



**PLANEACIÓN TERRITORIAL
y PROYECTOS**

**Servicios
Ambientales**

**Calidad
de Vida**

**RESTAURACIÓN
DE TIERRAS
Y ECOSISTEMAS**

**ERRADICACIÓN USO DEL
FUEGO Y DISMINUCIÓN
USODE AGROQUÍMICOS**

**MANEJO Y CONSERVACIÓN
DE LA BIODIVERSIDAD**

Mercado

**Capitaliza
ción**

**SEGURIDAD
ALIMENTARIA**

**DIVERSIFICACIÓN
PRODUCTIVA**

**CAPACITACIÓN E INFORMACIÓN
INCREMENTO CAPACIDADES LOCALES**

Análisis del Gasto Público en el Desarrollo Agrícola y Rural

Informe No. 51902-MX

Grupo del Banco Mundial



**BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO
(BIRF)**



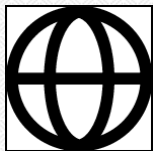
ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE FOMENTO (AIF)



CORPORACIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL (CFI)



**ORGANISMO MULTILATERAL DE GARANTÍA DE INVERSIONES
(OMGI)**



**CENTRO INTERNACIONAL DE ARREGLO DE DIFERENCIAS
RELATIVAS A INVERSIONES (CIADI)**

Asistencia y servicios a países



Servicios Financieros*

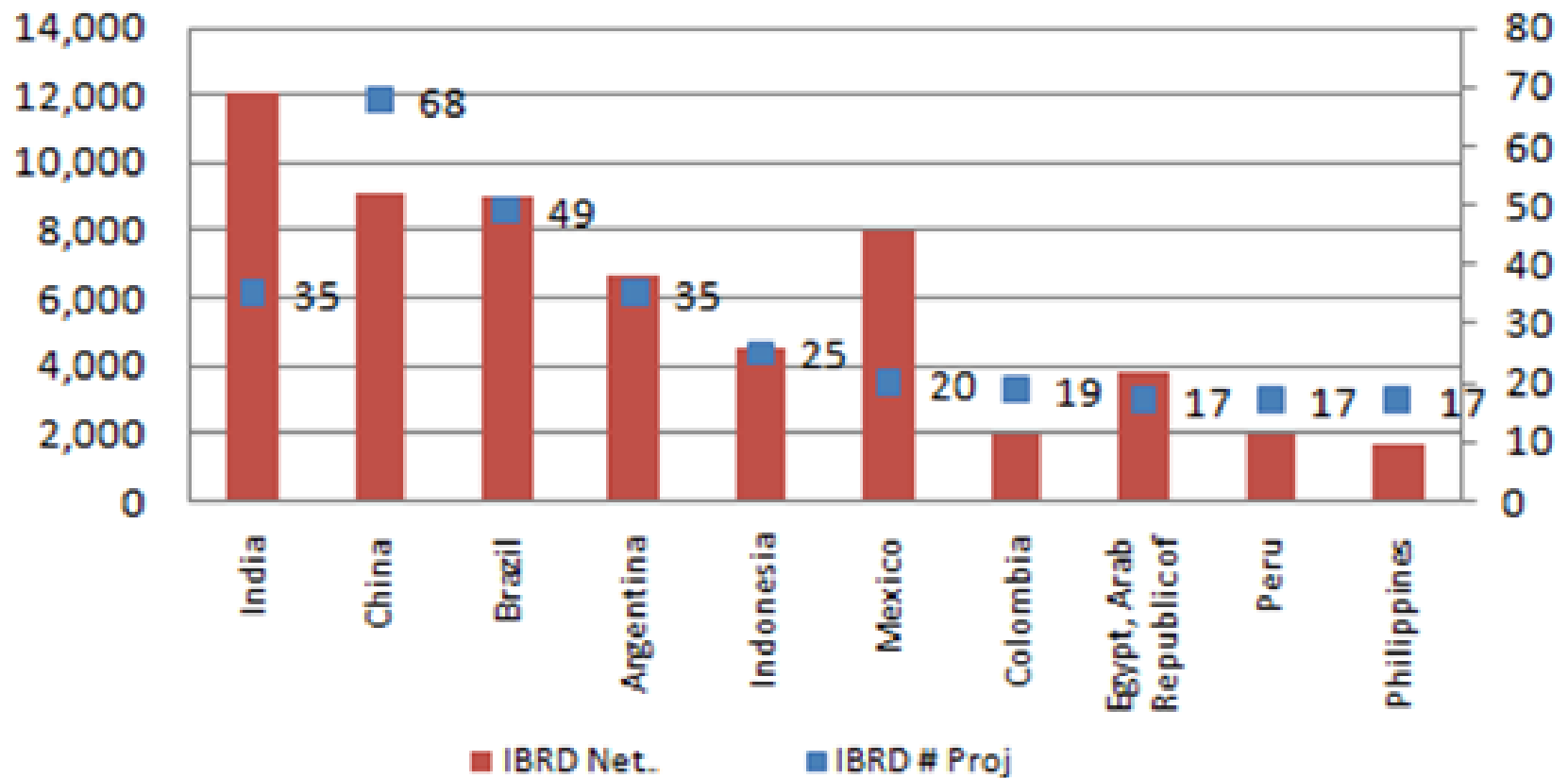
- Préstamos para proyectos de inversión
- Préstamos para el desarrollo de políticas
- Préstamos para Asistencia Técnica
- Canalización de Donaciones
- Manejo de deuda

