ministerios de agricultura de los países de la OCDE a programas de bioseguridad, incluidas la cuarentena y la gestión de riesgos sanitarios animales y vegetales; eso refleja la prioridad que concede Australia a mantener su categoría favorable en la lucha contra plagas y enfermedades en la agricultura.

**Diagrama 4. Organigrama de Estados Unidos de América**



153. Otra observación importante es que, salvo Estados Unidos de América, los países estudiados en forma detallada (como la mayoría de los ministerios de los países miembros de la OCDE), tienen un solo jefe del ministerio, llamados de forma muy diversa: viceministro, director general o secretario; su responsabilidad abarca múltiples aspectos de la gestión de los recursos del ministerio y la ejecución de los programas bajo la orientación política de un ministro. La estructura del USDA sí incluye a un subsecretario de Agricultura, pero el titular de este puesto históricamente ha asumido responsabilidades muy variadas en función de las prioridades y la orientación de las distintas administraciones y secretarios de Agricultura de Estados Unidos de América. El puesto no tiene la política oficial ni la responsabilidad financiera de las funciones del "jefe del departamento" en los otros cuatro ejemplos que aquí se presentan. Si bien la falta de un solo puesto de jefe del organismo subordinado al secretario de Agricultura probablemente complica la

coordinación en todo el USDA, su estructura sí afianza líneas jerárquicas verticales muy claras dentro de cada una de las siete subsecretarías responsables de las distintas áreas de trabajo del USDA; esto permite un número relativamente manejable de “reportes directos” al secretario de Agricultura, con la plena responsabilidad de todas las operaciones en comparación con la organización actual de la SAGARPA.

154. Las estructuras organizativas de Canadá y Chile (véanse los diagramas 5 y 6), aunque incluyen a un viceministro único que es responsable del ejercicio del ministerio, tienen un número mayor de unidades que reportan directamente al jefe del organismo que en los otros dos ejemplos estudiados aquí. Chile, y en menor medida, Canadá, también manejan algunas responsabilidades desde el exterior de la estructura principal de sus ministerios de Agricultura. En el caso de Chile, estas funciones gestionadas en forma externa son considerables; la promoción de las exportaciones, la educación rural y las actividades de desarrollo económico utilizan recursos del ministerio controlados en órganos descentralizados, y otras funciones afines, incluso algunas obras públicas, recursos para fines sociales, programas para pueblos originarios y servicios de capacitación, también son administradas externamente con fondos de fuentes externas.

155. El *Examen de las políticas agrícolas de Chile*, realizado por la OCDE en 2008, destacó la dificultad que esta estructura plantea para una coordinación eficaz de políticas.<sup>29</sup> En el caso de Canadá, existe una estructura separada (y un secretario parlamentario responsable) de la Junta Canadiense del Trigo, aunque la estructura del ministerio del país incluye una secretaría, encabezada por un director ejecutivo en la oficina del viceministro con la responsabilidad de la coordinación de cartera, presuntamente para reducir al mínimo las deficiencias en la coordinación.

---

<sup>29</sup> OECD (2008), *OECD Review of Agricultural Policies: Chile*, París.



**Diagrama 5. Organigrama de Chile**

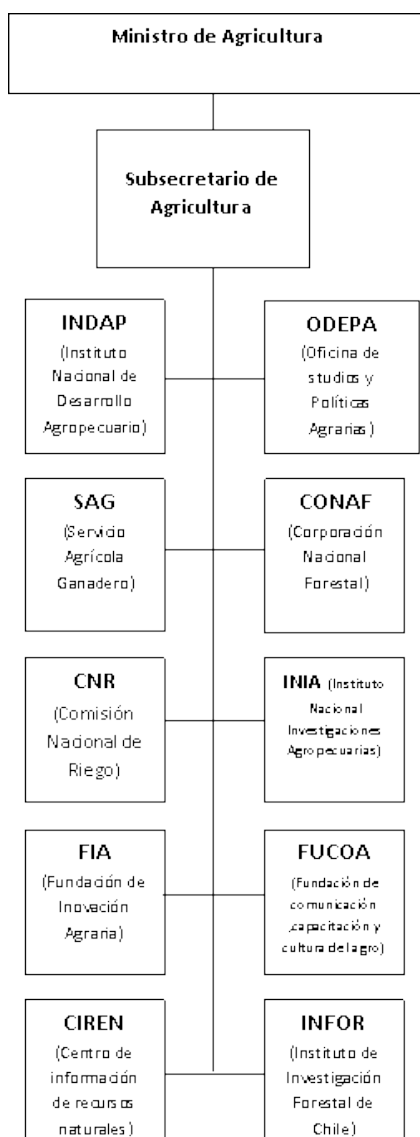
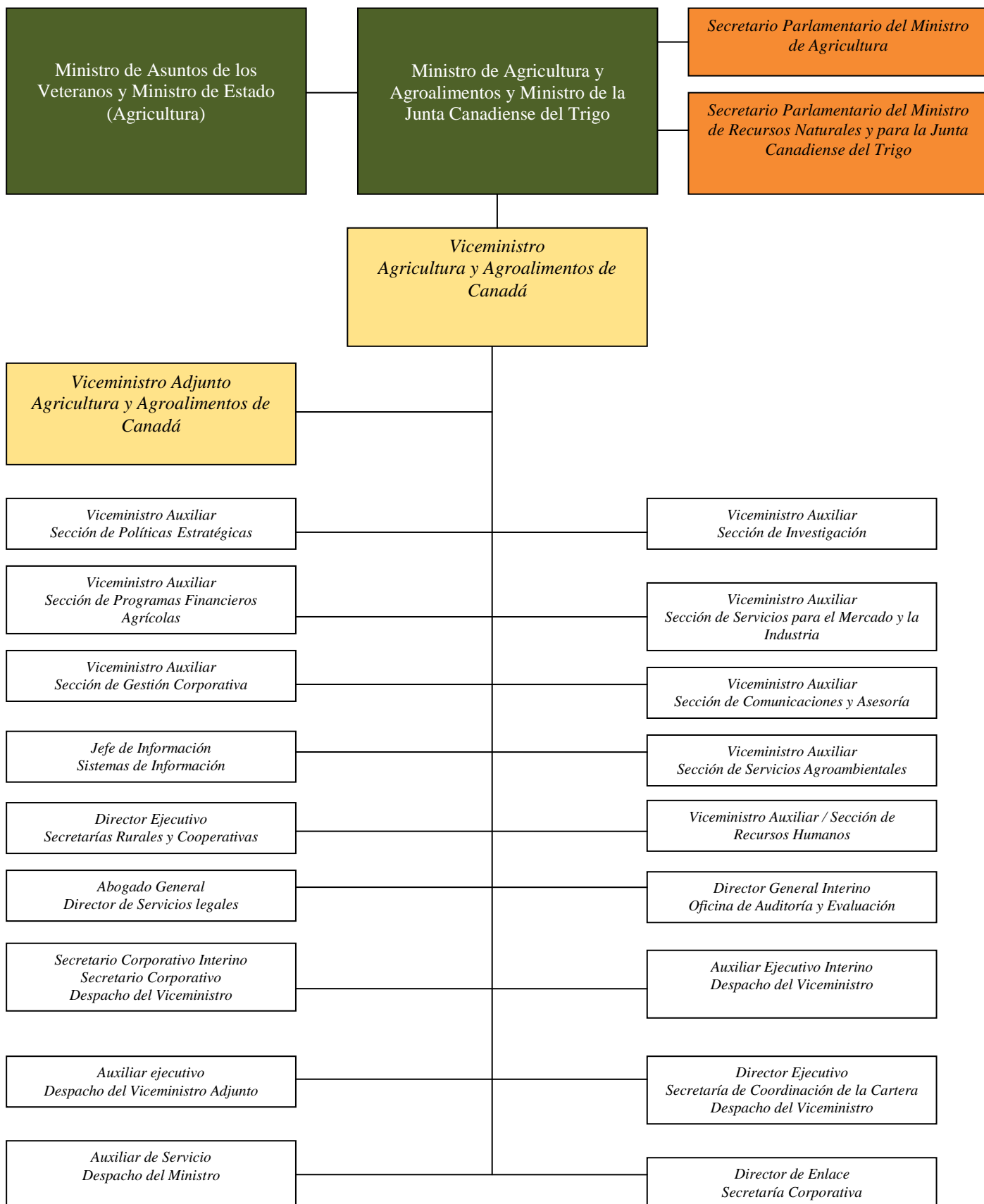


Diagrama 6. Organigrama de Canadá



156. Tanto en Australia como en la Comisión Europea (véanse los diagramas 7 y 8) hay una agrupación de funciones más obvia en torno a un número reducido de funcionarios de alto rango que están bajo las órdenes directas del titular de la cartera. En el caso de la CE hay cuatro subdirectores generales. Sus funciones agrupadas cubren, respectivamente, a) negociaciones internacionales (incluso la ampliación de la Unión Europea); b) desarrollo rural; c) gestión financiera y de la información junto con asuntos jurídicos y comunicaciones, y d) análisis, evaluación y funciones legislativas. La Dirección General de Agricultura opera un sistema jerárquico “vertical” clásico, lo que permite tener una perspectiva completa y una rendición de cuentas con respecto a las responsabilidades del organismo que recaen en un número reducido de personal directivo capaz de mantener un contacto estrecho con el director general. La situación en Australia es similar, con tres subsecretarios responsables, respectivamente, de a) la bioseguridad; b) la ordenación de los recursos sustentables, la estrategia y los servicios corporativos y de comunicaciones, y c) la productividad, el comercio, el acceso al mercado y la investigación. Hay buenas razones para creer que este sistema es útil para apoyar el desarrollo integrado de políticas y la buena comunicación interna en la organización.

157. Otro punto a destacar es que en cada una de las cinco estructuras ministeriales aquí examinadas parece haber una capacidad en investigación de políticas mucho más eficaz de lo que es el caso de la SAGARPA en la actualidad. El USDA dedica toda una subsecretaría a “investigación, educación y economía”, la cual abarca la Oficina de Investigación Agrícola, el Instituto Nacional de Alimentos y Agricultura, la Oficina de Investigación Económica, la Biblioteca Nacional de Agricultura y la Oficina Nacional de Estadísticas Agrícolas. Los recursos colectivos de estas instituciones constituyen una poderosa capacidad analítica que puede destinarse a la investigación del mercado, los consumidores y la política del sector. El Ministerio de Agricultura y Agroalimentos de Canadá tiene una Sección de Investigación subordinada a un viceministro auxiliar, y el Ministerio de Chile tiene una Oficina de Estudios y Políticas Agrarias dirigida en este mismo nivel de jerarquía. La Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea también mantiene una fuerte capacidad analítica en su Dirección de Análisis, Perspectivas y Evaluaciones Económicas, mientras el DAFF de Australia tiene la Oficina Australiana para las Ciencias y los Aspectos Económicos de los Recursos Naturales y la Agricultura (ABARES, por sus siglas en inglés), un organismo semiautónomo con una buena dotación de recursos y un mandato o investigación pertinente para cada política.

Diagrama 7. Organigrama de la Unión Europea

DIRECTORATE GENERAL AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT

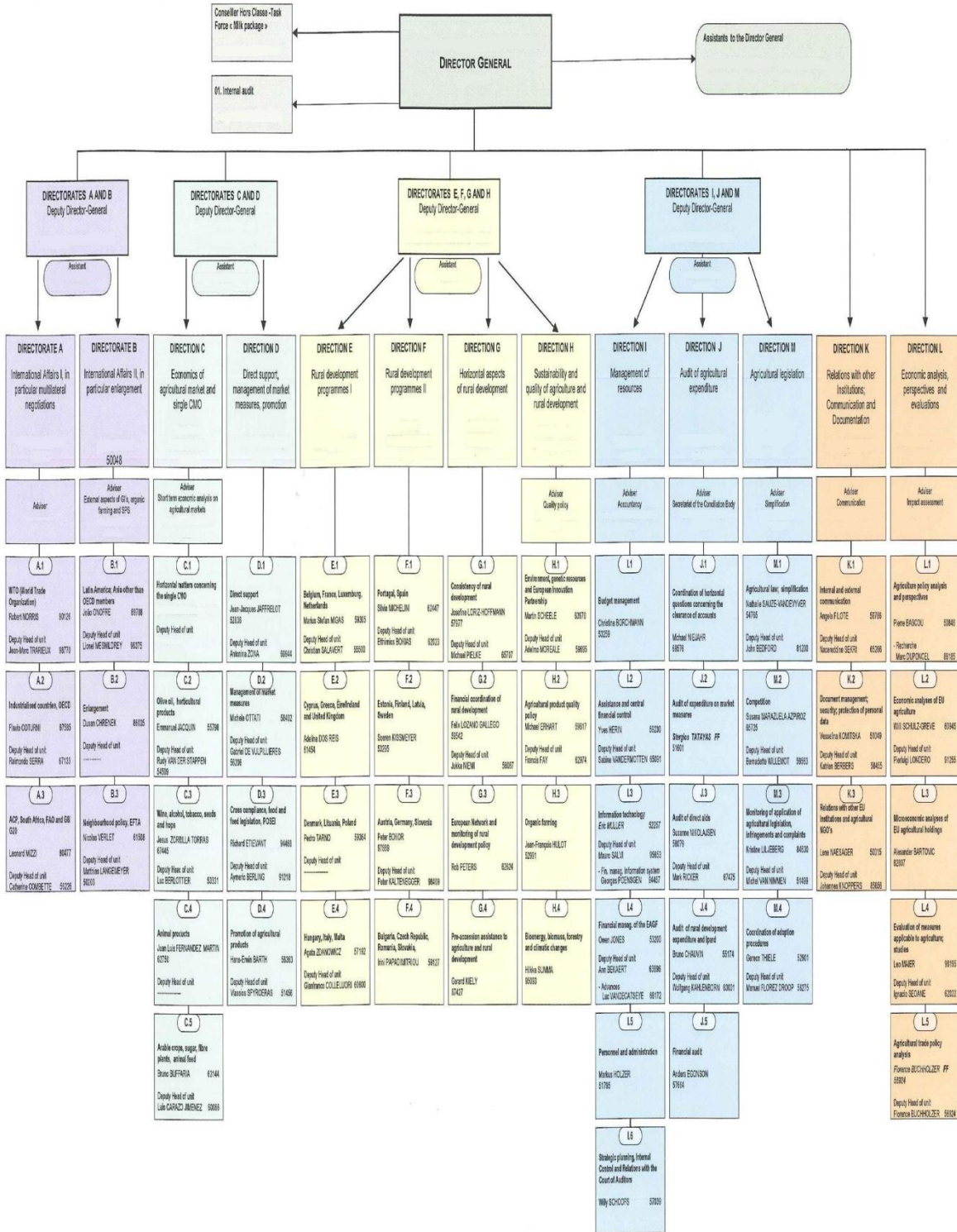
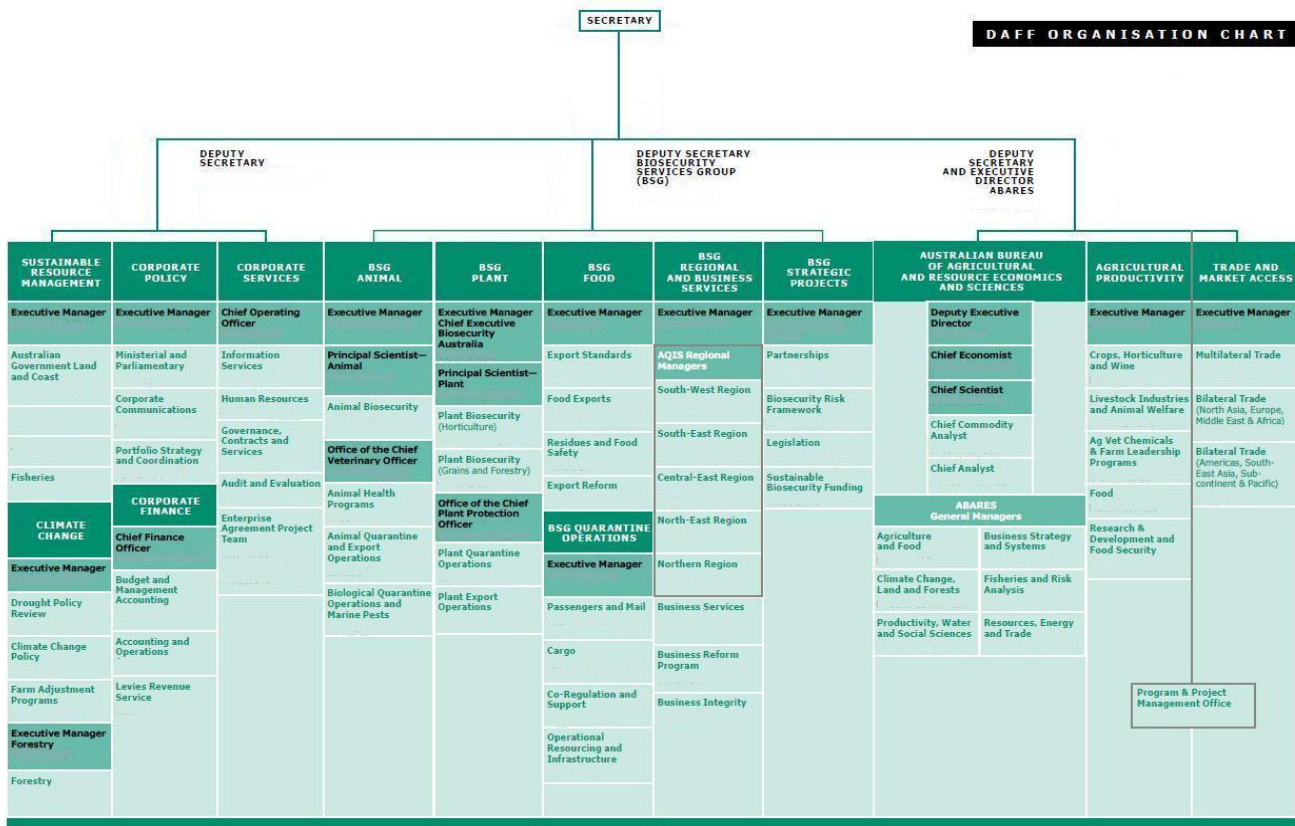


