



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO  
FACULTAD DE ECONOMÍA  
DOCTORADO EN ECONOMÍA**

**“GASTO PÚBLICO, MULTIFUNCIONALIDAD Y  
DESARROLLO RURAL EN MÉXICO”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:**

**DOCTOR EN ECONOMÍA**

**P R E S E N T A**

**OSCAR ENRIQUE DÍAZ SANTOS**

**DIRECTOR DE TESIS**

**DR. CESAR ADRIAN RAMÍREZ MIRANDA**



**MÉXICO, D.F., 2008**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**Dedico esta Tesis:**

**A mi esposa Maria Eugenia y a mis hijos  
Marusia Yazmin, Galia Mayari y Carlos Eduardo  
por su apoyo incondicional y decidido para  
lograr un objetivo más**

## **Agradecimientos**

**Al Doctor César Adrián Ramírez Miranda  
quién pacientemente dirigió este trabajo de  
Tesis y sus aportaciones fueron muy  
valiosas**

**A la Doctora María del Carmen del Valle  
Rivera y al Doctor Fernando Rello  
Espinosa quienes como miembros del  
Comité Tutorial contribuyeron con sus  
valiosas observaciones a enriquecer este  
trabajo de Tesis**

**A la Doctora María Luisa Quintero Soto y al  
Doctor Emilio López Gamez integrantes del  
jurado y que con sus sugerencias se  
enriqueció esta investigación**

## **Agradecimiento**

**Este trabajo de Tesis se realizó en la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México en el programa de Doctorado en Economía con el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) como becario No. 186938**

## INDICE

	Pág.
• PRESENTACIÓN	i
• INTRODUCCIÓN	vii
• OBJETIVO GENERAL E HIPOTESIS	x
• OBJETIVOS E HIPOTESIS ESPECIFICOS	xii
• PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO	xiii
I. EL ESTADO Y SOBERANIA EN LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL	1
1.1. La reestructuración del Estado	1
1.2. Globalización y Crisis del Estado-nación	10
1.3. Capacidad de Gestión del Estado-nación	13
1.4. Transformación del Estado Mexicano	15
1.5. El papel de las Instituciones en el Estado Mexicano	22
II. AGRICULTURA MULTIFUNCIONAL Y SOBERANIA ALIMENTARIA EN UN PROYECTO NACIONAL	29
2.1. Autosuficiencia y Seguridad Alimentaria	30
2.2. Soberanía Alimentaria	32
2.3. Desarrollo Sustentable	37
2.4. La Multifuncionalidad Agrícola. La experiencia francesa.	40
2.5. Perspectivas de la Multifuncionalidad en México	46
2.6. Política Agropecuaria en Estados Unidos	49
2.7. Proyecto Nacional y Fortalecimiento del Mercado Interno	53
III. LA POLITICA AGROPECUARIA EN EL DESARROLLO RURAL	61
3.1. El Modelo Económico	61
3.2. Desarrollo Rural	64
3.2.1 Estrategias y Objetivos Institucionales	65
3.2.2. Líneas de Acción	73

3.2.3. Resultados en el período 1983-2000	75
3.2.4. Situación Actual	76
3.3. Política Agropecuaria	82
3.3.1. América Latina	82
3.3.2. Política Agropecuaria en México 1982-2006	84
3.3.2.1. Programas de Ajuste Económico	85
3.3.2. 2. Apertura Comercial	89
3.3.2. 3. Impacto en el Sector Agropecuario	97
IV. EL GASTO PÚBLICO	102
4.1. El Gasto Público en México	111
4.2. El Gasto Público en Países de América Latina	120
4.2.1. Chile	121
4.2.2. Argentina	124
4.2.3. Brasil	126
4.2.4. Uruguay	127
4.2.5. Otros países latinoamericanos	127
V. GASTO PÚBLICO EN EL DESARROLLO RURAL	130
5.1. Comportamiento y Orientación del Gasto Público en el Desarrollo Rural	143
5.1.1. Periodo 1982-1994	145
5.1.1.1. Actividades Productivas y Agrarias	151
5.1.1.2. Aspectos Sociales y Laborales	152
5.1.1.3. Infraestructura Básica y Productiva	153
5.1.1.4. Medio Ambiente	154

5.1.2. Periodo 1995-2006	154
5.1.2.1 Programas Productivos Apoyados	159
5.1.2.1.1. PROCAMPO	162
5.1.2.1.2. Alianza para el Campo	169
5.1.2.1.2.1. Evaluación de los Programas	174
5.1.2.1.2.2. Cadenas Productivas	188
5.1.2.1.3. Apoyos a la Comercialización	190
5.1.2.1.4. Otros programas Productivos	197
5.1.2.2. Programas No Productivos Apoyados	198
5.1.2.2.1. Oportunidades	199
5.1.2.2.2. Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social	204
5.1.2.2.3. Capacidades	207
5.1.2.2.4. Programa de Empleo Temporal	207
5.1.2.2.5. Infraestructura Básica y Productiva	210
5.1.2.2.6. Medio Ambiente	212
5.2. Programas Sujetos a Reglas de Operación	214
5.2.1. Compactación de Programas	216
5.2.2. Otros programas sujetos a reglas de operación	218
VI. Propuestas de Estrategias del Desarrollo Rural	222
Conclusiones	243
Bibliografía	
Anexos	

## INDICE DE CUADROS

	<b>Pág.</b>
Cuadro 1. Asimetrías entre México, Estados Unidos y Canadá	92
Cuadro 2. Participación del Sector Agropecuario en el Producto Interno Bruto 1982-2000	98
Cuadro 3. Gasto Público en el Desarrollo Rural 1982-1994	146
Cuadro 4. Recursos Públicos por Vertiente de Gasto 1982-1994	149
Cuadro 5. Participación Porcentual por Vertiente en el Gasto Público en el Desarrollo Rural 1982-1994	151
Cuadro 6. Gasto Público en el Desarrollo Rural 1995-2006	155
Cuadro 7. Gasto Público en el desarrollo Rural por Vertiente de Gasto 1995-2006	157
Cuadro 8. Participación Porcentual por Vertiente en el Gasto Público en el Desarrollo Rural 1995-2006	158
Cuadro 9. Principales Programas Productivos Apoyados 1995-2006	160
Cuadro 10. Participación Porcentual de cada Programa Productivo en el Gasto Rural 1995-2006	161
Cuadro 11. PROCAMPO 1994-2006	166
Cuadro 12. Productores y Superficie Apoyada. PROCAMPO 1994-2004	167
Cuadro 13. Alianza para el Campo 1996-2004	171
Cuadro 14. Participación Federal, Estatal y de Productores en el Gasto para la Alianza para el Campo 1996-2004	172
Cuadro 15. Participación Porcentual de los Sectores Involucrados en el Gasto para la Alianza para el Campo 1996-2004	172
Cuadro 16. Principales Indicadores por Programa 2000	178
Cuadro 17. Indicadores de Focalización y Cobertura por Programa 2000	179
Cuadro 18. Evaluación de Impactos	186
Cuadro 19. Apoyos a la Comercialización 1995-2006	194