Servicios no Financieros

- Asistencia técnica
- Estudios sectoriales
- Eventos Internacionales
- Consultoría pagada

Una unión de crédito

Top 10 Borrowers

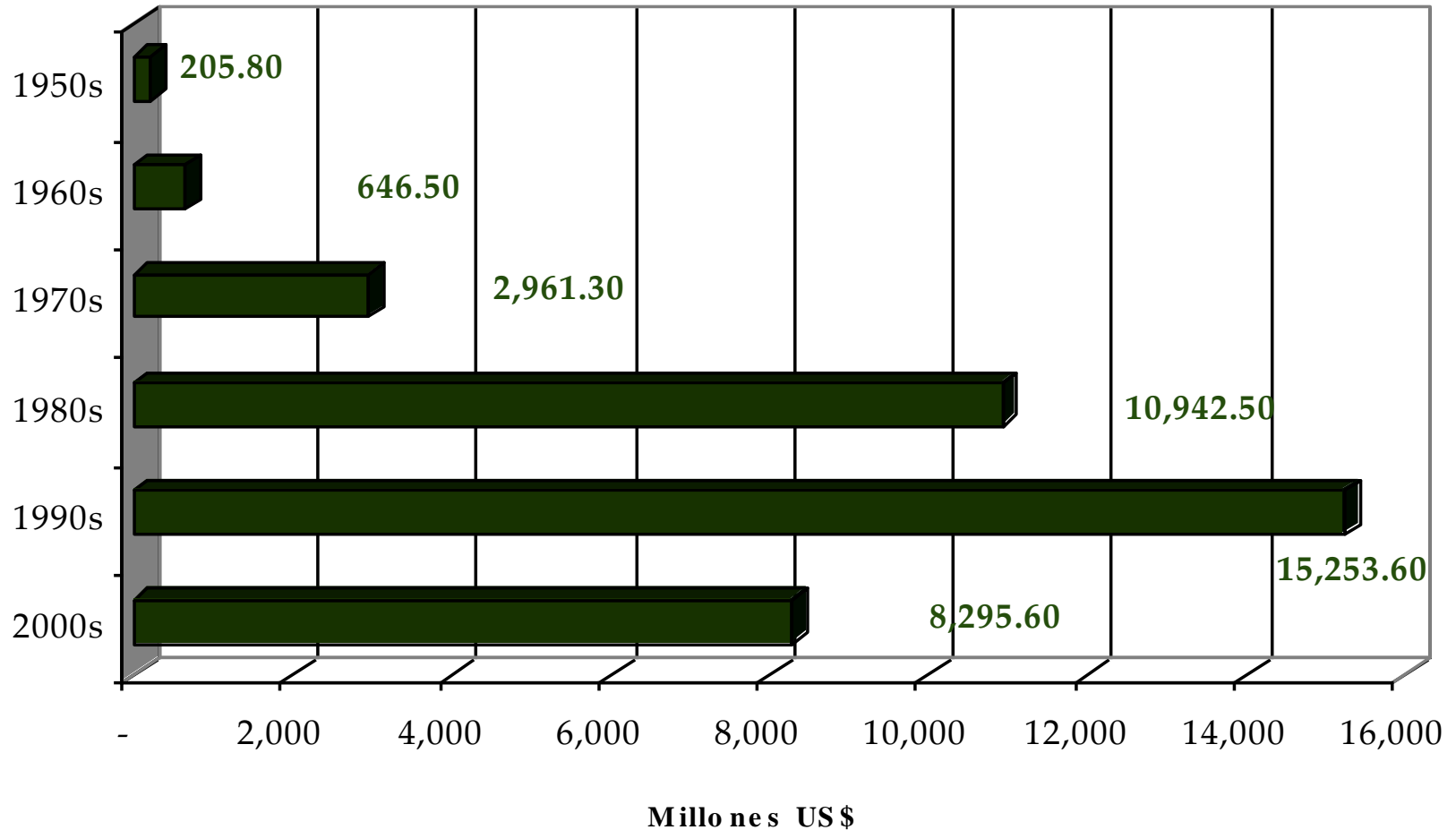


Relación actual con México



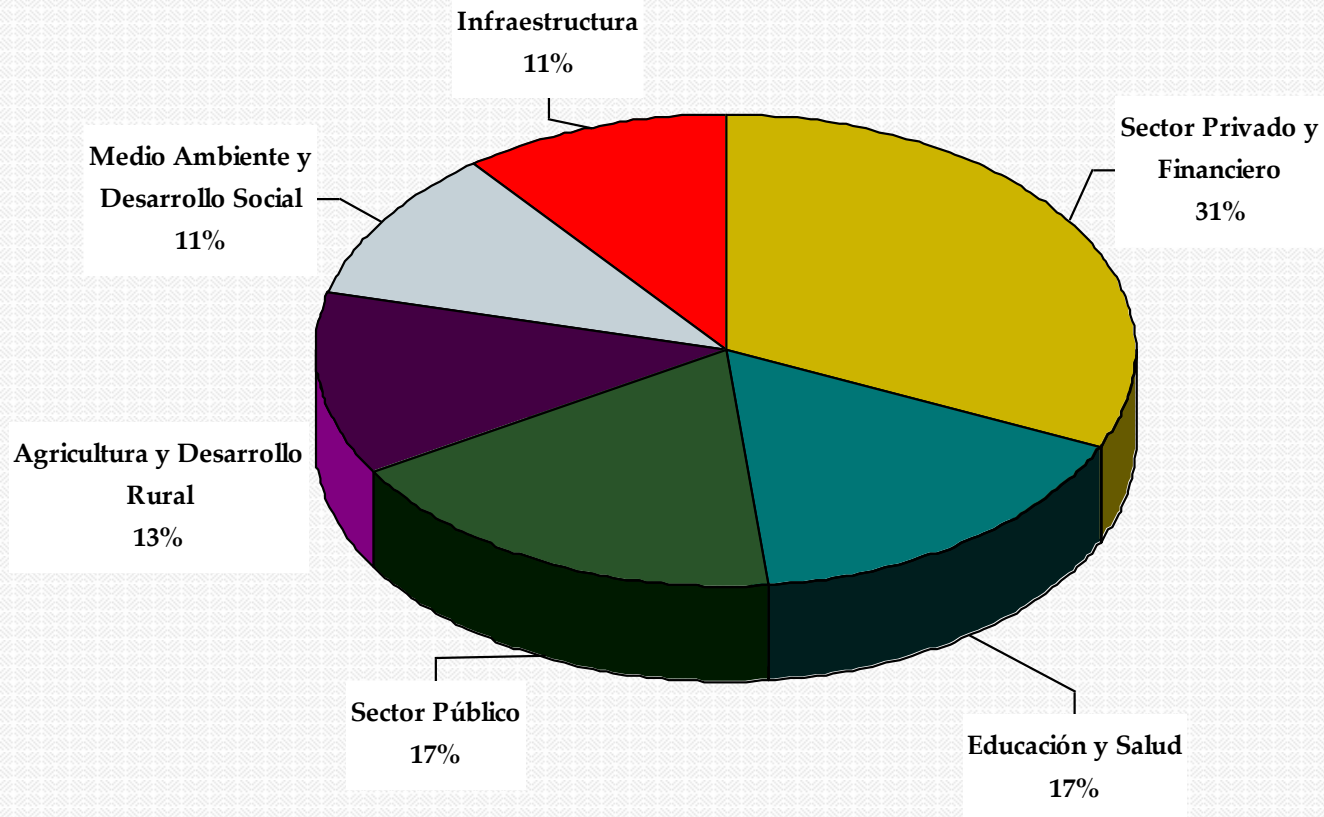
- En México, el BM financia con **préstamos 17 proyectos** en áreas como educación, salud y desarrollo tecnológico, y administra **22 donaciones que apoyan proyectos** con temas como cambio climático,
- Los estados reciben **préstamos y donaciones con intermediación del Gobierno Federal** y pueden tramitar consultoría directa