Diagrama 8. Organigrama de Australia



158. En la Comisión Europea, Australia y Canadá, además de la competencia profesional en investigación, la estructura de sus ministerios concede gran importancia a las funciones de planificación de políticas, supervisión y evaluación. La CE incluye personal para efectuar evaluaciones de impacto y de políticas en la misma Dirección General, como su área de competencia en investigación. En Australia, la División de Políticas Corporativas es responsable de apoyar al grupo directivo del ministerio en cuanto a la coordinación y el desarrollo de estrategias para la cartera; por su parte, Canadá tiene una Dirección General Ejecutiva para la Coordinación de la Cartera. En lo que respecta a la eficacia de los programas y políticas, estos sistemas reconocen el valor de tener acceso dentro del ministerio a insumos de calidad superior para la investigación, así como de dedicar recursos importantes al seguimiento y la evaluación. Por otro lado, el AAFC de Canadá y el DAFF de Australia operan planes oficiales de gobernabilidad del organismo de conformidad con los cuales los análisis de políticas y programas, así como otros aspectos de la gestión interna como las asignaciones presupuestarias y la supervisión, el desarrollo de recursos humanos y de tecnología de la información, son dirigidos por la cúpula de máxima autoridad colectiva. En ambos casos, los órganos generales al estilo de un consejo de administración (el Comité de Gestión Departamental del AAFC y el Equipo de Dirección Ejecutiva del DAFF) son presididos por el director del organismo e incluyen a unos doce miembros permanentes de la cúpula de máxima autoridad. Estos órganos se reúnen periódicamente para analizar los principales asuntos del organismo y dirigir un programa escalonado de trabajo anual. Además, en ambos casos, estos comités de gobernabilidad de nivel superior crean un conjunto de comités más especializados que trabajan para analizar el órgano de nivel superior. Esto permite que los estudios ponderados de temas importantes se investiguen de manera rigurosa, y que sean examinados formalmente por la cúpula de máxima autoridad colectiva del organismo.

## **¿Qué conclusiones podemos sacar de esta experiencia que puedan ser aplicables a la situación actual de México?**

159. Evidentemente, cada país establece sus disposiciones en el marco de sus necesidades constitucionales y jurídicas, el mandato oficial de su ministerio y la disponibilidad de recursos para sus actividades. Sin embargo, al comparar con las estructuras examinadas en estos otros cinco países miembros de la OCDE, el presente informe concluye que podría ser ventajoso para la SAGARPA lo siguiente:

- Reorganizar las responsabilidades relativas a las políticas y los programas dentro de la institución para asegurar que un número menor de funcionarios de alto rango de la SAGARPA sea capaz de coordinar todas las actividades en nombre de la secretaría, y que todas las obligaciones normativas importantes se coordinen en la línea central de ésta en vez de hacerlo en los órganos descentralizados.
- Un enfoque para mejorar la estructura de la línea central de la SAGARPA sería adoptar el sistema de jerarquía vertical que se refleja en las estructuras de Australia y la CE, en el que todas las unidades reportan al secretario por medio de uno de los tres subsecretarios; un esquema de este sistema se muestra en el diagrama 9, Opción A.
- Una alternativa, que requiere un cambio menos fundamental de la estructura y a la vez conserva muchas de las ventajas, sería conferir a cada subsecretario y al oficial mayor la responsabilidad de coordinar determinadas áreas de políticas, programas y actividades, en tanto se preserva la línea de contacto directo entre las coordinaciones generales y el secretario; un enfoque teórico para un agrupamiento de responsabilidades de este tipo en materia de políticas se ilustra en el diagrama 10, Opción B.
- La capacidad de la SAGARPA para el análisis objetivo y la revisión de las políticas y los programas podría fortalecerse, tanto al contar con una mayor capacidad de investigación interna como al encargar revisiones externas de calidad superior cuando sea pertinente.
- Al tiempo que se conserva al Grupo Interno de Dirección para coordinar la gestión de las actividades y los programas a más corto plazo, la SAGARPA podría instituir un consejo ejecutivo en una de las subsecretarías para impulsar que el nivel superior preste mayor atención al desarrollo, seguimiento y evaluación de políticas y programas, así como a orientar la asignación interna de recursos y considerar otras prioridades organizativas o directivas de relevancia.

160. En los diagramas 9 y 10 se ilustran los posibles cambios en las líneas jerárquicas y en la organización de la estructura superior de las principales unidades de trabajo de la SAGARPA.

Diagrama 9. Opción A, organigrama de la SAGARPA

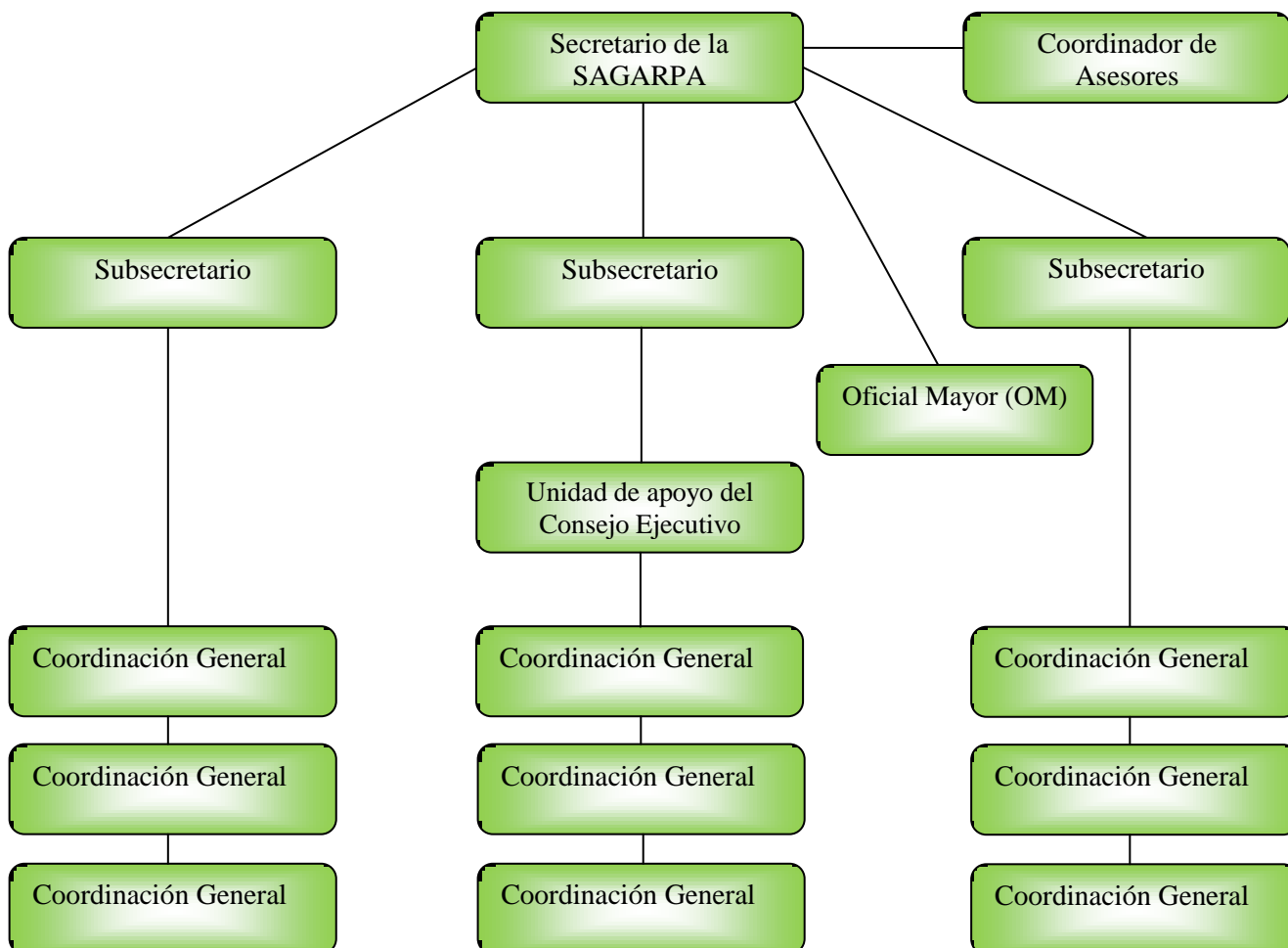
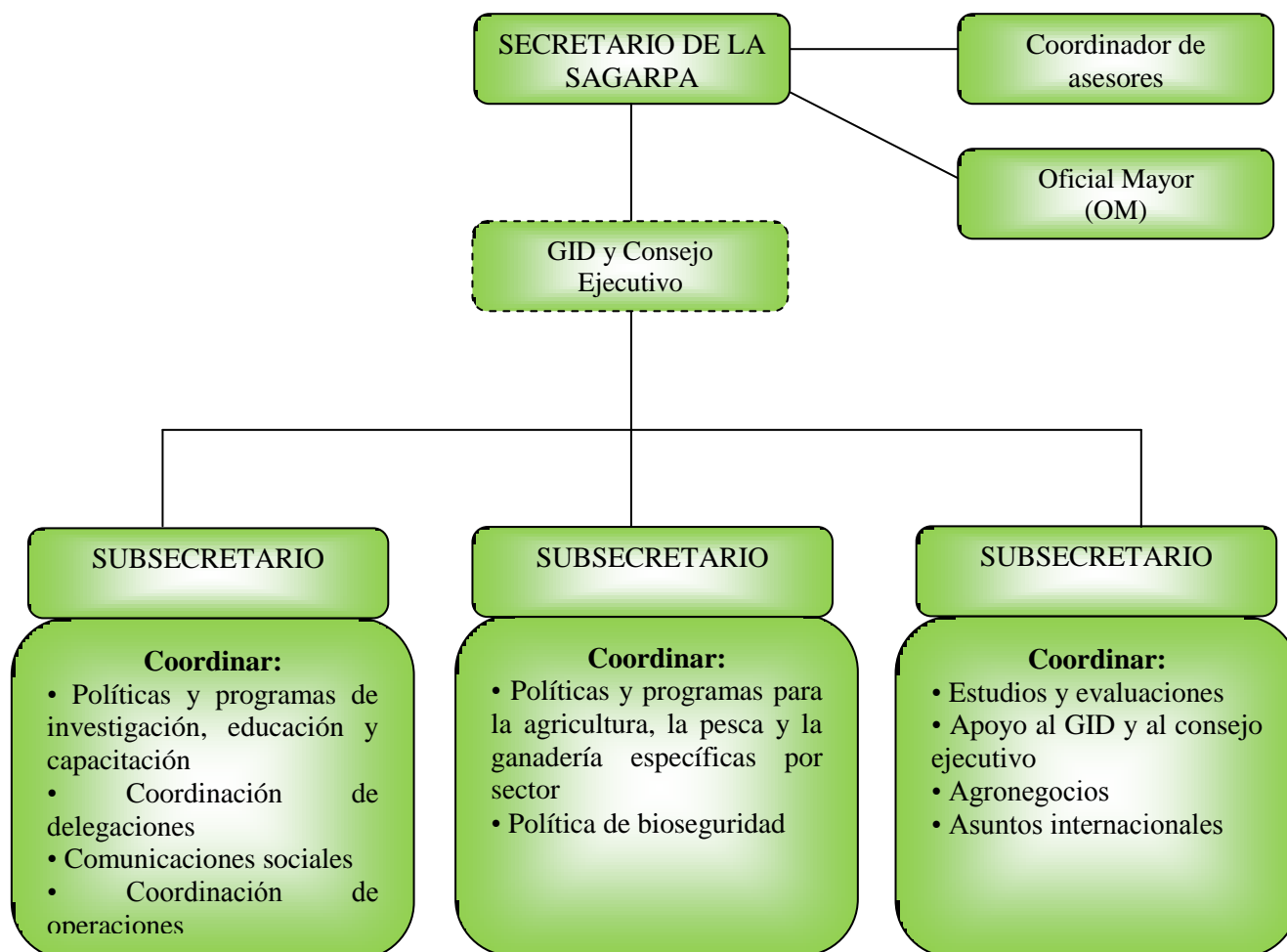




Diagrama 10. Opción B, organigrama de la SAGARPA



161. De acuerdo con este enfoque alternativo, los subsecretarios desempeñarían un papel de coordinación general de políticas en todos los aspectos del organismo. Prestarían atención a las cuestiones de compatibilidad de políticas, y fomentarían una comunicación eficaz entre las distintas áreas de la SAGARPA donde hubiera posibilidades de sinergias o donde fuera necesario eliminar contradicciones en el enfoque. Mantendrían un estrecho contacto con los jefes de las coordinaciones generales y de otras áreas de la SAGARPA (incluidos los órganos descentralizados), cuando sea pertinente para los temas generales bajo su coordinación; así estarían en condiciones de hacerles sugerencias sobre los ajustes deseables en las políticas o programas; también podrían hacerlo por medio del GID o del propuesto consejo ejecutivo de la secretaría. Sin embargo, en este enfoque no se propone eliminar la línea jerárquica directa de las coordinaciones generales y otras unidades de la SAGARPA con el secretario. Por el contrario, trabajarían en estrecha colaboración, según proceda, con el subsecretario pertinente para facilitar la coordinación en todo el organismo, al tiempo que también reportarían directamente al secretario, cuando fuera necesario.