Cuadro 20. Variación Porcentual del Gasto para Apoyos a la Comercialización 1995-2006	195
Cuadro 21. Otros Programas Productivos 1995-2006	198
Cuadro 22. Programa Progresas- Oportunidades 1996-2006	202
Cuadro 23. Fondo para las Aportaciones para la Infraestructura Social 1995-2006	207
Cuadro 24. Programa de Empleo Temporal 1996-2006	209
Cuadro 25. Gasto Público Rural en Infraestructura Básica y Productiva	211
Cuadro 26. Gasto Público en el Desarrollo Rural 1995-2006. Medio Ambiente	213
Cuadro 27. Programas Sujetos a Reglas de Operación 1998-2002	215

## INDICE DE GRAFICAS

Gráfica 1. Gasto Público en el Desarrollo Rural 1982-1994	147
Gráfica 2. Recursos Públicos por Vertiente de Gasto 1982-1994	149
Gráfica 3. Gasto Público en el Desarrollo Rural 1995-2006	156
Gráfica 4. Gasto Público en el Desarrollo Rural por Vertiente de Gasto 1995-2006	157
Gráfica 5. Participación Porcentual por Vertiente en el Gasto Público en el Desarrollo Rural 1995-2006	159
Gráfica 6. Principales Programas Productivos Apoyados 1995-2006	161
Gráfica 7. PROCAMPO 1994-2006	167
Gráfica 8. Alianza para el Campo 1996-2004	171
Gráfica 9. Apoyos a la Comercialización 1995-2006	195
Gráfica 10. Variación Porcentual del Gasto para Apoyos a la Comercialización 1995-2006	196
Gráfica 11. Otros Programas Productivos 1995-2006	198
Gráfica 12. Programa Progres- Oportunidades 1996-2006	202
Gráfica 13. Empleo Temporal 1996-2006	209
Gráfica 14. Gasto Público en Infraestructura Básica y Productiva 1995-2006	211
Gráfica 15. Gasto Público Rural en Medio Ambiente 1995-2006	213

## INDICE DE FIGURAS

	Pág
Figura 1. Sistema presupuestario en Chile	124
Figura 2. Estructura Genérica de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable	138
Figura 3. Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable	139
Figura 4. Programa Especial Concurrente 2002-2006	140
Figura 5. Estructuras de Cadenas Productivas	189
Figura 6. Propuesta de Proceso Presupuestario	234

## ANEXOS

1. Población Rural en México 1980-2000
2. Sujetos Agropecuarios 1991-2000
3. Ingreso Monetario de los Hogares Rurales, 2000
4. Ingreso Promedio Mensual de las Familias Rurales por Décil
5. Participación de las Familias Rurales en el Ingreso Total Rural, 2000
6. Fuentes de Ingreso de las Familias Rurales por Tamaño de Predio
7. Gasto de los Hogares Rurales, 2000
8. Subsidios Agropecuarios en países miembros de la OCDE
9. Subsidios Agropecuarios en países miembros de la OCDE
10. Producción Consumo y superficie sembrada y asegurada de los principales productos agropecuarios
11. Producción Consumo y superficie sembrada y asegurada de los principales productos agropecuarios
12. Crédito Otorgado por la Financiera Rural
13. Gasto Público en Desarrollo Rural 1982-1988
14. Gasto Público en Desarrollo Rural 1982-1988. Actividades Productivas y Agrarias.
15. Gasto Público en Desarrollo Rural 1982-1988. Aspectos Sociales y Laborales
16. Gasto Público en Desarrollo Rural 1982-1988. Infraestructura Básica y Productiva
17. Gasto Público en Desarrollo Rural 1982-1988. Medio Ambiente
18. Gasto Público en Desarrollo Rural 1989-1994
19. Gasto Público en Desarrollo Rural 1989-1994. Actividades Productivas y Agrarias.
20. Gasto Público en Desarrollo Rural 1989-1994. Aspectos Sociales y Laborales
21. Gasto Público en Desarrollo Rural 1989-1994. Infraestructura Básica y Productiva
22. Gasto Público en Desarrollo Rural 1989-1994. Medio Ambiente
23. Gasto Público en Desarrollo Rural 1995-2006
24. Gasto Público en Desarrollo Rural 1995-2006. Actividades Productivas y Agrarias.
25. Gasto Público en Desarrollo Rural 1995-2006. Aspectos Sociales y Laborales
26. Gasto Público en Desarrollo Rural 1995-2006. Infraestructura Básica y Productiva
27. Gasto Público en Desarrollo Rural 1995-2006. Medio Ambiente
28. Programa de Apoyos Directos al Campo
29. Alianza para el Campo: recursos presupuestarios ejercidos y beneficiarios
30. Combate a la Pobreza Extrema

## **PRESENTACIÓN**

El modelo de crecimiento urbano-industrial en México, en el período denominado como sustitución de importaciones, fincó sus objetivos en el ahorro interno y no en el financiamiento externo. Del sector agropecuario que se encontraba en un proceso de modernización al contar con regiones de alta productividad promovidas por el Estado mediante la constitución de cuencas hidrológicas y de distritos de riego, provinieron los recursos para lograr la diversificación económica.

Hasta mediados de los años sesenta, en el campo funcionó la estrategia de modernización basada en los avances de la Revolución Verde, apoyada con un paquete tecnológico de variedades de alta productividad e insumos como fertilizantes y pesticidas. Los niveles de producción eran elevados y la producción agropecuaria era autosuficiente y se llegaron a exportar granos básicos a inicios de los años sesenta, dando lugar al llamado “milagro mexicano”.

No obstante a mediados de los años 60's, este modelo comenzó a resentir limitaciones y contradicciones que derivaron en una crisis agrícola, cuyos primeros síntomas se presentaron con el estancamiento de la superficie cosechada nacional, principalmente la del maíz. La decisión de los gobiernos de financiar el desarrollo industrial con recursos del sector agropecuario, originó su descapitalización conllevando problemas estructurales que hicieron que el país perdiera la autosuficiencia alimentaria ante una baja importante de la producción, primordialmente del maíz y de otros granos básicos.

La disminución de la producción agrícola desde principios de los años 70's, a la larga dio como resultado que México se convirtiera de un gran productor y exportador de granos básicos en un importador por excelencia. Con la crisis de 1976, las condiciones del sector agropecuario se complicaron ante la falta de recursos públicos y privados para lograr su financiamiento y reactivar su desarrollo económico.