Préstamos totales por década



Préstamos aprobados por sector

(2000-2008)







El Análisis del Gasto Público en el Desarrollo Agrícola y Rural



El presente Análisis del Gasto Público (AGP) del Desarrollo Agrícola y Rural (DAR) que analiza el presupuesto federal para el Desarrollo Rural de México, conocido como Programa Especial Concurrente (PEC). Se examinan las distintas categorías de programas que entran en el PEC, así como aspectos de eficiencia, usando comparaciones internacionales y entre los estados, y aspectos de equidad entre estados y entre familias.

Fue elaborado en 2008-2009 por John Nash

A solicitud de SHCP



- Co-autores: José María Caballero, Christian Borja-Vega, Jozef Draaisma y Yurie Tanimichi Hoberg
- Documentos de antecedentes técnicos para este informe fueron preparados por Luis Gómez Oliver, John Scott y Alberto Valdés
- Ricardo Hernández, Robert Davis, Gerardo Segura y Harideep Singh hicieron aportaciones técnicas
- El equipo trabajó bajo la asesoría general del Ing. Carlos Treviño (Subsecretario de Egresos, SHCP) y recibió asesoría técnica de la SAGARPA a través del Ing. José Luis López Díaz Barriga (Oficial Mayor)



1. 2008 marcó el término del período de transición del Tratado de Libre Comercio (TLC) de América del Norte y la plena integración de los mercados de Norteamérica.
2. La actual crisis mundial de los precios de los alimentos y las perspectivas de que los precios de los productos agrícolas seguirán altos durante largo tiempo han hecho que aumente la atención social y política en la reevaluación de los principios más importantes de la política de ADR.



3. La creciente preocupación del Gobierno de México por el uso sostenible de los recursos naturales, en particular el agua, y por el impacto del cambio climático hace necesario analizar las consecuencias presupuestarias de las medidas orientadas a mejorar el uso de los recursos naturales y de la adaptación al cambio climático.

4. La reciente crisis financiera mundial pone de relieve la importancia de la eficiencia en los programas de gasto público a medida que aumenta el rol del Estado para tratar de evitar una recesión.