#### Relaciones de la SAGARPA con otras ramas del gobierno

162. Tras abordar algunas cuestiones específicas de la función de la SAGARPA y las medidas de organización interna, retomamos el tema de los aspectos del mandato de la SAGARPA que están limitados



por la actual división de responsabilidades entre ésta y otros órganos gubernamentales mexicanos responsables de los asuntos que influyen en la agricultura, la pesca y el desarrollo rural.

163. Se presentan dos tipos de problemas. Primero, hay áreas normativas en las que la distribución actual de responsabilidades entre los organismos es inadecuada y dificulta la consecución de metas que el gobierno ha establecido para el sector. Se sugerirán algunos ajustes en las responsabilidades de esas áreas. Segundo, al reconocer que siempre será difícil definir funciones organizativas de manera inequívoca, en el informe se examina cómo podrían mejorarse las medidas de funcionamiento entre los organismos, en especial, mediante cambios en los métodos de trabajo de las instituciones de la LDRS.

### **Riego y ordenación de las aguas**

164. En nuestros días hay una duplicación parcial importante y una posible contradicción en el diseño y la ejecución de los programas de apoyo público para la infraestructura de **riego y ordenación de las aguas**. Éste es un asunto decisivo para la agricultura mexicana ya que el acceso al agua, en particular, a la infraestructura moderna de riego es desigual; no obstante, el agua es un insumo vital, sobre todo en la producción agrícola de mayor valor. El uso agrícola representa 77% del total de México. Se han hecho continuas y considerables inversiones públicas para ampliar la infraestructura de riego. Si bien un mejor acceso al riego moderno ha aportado beneficios evidentes para la agricultura, en el pasado ha habido una asignación excesiva de derechos y una aplicación inadecuada de la ley sobre la extracción de agua, de suerte que incluso los actuales patrones de uso no son viables. Por otra parte, aún se proporcionan subsidios a los agricultores por la electricidad usada para bombear agua para riego, y por el costo de la operación y el mantenimiento de los sistemas de riego. En los últimos años se han hecho esfuerzos para mejorar la sustentabilidad ambiental de la extracción de agua. Algunos derechos de agua se han vuelto a comprar, han aumentado las campañas de aplicación de la ley con respecto a la extracción de agua, se ha introducido un cargo por contaminación y se han hecho inversiones para aumentar la eficacia de la ordenación de las aguas. Sin embargo, persisten dificultades importantes para establecer un equilibrio adecuado entre el desarrollo de acceso al agua para la agricultura y el mejoramiento de la sustentabilidad ambiental del uso del agua. También deben tomarse decisiones de peso sobre la escala y ubicación de las inversiones públicas para mejorar los sistemas de riego.

165. La principal responsabilidad sobre la ordenación del agua en México recae en la **Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)**. Para destacar el compromiso de mejorar la sustentabilidad ambiental en esta área, la CONAGUA fue transferida a la Secretaría de Medio Ambiente en el año 2000, donde es gestionada como un órgano descentralizado. Le asigna prioridad en gran medida a la ingeniería y, por tradición, se ha centrado sobre todo en la captación de agua primaria y en la conducción a usuarios regionales, así como en la administración general del sistema nacional, incluidos los límites de extracción. La SAGARPA ha tenido una mayor participación en la planificación del riego y en la ordenación en el nivel regional o "de explotación agrícola" al trabajar con grupos de usuarios locales. Aunque al parecer hay cierto intento tanto por parte de la SAGARPA como de la CONAGUA de coordinar sus actividades junto con grupos de usuarios regionales, es indudable que hay un margen para que esto mejore. Ambos organismos, así como el FONAES, operan programas para cofinanciar con los usuarios el costo de la instalación o la modernización de los sistemas de riego. Los diversos programas funcionan con normas y requisitos distintos para las aportaciones conjuntas de los usuarios, y ha habido una coordinación limitada entre los organismos en la toma de decisiones sobre las prioridades para la ubicación de las inversiones.

166. Ameritaría que se definan con más claridad las responsabilidades relativas de la SAGARPA y de la CONAGUA en esa área. Como la autoridad nacional general para la ordenación de las aguas del país, la CONAGUA tendría primacía para planificar la infraestructura de todo el sistema, pero debería consultar a la SAGARPA sobre sus planes a mediano plazo para el desarrollo del sistema, con el fin de asegurar que la infraestructura básica de almacenamiento y conducción complementa las ubicaciones agrícolas de gran

prioridad. En la medida de lo posible, la SAGARPA debería ser responsable del financiamiento de las inversiones regionales y de las explotaciones agrícolas que se hagan en infraestructura hídrica. Lo mejor sería que hubiera un solo programa de financiamiento para estas inversiones locales, que podría incluirse en el presupuesto de la SAGARPA, pero las decisiones sobre la asignación de los recursos podrían ser tomadas por un comité mixto SAGARPA-CONAGUA, en el que también participarían expertos pertinentes del área de Recursos Naturales Renovables de la SEMARNAT.

### **Sustentabilidad ambiental**

167. En la última década, las autoridades mexicanas prestaron mayor atención al mejoramiento de la sustentabilidad ambiental de su producción agropecuaria y pesquera. Existen dificultades particulares en áreas como la degradación del suelo, la calidad del agua y la rehabilitación de cuencas hidrográficas, la deforestación, la gestión de residuos agrícolas y la protección de la biodiversidad. El cambio climático también tiene posibilidades importantes de limitar el potencial de producción futuro. Las iniciativas de los años recientes incluyen un estudio edafológico, un estudio sobre la biodiversidad y una estrategia nacional de cambio climático.

168. Los requisitos de cumplimiento ambiental se han incluido cada vez más en los programas de apoyo más generales de la SAGARPA para la agricultura de producción y, al parecer, se han establecido relaciones efectivas de trabajo entre la SAGARPA y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), sobre todo con su Dirección General de Recursos Naturales Renovables. Esta dirección general tiene direcciones individuales de agro-pesca; recursos marinos y costeros; recursos forestales; bioseguridad, biodiversidad y recursos genéticos, y análisis económico y jurídico del sector primario. La SEMARNAT no opera programas de gasto cuantioso para el sector agrícola y pesquero, pero desempeña una función importante al establecer normas y reglamentos para la protección ambiental y la promoción de mejores prácticas. Una prioridad fundamental en los últimos años ha sido el desarrollo de un régimen reglamentario para organismos modificados genéticamente en la agricultura, y la SEMARNAT encabeza la consulta con otras secretarías en esta área. También se realiza trabajo de colaboración entre la SEMARNAT y la SAGARPA con respecto a la estrategia nacional de cambio climático, en la que se presta especial atención a las emisiones de metano, la utilización del agua, los biocombustibles, la preservación de manglares y recursos forestales.

169. Este modelo de enlaces de trabajo constructivo establece una base sólida para una mayor colaboración en el desarrollo de políticas y actividades de los programas entre la SAGARPA y la SEMARNAT. En muchos países miembros de la OCDE las carteras de agricultura y pesca se han fusionado con las de ordenación de los recursos naturales o de medio ambiente ya que la administración de los recursos del agua y de la tierra ha cobrado mayor prioridad en los objetivos del gobierno. Si bien tal paso no se sugiere para México en este momento, se cuenta con un campo considerable para el desarrollo y gestión conjunta de más programas, incluso por medio del mecanismo del PEC.

170. Una oportunidad que destaca la RGP del Banco Mundial de 2009, es la de sustituir algunas de las medidas de apoyo más distorsionadoras para el sector con pagos por la prestación de servicios ambientales. Este concepto podría incorporarse en el trabajo conjunto que pudieran desarrollar la SAGARPA y la SEMARNAT e incluirse en las deliberaciones del PEC.

### **Desarrollo rural**

171. En su PND y sus programas sectoriales del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) el gobierno mexicano asigna prioridad máxima al mejoramiento de las condiciones de las comunidades rurales. Los programas de combate a la pobreza instituidos y perfeccionados durante las dos últimas

décadas han alcanzado un éxito considerable al reducir la pobreza extrema con Oportunidades, en particular, atrayendo críticas favorables por su eficacia.

172. Puesto que alrededor de dos tercios de la gente en pobreza extrema en México reside aún en las zonas rurales y una mayoría de los productores agrícolas trabajan a escala de subsistencia, es natural que la SAGARPA centre su atención en formas que eleven los ingresos de los pequeños productores, así como en la productividad de los productores más comerciales. Una de las tres subsecretarías de la SAGARPA se dedica a las actividades de desarrollo rural y asigna gran prioridad a la asistencia técnica y a las actividades de capacitación, así como a un fortalecimiento de la capacidad más amplio.

173. Junto con la SAGARPA, algunos órganos gubernamentales y otras secretarías participan también de manera activa en los esfuerzos que se realizan para fomentar el desarrollo rural.

174. Quizá la principal institución que en materia de programas se ocupa de mejorar las circunstancias de la población marginada y desfavorecida de México es la **Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)**, a su vez miembro esencial de la CIDRS y del PEC. La SEDESOL ha circunscrito su visión con respecto a la pobreza y la marginación al usar definiciones objetivas del hambre, el acceso a la salud y la educación, y el acceso a necesidades básicas como son el vestido, la vivienda y el transporte. La SEDESOL tiene un proceso bien desarrollado de planificación y establecimiento de prioridades, usa un análisis metódico de los datos importantes para dirigir sus programas, y adopta un enfoque “territorial” para identificar y trabajar con las comunidades necesitadas; al mismo tiempo, se esfuerza para integrar sus actividades en otros órganos del gobierno. Tiene relaciones de trabajo cercanas con las secretarías de Educación Pública y de Salud, así como con el programa Oportunidades; también realiza consultas en forma permanente con la SAGARPA sobre temas de interés común. Pese a los esfuerzos enormes para coordinar las actividades y la información acerca de los beneficiarios de los programas, parece haber una duplicación parcial poco útil en la actividad programática entre la SAGARPA y la SEDESOL en relación con el *Programa Opciones Productivas* y el *Programa para Migrantes* de esta última. Dichos programas se centran en la educación y en la capacitación, pero es evidente que están dirigidos a mejorar la productividad agrícola de los grupos marginados y parecen encajar mejor con el mandato y los conocimientos especializados de la SAGARPA. Se presentan problemas similares con respecto a las actividades de capacitación y desarrollo agrícolas de la **Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)**, el **FONAES**, el **FIRA**, y algunos otros órganos que operan programas que se duplican parcialmente; parecería que todos éstos están dirigidos a aumentar la productividad y la capacidad agrícolas como una vía para mejorar los medios de vida en las zonas rurales. Este tema fue analizado de manera integral en el estudio realizado por la FAO sobre instrumentos para la política agrícola, pesquera y rural de México; sus recomendaciones para delegar responsabilidades entre los órganos del gobierno se incluyen, en resumen, en el Anexo A de este informe.

## **Tenencia de la tierra**

175. La reforma agraria de México, que se remonta a los principios del siglo XX y continúa hasta entrada la década de 1990, tiene una importancia fundamental en la historia y la cultura del país. Transformó la concentración preexistente extraordinariamente desigual de la tierra de las manos de unos pocos poderosos en la situación en la que México tiene la menor concentración de tierras de la región. Más de la mitad de la tierra ahora es de propiedad comunal, ejidos o comunidades, para usarla como parcelas individuales o en explotación colectiva.

176. A principios de la década de 1990, el gobierno reconoció que la estructura atomizada del sistema comunal con restricciones sobre los derechos de propiedad individual había obstaculizado las oportunidades para la productividad agrícola en el sector ejidal. Las reformas efectuadas en 1992 se propusieron fortalecer los derechos de propiedad y terminar el periodo de reparto de conformidad con el programa de la reforma agraria.

177. Los hechos indican que las reformas de 1992 sólo han tenido un efecto limitado en el mejoramiento de la productividad agrícola, aunque han contribuido a que los ejidatarios se liberen para realizar trabajo no agrícola. Esto amerita un análisis más a fondo de la eficacia de las reformas de 1992, el cual debe incorporarse al trabajo futuro de las instituciones creadas por la LDRS.

178. En el nivel institucional, el papel de la **Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)** también merece atención directa. Sus funciones se dividen en dos partes. La primera implica resolver los problemas restantes de la tenencia de la tierra surgidos del proceso de reforma, que de hecho está completo. Esta función continúa, si bien es cierto que en una escala relativamente pequeña. La segunda y más problemática es el conjunto de actividades de los programas sociales que realiza la SRA y que al parecer casi se duplican por completo con las de otros organismos, entre ellos la SAGARPA y la SEDESOL. Los programas seleccionan como objetivo a las mismas poblaciones marginadas que las de otros organismos, y casi con seguridad generan problemas de coordinación y coherencia. Podrían hacerse ahorros al adoptar la propuesta hecha por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 2009 de dismantlar esta secretaría. Sus ininterrumpidas responsabilidades jurídicas podrían asignarse a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, en tanto sus programas sociales podrían distribuirse entre los organismos pertinentes del sector, como la SEDESOL y la SAGARPA.