El modelo de sustitución de importaciones había llegado a su fin; como lo señala Valenzuela (1991), tenía serias contradicciones como la escasa diversificación vertical que tipifica al desarrollo industrial y la escasa alteración del perfil de las exportaciones, lo cual hacía que el sistema funcionara con una baja capacidad material de acumulación normal. Sin embargo, a finales de los años 70's, se vuelve a hacer un esfuerzo en cuanto al financiamiento al campo mediante la asignación de recursos públicos, instrumentando el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), cuya vigencia fue corta ya que dura hasta 1982.

En 1982, es patente la pérdida de soberanía económica de México, provocada por la crisis del petróleo y la de la deuda externa, el país cae en una crisis económica que deriva en una aguda escasez de recursos públicos que afectó a todos los sectores de la economía nacional. Las políticas de ajuste dictadas por los organismos financieros internacionales indicaron la reducción del gasto público impactando negativamente, entre otros, al sector rural. Ese año se puede considerar como el punto de quiebre del sector agropecuario, por una parte por la falta de recursos presupuestales y por otra, por la decisión del gobierno de redimensionar al Estado. Como resultado de esta medida, el sector paraestatal agropecuario fue objeto de un proceso de adelgazamiento que alejó prácticamente al Estado de la función rectora que venía desempeñando en el campo. Ante la falta de recursos para atender al medio rural, el gobierno optó por orientar al sector agropecuario hacia las exportaciones de hortalizas, flores, ganado bovino y productos forestales, a partir de empresas con grandes economías de escala, debiendo reducir la producción de granos básicos, los cuales eran importados a precios más adecuados para los consumidores.

A mediados de los años 80's, y como parte de la apertura comercial adoptada por el gobierno mediante el ingreso al GATT en 1986, se presenta la liberalización del mercado de productos agropecuarios. La apertura comercial dio lugar a la libre competencia de productos de otras economías en el mercado nacional, y a la desregulación de los precios agropecuarios del mercado interno, tomando a los precios internacionales como referencia. Sin embargo, también trajo consigo

severas consecuencias en la producción de granos básicos y en el debilitamiento del mercado interno, ya que pudieron entrar productos agropecuarios más baratos que los que se producían en México. En contrapartida un número reducido de productores que tenían acceso a los mercados y que producían para la exportación fueron beneficiados con la liberalización de los mercados. Poco más tarde, con la reestructuración de la deuda externa, fluyeron recursos a diversos sectores, entre ellos el agropecuario. El Programa Nacional de Solidaridad se convirtió en un instrumento importante de la política del gobierno y a través de él se canalizaron recursos adicionales al medio rural, desarrollando no sólo un proyecto social sino también productivo. Sin embargo, la duración fue corta debido a que problemas de control económico y la presencia de fenómenos políticos condujeron al país a una nueva crisis económica en diciembre de 1994.

Esta crisis provocó que el país no contara con recursos públicos para seguir una estrategia de crecimiento económico, puesto que afectó a todas las áreas de la economía nacional. En el caso del sector agropecuario se resintió, en 1995, un decrecimiento económico del 4 %. La devaluación del peso por más de 100%, hasta marzo de 1995, provocó que el país tuviera que destinar un mayor volumen de recursos públicos para seguir importando y cubrir las necesidades del mercado nacional, lo cual implicó que los recursos públicos destinados para la producción fueran limitados. Cabe mencionar que, en este período, el financiamiento al campo, al igual que en otras ramas de la economía, se retrajo. Los productores que habían contraído algún tipo de crédito cayeron en cartera vencida. Los recursos públicos destinados al campo no fueron suficientes para suplir a aquellos que provenían de fuentes privadas de financiamiento.

Es a partir de 1995, cuando se instrumentan los Programas de Alianza para el Campo. Sin embargo, los mecanismos para hacer llegar los recursos a los productores no surtieron los efectos esperados, por lo que fue necesario, en 1998, sujetar dichos programas a reglas de operación con el propósito de lograr una mayor eficiencia en la aplicación de los recursos asignados. No obstante, estas reglas sujetaron al gasto público destinado a los programas, por la falta de

oportunidad en la aplicación de los recursos presupuestales, lo cual implicó una seria limitante para la operación de los mismos. Esta limitante ha consistido en que el presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados es aplicado hasta el momento en que dichas reglas de operación son autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), lo cual en algunos años conllevó un retraso considerable en el ejercicio del gasto en los programas de Alianza para el Campo, cuando en la agricultura lo importante es la oportunidad en la aplicación de los apoyos.

El gasto público en el desarrollo rural y la forma en que se ha asignado y se asigna actualmente juega un papel relevante. En los tiempos de crisis el gasto en desarrollo rural ha sufrido ajustes importantes que han implicado no sólo reducciones en la cantidad de recursos que se asignaron sino también en la anulación de algunos proyectos, como es el caso de la infraestructura, disminuyendo también las oportunidades de generar empleos permanentes en el campo mexicano y por ende, provocando que las zonas rurales se constituyan por excelencia en una fuente de emigración.

En los cuatro últimos años del periodo estudiado (1982-2006), el gasto público en el medio rural se ha incrementado significativamente, en términos reales, primordialmente el que va dirigido a los aspectos sociales. También en los aspectos productivos, en algunos años del periodo ha tenido incrementos importantes, primordialmente por las reasignaciones de gasto que la Cámara de Diputados ha efectuado, pero en otros, únicamente se ha mantenido en los mismos niveles.

En este contexto en que la política de gasto constituye un componente esencial del accionar del Estado mexicano en el ámbito rural, el presente trabajo de tesis se dirigirá a analizar el papel del gasto público en la búsqueda del desarrollo rural, desde la perspectiva de la multifuncionalidad de los espacios rurales. El orden de la exposición es el siguiente:

En la introducción de este trabajo se expone el planteamiento metodológico, así como los objetivos e hipótesis que guiaron la investigación.

El primer capítulo se dirige a reflexionar sobre la capacidad de gestión con que cuentan los Estados-nación en la fase capitalista de la globalización neoliberal. Para ello, se refiere a la reestructuración del Estado-nación y las expresiones más relevantes de este proceso en nuestro país. Así también, se analiza lo referente al papel que han jugado las instituciones en el desarrollo económico de México y la necesidad de un cambio institucional que permita caminar hacia la instrumentación de políticas públicas.

En el segundo capítulo, se analiza a la agricultura, la autosuficiencia, la seguridad y la soberanía alimentaria como elementos fundamentales de un proyecto nacional de desarrollo. Asimismo, se abordan los conceptos de desarrollo sustentable y multifuncionalidad para discutir sus implicaciones en lo relativo a las políticas de desarrollo rural en nuestro país, tomando como ejemplo el caso de Francia y de la Unión Europea. Se presenta en este contexto, el debate que al respecto existe tanto por parte de la Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (OCDE) y de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Asimismo, se analiza la política agropecuaria que ha seguido los Estados Unidos de Norteamérica en los últimos años y las implicaciones que tiene con respecto a otros países. Finalmente, se establece la necesidad de instrumentar un proyecto nacional sustentado, fundamentalmente, en el fortalecimiento del mercado interno.