Comparación Regional: El promedio del gasto público per cápita en el sector rural es igual que el del sector urbano, a diferencia de lo que ocurre en muchos países de América Latina, donde aún existe un “sesgo urbano” en la asignación del gasto público



La importancia del sector rural no agrícola, no se refleja en el gasto centrado en la agricultura



- 70% del gasto en programas productivos se destina específicamente a actividades agrícolas
- Los programas productivos no dirigidos al sector agrícola reciben sólo una parte del 30% restante, ya que la mayoría de esos programas también apoyan actividades agrícolas
- Los programas agrícolas se inclinan hacia los bienes privados, mientras que los programas rurales no agrícolas ponen énfasis en los bienes públicos
- Más del 80% de los programas agrícolas promueven los bienes privados, en el caso de los programas no agrícolas ese porcentaje es inferior al 25%.

La normatividad



Diseñadas para asegurar transparencia, equidad y eficiencia...

Las normas administrativas y presupuestarias dificultan el desembolso de los fondos varios meses del año, lo que somete a grandes presiones a los encargados de ejecutar los programas; la escasez de fondos recurrentes para el funcionamiento de los programas, y la escasa retribución económica

La oportunidad en la inversión



- El momento en que los recursos se ponen a disposición de los agricultores, especialmente en zonas donde la temporada de lluvias es breve.
- A menudo, las normas presupuestarias y de operaciones interfieren en este aspecto, y provocan retrasos en la entrega de los subsidios

Contraposición de objetivos rurales, agrícolas y sociales en el presupuesto



- Los programas productivos sobre bienes públicos: investigación, extensión, infraestructura, no cuentan con financiamiento suficiente.
- 2/3 de los programas productivos son programas de bienes privados: subsidios a personas y familias, transferencias monetarias.
- Menos de un 1/3 del gasto en bienes públicos se destina a programas productivos.
- Más del 95% del gasto en programas sociales está destinado a los pobres, y sólo el 8% de los programas de agricultura está dirigido a ese segmento de la población.

La manera en que se ejecutan los programas es casi tan importante como la forma en que se diseñan



El gasto en agricultura es tan regresivo que anula aproximadamente la mitad del efecto redistributivo del gasto en desarrollo rural.

Los programas de desarrollo rural reducen el coeficiente de Gini (es decir, reducen la desigualdad) en alrededor del 14,2%, en tanto que el gasto en agricultura incrementa el coeficiente de Gini (es decir, hace aumentar la desigualdad) en alrededor del 6,7%.

Implicaciones para la equidad



- El gasto en ADR (que comprende el gasto agrícola y el gasto en desarrollo rural) no es equitativo. Las simulaciones muestran que la distribución del gasto en ADR es uniforme para el 70% más pobre de los hogares rurales, que reciben menos de MxP 500 per cápita al mes en subsidios por ese concepto. Sin embargo, el 10% más rico recibe, en promedio, más de MxP 3.000 per cápita al mes.
- Si se considera por separado, el gasto en desarrollo rural se distribuye en forma progresiva: el 20% más pobre de los hogares rurales recibe el 33% de los beneficios.
- En cambio, el gasto en agricultura es extremadamente regresivo: más de la mitad se concentra en el decil más rico.

Punto de partida



El total del gasto en el sector rural (con inclusión de los servicios sociales universales) ascendió en el año de referencia a \$382,000 millones, es decir 1/4 del total del gasto público y 4% del PIB

La mayoría de los subsidios se crearon independientemente unos de otros debido a las circunstancias del momento, y una vez introducidos han sido difíciles de eliminar. El sistema resultante es complejo y está mal orientado, porque no tiene una estrategia a largo plazo bien definida ni un manifiesto fundamento socioeconómico.

Implicaciones de la estructura del gasto para la política



La reducción de la proporción de los subsidios a bienes privados (o, igualmente, el aumento de la proporción de bienes públicos) en el presupuesto público tiene, *ceteris paribus*, un gran e importante impacto positivo en el ingreso per cápita en las zonas rurales

El sistema de planificación del gasto en ADR debería basarse en una estrategia general de ADR para el país.