179. Al dismantlar la SRA se reconocería que el proceso de la reforma agraria ha finalizado de manera oficial y que es el momento de integrar a los beneficiarios del financiamiento de los programas de la SRA en los “principales” programas de la SAGARPA y la SEDESOL, ya que estas secretarías están mejor preparadas con recursos y conocimientos especializados para producir resultados. El posible ahorro presupuestario de esta propuesta sería considerable y la consecuente mayor prioridad del gasto gubernamental en la agricultura, la pesca y el desarrollo rural sería benéfica, ya que eliminaría una capa de coordinación en el nivel del PEC y la propagación de delegaciones del gobierno federal en los ámbitos local y estatal.

## **Crédito rural**

180. La estipulación sobre **financiamiento público o viabilidad de crédito** para los productores agropecuarios y las empresas pesqueras ha influido de manera significativa en los esfuerzos que realiza México para mejorar el rendimiento del sector. A lo largo del tiempo se han realizado varias intervenciones para subsanar las deficiencias estructurales del sistema de crédito, puesto que afectan a los productores rurales. Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), órgano descentralizado del Banco de México, ha desempeñado un papel importante y opera cuatro fideicomisos que proporcionan crédito o garantías al sector. FIRA trabaja principalmente por medio de bancos o de intermediarios financieros no bancarios, y sus responsabilidades abarcan a los beneficiarios rurales dentro y fuera de los sectores agrícola y pesquero. Además de operar los acuerdos de sus propios fideicomisos, FIRA ha asumido cada vez más la responsabilidad de ejecutar otros programas de la SAGARPA. Otros organismos como la Secretaría de Economía (SE), mediante sus recursos del FONAES y de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), operan también programas de crédito dirigidos a las agrupaciones de productores más marginados, entre ellos mujeres y comunidades indígenas. La propia SAGARPA provee fondos para un programa de transición que subsidia el suministro de garantías líquidas para los productores rurales, llamado Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMER), que asigna recursos a los fideicomisos instituidos y garantizados por las agrupaciones de productores. En 2003 se creó Financiera Rural, otra institución del gobierno mexicano, para apoyar el desarrollo financiero autónomo en el sector de la agricultura, la pesca y la silvicultura mediante el suministro de préstamos y capacitación, asesoría y servicios de asistencia técnica. Dicho organismo otorga créditos a los productores y empresarios individuales, así como a las empresas rurales, los intermediarios financieros rurales y las organizaciones informales de crédito. Sus servicios de capacitación, asesoría y apoyo técnico ayudan a los clientes a prepararse para acceder al crédito y hacer un uso eficaz del mismo una vez recibido.

181. Al parecer hay posibilidades de reorganización entre estos órganos y las instituciones afines que prestan servicios de crédito y que, en forma conjunta, son responsables de un cuantioso crédito otorgado a la agricultura, cantidad estimada en 101 137 pesos a finales de 2009. En vista de los conocimientos profundamente especializados que se requieren, tiene sentido el enfoque adoptado en fecha reciente por la SAGARPA de utilizar a FIRA como un agente de distribución de los elementos crediticios de algunos de sus programas, por ejemplo, en el nuevo programa de productos tropicales. Al ampliar este principio, se sugiere que la aplicación de los programas de crédito rural sea manejada, siempre que sea posible, por un órgano experto como FIRA en vez de la misma SAGARPA, y que los registros detallados sobre las líneas de crédito estén disponibles para garantizar que se recopile la información centralizada sobre los beneficiarios del crédito de todos los programas del gobierno, para efectos de planificación y evaluación. FIRA y el FONAES emplean a expertos técnicos, como agrónomos, y recaban información sobre el terreno que también podría ser valiosa para otras actividades programáticas y de planificación de la SAGARPA en general. Debe prestarse atención para asegurar que estos conocimientos especializados puedan aprovecharse en los trabajos de planificación y evaluación de programas y políticas de la SAGARPA.

### **Compromiso con las agrupaciones de productores y con el Congreso**

182. La SAGARPA presta mucha atención a las relaciones que establece con estos importantes grupos externos. Como una cuestión deliberada de política pública, el gobierno ha alentado la formación de asociaciones entre la enorme cantidad de pequeños agricultores para ayudar a superar algunas de las desventajas de la escala y facilitar la comunicación de información y los servicios. Los grandes productores también están representados de manera activa en una asociación nacional de agricultores general, Consejo Nacional Agropecuario (CNA). Hay recursos disponibles de la SAGARPA para apoyar a las asociaciones, y muchos beneficios de los programas se entregan a grupos de agricultores más que a productores individuales. Las asociaciones también influyen en las instituciones creadas por la LDERS junto con otras organizaciones no gubernamentales interesadas en la agenda de desarrollo rural sustentable. El compromiso con esta amplia gama de grupos es importante para la SAGARPA y las otras principales secretarías del PEC para asegurar una valoración profunda del contexto en el que operan sus programas. Al mismo tiempo, debe prestarse atención para garantizar que, tras realizar consultas con los grupos interesados, las propuestas de la SAGARPA de programas y políticas sectoriales también reflejen los hallazgos de su propio análisis y evaluaciones. El establecimiento de políticas debe tomar en cuenta el contexto del sector productivo, pero también se requiere que las políticas establecidas sean compatibles, más que ser una cuestión de negociaciones entre las partes interesadas.

183. También ha habido un diálogo exhaustivo entre las autoridades gubernamentales y las partes interesadas en el sector de la pesca. A las organizaciones de productores y de otro tipo se les brinda la oportunidad de colaborar con puntos de vista sobre las asignaciones de recursos a los diversos programas de apoyo, para elaborar normas alimentarias mexicanas (NOM), y acerca de la aplicación de acuerdos de ordenación pesquera. Éste ha sido un enfoque constructivo, pero debe tenerse cuidado para asegurar que se da la importancia adecuada tanto a la opinión de los expertos independientes, como a los puntos de vista de aquellos cuyos medios de vida se ven afectados por las decisiones tomadas en materia de política pública.

184. La SAGARPA también ha prestado una cuidadosa atención al diálogo y a la vinculación con el Congreso y sus comisiones de Agricultura y Desarrollo Rural. Esto es importante dado el papel constitucional oficial que desempeña la Cámara de Diputados en la aprobación del presupuesto anual. La Coordinación General de Política Sectorial de la SAGARPA tiene la responsabilidad de apoyar el diálogo tanto con los órganos del Congreso como con las organizaciones sociales y de productores. Coordina y preside reuniones frecuentes con los grupos pertinentes, y ofrece asesoría sobre los programas y políticas de la SAGARPA cuando es necesario, incluso durante los debates en el Congreso. Cuando México tome las siguientes medidas de reforma normativa, debería asegurarse de que los principales representantes externos se mantengan involucrados conforme evolucione el proceso y tengan la oportunidad de expresar

sus puntos de vista. Al mismo tiempo, es importante que la SAGARPA participe de manera activa aportando información para el debate público sobre las principales dificultades del sector, y sobre las indicaciones normativas con mayores probabilidades de éxito al abordarlas. Ésta puede ser una tarea formidable en un campo donde, al igual que en todos los países, los intereses creados, tanto en los grupos de productores como en los distintos niveles de gobierno, tienen mucho en juego ante cualquier cambio de políticas que afecte los acuerdos de apoyo existentes. La tarea se complica aún más por la división de responsabilidades en México entre el gobierno y el Congreso en materia de asignaciones presupuestarias. Sin embargo, la SAGARPA podría aumentar su capacidad para afrontar este reto invirtiendo más en el análisis y la evaluación de políticas, y asegurándose de que los resultados de ese trabajo estén totalmente disponibles para contribuir al debate público.

### **Normas alimentarias**

185. En el área de alimentos y pesca se necesita una reglamentación definida y fundamentada en la ciencia para proteger la salud pública de los mexicanos y, a la vez, colocar a los productores agrícolas y pesqueros nacionales en una posición favorable para que participen en los mercados mundiales de exportaciones.

186. Los distintos órganos gubernamentales de México han compartido las responsabilidades en esta área de manera inconveniente, y en las entrevistas realizadas para este informe se mencionaron a menudo las dificultades que surgen por la incertidumbre en torno a la reglamentación, la falta de coherencia y la demora para revisar las normas o requisitos que no parezcan adecuados.

187. En lo que respecta a la agricultura de producción, el SENASICA —un órgano técnico experto descentralizado de la SAGARPA— es responsable de establecer y de hacer cumplir las normas fitosanitarias y de producción animal, incluso hasta la fase inicial de empaclado como el matadero o el barco pesquero. Sin embargo, más allá de esto, la responsabilidad de las Normas Oficiales Mexicanas (NOM) es compartida por las secretarías de Salud y de Economía; esta última tiene la responsabilidad general en materia de normalización en toda la economía. Parece que hay muchos problemas vinculados con la eficacia de las medidas actuales, posiblemente relacionados en parte con la insuficiencia de recursos del principal órgano regulador, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS). Existen diferencias no explicadas entre las NOM establecidas para algunos productos y las normas generales que se aplican en los mercados internacionales. Un ejemplo mencionado durante las entrevistas realizadas para este estudio es que los requisitos para los productos pesqueros en el mercado interno en ocasiones son más rigurosos que los establecidos por el Departamento de Agricultura estadounidense (USDA, por sus siglas en inglés) para exportar a Estados Unidos de América. En otros casos hubo informes de peticiones para revisar las normas existentes para productos agrícolas que causaban dificultades en apariencia innecesarias de cumplimiento con una tardanza excesiva para avanzar, en gran parte debido a la escasez de recursos. Se imponen costos considerables a los productores que están obligados a cumplir con requisitos muy diversos, sobre todo en circunstancias en las que al parecer no hay razones de peso para la discrepancia entre las normas de México y las de otros mercados importantes.

188. **Una regulación más eficiente y transparente es una necesidad apremiante en esta área.** Podrían esgrimirse argumentos para que el sistema de reglamentación alimentaria en conjunto sea manejado en una sola institución especializada que cuente con los recursos adecuados para cumplir sus funciones. En la OCDE existe una experiencia muy variada en el campo de los arreglos institucionales para las normas alimentarias. En los casos de Canadá y Australia la responsabilidad de las medidas de seguridad alimentaria recae en una sola institución, pero se aplican diferentes disposiciones con respecto al establecimiento de normas y las funciones de aplicación de la ley. En Canadá, la Agencia Canadiense de Inspección de Alimentos (CFIA, por sus siglas en inglés) está subordinada al Ministerio de Agricultura y Agroalimentos de Canadá, y es responsable de asegurar el cumplimiento de los reglamentos y normas que

establece el Ministerio de Salud para los alimentos, animales y plantas. El mandato de la CFIA abarca a la vez la producción interna de alimentos y las medidas de cuarentena para los productos alimentarios importados que van desde insumos como semillas y forrajes hasta todo tipo de alimentos frescos (carne, pescado, huevos, cereales, lácteos, frutas y verduras), y alimentos preparados e industrializados. En Australia (y Nueva Zelanda) se ha adoptado otro enfoque desde 2001

189. Normas Alimentarias de Australia y Nueva Zelanda (FSANZ, por sus siglas en inglés), institución experta única, es la responsable de establecer reglamentos y normas detallados para los productos de toda la cadena alimentaria, para lo que se basa en la orientación normativa general que para este trabajo fija un consejo mixto de secretarios de salud y agricultura de los gobiernos federales y estatales de ambos países. Un impulso importante para estos acuerdos fue homologar las normas alimentarias que se aplican en los estados de Australia y Nueva Zelanda, así como homologarlas, en la medida de lo posible, con las normas internacionales. El cumplimiento de los reglamentos y las normas se lleva a cabo en el nivel estatal en Australia y por separado en Nueva Zelanda. En Europa, la evaluación de riesgos de la seguridad alimentaria está a cargo de la Autoridad Europea de Normas Alimentarias, institución autónoma ubicada en la Dirección General para la Salud y los Consumidores en la Comisión Europea, y deliberadamente a prudente distancia de la política agrícola y de las funciones de aplicación de la ley.

190. En Estados Unidos de América, en cierto modo como en México, las responsabilidades de las normas alimentarias y la aplicación de la ley se dividen entre el Departamento de Agricultura (para los productos cárnicos, lácteos y huevos) y la Dirección Federal de Fármacos y Alimentos (FDA, por sus siglas en inglés). Donde sea que finalmente se ubique el órgano de regulación de alimentos dentro del gobierno mexicano, es importante que existan líneas claras de responsabilidad para el establecimiento de normas y la aplicación de la ley; asimismo, que la institución competente cuente con una provisión adecuada de funcionarios expertos capaces de emprender tareas de corte científico relacionadas con la regulación de alimentos. Las prácticas óptimas extraídas de otras experiencias en países miembros de la OCDE indican que este trabajo debe basarse en una orientación normativa general, pero debe realizarse de manera transparente, incluso por medio de la consulta abierta con una amplia gama de interesados y sin la influencia de intereses comerciales creados. También podría ser útil establecer plazos máximos para la revisión y publicación de las normas alimentarias, nuevas o modificadas, como es el caso de la FSANZ. En vista de las activas preocupaciones sobre la eficacia de las medidas actuales en México, ameritaría emprender con urgencia una revisión exhaustiva del conjunto de requisitos regulatorios existentes con miras a la simplificación, cuando sea posible, así como evaluar la conformidad con las normas internacionales para asegurar que cualquier divergencia esté fundamentada objetivamente en requisitos mexicanos expresados con claridad de manera específica. **Experiencia con el marco normativo de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable**

191. Las medidas de México para coordinar el desarrollo rural y el medio ambiente, en el complejo campo normativo de la agricultura, mediante múltiples organismos en todos los niveles de gobierno y con interlocutores sociales por la vía del marco institucional planteado por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y los procedimientos de presupuesto anual, son muy ambiciosas. Se ha hecho un esfuerzo considerable en casi una década de experiencia.

192. Como mínimo, la recopilación de información presupuestaria sobre programas afines y la participación programada de manera sistemática entre los representantes de los distintos niveles de gobierno y otras partes para analizar las prioridades y direcciones programáticas es valiosa en sí misma. El PEC se reúne con periodicidad para examinar un programa establecido y puede funcionar como una “caja de resonancia” para que los principales actores del sector expongan sus puntos de vista ante los más importantes responsables de la toma de decisiones de todos los niveles de gobierno. Sin embargo, análisis detallados de la experiencia reciente con el PEC indican que no está a la altura de los objetivos de coordinación e integración que inspiraron su creación. La FAO describe el proceso como un recurso

administrativo creado en torno a una hoja de cálculo, más que un foro para la planificación y la coordinación de esfuerzos.<sup>30</sup> Opiniones similares se expresaron en la *Revisión del Gasto Público* del Banco Mundial de 2009; en ésta se señala que el PEC no ha formulado una estrategia nacional y que la CIDRS no ha orientado ni coordinado las asignaciones de recursos federales para los sectores agrícola y rural.