En el tercer capítulo, partiendo de la política económica, se analiza la problemática del desarrollo rural desde el punto de vista de los objetivos institucionales, las estrategias y las líneas de acción planteadas por los diversos gobiernos en los planes nacionales de desarrollo y se señala la problemática por la que atraviesa, la visión y propuesta gubernamental para llegar al desarrollo rural integral. Así también, se abarca lo correspondiente a la política agropecuaria, desde dos puntos de vista: los programas de ajuste económico y la apertura comercial. Así, se establece cómo las crisis económicas que ha sufrido el país desde 1982, han

llevado al sector agropecuario a estar sujeto a programas de ajuste, primordialmente en la reducción del gasto público real y como la apertura comercial ha afectado al sector agropecuario.

En el cuarto capítulo se explica en general el tema del gasto público, registrando el marco teórico existente en cuanto a su concepción y a la visión que tienen algunos teóricos en cuanto a los diversos factores que influyen en su proceso de formulación. Asimismo, se describen y explican los procesos presupuestarios en México y en algunos países de América Latina.

El quinto capítulo, se orienta al tema central de la tesis que es el gasto público en el desarrollo rural. En este apartado se analiza básicamente el comportamiento y orientación del gasto público en el desarrollo rural. En base a las cifras de gasto público se determina cuáles son los programas productivos y no productivos que cuentan con mayor apoyo. Se realiza un análisis sobre la evaluación de los programas de desarrollo rural y cuáles son los impactos y su utilidad para la asignación del gasto público. Asimismo, se consideran los programas que están sujetos a reglas de operación y cual ha sido la problemática de sujetar a los programas productivos a un requisito estricto para el ejercicio del gasto en los diferentes programas productivos.

Por último, en el capítulo seis, y con base en las conclusiones obtenidas en los capítulos que lo preceden, se plantea una propuesta de un sistema presupuestario más eficiente en cuanto a la asignación de recursos, así como la prioridad que se le debe de dar al gasto público en el desarrollo rural. Como una parte medular de la propuesta se encuentra la recomendación de crear un ente autónomo a través del cual se capten las propuestas de gasto de los sectores involucrados en el desarrollo rural. Así también se establecen una serie de propuestas en cuanto a la multifuncionalidad, a revisar la política de subsidios instrumentada por la administración gubernamental y una visión de gasto para el combate a la pobreza.

## **INTRODUCCIÓN**

Las importantes transformaciones que ha vivido la sociedad rural mexicana en los 25 años recientes no han sido suficientes para diluir la presencia del aparato estatal en el sector. En la base de las actividades que aún reflejan el accionar gubernamental en el campo mexicano, se encuentra el gasto público, elemento de gran importancia y sujeto al debate político y a la discusión teórica.

Las crisis económicas (1976, 1982-1988 y 1994) que ha sufrido México, han provocado la aplicación de programas de ajuste en la economía, afectando en forma considerable la asignación de recursos financieros públicos en los diversos sectores. En este contexto, la política de desarrollo rural no ha logrado fortalecer al campo mexicano, sino por el contrario la ha ido minando cada vez más. Aún con los importantes recursos que se le han asignado al campo, la agricultura mexicana ha sido debilitada, por la apertura comercial de los años 80's, y por el retiro gradual de una política de subsidios en los procesos de producción y comercialización.

Los diversos programas productivos que se han instrumentado en el campo no han tenido el impacto suficiente para ser impulsores del desarrollo. Aún cuando en los últimos años, a éstos programas (PROCAMPO, Apoyos a la Comercialización y Alianza para el Campo) se les han destinado un volumen considerable de recursos, su resultado no ha sido un factor determinante para crear nuevas oportunidades de empleo y de ingreso en el campo.

La asignación del gasto público en los diversos programas productivos, no ha obedecido a una planeación que considere las condiciones reales de los productores, por el contrario, a excepción de PROCAMPO, los recursos se han dirigido a beneficiar a los productores que se caracterizan por su fuerza política y económica. Se puede decir que actualmente existen dos tipos de presupuestos públicos para el medio rural: uno dirigido más hacia los campesinos pobres

(PROCAMPO)<sup>1</sup> y otro, para los productores ricos (Apoyos a la Comercialización y Alianza para el Campo).

En el sexenio de Vicente Fox, la política de gobierno en el medio rural se orientó más a las cuestiones de carácter social que a las productivas. Le dio a la política fiscal la finalidad redistributiva, pero no fue un elemento decisivo para elevar el bienestar de los habitantes rurales mediante el fomento de actividades productivas que generan un mayor ingreso y mayor empleo. Por el contrario, el campo siguió siendo una importante fuente de expulsión de mano de obra a las ciudades y a los Estados Unidos de Norteamérica.

En esta investigación se documenta cómo los programas de ajuste han afectado la asignación del gasto público en el medio rural, pero también se argumenta que el problema no radica sólo en la falta de recursos, sino en la forma en que se destinan los mismos para la instrumentación de los programas productivos y sociales y en la forma en que se formula en presupuesto.

El problema de la asignación del presupuesto radica en que los criterios emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) no se han modificado sustancialmente. Ciertamente ha habido modificaciones, pero ello se ha dado en aplicar una Nueva Estructura Programática (NEP), con lo cual reformó el presupuesto por programas. La NEP introdujo elementos de control del ejercicio del gasto consistentes en: misión, propósito institucional, objetivo, indicador estratégico y meta del indicador, dándole con esto características de una planeación estratégica. Sin embargo, la forma de hacer el presupuesto no cambió. El proceso presupuestario abarca las siguientes fases: 1) Concertación de Estructuras Programáticas; 2) Elaboración del Programa Operativo Anual (POA); 3) Formulación del Anteproyecto de Presupuesto; 4) Formulación del Proyecto del Presupuesto; 5) Autorización del mismo y 6) su Ejercicio.

---

<sup>1</sup> Hay que aclarar que en los últimos años también se han apoyado a productores propietarios de hasta 18 hectáreas en 11 entidades de la República, lo cual se cita en el apartado correspondiente al análisis de Procampo.

Todo este proceso desde que se inició con la elaboración del presupuesto por programas en 1978, se ha formulado con base al presupuesto del año anterior. Esta formulación del presupuesto público, hasta 1994, obedeció a considerar tres escenarios diferentes: el primero, considerando las mismas cifras del presupuesto regularizable<sup>2</sup>; el segundo, incrementando la tasa de inflación al presupuesto ejercido y el último, con una baja del presupuesto tomando en consideración las perspectivas de obtención de los ingresos públicos.