Sin una estrategia general y un sistema de planificación del gasto es difícil lograr la coherencia entre los programas y sus objetivos

Contar con una estrategia general con objetivos coherentes, explícitos y selectivos, además de resultados e indicadores de desempeño cuantificables, sería un paso importante para lograr una política más adecuada

La política rural cambió a partir de los años 80

BID (2006) el desafío rural



A 20 años de iniciado el proceso, los resultados obtenidos son más modestos de los esperados, los objetivos de las políticas sectoriales ya no son tan claros, varios de los instrumentos utilizados por el gobierno responden a objetivos enfrentados

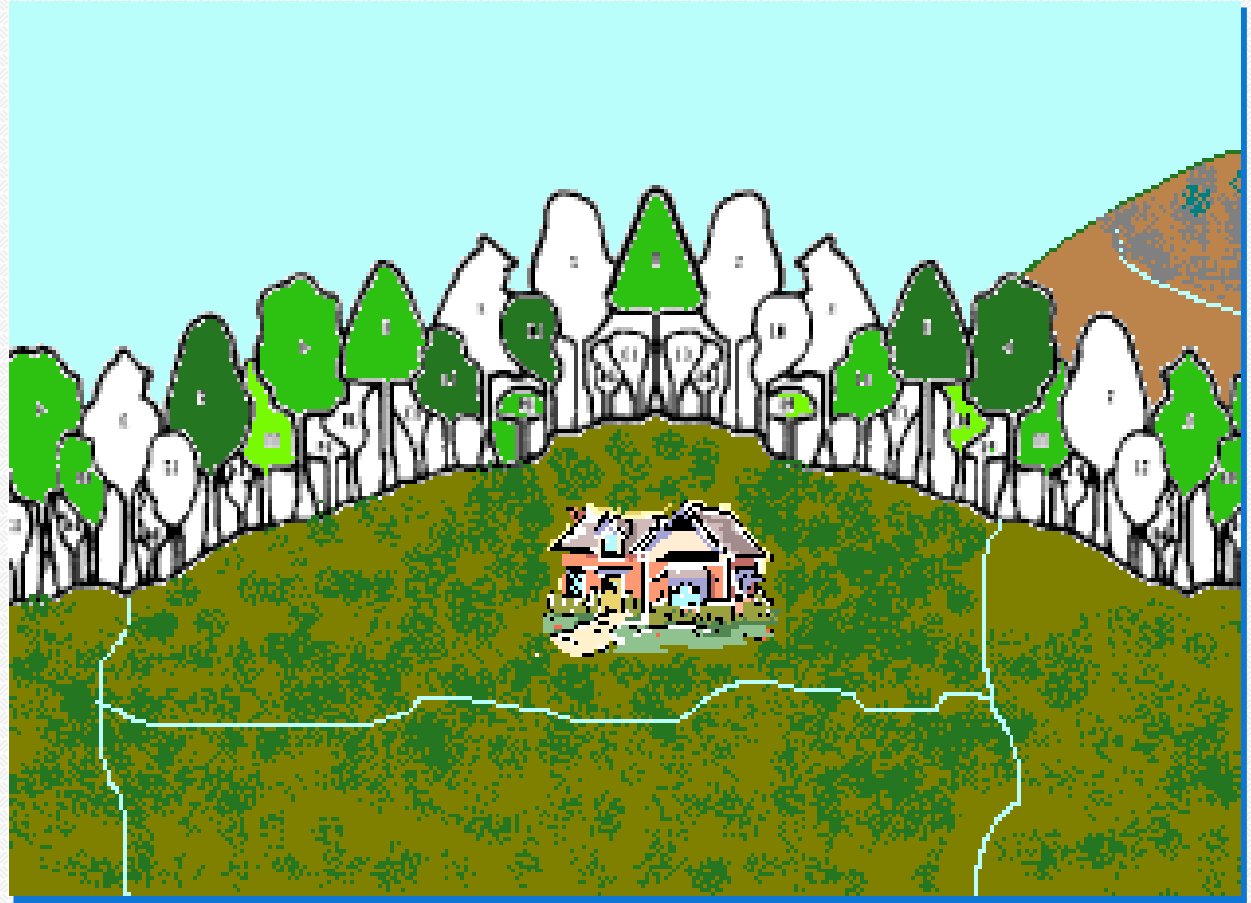
El nuevo gobierno enfrenta retos importantes, el principal de ellos quizás es obtener los acuerdos políticos necesarios para:

- Rescatar la claridad de objetivos de la política sectorial
- Hacer más eficiente el gasto público y
- Reorientarlo a generar los bienes públicos requeridos para acelerar la senda de transformación estructural del sector y reducir la pobreza rural.