193. Las entrevistas realizadas en julio de 2010 para este informe reforzaron la opinión de que es necesario modificar las bases de la LDRS para permitir un enfoque más eficaz y de verdadera colaboración para la planificación, así como el compromiso con objetivos comunes para el sector por parte de todos los organismos y los niveles de gobierno. Éste parece haber sido el propósito en la concepción original de la LDRS.

194. Un factor de crucial importancia es que la CIDRS opera en forma consultiva más que deliberativa o decisoria. Es presidida por el secretario de la SAGARPA, pero en esencia se trata de un órgano de pares sin ninguna autoridad general sobre las propuestas del presupuesto ni sobre las actividades de los distintos organismos federales. El secretario de la SAGARPA ha ejercido con energía el papel de presidente de la CIDRS desde que asumiera el cargo en 2009. Además de los procedimientos oficiales de la comisión, ha realizado diversas reuniones bilaterales individuales con homólogos de los nueve organismos federales que integran el grupo central del PEC. Como fruto de esas reuniones, se han alcanzado más de 40 acuerdos con respecto a la puesta en práctica de objetivos comunes. Éste es un trabajo importante, pero un enfoque de ese tipo requiere mucho tiempo y recursos. Es necesario otorgar **mayor autoridad a la presidencia de la CIDRS**, para permitir que las deliberaciones del PEC pasen de la teoría a la práctica.

195. Un segundo hilo común en el análisis de la aplicación de la LDRS y del PEC es que, pese a la orientación sobre las **prioridades y los objetivos normativos** del gobierno en el PND y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como en la información programática del PEC y de distintos organismos, ésta tiende a **ser en un nivel muy amplio**. Como se señala antes en el análisis del proceso presupuestario, la SHCP está impulsando una fuerte iniciativa para integrar el sistema de presupuesto por actividades en el proceso presupuestario anual. Sin embargo, hasta la fecha, la mayoría de los organismos gubernamentales han avanzado poco en la incorporación de objetivos de desempeño y mecanismos de evaluación tangibles en el desarrollo y la ejecución de sus programas. En muchos casos, los objetivos programáticos se expresan en términos generales. Existe bastante discrecionalidad en algunas reglas de operación y cierta imprecisión en la definición de la población objetivo de algunos programas. En la RGP del Banco Mundial se recomienda que **se formule una Estrategia Nacional de Desarrollo Agrícola y Rural, integral, con “objetivos compatibles, explícitos y selectivos, además de resultados cuantificables e indicadores de desempeño”**.<sup>31</sup> Una estrategia de ese tipo tendría que formularse en todos los organismos pertinentes para el sector y ser de carácter vinculante sobre la ejecución de los programas incluidos en ella.

196. Si bien en este informe se hacen recomendaciones específicas con respecto a la ubicación de las funciones entre las diversas secretarías que intervienen en el PEC o entre órganos especializados para reducir la duplicación y la confusión, una CIDRS modernizada también debe proponerse abrir nuevos horizontes al introducir por vez primera algunos programas piloto transversales que abarquen a varias dependencias o a todo el gobierno, en las áreas que rebasen las responsabilidades de secretarías individuales. Al reunir personal de distintos organismos para trabajar en programas diseñados y financiados en forma conjunta en áreas de interés común, podría establecerse una colaboración eficaz desde el principio y el PEC podría prever una evaluación eficaz de los resultados utilizando una estructura verdaderamente multisectorial. Para fomentar y apoyar la colaboración eficaz entre las distintas instituciones creadas por la LDRS, este informe sugiere **establecer un fondo especial bajo la orientación**

<sup>30</sup> FAO (2009), *Analysis of the Instruments of Agricultural, Rural and Fisheries Policy in Mexico*, Roma.

<sup>31</sup> World Bank (2009), *Agriculture and Rural Development Public Expenditure Review: Mexico*, Washington, DC.



**de la CIDRS** para apoyar los proyectos destinados a abordar objetivos normativos de prioridad máxima para el gobierno mexicano, por medio de innovadoras iniciativas intersecretariales. Al fondo bien podría asignársele dinero nuevo o tomar éste de las asignaciones de las secretarías de la CIDRS para alguno de los proyectos existentes, y reservarlo para destinarlo a nuevos proyectos conjuntos que han de ser diseñados, ejecutados y evaluados por más de una sola secretaría. Las recomendaciones al Congreso y al gobierno sobre las asignaciones de recursos del fondo las haría la CIDRS, bajo la autoridad de quien la presida, previa consulta colectiva detallada con los miembros equivalentes de la CIDRS. La SHCP debería participar de cerca en la formulación de esta iniciativa, y asegurarse de que se establezca un nivel alto para las propuestas de proyectos con requisitos de supervisión y evaluación de prácticas óptimas.

197. Un ejemplo de una experiencia positiva con este tipo de actividad de programas gestionados y financiados en forma conjunta es el “equipo conjunto” constituido en Australia en 2001 entre los ministerios de Agricultura y de Medio Ambiente, con el fin de asesorar a los ministros de ambas carteras en materia de desarrollo y gastos de programas, para un fondo administrado federalmente dedicado a promover mejores resultados en la ordenación de los recursos naturales en todo el país. Este innovador enfoque se introdujo en un inicio para apoyar el compromiso del gobierno de diseñar y ejecutar programas en todas las zonas de captación o cuencas hidrográficas, con la participación de los gobiernos estatales y locales, así como de la comunidad y otros grupos interesados. Los funcionarios de ambos ministerios siguen adscritos a éstos, pero son ubicados en una sola oficina que comparten, y en la que trabajan juntos en el diseño de programas, la asesoría sobre la asignación de recursos, así como en la ejecución y evaluación de aquéllos. Algunos fondos se gastan en el nivel federal en la administración y en servicios o asesoría experta por encargo, pero la mayoría de esos recursos se gastan en los ámbitos estatal, local o de las comunidades. La experiencia ha sido positiva en cuanto a la colaboración transversal que abarca a varios ministerios, y por la calidad del desarrollo y evaluación de sus programas. En vista de su éxito, el enfoque se ha ampliado: de centrarse originalmente en la gestión de la calidad del agua y en la salinidad, ha pasado a abarcar una gama mucho más amplia de actividades de ordenación natural. Su financiamiento actual es un compromiso de dos mil millones de dólares australianos para un nuevo programa llamado “Cuidando nuestro País”, los cuales se gastarán durante el quinquenio de 2008-2013. Esta experiencia podría aportar conocimientos útiles para programas piloto de la CIDRS de colaboración, administrados entre las diferentes secretarías.

198. En el caso de México, ya se han emprendido algunos proyectos en colaboración entre la SEMARNAT y la SAGARPA, junto con otros socios, para apoyar objetivos ambientales de prioridad máxima mediante la participación y la provisión de asistencia a los productores agrícolas para promover cambios en las prácticas agrícolas o el uso de la tierra. Un ejemplo de ese tipo apoya actividades en algunos estados mexicanos que forman parte de una iniciativa regional llamada Corredor Biológico Mesoamericano, que cruza México y varios países vecinos de América Central. Las actividades para apoyar la protección de la biodiversidad y las nuevas prácticas agrícolas se pusieron en marcha desde 2001, pero han aumentado desde la firma mexicana en 2008 de un convenio oficial para respaldar al Corredor Biológico. Un segundo ejemplo es el proyecto Cutzamala-La Marquesa, ubicado en una importante cuenca hidrográfica en los estados de México y Michoacán. Este proyecto brinda apoyo a los productores para la reforestación, la conservación y la protección de tierras; además, fomenta el uso alternativo de la tierra o las oportunidades de empleo para los productores.

199. Habría muchas más oportunidades para diseñar proyectos de colaboración entre la SEMARNAT y la SAGARPA en torno a objetivos ambientales de prioridad máxima, como la protección de la biodiversidad, la ordenación de la calidad del agua e iniciativas de adaptación para el cambio climático, donde la estrecha vinculación con los productores agrícolas o pesqueros podría generar resultados positivos para el medio ambiente y el sector agrícola. En algunos casos los proyectos enfrentarían cambios en las prácticas agrícolas para cumplir con los objetivos ambientales, como la protección del suelo o la calidad del agua. En otros, los productores podrían recibir apoyo por medio de pagos para cambiar de la

producción tradicional a la realización de servicios ambientales, como la reforestación o la siembra de determinadas especies para la protección de la flora y fauna silvestres. En otros casos incluso, podría alentarse y apoyarse a los productores con servicios técnicos o de asesoría para que cambien su mezcla de producción, de productos tradicionales de bajo valor a actividades de mayor valor que podrían tener un impacto menos dañino para el medio ambiente en determinadas áreas vulnerables. Sin embargo, el requisito fundamental para los proyectos seleccionados para recibir financiamiento es que realmente cumplan con las metas ambientales de prioridad máxima al tiempo que ofrecen oportunidades positivas a los productores.

200. Se prevén perspectivas igualmente prometedoras para actividades de colaboración entre la SAGARPA y la SEDESOL. Aquí el tipo de iniciativas que parecen adecuadas serían las que se centren en objetivos de prioridad máxima, en las comunidades marginadas identificadas por la SEDESOL en las zonas de producción agrícola o pesquera. Los conocimientos especializados de ambas secretarías podrían combinarse para identificar las actividades que pudieran ofrecer oportunidades para la diversificación de ingresos o del empleo a los productores de bajos ingresos, mientras al mismo tiempo fomentan una mejor productividad agrícola o pesquera. Los instrumentos normativos podrían incluir servicios técnicos, de capacitación o extensión, el otorgamiento de crédito o apoyo para la creación de mercados o infraestructura de transporte. En algunos casos, donde se perciben perspectivas limitadas para una producción agrícola o pesquera competitiva, podría brindarse a los productores asistencia para la adaptación, con el fin de que se les capacite o apoye durante la transición a otros medios de vida. Una vez más, el factor fundamental sería asegurarse de que los proyectos seleccionados para financiamiento realmente se centren en poblaciones calificadas como de prioridad máxima de acuerdo con el enfoque territorial de la SEDESOL, mientras al mismo tiempo se confía en que esos proyectos seleccionados podrían beneficiarse de las oportunidades para aumentar la productividad o para la transición a otras fuentes de ingreso o empleo. Sin duda estos factores son tomados en cuenta en muchos proyectos actualmente en curso en los programas de las distintas secretarías. Lo que sería diferente de conformidad con la iniciativa del nuevo fondo propuesto sería el enfoque de colaboración para asegurar la coordinación eficaz entre las distintas partes del gobierno mexicano mediante el diseño, la ejecución y la evaluación de proyectos conjuntos.

201. En tercer lugar, para ayudar en la planificación, el desarrollo y la ejecución ordenados de todo el conjunto de programas en el presupuesto del PEC pueden presentarse argumentos sólidos a favor de **instituir asignaciones presupuestarias multianuales**. Los compromisos de gasto podrían alinearse cuidadosamente con un programa de evaluación escalonado que se manejaría de manera colectiva en el nivel del PEC, con la participación directa de la SHCP; por su parte, los compromisos de gasto futuros podrían analizarse y confirmarse cada año en el contexto del informe de la SHCP sobre perspectivas macroeconómicas, para garantizar que no se infrinjan los requisitos de equilibrio presupuestario de México. Un marco presupuestario multianual se ajustaría mejor a la práctica óptima de la OCDE y proporcionaría plazos más realistas dentro de los cuales se aplicarían las estrategias acordadas en lo que es el inevitablemente complejo contexto del desarrollo rural sustentable. También facilitaría el cambio a evaluaciones más a fondo que podrían fomentar una valoración ascendente de los principales programas de gastos, en vez de la más limitada revisión del presupuesto discrecional que parece ser la práctica actual. Existe un argumento especialmente sólido para los proyectos seleccionados de conformidad con el nuevo fondo propuesto para las actividades de colaboración —con probabilidades de centrarse en complejos problemas normativos multidisciplinarios y de requerir coordinación entre múltiples socios— a los que ha de otorgarse financiamiento en forma multianual (de tres a cinco años), sujeto a la confirmación anual en todos los niveles de gobierno, cada año que haya recursos disponibles para cumplir con las asignaciones de fondos anunciadas.

202. En cuarto lugar, es evidente que hay una extensa **duplicación y cierta falta de coherencia** entre las actividades programáticas de los organismos del gobierno federal en las áreas de la agricultura, el desarrollo rural y el medio ambiente. En 2009 la FAO realizó un análisis detallado de este tema en

colaboración con la SAGARPA. La metodología del proyecto incluyó el trazado de mapas de todos los programas federales y entrevistas con funcionarios de los niveles federal y estatal. La revisión advirtió 52 ejemplos de duplicación, 19 casos de posible actividad complementaria en los que los organismos cooperaron en el diseño y en la ejecución de los programas, y cuatro posibles ejemplos de contradicciones en las áreas programáticas.

203. Al igual que ocurriera en el estudio del Banco Mundial, la FAO destacó la importancia de formular una estrategia integral para identificar los problemas más serios, de modo que sean abordados mediante programas y políticas del gobierno. También hizo hincapié en la necesidad de una definición más precisa de la población afectada por los problemas más graves en el sector rural y en el de los productos agroalimentarios y pesqueros. Para enfrentar estos problemas de la manera más eficiente en cuanto a recursos, en el estudio se presentan varias recomendaciones para **transferir las responsabilidades de los programas entre los organismos federales**. La idea central en el área de la organización es identificar un solo organismo como el principal responsable de la actividad programática del gobierno en cada área definida con claridad. Hay una lógica convincente para concentrar la responsabilidad de determinados problemas normativos y poblaciones objetivo en organismos con los conocimientos técnicos especializados adecuados y con una misión forjada en torno a la consecución de los objetivos establecidos.

204. En el estudio de la FAO se plantean sugerencias útiles para que en algunos casos se transfiera la responsabilidad de los programas entre los organismos; por ejemplo, al responsabilizar a la SAGARPA de todos los fondos públicos destinados a aumentar la capitalización de las unidades agrícolas. Asimismo, en el estudio se identificaron actividades programáticas en algunos otros organismos (SEMARNAT, SEDESOL, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas [CDI] y la Secretaría de la Reforma Agraria), incluso el financiamiento para la adquisición de bienes patrimoniales o trabajos que se consideró que era más apropiado que quedaran bajo la dirección de la SAGARPA. Por otra parte, en el estudio se recomienda trasladar iniciativas de capitalización semejantes emprendidas en la actualidad por la SAGARPA para unidades no agrícolas a las áreas programáticas pertinentes de la SEDESOL o la CDI, y las actividades financieras rurales de la SAGARPA (PIDEFIMER) a FIRA o al Banco de Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI). Por último, se sugiere que la SAGARPA asuma la responsabilidad de suministrar capacitación y asistencia técnica en las áreas rurales, para partir de sus conocimientos actuales y aprovecharlos. En el Anexo A de este informe se incluye un resumen de las recomendaciones del informe de la FAO.