En el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), el presupuesto se formuló con base al presupuesto regularizable ejercido en el año anterior, repitiendo las mismas cifras compensadas con el incremento en la tasa de inflación y considerando nuevos programas que políticamente eran necesarios. En ese sexenio, este fue el caso, con la agravante de que en el Decreto de Presupuestos de la Federación siempre se estableció la posibilidad de llevar a cabo ajustes presupuestales (disminuciones) en caso de que las perspectivas de obtención de ingresos disminuyeran. En el caso del campo estos ajustes no sólo fueron aplicados al gasto corriente, sino que afectaron fundamentalmente a los Programas de Alianza para el Campo.

En el sexenio de Vicente Fox, la forma de formular el presupuesto tampoco se modificó. Sin embargo, en los cuatro últimos años (2003-2006), el presupuesto elaborado por el Ejecutivo Federal no fue autorizado, tal cual, por la Cámara de Diputados, sino que fue sujeto a reasignaciones presupuestales<sup>3</sup>, efectuando reducciones en algunos sectores y ampliando los recursos a otros, entre ellos los que se destinan al campo. Sin embargo, los criterios de reasignación no fueron claros y se dejaron a la corrección de la Secretaría de Hacienda utilizando los mismos criterios de asignación original.

---

<sup>2</sup> El presupuesto regularizable es el que se eroga normalmente en la operación de la administración pública, es decir que el gasto es continuo año tras año. El gasto no regularizable es el que se efectúa en un año por única vez y no se considera para el año siguiente.

<sup>3</sup> Para el Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, el Ejecutivo Federal no aceptó las reasignaciones hechas por la Cámara argumentando que fueron por intereses políticos y procedió a solicitar al poder Judicial la resolución de una controversia constitucional, para estar en posibilidades de hacer valer el derecho de veto establecido en el artículo 72 constitucional.

De esta manera en la administración pública mexicana no existe un sistema de costos que permita asignar los recursos adecuadamente. El criterio de asignación de recursos es anual, cuando algunos programas deberían ser considerados con presupuestos multianuales.

En algunos sectores de la sociedad mexicana todavía persiste la idea que a un mayor gasto público corresponde un mayor bienestar y un mayor crecimiento económico, cuando realmente el gasto público debe ser considerado como un dinamizador y promotor del crecimiento de la economía.

En el caso concreto del medio rural, debe subrayarse que el problema no es sólo de mayores recursos sino a qué programas va dirigido y con base a qué criterios se gasta; es decir lo más relevante no es “cuánto se gasta”, sino “cómo y para que se gasta”. Estas deficiencias podrían tener solución si existiera una concertación permanente con los productores del campo que permita que participen en forma activa para definir las regiones del medio rural que deben ser apoyadas de acuerdo a las prioridades de bienestar de la población, sin dejar a un lado a los productores dedicados a la agricultura comercial.

Ante esta problemática de la asignación del gasto público, es impostergable la redefinición del gasto público en el campo mexicano, atendiendo las siguientes orientaciones: 1) el fortalecimiento de la agricultura; 2) la revaloración de la actividad agropecuaria a través del enfoque de la sustentabilidad, la soberanía alimentaria y de la multifuncionalidad y 3) el fortalecimiento de las instituciones relacionadas al desarrollo rural.

A partir de estas preocupaciones la presente investigación se planteó el siguiente:

### **Objetivo general e hipótesis**

Aportar elementos teóricos y metodológicos para sustentar una política de gasto público orientada al desarrollo rural sustentable y a la soberanía alimentaria, basada en el enfoque de la multifuncionalidad agrícola.

El conocimiento profesional de los procesos de formulación del presupuesto y de las formas en que éste se gasta, así como la revisión de experiencias internacionales, permitieron elaborar la siguiente **hipótesis general**, para conducir la investigación.

La política de Gasto Público seguida por el Estado mexicano para la asignación de recursos no ha sido capaz de impulsar el Desarrollo Rural, primero porque no se orienta para generar fuentes de empleo e ingreso, y segundo, porque su instrumentación ha sido sujeta a la disposición de recursos y a una serie de restricciones y “candados” que no permiten que el apoyo llegue en forma oportuna al campo. No obstante existen condiciones y elementos suficientes para sustentar una redefinición del gasto público hacia los objetivos de autosuficiencia, seguridad y soberanía alimentaria, arraigo de los productores, mejoramiento de sus condiciones de vida y protección de los recursos naturales, para que funcione como detonante del desarrollo rural. Estas condiciones se basan en la existencia de organizaciones de productores que pueden intervenir en la formulación de políticas públicas para el campo y que existe un potencial productivo que no ha sido aprovechado por las deficiencias en la política agropecuaria. Los elementos fundamentales son la existencia de un marco legal que contiene propósitos que no han sido aplicados de conformidad con el Acuerdo Nacional para el Campo y que se centra en la multifuncionalidad de la agricultura; la capacidad del Estado para fomentar las actividades productivas del campo y la asignación de un monto importante de recursos económicos.

Con el propósito de hacer más operativo este planteamiento, se diseñó el siguiente cuerpo de hipótesis que sustenta de manera general la estructura capitular de la tesis, mediante objetivos específicos.

## **Objetivos e hipótesis específicos**

1. Analizar la capacidad de gestión del Estado nacional en la sociedad global.

En este punto, la hipótesis de trabajo fue que pese al achicamiento que ha sufrido el Estado, su capacidad de gestión sigue siendo importante al constituirse en el principal promotor de la actividad rural.

2. Analizar la política agropecuaria en México en las tres últimas décadas, así como sus formulaciones actuales.

La hipótesis que sustenta este objetivo es que la política agropecuaria ha tenido un serio debilitamiento, provocado por el tipo de integración comercial y las prescripciones neoliberales promovidas, expresadas en nuestro país, y expresadas en la falta de una política de protección a los productores agropecuarios.

3. Analizar los objetivos de la política pública de Desarrollo Rural.

A este respecto, la hipótesis que fundamenta este objetivo es que la política pública se ha orientado a ser un paliativo para los productores del campo y no como un eje del desarrollo rural.

4. Mostrar las implicaciones de la disyunción del gasto público y la subordinación del gasto productivo al social.

La hipótesis que se adoptó es que mientras el gasto productivo se ha mantenido en los mismos niveles, a precios constantes, el gasto social ha crecido considerablemente.

5. Evaluar los resultados de los programas sujetos a reglas de operación y de los no sujetos a ellas.

Para este objetivo, la hipótesis planteada es que las reglas de operación se han convertido en una limitante para la operación oportuna de los programas productivos.

6. Analizar el desarrollo sustentable y la multifuncionalidad agrícola como la base de nuevas estrategias del desarrollo rural.

En este punto, la hipótesis de trabajo es que el desarrollo sustentable y la Multifuncionalidad Agrícola pueden constituirse en las nociones orientadoras de una nueva estructura de gasto público para el medio rural.