Dada la cantidad, dispersión y heterogeneidad de los pequeños productores, el nivel subnacional es donde mejor se pueden identificar las limitaciones y oportunidades

Los recursos se podrían utilizar en forma más racional si los gobiernos de los estados los utilizaran de acuerdo a planes estratégicos de desarrollo rural



Descentralizar la política rural

Territorializar la política rural

- La descentralización facilitaría la adopción de un enfoque territorial con respecto al desarrollo rural, lo que ayudaría a concentrar las inversiones
- Es también más adecuado para lograr sinergia entre los programas productivos y otras inversiones y servicios (como la gestión de los recursos naturales, la infraestructura y la educación) que favorecen a los pequeños productores



Usar las evaluaciones de proceso del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)



Revisar las regulaciones presupuestarias y administrativas conforme a las cuales se llevan a cabo los programas de ADR, a fin de asegurarse de que permitan suficiente flexibilidad y no obstaculicen ni demoren innecesariamente la ejecución

Prestar debida atención a las necesidades de los programas en cuanto a los gastos recurrentes y operacionales, que en el caso de los programas orientados a fomentar la producción son particularmente considerables

Mejorar la difusión de los programas y la rendición de cuentas a los beneficiarios por parte de los agentes responsables

Desarrollo rural en un clima cambiante



Los productores deben responder al CC de acuerdo a sus condiciones y limitaciones, las políticas deberían ampliar sus opciones más que alentarlos al uso excesivo de recursos escasos o el aumento de la producción en zonas de alto riesgo

PSA podría crear sinergias positivas para aumentar la utilización de combustibles de biomasa: estufas a leña de alta eficiencia y fuentes de energía renovables en las zonas rurales, como promueve FIRCO, programas de ganadería para rehabilitar tierras de pastoreo degradadas, y programas de gestión de los riesgos hidrometeorológicos y de los recursos hídricos, permitirían reducir las distorsiones, proteger los ingresos de los pequeños y producir valiosas externalidades

Cuadro resumido de las opciones

Las opciones de política dependerán del costo, orden de secuencia, dificultades técnicas, riesgos e impacto

Hay opciones que prometen mayores beneficios a largo plazo y ámbitos a los que el gobierno podría prestar atención inmediata



Plazo de ejecución: corto (< 2 años): asociado generalmente a los cambios en la legislación o las normas; mediano (3-5 años): es necesario realizar cambios institucionales; largo (> 5 años)

Efecto: corto (<2 años); moderado (3-5); largo (< 5)

Impacto: alto, mediano, bajo (en relación con otras opciones de políticas propuestas).

Dificultad técnica/riesgo de instrumentación de las opciones sugeridas: alto, moderado, bajo.

Costo fiscal para el gobierno o incluso ahorro fiscal

El gasto público federal en programas productivos debería reorientarse en tres formas



1. Discontinuar gradualmente el sostenimiento de los precios del mercado de los insumos y productos, así como las transferencias monetarias compensatorias
2. Aumentar considerablemente la asignación de recursos para bienes públicos: mejora y gestión de los sistemas de riego; infraestructura de drenaje y transporte; infraestructura rural, como el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS); investigación, extensión y capacitación; servicios sanitarios y fitosanitarios; información sobre el mercado, datos meteorológicos y estadísticas agrícolas); programas de emergencia
3. Dar más apoyo a los pequeños productores.

Gracias!



Ricardo Hernández Murillo
Senior Environmental Specialist
The World Bank

rhernandez1@worldbank.org



www.worldbank.org