205. En el estudio de la FAO se hace notar que debe tenerse cuidado para transferir las funciones, el personal respectivo y los recursos financieros de manera organizada, a efectos de asegurar la continuidad en la prestación de servicios a los beneficiarios de los programas. A la vez que se apoya el dinamismo general de estas recomendaciones, en este documento se sugiere que el gobierno mexicano las considere junto con las recomendaciones específicas que también se hacen aquí sobre la estructura y las funciones de la SAGARPA, así como acerca de los aspectos de las relaciones entre la SAGARPA y algunas de las funciones de otras secretarías u órganos gubernamentales que guardan mucha relación entre sí y que participan en el desarrollo rural sustentable. Cabe señalar que la SAGARPA ya ha hecho ciertos esfuerzos, sobre todo en combinación con la SEMARNAT, para reducir la duplicación de la actividad programática en el contexto de las propuestas para el presupuesto de 2011. Sin embargo, tomando en cuenta la extensa variedad de la duplicación identificada en el informe de la FAO, es probable que haya un margen considerable para simplificar aún más las actividades de las secretarías que operan el PEC.

206. Al relacionar las conclusiones de los párrafos anteriores y lo que reflejan las recomendaciones que se plantean más adelante en este documento, podría pensarse que la presidencia de la CIDRS encabece una revisión urgente de la Comisión Intersecretarial en cuanto a las funciones y responsabilidades de las secretarías que operan el PEC. Deberá aprovechar los hallazgos del estudio de la FAO y este informe, y tener como objetivo el centrar las responsabilidades de cada secretaría de manera más directa en su función

básica, reduciendo así la duplicación y la incompatibilidad entre los programas. Por su parte, la presidencia debe realizar todos los esfuerzos posibles para lograr un consenso en la Comisión; a la larga, se presentará una propuesta al gobierno sobre la autoridad de la presidencia de la CIDRS.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

207. En este análisis de la experiencia y los logros de México en el campo del desarrollo rural sustentable se identifica éxitos considerables en política pública, diseño de programas y mejoras en las circunstancias de las poblaciones rurales, desde los importantes trabajos de reforma efectuados a principios de la década de 1990. Los cambios normativos más recientes se han centrado en mejorar la ordenación ambiental y en labores destinadas a aumentar el nivel de inversión en la agricultura de producción y en la agroindustria. No obstante, resulta evidente que el rendimiento del sector no es tan fuerte como en algunos países comparables, y existe un debate entre los analistas expertos sobre los ajustes normativos que podrían aumentar el efecto del considerable gasto público que México hace en el sector. Junto con los ajustes a las políticas y los programas, otros pasos para modernizar los arreglos institucionales de México para el sector podrían ayudar mucho a aprovechar el potencial productivo y la sustentabilidad ambiental de la agricultura y la pesca.

208. Entre los temas cruciales que requieren atención se encuentra una delimitación de responsabilidades más clara entre los órganos del gobierno federal que participan en el grupo central del PEC, y un trabajo más sistemático de colaboración entre ellos en su lucha por alcanzar los objetivos del gobierno para el sector. Ahondar en una cultura de presupuesto por actividades, ya en marcha en México, es una parte fundamental de este proceso de modernización.

209. Obtener mejores resultados del gasto público transversal ejercido por varias secretarías es un desafío que enfrentan todos los gobiernos de los países miembros de la OCDE. A medida que los complejos problemas normativos —como el cambio climático o la persistente desventaja social— han adquirido mayor importancia, el debate de política pública se inclina hacia la necesidad de un “gobierno conjunto” más eficaz. Este término fue acuñado durante el periodo 1997-2007 en el Reino Unido para describir sus esfuerzos por modernizar las prácticas de trabajo de las principales instituciones públicas, y para usar innovadores métodos transversales que abarcaran a varias instituciones con el fin de obtener mejores resultados del gasto del gobierno.

210. Los gobiernos reconocen cada vez más la necesidad de que sus secretarías y otras dependencias trabajen trascendiendo los límites tradicionales, de manera que los distintos elementos de las respuestas a los problemas complejos puedan integrarse.<sup>32</sup> No es una tarea fácil. Exige un importante cambio cultural del enfoque segmentado tradicional a una administración pública. También puede ser lento y costoso invertir esfuerzos en un examen transversal de los problemas de política pública entre varios organismos, así como llegar a un acuerdo sobre las respuestas colectivas y la división de responsabilidades entre los mismos para dar cumplimiento al trabajo acordado. De igual relevancia es lograr un consenso sobre cómo medir y evaluar el progreso.

211. En el estudio australiano antes citado se señala que los enfoques de colaboración no tienen el propósito de sustituir a las estructuras verticales, y no todos los problemas ameritan el trabajo transversal de un equipo formado por varias dependencias, en particular, si se entienden bien los problemas normativos y si las funciones de los organismos son claras. Cuando esto no sucede, como en muchos aspectos de la agricultura y del desarrollo rural sustentable en México, es importante invertir en una colaboración transversal entre varios organismos que sea más eficaz. La colaboración tiene mayores probabilidades de ser exitosa si cuenta con un apoyo político de alto nivel. Éste parece ser el caso en México, donde gobiernos sucesivos han asignado gran prioridad a mejorar las circunstancias de las

---

<sup>32</sup> Victorian State Services Authority (2007), *Joined-Up Government: A Review of National and International Experience*, Melbourne.

comunidades rurales. Mejorar los ingresos de las actividades agrícolas y pesqueras puede influir mucho en esto. Por otra parte, la concepción original de las instituciones creadas por la LDRS en 2001 se basaba con firmeza en la idea de enfoques integrados para abordar los problemas.

212. Lo que ahora queda por hacer es dar el siguiente y difícil paso de aclarar las funciones y las responsabilidades de las secretarías que operan el PEC. Se proponen algunos cambios específicos en la estructura y en los métodos de trabajo de la SAGARPA. Luego se sugieren otros cambios para las instituciones creadas por la LDRS con el fin de diseñar programas del PEC verdaderamente integrados, al crear apoyo para que exista un sentido más fuerte de objetivos comunes entre las instituciones participantes, y al expresar con claridad los objetivos, las mediciones de desempeño y los mecanismos para evaluar el progreso en forma colectiva.

213. Los cambios propuestos se extrajeron del análisis expuesto en el texto central de este informe y se resumen a continuación, primero, en relación con la SAGARPA y segundo, en relación con las instituciones creadas por la LDRS.

### **Cambios propuestos en la SAGARPA**

214. Se proponen cambios en la estructura y los métodos de trabajo de la SAGARPA para concentrar más la atención en su función básica, y aumentar la coordinación y eficiencia de sus operaciones.

215. El fundamento para los cambios propuestos en la SAGARPA se expone en detalle en el informe íntegro, pero a continuación se resumen las recomendaciones más importantes.

- a. Debe adoptarse una estructura jerárquica más lógica y simplificada para la interacción entre las diferentes unidades de trabajo de la SAGARPA y el secretario.
- b. Deben hacerse ajustes en las responsabilidades de algunas unidades descentralizadas de la SAGARPA para garantizar que todas las obligaciones más importantes en materia de política y programas residan en la estructura dominante de la SAGARPA, en tanto que las unidades descentralizadas tendrían responsabilidades especializadas expresadas con mayor claridad. En particular, ASERCA debe convertirse en un simple órgano para la ejecución del programa sin responsabilidades normativas más amplias. Los órganos descentralizados deben formular planes anuales para su trabajo e informar cada año sobre su desempeño en lo que se refiere a la consecución de las metas que les haya fijado el secretario.
- c. Todos los programas y la política de la estructura dominante deben informarse al secretario por medio de uno de los tres subsecretarios de la SAGARPA, para asegurar que el cuerpo directivo de la secretaría tenga una perspectiva nítida de las actividades de todo el organismo y pueda proporcionar una orientación más clara a cada una de las áreas de trabajo; una alternativa podría ser asignar la responsabilidad de la coordinación de todas las áreas, en cuanto a política y programas, a los tres subsecretarios, manteniendo a la vez las líneas jerárquicas directas actuales de las coordinaciones generales con el secretario.
- d. Debería establecerse un consejo ejecutivo para mejorar la colaboración y los flujos de información en toda la secretaría. Dicho consejo ampliaría la función de orientación colectiva que ahora desempeña el Grupo Interno de Dirección que opera en la SAGARPA, para proporcionar asesoría y apoyo al secretario. Éste debe reunirse en forma mensual con el fin de fungir como un foro para el diálogo, el análisis y la toma de decisiones sobre asuntos que afecten a todo el organismo. El consejo ejecutivo también

deberá encabezar un esfuerzo revitalizado por parte de la SAGARPA en la planificación y la evaluación, al encargar y estudiar análisis de los principales programas y políticas. El consejo ejecutivo podría ser presidido por el secretario o, en su ausencia, por su coordinador de asesores o uno de los tres subsecretarios. Entre sus miembros también debería incluirse al oficial mayor, al director de las coordinaciones generales y al comisionado nacional de Acuacultura y Pesca. Los jefes de las unidades descentralizadas podrían participar, según proceda, en función de la orden del día de cada reunión del consejo.

- e. La SAGARPA debería revisar sus requisitos para las oficinas en los estados de México con miras a reorganizar la proliferación pasada en la representación de partes independientes del organismo. Todas las dependencias de la SAGARPA, incluso las unidades descentralizadas, deben operar por medio de una delegación de dicha secretaría en cada estado, salvo en circunstancias excepcionales. La reorganización de las oficinas estatales deberá mejorar la coordinación; los ahorros generados podrían usarse para mejorar los conocimientos profesionales disponibles, tomando en cuenta el papel fundamental que desempeñan las delegaciones estatales en la ejecución de los programas.
- f. La CONAPESCA debe considerarse un caso especial en la estructura de la SAGARPA. Aunque funciona como un órgano descentralizado, el comisionado nacional de Acuacultura y Pesca debería ser un consejero propietario del propuesto consejo ejecutivo, y debería participar de cerca en las deliberaciones de la SAGARPA sobre temas de gran interés, incluidas las asignaciones presupuestarias que afectan las actividades de la CONAPESCA. Si bien trabaja de manera estrecha con otras áreas de la SAGARPA, por ejemplo, en los programas generales para los cuales los pescadores son elegibles, la CONAPESCA debe mantener un grado importante de flexibilidad organizativa para dirigir los asuntos específicos de la industria pesquera, como el desarrollo y la aplicación de regímenes de pesca y negociaciones sobre pesca internacional. Para asegurar la compatibilidad y la coordinación eficaz entre las políticas generales de la SAGARPA y los asuntos de la industria pesquera, la responsabilidad general de la coordinación de nivel superior con la CONAPESCA debería asignarse a uno de los tres subsecretarios.
- g. La SAGARPA debe continuar ampliando sus labores de divulgación para captar a agrupaciones de productores, organizaciones sociales y expertos independientes. Deben estudiarse con cuidadosa atención sus puntos de vista en el desarrollo de programas y de política pública, en tanto que al mismo tiempo se garantiza que, en última instancia, el gobierno —tras consultar con el Congreso según sea necesario— tome las decisiones finales referentes a la política de agricultura y desarrollo rural.

### **Relaciones de la SAGARPA con otras ramas del gobierno**

216. Si bien las recomendaciones anteriores se refieren a cuestiones localizadas en el seno de la SAGARPA, algunos problemas que afectan la política y la ejecución de los programas que requieren atención son externos al organismo. Los más importantes de éstos se analizan en el informe junto con sugerencias para realizar cambios en las responsabilidades de las principales secretarías que operan el PEC. Esos cambios pondrían en claro las funciones y mejorarían la eficiencia de la política de desarrollo rural sustentable de México, al concentrar conocimientos en las ramas de gobierno pertinentes.

217. Además de poner en claro las funciones y las responsabilidades entre las principales secretarías que operan el PEC, el informe recomienda emprender algunos cambios en el funcionamiento de las instituciones creadas por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, de modo que puedan operar con un mayor

espíritu de colaboración y de manera más decidida. Se prestaría más atención en el nivel del PEC a la formulación de una verdadera estrategia nacional de desarrollo rural sustentable. Como parte de este proceso, debe hacerse un mayor esfuerzo para desarrollar una amplia planificación, en todo el Programa Especial Concurrente, de políticas y programas con objetivos detallados, indicadores de desempeño y un ciclo de revisiones exhaustivas de los programas.

218. Los cambios identificados requerirán el apoyo de las autoridades del gobierno central y, en algunos casos, la aplicación de una nueva legislación. En el informe completo se exponen los antecedentes de los cambios propuestos. A continuación se resumen las recomendaciones.

- a. El presidente de la CIDRS debería asumir un liderazgo más fuerte y la función de coordinación con respecto a los presupuestos y los procesos del PEC.
- b. El presidente debería convocar a una revisión urgente y completa de las funciones y responsabilidades de las políticas y programas que afectan al sector entre las diversas secretarías que operan el PEC, con miras a reducir al mínimo las duplicaciones y las contradicciones.
- c. Las coincidencias parciales de los programas actuales entre las secretarías que operan el PEC deberían reorganizarse con funciones y recursos afines que se transfieran entre ellas de acuerdo con sus responsabilidades esenciales. El cometido de la SAGARPA deberá centrarse con mayor nitidez en la productividad y en las capacidades agrícolas y pesqueras, en tanto la SEDESOL asumiría las responsabilidades correspondientes a las actividades de desarrollo social y la SEMARNAT se encargaría de los asuntos de sustentabilidad ambiental. Deben hacerse esfuerzos denodados para concentrar los programas en la secretaría con la capacidad de aplicación y los conocimientos más pertinentes.
- d. Las recomendaciones del reciente estudio de la FAO deben ser un punto de partida para considerar cambios en cuanto a las funciones y responsabilidades, aunque algunos cambios específicos también se expresan con claridad en los siguientes puntos.
- e. Dicho presidente de la CIDRS debe garantizar que todos los participantes en la Comisión Secretarial tengan la oportunidad de expresar sus opiniones sobre la propuesta de revisar las funciones y responsabilidades, pero, en última instancia, el presidente debe asumir la responsabilidad de recomendar cambios al gobierno.
- f. Este informe recomienda, en especial, que las inversiones para riego y ordenación de las aguas en lo que se refiere a los niveles de explotación agrícola y regional deberían integrarse en un solo programa en el presupuesto de la SAGARPA, mientras la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) debería asumir la responsabilidad general del sistema nacional de ordenación de las aguas y de transmisión entre las cuencas y regiones. Debe haber una colaboración más estrecha entre la CONAGUA y la SAGARPA sobre sus responsabilidades respectivas.
- g. También se sugiere que vuelva a estudiarse la propuesta de la SHCP de 2009 de dismantelar la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA). Sus actividades programáticas casi duplican por completo las de la SAGARPA y la SEDESOL, y deberían ser transferidas a esas secretarías. El resto de las responsabilidades legales de la reforma agraria de la SRA sería asumido por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT).