### **Planteamiento Metodológico**

Al sustento teórico de esta investigación corresponde el análisis de diversas fuentes que se refieren a la política agropecuaria, al gasto público, a la sustentabilidad, la soberanía alimentaria y la multifuncionalidad agrícola, así como el papel que juega el Estado en el entorno económico del desarrollo rural, con el propósito de ubicar las corrientes más importantes y el estado de la discusión sobre las formas idóneas del intervencionismo estatal en el medio rural.

En lo que se refiere al comportamiento empírico, se obtuvo la información de las tendencias de gasto público, a partir de los Decretos de Presupuestos de la Federación, así como los resultados contenidos en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Debido a la heterogeneidad de la información y a que se encuentra dispersa, se reconstruyeron las series de tiempo, teniendo como criterio períodos sexenales. Se le dio homogeneidad a la información en los rubros globales para facilitar el análisis comparativo de la misma. Para ello, se optó por una clasificación del gasto convencional, agrupando los conceptos en actividades productivas y agrarias, aspectos sociales y laborales, infraestructura básica y productiva y medio ambiente.

Se recabó, codificó, clasificó, analizó y evaluó la información estadística de fuentes directas como son: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Agricultura y sus Órganos Desconcentrados (ASERCA), Banca Rural, Organismos Internacionales.

Se obtuvo, codificó, clasificó, analizó y evaluó la información estadística de fuentes indirectas como son: artículos, documentos, libros, reportes, informes, evaluaciones, etc.

Las Estadísticas se clasificaron y se analizaron conforme a la Unidad Estadística y de acuerdo al sector que las generó.

Se analizaron las evaluaciones que la FAO ha realizado en los programas de Alianza para el Campo para observar si estas han sido tomadas en consideración para formular el presupuesto del sector rural. Para ello, se cotejaron las fechas de presentación de las evaluaciones con las fechas en que se presentaron los presupuestos al Congreso. Se trataron de recuperar otro tipo de evaluaciones, pero generalmente éstas no se instrumentan en todos los Programas de Desarrollo Rural.

## **CAPITULO I. ESTADO Y SOBERANÍA EN LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL**

La transformación del Estado ha sido y continúa siendo motivo de análisis y de debate, primordialmente en lo que se refiere a los límites de su actividad, su misión en la sociedad, la importancia de los costos públicos y las alternativas de desarrollo que tiene con la sociedad.

El Estado<sup>4</sup> se puede considerar como la institución más importante de la sociedad moderna; es un tipo de organización que denota fuerza, recursos, medios y objetivos. La razón de ser del Estado se encuentra en la sociedad y por lo tanto, desarrolla tareas relacionadas con el bienestar, el fomento, la promoción y la regulación. Por ello, la soberanía del Estado depende en gran parte de su capacidad para crear en su interior condiciones óptimas de vida, las cuales se manifiestan en el acceso a la alimentación, la salud, la vivienda, el trabajo, la educación y la recreación. Asimismo, como lo señala Uvalle (1998), el Estado tiende a realizarse como organización de poder, sistema de dirección y suma de procesos concatenados; como institución reclama certeza de rumbo, movimientos eficaces y propósitos claros, así como una visión de conjunto, aptitud para abordar lo específico y capacidad para relacionarse con los contextos externos.

### **1.1. La Reestructuración del Estado**

En el discurso político y social durante la época de las revoluciones se habla del “principio de nacionalidad”, con un significado político. Se equiparaba “el pueblo” y “el Estado” al modo de las revoluciones norteamericana y francesa. El concepto de nación suponía que fuera, según la expresión francesa, una e indivisible. La nación considerada así, era el conjunto de ciudadanos cuya soberanía colectiva

---

<sup>4</sup> Diversos autores, como Maquiavelo, Max Weber, Carlos Marx, entre otros, relacionan al Estado con la dominación, con el poder y con las formas de éste. Autores como John Locke y Thomas Hobbes, conciben al Estado desde el punto de vista de las leyes de la naturaleza, al establecer que para entender el poder político, y derivarlo de su origen, debemos considerar en qué estado se encuentran naturalmente los hombres.

los constituía en un Estado que era su expresión política. Prescindiendo de las demás cosas que fuera una nación, el elemento de ciudadanía y de participación nunca faltaba en ella.

De conformidad con Francais (2000), se puede señalar que los principios a partir de los cuales se edifican los Estados-nación, son la percepción de la nación como la colectividad que reúne a todos los que comparten el mismo pasado y una visión común de su futuro; la definición de la nación como la colectividad regida por las mismas leyes y dirigida por el mismo gobierno; la afirmación de que la nación es soberana y es la única detentora de legitimidad política y la afirmación de que la ley debe ser la expresión de la voluntad general y no puede existir gobierno legítimo fuera de las leyes de cada nación.

Como lo expresa, Yannuzzi (1997), la nación no sólo se queda con los aspectos de colectividad, la soberanía y la legitimidad, sino que también introduce un elemento importante para las funciones del Estado: **el mercado interno**. Esta autora considera que el Estado-nación se instituyó a partir de la unificación del mercado interno y de la concentración del poder en el Estado. Señala que las concepciones nacionalistas favorecieron desde un inicio la construcción social de un tipo de percepción que contribuyó a que los estados conformaran un mercado interno a partir del cual se unificó el territorio bajo la égida de un solo Estado. Así es como se conforma un tipo de identidad nacional a partir del cual se produjeron las formas de legitimación y las instancias de cohesión de una forma de organización que asignaba al Estado un rol preponderante como dinamizador de la economía.

Ariel Francais (2000), expresa que con la conformación del Estado moderno se llegó progresivamente a la conciencia de que el orden político trascendía a la conciencia y que el orden político trascendía a las personas de los gobernantes. Para este autor, el Estado moderno no confunde las instituciones que lo

conforman, con las personas que ocupan el poder, y que asume un conjunto de funciones en beneficio de la colectividad.

No obstante, se debe de considerar que el Estado-nación no sólo es producto de las ideas y la concientización de los pueblos, sino que también es resultado de las luchas por el poder y de las confrontaciones sociales de las cuales fue objeto e instrumento el propio Estado.

En ese contexto, se puede afirmar que la Revolución Francesa, marca el acceso al poder de las burguesías nacionales y la reestructuración del Estado de acuerdo a los intereses de las mismas. Ante ello la producción se modificó de una producción e intercambio artesanal a una producción industrial, a partir de nuevas tecnologías que requerían fuerte acumulación de capital y la movilización de mano de obra proveniente de las zonas rurales.

No obstante, la visión a nivel mundial del papel que el Estado debía cumplir en las sociedades, se centraba en que sí éste tenía la obligación de fomentar el desarrollo, también debería crear los medios para lograr la satisfacción de las demandas que iban surgiendo de una sociedad en constante transformación.