- h. El financiamiento público del crédito rural para atacar las disparidades en el acceso de las poblaciones rurales debería ser manejado, en la medida de lo posible, por instituciones expertas como FIRA y Financiera Rural, en lugar de secretarías más generales como la SAGARPA y la SEDESOL.
- i. Incluso una vez que las funciones y responsabilidades en torno a las principales obligaciones de cada secretaría se establezcan con mayor claridad, será necesario que cada una de ellas siga colaborando de manera ininterrumpida en los muchos asuntos que trasciendan sus respectivos mandatos.
- j. El gobierno debe crear un nuevo fondo especializado bajo la autoridad de la CIDRS en cuanto a los programas o proyectos identificados por la Comisión Intersecretarial como de gran prioridad, y en cuyo diseño, ejecución y evaluación de resultados participe más de una sola secretaría. El acceso al financiamiento por medio del fondo sería un valioso incentivo para el trabajo en colaboración en temas complejos que necesiten ser abordados por más de una institución. Estas actividades de colaboración también podrían fomentar un enfoque más colegiado para el proceso presupuestario del PEC, y para la conformación progresiva de una estrategia de desarrollo agrícola rural sustentable más genuinamente nacional. Este informe incluye algunas sugerencias sobre temas importantes que podrían ser adecuados para las iniciativas sobre programas de colaboración, de manera señalada entre la SAGARPA y la SEDESOL y la SEMARNAT.
- k. Con el tiempo, la CIDRS debería formular una estrategia nacional integral de desarrollo rural sustentable que deberá ser aplicada por todos los órganos participantes en el PEC, de conformidad con objetivos acordados, poblaciones beneficiarias e indicadores de desempeño. La estrategia debe incluir un programa escalonado de seguimiento y evaluación minuciosos que se llevaría a cabo, en forma conjunta, por la CIDRS con una fuerte participación de la SHCP y, según proceda, con conocimientos externos a los que se recurriría.
- l. Debería darse prioridad a la creación de bases de datos compartidas colectivamente de todos los programas que forman parte del presupuesto del PEC, incluso las listas de beneficiarios. Esto mejoraría la capacidad de orientación, seguimiento y evaluación de los programas en todo el sector.
- m. Permitir que las asignaciones presupuestarias del PEC se hagan en forma multianual, sujetas a la reconfirmación anual, aumentaría la eficiencia en el desarrollo y la ejecución de los programas; asimismo, podría facilitar el programa escalonado propuesto de evaluaciones minuciosas de los principales programas del PEC como parte de una estrategia sectorial más genuinamente nacional.
- n. Los programas de colaboración entre las secretarías —financiados conforme con el nuevo fondo propuesto— deberán recibir asignaciones presupuestarias multianuales desde el momento de su creación, dada la necesidad especialmente apremiante de determinar en forma meticulosa, a lo largo del tiempo, el diseño, la ejecución y la evaluación de actividades que suelen ser multidisciplinarias por naturaleza, y abordar los problemas complejos y a menudo profundamente arraigados en el sector rural. Por consiguiente, también podrían estudiarse, en forma individual, las asignaciones presupuestarias multianuales para otros programas de gran prioridad administrados por las distintas secretarías que operan el PEC.

- o. Los problemas que parecen endémicos en las disposiciones reglamentarias para la regulación de alimentos en México deberán abordarse con urgencia para eliminar la complejidad innecesaria o la contradicción con respecto a las normas internacionales. Debe considerarse la posibilidad de crear un organismo único que regule los alimentos, y que se administre por separado de las disposiciones sobre las normas actuales en todos los sectores de la economía mexicana. Según la experiencia de la OCDE, varios modelos distintos podrían ser eficaces; su sede estaría en la secretaría de Agricultura o en la de Salud o estarían constituidos como un órgano independiente. Se plantean requisitos decisivos para instituir una orientación normativa explícita para ese organismo regulador, pero garantizando que esté dotado en forma adecuada con personal experto con capacitación científica y de otro tipo, y que cumpla con sus obligaciones con transparencia y aplicando un proceso consultivo de nivel superior. Independientemente de la ubicación final y del mandato para la operación que reglamente los alimentos, debe emprenderse, con carácter urgente, un examen integral de la regulación de alimentos existente para simplificar los requisitos cuando sea posible, y garantizar que cualquier discrepancia con las normas internacionales establecidas tenga una base sólida y transparente.

219. Las reformas normativas de México desde principios de la década de 1990 han producido resultados importantes, incluida la reducción de la pobreza extrema en las zonas rurales. Sus innovaciones en materia de política pública han sido audaces y han rendido fruto. Sin embargo, las disparidades persistentes en el desempeño sectorial indican que ya es necesario fortalecer de nuevo el marco normativo.

220. Un estímulo decidido para mejorar la participación de todos los recursos de los órganos de gobierno debe sentar las bases para identificar más a fondo una reforma de políticas y mejoras en la ejecución de los programas que podrían conseguir un mayor efecto de los gastos corrientes. Una dirección más clara de las secretarías que operan el PEC en este sentido también podría estimular la renovación del diálogo con el Congreso, los productores y las organizaciones sociales sobre la forma en que México podría impulsar su crecimiento agrícola y rural en beneficio de la población rural y de toda la nación.

221. Las tareas propuestas en estas recomendaciones son exigentes y requerirán esfuerzos constantes a largo plazo. El enfoque propuesto está a la vanguardia de la práctica de la OCDE. Los esfuerzos en esta dirección situarían bien a México para su siguiente etapa importante de reforma normativa y modernización administrativa.

## ANEXO A. ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA, RURAL Y PESQUERA – MÉXICO

**Cuadro A1. Recomendaciones para evitar la duplicación de esfuerzos en diversas dependencias federales en las unidades económicas rurales mediante la redistribución de recursos**

DE:		A:	
Dependencia	Programa	Dependencia	Programa
SEDESOL	Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias	SAGARPA	Adquisición de Activos Productivos
SEDESOL	Programa Opciones Productivas	SAGARPA	Adquisición de Activos Productivos
SEDESOL	Programa 3 x 1 para Migrantes	SAGARPA	Adquisición de Activos Productivos
ECONOMÍA	FONAES	SAGARPA	Adquisición de Activos Productivos
SEMARNAT CONAFOR	ProÁrbol	SAGARPA	Adquisición de Activos Productivos
SEMARNAT CONAGUA	Programa de Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego	SAGARPA	Adquisición de Activos Productivos
SEMARNAT CONAGUA	Programa de Modernización y Tecnificación de Unidades de Riego	SAGARPA	Adquisición de Activos Productivos
CDI	Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad Indígena (PROCAPI)	SAGARPA	Adquisición de Activos Productivos
CDI	Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	SAGARPA	Adquisición de Activos Productivos
SRA	Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras	SAGARPA	Adquisición de Activos Productivos
SRA	Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)	SAGARPA	Adquisición de Activos Productivos
SRA	Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	SAGARPA	Adquisición de Activos Productivos

Fuente: Estos cuadros se tomaron del informe de la FAO (2009), *Analysis of the Instruments of Agricultural, Rural and Fisheries Policy in Mexico*, Roma, y resumen las recomendaciones contenidas en el mismo.

**Cuadro A2. Recomendaciones para evitar la duplicación de esfuerzos en diversas dependencias federales en la capitalización de unidades económicas rurales mediante la reasignación de recursos de la SAGARPA a distintas unidades**

DE:		A:	
Dependencia	Programa	Dependencia	Programa
SAGARPA	Adquisición de Activos Productivos	ECONOMÍA SEDESOL CDI	FONAES FONART Turismo alternativo en zonas indígenas
	Creación de adelantos tecnológicos para el programa de financiamiento y desarrollo tecnológico	SAGARPA	Apoyo
Financiera Rural (FR)	Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales	SAGARPA	Apoyo
Financiera Rural (FR)	Programa para la Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito	SAGARPA	Apoyo
FOCIR	Programa de Capital de Riesgo para Acopio, Comercialización y Transformación	SAGARPA	Apoyo

**Cuadro A3. Recomendaciones para evitar la duplicación de esfuerzos en diversas dependencias federales en la provisión de fondos para el desarrollo de actividades productivas en el sector rural mediante la reasignación de recursos de la SAGARPA a distintas unidades**

DE:		A:	
Dependencia	Programa	Dependencia	Programa
SAGARPA	Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMIR)	FIRA	-Programa de Fomento Tecnológico Esquema de Fortalecimiento de las Competencias Financieras y Empresariales para Intermediarios Financieros no Bancarios
		FINANCIERA RURAL	-Programa Integral de Formación, Capacitación y Consultoría para Productores e Intermediarios Financieros Rurales -Programa para la Constitución y Operación de Unidades de Promoción de Crédito -Programa para la Constitución de Garantías Líquidas
SAGARPA	Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMIR)	BANSEFI	-Programa de Apoyo para Fomentar la Inclusión Financiera y el Fortalecimiento del Sector de Ahorro y Crédito Rural (PAFOSACP)
SAGARPA	Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural (PIDEFIMIR)	ECONOMÍA	-Programa Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales -Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)

**Cuadro A4. Recomendaciones para evitar las duplicaciones al proporcionar asistencia técnica y capacitación a diversas dependencias federales mediante la redistribución de recursos de distintas unidades a los programas de la SAGARPA**

DE:		A:	
Dependencia	Programa	Dependencia	Programa
SEDESOL	Programa Opciones Productivas	SAGARPA	Apoyo
SEDESOL	Programa 3 x 1 para Migrantes	SAGARPA	Apoyo
ECONOMÍA	FONAES	SAGARPA	Apoyo
ECONOMÍA	Programa Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR)	SAGARPA	Apoyo
ECONOMÍA	Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM)	SAGARPA	Apoyo
CDI	Programa de Coordinación para el Apoyo a la Productividad Indígena (PROCAPI)	SAGARPA	Apoyo
CDI	Programa Organización Productiva para Mujeres Indígenas (POPMI)	SAGARPA	Apoyo
CDI	Programa Fondos Regionales Indígenas	SAGARPA	Apoyo
SRA	Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras	SAGARPA	Apoyo
SRA	Programa Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA)	SAGARPA	Apoyo
SRA	Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG)	SAGARPA	Apoyo
CONANP	Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCOCODES)	SAGARPA	Apoyo
CONAGUA	Programa de Modernización y Tecnificación de Unidades de Riego	SAGARPA	Apoyo
SEMARNAT	ProÁrbol	SAGARPA	Apoyo
FIRA	Programa de desarrollo de tecnología, apoyo a la transferencia de tecnología y la capacitación empresarial	SAGARPA	Apoyo
FIRA	Programa de Desarrollo Tecnológico de Servicios de Asistencia Técnica Integral (SATI)	SAGARPA	Apoyo
FIRA	Programa de desarrollo tecnológico, fortalecimiento de competencias, organizaciones económicas, empresas de servicios especializados y organizaciones de productores	SAGARPA	Apoyo

**Cuadro A5. Recomendaciones para evitar las duplicaciones al proporcionar capacitación y asistencia técnica a diversas dependencias federales mediante la redistribución de recursos de la SAGARPA a varios programas de distintas unidades**

DE:		PARA:	
Dependencia	Programa	Dependencia	Programa
SAGARPA	Apoyo	ECONOMÍA SEDESOL CDI	FONAES FONART Turismo alternativo en zonas indígenas

**ANEXO B. PROGRAMA DE REUNIONES Y PRESENTACIONES  
5-9 JULIO 2010**

<b>Lunes, julio 5</b>		
<b>Hora</b>	<b>Participantes</b>	<b>Temas</b>
9:00 9:45	Director General de Estudios para el Desarrollo Rural <b>Ing. Víctor Manuel Celaya del Toro</b>	Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable PEC
09:45 10:00	Subsecretario de Agricultura <b>Lic. Mariano Ruiz-Funes Macedo</b>  Coordinador General de Asuntos Internacionales <b>Dr. Kenneth Smith Ramos</b>	Bienvenida
10:00 11:00	Directora General de Estudios Agropecuarios y Pesqueros, Subsecretaría de Fomento a los Agronegocios <b>Dra. Patricia Kishi</b>	1) Plan Nacional de Desarrollo (PND), programasectorial, programas de la SAGARPA 2) Planificación, Grupo Interno de Dirección (GID)
11:00 12:00	Coordinador de asesores <b>Dr. Omar Musalem López</b>	1) Estructura de la SAGARPA 2) Política agropecuaria 3) Indicadores agropecuarios
12:00 13:00	Coordinador General de Asuntos Jurídicos <b>Lic. Wolfgang Rodolfo González Muñoz</b>	Marco normativo: 1) Ley para el Desarrollo Rural Sustentable 2) Ley de energía para el campo 3) Ley para la sanidad animal y vegetal 4) Ley de bioseguridad y organismos genéticamente modificados(OGM) 5) Ley de biocombustibles 6) Ley para el desarrollo de la caña de azúcar 7) Ley de pesca y acuicultura
13:30 14:30	Director General de FIRA <b>Lic. Rodrigo Sánchez Mújica</b>	1) Estructura y operación de FIRA 2) Coordinación institucional 3) Opinión sobre los alcances del estudio
17:00 18:00	Coordinador General de Delegaciones, <b>Ing. Virgilio Bucio Reta</b>	Estructura de la SAGARPA en los estados
18:00 19:00	Coordinador General de Política Sectorial <b>Ing. Jorge Zermeño González</b>	Relaciones de la SAGARPA con el poder legislativo y las organizaciones de productores
19:30 20:00	Secretario de Agricultura <b>Lic. Francisco Mayorga Castañeda</b>	Visión sobre el estudio de arreglos Institucionales