En la mayoría de países, primordialmente los desarrollados, existía la idea de que era éticamente deseable y económicamente factible que por medio de las acciones gubernamentales se satisficieran las demandas de amplios grupos de la población con menor capacidad económica para cubrir sus necesidades básicas.

El financiamiento y la ejecución de programas sociales, se convirtió en un medio de legitimación del poder estatal ante la población, para la preservación del poder. Además, también se utilizó como un mecanismo para coadyuvar a la resolución de contradicciones sociales.

Por ello, el despliegue de acciones públicas para promover el desarrollo económico tuvo que ir acompañado por programas de asistencia social. Aparentemente surgía una seria contradicción, por un lado, como lo expresa Arancibia (1984), el Estado se encargaba de la asistencia social y de la distribución de bienes de consumo popular a precios reducidos, contribuía a mejorar la distribución del ingreso y, por otro, con la creación estatal de marcos de regulación económica se favorecía a la acumulación privada.

Fue en los países desarrollados, después de la segunda guerra mundial, donde las políticas de gasto expansivas, basadas en estrategias económicas de corte keynesiano, permitieron mantener la expansión del capital y también apoyar las funciones administrativas del denominado **Welfare State**. Ello de manera independiente a los posibles desajustes que pudieran generarse en las variables macroeconómicas, debido a ese gasto público creciente. Aunque en cada país las características internas del proceso de acumulación condicionaban los avances económicos, la gestión pública, que abarcaba las más diversas actividades, había sido uno de los mecanismos de que se había servido el Estado para reducir las etapas depresivas del ciclo económico.

Lo anterior se complementó con la instrumentación de políticas fiscales y monetarias expansivas, y el gobierno pudo ubicarse por encima de cualquier agente económico en la conducción de la estrategia de desarrollo. La estabilidad económica mundial de la posguerra trajo los recursos necesarios para sostener al Estado benefactor y a su aparato administrativo.

En los años setenta esas condiciones se modificaron drásticamente. La crisis mundial del capitalismo terminó con 30 años de acumulación intensiva, donde el incremento de los gastos del Estado, al irse reduciendo paulatinamente sus ingresos, fue deteriorando rápidamente la capacidad financiera del mismo. Sus posibilidades para mantener a una gran organización pública, ampliar el consumo y mejorar los niveles de vida de la población se redujeron considerablemente.

A ello contribuyó también el declive de la hegemonía absoluta del imperialismo norteamericano cuyo comienzo empezó a vislumbrarse durante los años sesenta y arrojó un síntoma muy importante con el fin, en 1971, de los acuerdos de Bretton Woods que mantenían la paridad dólar-oro (Bach, 1998)<sup>5</sup>.

Como lo señala Bach (1998: 3), "...la misma tendencia a la concentración e internacionalización de la producción que se había desarrollado cualitativamente durante el auge, sobrepasando cada vez más las fuerzas productivas los límites del Estado nacional, contrarresta cada vez más los intentos de los Estados imperialistas "nacionales" de aplicar con éxito una política anticíclica cuyo alcance sigue limitándose, en lo esencial, a las fronteras nacionales y las contradicciones nacionales de la economía capitalista se agravaron, a la vez dentro de cada país imperialista y entre estos, así como entre ellos y los países semicoloniales o dependientes. Las fases de auge habían de acortarse (la de 1972-1973 fue en amplia medida especulativa), mientras que las fases de estancamiento, aún de recesión, se alargaron, lo cual facilitó evidentemente la sincronización internacional del ciclo. Así, el fin de las condiciones excepcionales de la posguerra, entre las cuales el fin de la hegemonía absoluta norteamericana es a la vez una causa y una consecuencia fundamental, pusieron en escena en los años 74/75 la primera recesión generalizada de la economía capitalista internacional desde la segunda guerra mundial la que no obstante, tuvo efectos desiguales perjudicando de forma particularmente aguda a la economía de Japón".

---

<sup>5</sup> Esta autora, citando a Mandel señala que con esta situación como marco, "...Estados Unidos "jugó" deliberadamente la caída del dólar a fin de mejorar la competitividad de sus productos manufacturados con respecto a los de Alemania occidental y Japón" (Bach, 1998: 2). Agrega que "...El hundimiento del sistema de Bretton Woods, la inconvertibilidad del dólar en oro y la institucionalización del sistema llamado de "tasas de cambio flotantes" provocaron indudables perturbaciones en el comercio mundial...porque el sistema de los cambios flotantes expresa de manera contundente la contradicción entre la internacionalización creciente de la producción y los intentos cada vez más puntillosos e ineficaces de los gobiernos burgueses para defender su autonomía de acción frente a esa internacionalización. El paso a las tasas de cambio flotantes ha sido una tentativa por incrementar la autonomía de acción de esos gobiernos, frente a los imperativos de la ley del valor, que impone cada vez más su dominio en el mercado capitalista internacional" (Bach, 1998: 3)

Desde la perspectiva de Hirsch (2001) esta recesión señala el agotamiento definitivo del fordismo<sup>6</sup> como patrón de regulación. El Estado fordista se constituía en un Estado de seguridad cumpliendo con dos funciones primordiales: Estado de bienestar y Estado burocrático de control, y vigilancia. Según este autor, la crisis del fordismo se centró fundamentalmente en una fuerte disminución de la tasa de ganancia provocada por una reducción de las reservas de productividad. Sin embargo, no sólo esas fueron las causas sino que también contribuyó, de acuerdo a Hirsch, que el capital norteamericano estaba interesado en la liberalización del comercio mundial y en una nueva apertura de nuevas regiones para la inversión. Esa liberalización y la creciente internacionalización del capital, gradualmente pusieron fin a la orientación hacia el mercado interno, que caracterizaba al régimen de acumulación fordista.

Así, en un ambiente recesivo y de creciente proteccionismo, los logros del Estado interventor fueron puestos en duda y la acción pública en el terreno económico, social y político fue fuertemente cuestionada. Estos fenómenos marcaron el inicio del abandono de las políticas redistributivas del ingreso y el desmantelamiento de gran parte de la estructura estatal de gestión pública.

Antes de las crisis de los años setentas existió un consenso positivo acerca de los beneficios que generaba la acción gubernamental en su papel de regulador de los procesos económicos-sociales. Pero, ante la escasez de recursos para sostener los gastos que implicaba la participación del Estado en los procesos productivos y distributivos una percepción negativa del quehacer público empezó a hacerse evidente. Las políticas monetarias<sup>7</sup> y de gasto expansivas que habían dado

---

<sup>6</sup> El fordismo se basó en la existencia de un Estado intervencionista en amplias esferas de la sociedad, partidos de masas burocráticos, sindicatos, federaciones empresariales, agrarias, de médicos y otros agrupamientos de intereses que se proponían manejar políticamente los procesos del mercado capitalista al igual que las estructuras y desarrollos de la sociedad, mediante sistemas de negociación centralizados (Hirsch, 2001).