<b>Martes, julio 6</b>		
<b>Hora</b>	<b>Participantes</b>	<b>Temas</b>
09:00 10:00	Delegado de la SAGARPA en Morelos <b>Lic. Roberto Ruiz Silva</b>	Estructura y responsabilidades de una delegación y sus relaciones intra e interinstitucionales
10:00 13:00	Secretario de Desarrollo Agropecuario en el estado de Morelos <b>Lic. Bernardo Pastrana Gómez</b>	Estructura y responsabilidades de una secretaría de desarrollo agropecuario y sus relaciones institucionales
14:30 15:30	Comisionado Nacional de Acuicultura y Pesca, CONAPESCA <b>Ing. Ramón Corral Ávila</b>	1) Estructura y funciones de la CONAPESCA 2) Coordinación institucional 3) Opinión sobre los alcances del estudio
16:30 17:30	Director General de Desarrollo Humano y Profesionalización <b>Ing. Ignacio Chávez Sánchez Aldana</b>	1) Estructura y responsabilidades de la oficina ejecutiva 2) Coordinación institucional 3) Opinión sobre los alcances del estudio
17:30 18:30	Subsecretario de Fomento a los Agronegocios <b>Lic. Pedro Adalberto González</b>	1) Estructura y responsabilidades de la Subsecretaría de Fomento a los Agronegocios 2) Coordinación institucional 3) Opinión sobre los alcances del estudio
18:30 19:30	Director General Adjunto de Desarrollo Agrícola <b>Lic. Sergio Fadl Kuri</b>	Biocombustibles agrícolas
<b>Miércoles, julio 7</b>		
<b>Hora</b>	<b>Participantes</b>	<b>Temas</b>
09:00 10:00	Subsecretario de Desarrollo Rural <b>Ing. M. C. Ignacio Rivera Rodríguez</b>	1) Estructura y responsabilidades de la Subsecretaría de Desarrollo Rural 2) Coordinación institucional 3) Opinión sobre los alcances del estudio
10:00 11:00	Director General de FIRCO <b>Ing. Rodrigo Diez de Sollano</b>	1) Estructura y funciones de FIRCO 2) Coordinación institucional 3) Opinión sobre los alcances del estudio
11:00 12:30	Director General de SENASICA <b>MVZ. Enrique Sánchez Cruz</b>	1) Estructura y responsabilidades 2) Coordinación institucional 3) Opinión sobre los alcances del estudio
13:30 14:30	Consejo Nacional Agropecuario (CNA) <b>Lic. Juan Carlos Cortés García</b>	1) Visión del sector privado 2) Opinión de los arreglos institucionales
17:00 18:00	Director General del INIFAP <b>Dr. Pedro Brajch Gallegos</b>	1) Estructura y responsabilidades del INIFAP 2) Coordinación institucional 3) Opinión sobre los alcances del estudio
18:10 19:00	Presidente de la Comisión de Desarrollo Rural, Cámara de Diputados LXI Legislatura <b>Dip. Javier Bernardo Usabiaga Arroyo</b>	Punto de vista del Congreso sobre los arreglos Institucionales
19:00 20:00	Colegio de Estudios de Posgrado en Agricultura <b>Dr. Jaime Matus Gardea</b>	1) Estructura y responsabilidades de la SAGARPA 2) Coordinación institucional 3) Opinión sobre los alcances del estudio



<b>Jueves, julio 8</b>		
<b>Hora</b>	<b>Participantes</b>	<b>Temas</b>
09:00 10:00	Director General de ASERCA <b>Ing. Manuel Martínez de Leo</b>	1) Estructura y responsabilidades 2) Coordinación institucional 3) Opinión sobre los alcances del estudio
10:30 11:30	Director General Adjunto de Planeación Microrregional SEDESOL <b>Lic. Ricardo Pérez Schechtel</b>	
12:00 14:00	Coordinador General del FONAES Secretaría de Economía <b>C.P. Ángel Sierra Ramírez</b>	1) Programas Concurrentes dentro del sector agropecuario y pesquero 2) Estándares y normas 3) Política comercial 4) FONAES
17:00 18:00	Presidente de la Comisión de Agricultura, Cámara de Diputados LXI Legislatura <b>Dip. Cruz López Aguilar</b>	Punto de vista del Congreso sobre arreglos Institucionales
19:00 20:00	Director General de Industrias Básicas Secretaría de Economía <b>Dr. Pablo Klein Bernard</b>	Procesos de normalización y estandarización
<b>Viernes, julio 9</b>		
<b>Hora</b>	<b>Participantes</b>	<b>Temas</b>
09:00 10:00	Subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental SEMARNAT <b>Ing. Sandra Denisse Herrera Flores</b>	Programas que concurren en los sectores agropecuario y pesquero
11:00 11:30	Coordinador General de Ganadería <b>Dr. Everardo González Padilla</b>	1) Estructura y responsabilidades 2) Coordinación institucional 3) Opinión sobre los alcances del estudio
12:00 12:40	Subsecretaría de Política Sectorial Secretaría de la Reforma Agraria <b>Lic. Beatriz Herrera del Rincón</b>	Programas que concurren en los sectores agropecuario y pesquero
13:30 14:30	Encargado de la Dirección General Director General Adjunto de Programación y Presupuesto en Desarrollo Agrícola, Recursos Naturales, Tesorería y Turismo SHCP <b>Lic. Jesús Ramón Hernández</b>	Programas que convergen en el sector agropecuario y pesquero
15:00 15:20	Coordinador General de Asuntos Internacionales <b>Dr. Kenneth Smith Ramos</b>	Comentarios y evaluación sobre las entrevistas celebradas durante la semana del 5 al 9 de julio
17:00 18:00	Dirección General de Fomento a la Agricultura <b>Dra. Gabriela Jiménez Rodríguez</b>	Normas Oficiales Mexicanas
18:00 19:00	Coordinador de Asesores del Subsecretario de Agricultura <b>Ing. Noé Serrano Rivera</b>	1) Tecnificación de riego 2) Estructura de la Subsecretaría de Agricultura

## ANEXO C. PROGRAMA DE ACTIVIDADES CON LA OCDE

**4-7 ABRIL 2011**

<b>Lunes, abril 4</b>		
<b>Hora</b>	<b>Participantes</b>	<b>Temas</b>
09:00 09:30	OCDE <b>Carmel Cahill y Joanna Hewitt</b> Oficina del Subsecretario de Agricultura Coordinación General de Asuntos Internacionales	Reunión de coordinación
09:40 10:25	Coordinador de asesores <b>Dr. Omar Musalem López</b>	Descripción de las responsabilidades y operación del Grupo Interno de Dirección (GID) de la SAGARPA
10:30 12:00	OCDE <b>Carmel Cahill</b> Subsecretario de Desarrollo Rural <b>Ing. M. C. Ignacio Rivera Rodríguez</b>	Comentarios sobre los resultados preliminares del <i>Estudio sobre los Servicios de Extensión Agrícola en México</i>
13:30 15:00	Oficial Mayor <b>Lic. Jesús Antonio Berumen Preciado</b>	Comentarios sobre los resultados preliminares del estudio <i>Arreglos Institucionales</i>
17:00 19:00	Oficina de la Presidencia de la República <b>Mtro. José Manuel Bulás</b>	Comentarios sobre los resultados preliminares del estudio <i>Arreglos Institucionales</i> y análisis sobre las siguientes medidas
<b>Martes, abril 5</b>		
<b>Hora</b>	<b>Participantes</b>	<b>Temas</b>
13:00 15:00	OCDE <b>Carmel Cahill</b>  ASERCA	Fondos de cobertura
17:30 18:30	Director General de Programación, Planeación y Evaluación CONAPESCA <b>Lic. José Guadalupe Trujillo</b>	Comentarios sobre los resultados preliminares del estudio <i>Arreglos Institucionales</i> (videconferencia)

<b>Miércoles, abril 6</b>		
<b>Hora</b>	<b>Participantes</b>	<b>Temas</b>
09:30 11:00	Senado de la República <b>Senador Heladio Ramírez</b>	Presentación de los resultados preliminares del estudio <i>Arreglos Institucionales</i> por parte de la OCDE
17:00 19:00	Coordinador General de Asuntos Internacionales <b>Dr. Kenneth Smith Ramos</b>	Comentarios sobre los resultados preliminares del estudio <i>Arreglos Institucionales</i> y  Temas agrícolas para la Presidencia de la República en la reunión del G-20, en 2012
<b>Jueves, abril 7</b>		
<b>Hora</b>	<b>Participantes</b>	<b>Temas</b>
09:30 12:00	Miembros de la Comisión Intersectorial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS) y otras dependencias importantes:  <b>SHCP</b> <b>SEMARNAT</b> <b>CONAGUA</b> <b>SRA</b> <b>SEDESOL</b> <b>SE</b>	Presentación de los resultados preliminares del estudio <i>Arreglos Institucionales</i> por parte de la OCDE
12:00 13:00	Coordinador de asesores <b>Dr. Omar Musalem López</b>	Descripción de las responsabilidades y operación del Grupo Interno de Dirección (GID) de la SAGARPA
16:00 17:00	Oficina de la Presidencia de la República <b>Mtro. José Manuel Bulás</b>	Análisis de los resultados preliminares y conclusiones de la visita de trabajo

## ACRÓNIMOS

AAFC	Canada Agriculture and Agri-Food Canada
APEC	Asia Pacific Economic Co-operation
ASERCA	Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria / (Support Services for Agricultural Marketing)
CDI	Comisión nacional para el Desarrollo de la Pueblos Indígenas /National Commission for the Development of Indigenous Peoples
CFIA	Canadian Food Inspection Agency
CIDRS	Comisión Intersectorial para el Desarrollo Rural Sustentable / Intersectoral Commission on Sustainable Rural development
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua / National Water Commission
CONAPESCA	Comisión nacional de acuacultura y pesca / National Commission of Agriculture and Fisheries
CONASUPO Subsistence	Compañía nacional de Subsistencias Populares / National Company for Popular Subsistence
CONEVAL	National Council for the Evaluation of Social Development Policy = Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DAFF	Australia Department of Agriculture, Fisheries and Forestry
DG Agri	Directorate-General for Agriculture and Rural Development, European Commission
EC	European Commission
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura / Trusts Related to Agriculture. Part of the Bank of Mexico
FIRCO	Fideicomiso de Riesgo Compartido / Trust fund for shared risk in agriculture
FAO	Food and Agriculture Organisation
FONAES	Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en solidaridad / National Fund for enterprises solidarity and support
FSANZ	Food Standards Australia and New Zealand
GDP	Gross Domestic Product
INAPESCA	Instituto Nacional de Pesca / National Fisheries Institute
INIFAP	Instituto nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias / National Institute of Research in Forestry, agriculture and Livestock
LRSD	Ley de Desarrollo Rural Sustentable / Law on Sustainable Rural Development

NAFTA	North American Free Trade Agreement
NDP	Plan Nacional de Desarrollo / National Development Plan
NOMs	Mexico Food Standards
OECD	Organisation of Economic Co-operation and Development
PEC	<i>Programa Especial Concurrente</i> (Special Concurrent Programme for rural development)
PIDEFIMER	Programa de Inducción y Desarrollo del Financiamiento al Medio Rural / Programme to enhance and develop rural financing
<i>Procampo</i>	Programa de Apoyos Directos al Campo / Programme of Direct Payments to the Countryside
PSE	Producer Subsidy Equivalent
SAGARPA	Secretaría di Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación / Ministry of Agriculture, Livestock, Rural Development, Fisheries and Food
SEDESOL	Secretaría de desarrollo social / Ministry of Social Development
SENASICA	Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria /National Service of Animal and Plant Health
SEMARNAP	Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca /Ministry of Environment, Natural Resources and Fisheries
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales / Ministry of Environment and Natural Resources)
SHCP	Ministry of Finance and Public Credit
SRA	Ministry of Agrarian Reform
USDA	United States Department of Agriculture
WTO	World Trade Organisation

## BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, K. y A. Valdes (2007). “Distortions to Agricultural Incentives in Latin America”, *Working Paper 60 of World Bank*, Washington, DC.
- Australian Public Service Commission (2007), *Contemporary Government Challenges: Building Better Governance*, Canberra.
- CIBNOR (2008), *Diagnosis and Regional Planning for Fisheries and Aquaculture in Mexico*, México.
- FAO (2009), *Analysis of the Instruments of Agricultural, Rural and Fisheries Policy in Mexico*, Roma.
- García Villarreal, J. P. (2010), “Successful Practices and Policies to Promote Regulatory Reform and Entrepreneurship at the Sub-national Level”, *Working Papers on Public Governance* núm. 18, OECD Publishing.
- Gobierno de México (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática-INEGI (2010), *Censo Agrícola 2007*, México.
- Matus G. J. (2010), presentación ante el equipo de la OCDE, julio, 2010, México; basado en la presentación ante el Colegio de Posgraduados “X Foro de Expectativas del Sector Agroalimentario y Pesquero 2010”, 13-14 abril, 2010.
- North, D. (1993), *Economic Performance Through Time*, Conferencia para el Premio Nobel, Nobelprize.org.
- OECD (2011), PSE/CSE Database, París.
- OECD (2009), *Journal of Budgeting: OECD Review of Budgeting in Mexico, Volume 2009/Supplement 1*, París.
- OECD (2008), *OECD Review of Agricultural Policies: Chile*, París.
- OECD (2007), *OECD Rural Policy Reviews: Mexico*, París.
- OECD (2006), *Agriculture and Fisheries Policies in Mexico: Recent Achievements, Continuing the Reform Agenda*, París.
- OECD (2005a), *Modernising Government: The Way Forward*, París.
- OECD (2005b), *OECD Review of Agricultural Policy: Brazil*, París.
- OECD (2004), *OECD Reviews of Regulatory Reform: Mexico*, París.
- OECD (2002), *OECD Best Practices for Budget Transparency*, París.
- SAGARPA (2010a), *Estructura y funcionamiento de la SAGARPA en los estados*, Coordinación General de Delegaciones.
- SAGARPA (2010b), *Estructura y funcionamiento de una delegación de SAGARPA y sus relaciones inter e intra institucionales*, Cuernavaca, Morelos, preparado para la visita del equipo de la OCDE.
- SAGARPA (2010c), *Retos y oportunidades del sistema agroalimentario de México en los próximos 20 años*, México, D. F.

- SAGARPA (2010d), *Información del Sector Agroalimentario 2010*, México.
- SAGARPA (2010e), *Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable*, publicación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, julio, 2010, México.
- SAGARPA (2010f), *Programa Nacional Pecuario 2007-2012*, México.
- SAGARPA (2007), *Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Pesquero 2007-2012*, México.
- Scott, J. (2005), “Transferencias públicas (y otros ingresos) en especie en la medición de la pobreza”, en Szelely (ed.), 2005, citado en RGP del Banco Mundial, 2009.
- Soloaga, I. y G. Lara (2008), capítulo sobre México en Anderson y Valdes (eds.), “Distortions to Agricultural Incentives in Latin America”, World Bank, Washington, DC.
- Valdes, A. (2008), *Agricultural Public Spending: Description and Assessment Relevant to Latin America*.
- Victorian State Services Authority (2007), “Joined Up Government: A Review of National and International Experiences”, *Working Paper No. 1*, Melbourne.
- World Bank (2011), *World Development Indicators Database*, 2011, Washington, DC.
- World Bank (2009), *Agriculture and Rural Development: Public Expenditure Review: Mexico*, Washington, DC.
- World Bank (2008a), *World Development Report: Agriculture for Development*, Washington, DC.
- World Bank (2008b), “United Mexican States: Integration of the North American Market for Sensitive Agricultural Products, Policy Notes Overview and Bean Market: Implications for Mexican Producers and Consumers”, 2008, Washington, DC.
- World Bank (2008c) “United Mexican States: Integration of the North American Market for Sensitive Agricultural Products, Policy Notes Overview and Corn Market: Implications for Mexican Producers and Consumers”, 2008, Washington, DC.
- World Bank (2008d), “United Mexican States: Integration of the North American Market for Sensitive Agricultural Products, Policy Notes Overview and Sugar Market: Implications for Mexican Producers and Consumers”, 2008, Washington, DC.
- WTO (2011), “WTO Database”, Ginebra.
- Zahniser S. y Z. Crago (marzo, 2009), *NAFTA at 15: Building on Free Trade*, USDA, Washington, DC.