<sup>7</sup> El monetarismo retomaba los planteamientos de los economistas clásicos, para quienes el mercado era el mecanismo fundamental de asignación de recursos y la competencia en el mismo es una muestra de la libertad individual que debía prevalecer en las sociedades. En el centro de la

sustento financiero al Estado interventor fueron sustituidas por propuestas radicalmente distintas.

La propuesta fue la de privilegiar la búsqueda de presupuestos gubernamentales equilibrados y el control de los agregados monetario-financieros. El neoliberalismo<sup>8</sup> que durante décadas había perdido la batalla en el terreno de la conducción de la política económica se encontraba ahora con las condiciones propicias para regresar al escenario económico. El tiempo en el cual había permanecido a la expectativa de la evolución de la economía mundial le permitió ir afinando sus planteamientos económicos y políticos. Se perfeccionó en sus dos facetas: su versión económica, el monetarismo, y, su versión política, el neoconservadurismo. El ataque al Estado benefactor vendría desde el terreno económico, en la arena de la política económica, pero también desde el terreno ideológico, marcado por la avanzada de las ideas de la derecha conservadora.

Por ello, el neoliberalismo, en su versión económica, presenta una férrea oposición al intervencionismo estatal en cualquiera de sus modalidades o versiones (Velázquez, 1994). En la lógica económica del neoliberalismo, la acción estatal, sobre todo la vinculada a las políticas sociales y a las actividades productivas, es la que no permite que el sistema económico, por sí mismo, se autorregule. De manera que es la intervención del Estado en los problemas coyunturales donde está el origen de los desequilibrios económicos. Por lo tanto, cualquier acción del Estado, ya sea la instrumentación de un programa de

---

propuesta monetarista se encontraba el supuesto de que a partir de la libre competencia, los agentes económicos privados en la búsqueda de su propio interés podrían beneficiar a toda la comunidad. Es decir, propone que es en la lógica propia de los equilibrios mercantiles de largo plazo en donde se encuentra la fuente de beneficios sociales, y en donde el único agente capaz de romper esos "equilibrios" y de deteriorar la estabilidad económica es el Estado.

<sup>8</sup> Sistema económico que se fundamenta en que la economía de mercado es el camino más efectivo para promover el desarrollo económico de un país y el bienestar de su población. La asignación económica de los recursos debe ser resultante de la operación espontánea de las fuerzas del mercado (Valenzuela, 1991).

asistencia social o la producción y prestación de bienes y servicios, es inmediatamente cuestionada<sup>9</sup>.

A partir de los estragos que la crisis de los años setentas provocó sobre el capitalismo mundial, los monetaristas empezaron a cuestionar seriamente la capacidad distributiva y administrativa del Estado, y en cuanto asumieron, como ideólogos y hacedores de la política económica, el manejo de la toma de decisiones en los gobiernos, empezaron a privilegiar las políticas liberales de *laissez faire*, es decir se exigió la reducción de la participación del Estado en las actividades económicas y se empezaron a aplicar programas económicos caracterizados por la rigurosidad monetaria y el control de la demanda efectiva<sup>10</sup>.

La variante política del neoliberalismo, el neoconservadurismo<sup>11</sup>, tomó un discurso marcado por una férrea crítica a los procesos sociales colectivizantes que generó el Estado de bienestar, en los cuales, según los neoconservadores el individuo y su "fuerza libertaria" terminaron por diluirse. En el caso extremo se llegó a señalar que el único valor estatal estaba en su capacidad para imponer un sistema de justicia definitiva, donde no se permite a nadie imponer algún otro juicio o sistema jurídico ejecutivo (Rawls, 1999). Para el neoconservadurismo uno de los principales fallos del Estado de bienestar era la democracia, ya que el resultado de las decisiones colectivas que se tomaban para sustentarla se encontraban por

---

<sup>9</sup> Para los monetaristas el desarrollo económico va de la mano de los modelos de eficiencia productiva y económica, y en éstos el Estado sólo debe encargarse de vigilar que las reglas para la participación individual en el mercado sean respetadas. De esa forma queda de manifiesto que será a través de las leyes del mercado como se lleve al cabo, a nivel de toda la sociedad, la asignación óptima de los recursos de la sociedad como un todo. Es decir, se propone que sólo la acción reguladora de las libres fuerzas de la oferta y la demanda puede conducir automáticamente a mayores niveles de desarrollo y de bienestar social.

<sup>10</sup> No obstante, el neoliberalismo pronto mostró su naturaleza pragmática. Así, Villarreal se refiere al "monetarismo bastardo" de Reagan, mientras que Foxley destacó este rasgo en las experiencias latinoamericanas.

<sup>11</sup> Para los neoconservadores el costo político de la acción del gobierno era que al adoptar un método colectivo de toma de decisiones se anulaba la iniciativa individual de los agentes privados. Esto, según los neoconservadores, provoca que el punto de vista de la minoría se diluya en la "masa" y se pierda la iniciativa y el interés privado por satisfacer las demandas del público. Inclusive plantean que, aún ante las externalidades y los fallos del mercado, el papel del gobierno no se justifica si dicha intervención propiciara mayores distorsiones que las generadas por el mercado mismo.

debajo del óptimo, que se podía alcanzar si en el mercado prevalecieran, sobre las decisiones de la mayoría, las decisiones individuales (Tullock, 1979).

El problema inmediato de esta propuesta, y que pone a la vista el matiz ideológico del neoconservadurismo, es quién o con qué criterios se determina la magnitud de esas distorsiones. En el caso particular de la Administración Pública, el neoliberalismo propuso reducir su papel de interventora al de responsable del procesamiento de las demandas de la sociedad bajo el supuesto de que el fin de la acción gubernamental debía ser la vigilancia y la aplicación de las normas que garantizaran el equilibrio de los mercados y no la prestación de servicios de apoyo social.

Para esta corriente ideológica, la legitimidad del Estado se encuentra en la limitación al ejercicio de su poder sobre los individuos. Para ello, propuso llevar a cabo una doble refuncionalización del Estado: disminuir su participación directa en la economía transfiriendo los activos públicos al capital privado mediante procesos de privatización, lo que permitiría la racionalización de las acciones del gobierno y eliminar las políticas redistributivas del ingreso -base de los programas de beneficio social- que habían creado una gran masa de grupos de interés político que podían ejercer cierta presión sobre el propio Estado.

A partir de la segunda mitad de los años setentas la propuesta de neoliberalismo, en sus versiones económica y política, se presentó así misma como la única alternativa para aminorar los estragos de la crisis y reactivar el funcionamiento del capitalismo a nivel mundial. Había llegado el momento para que el Estado interventor y el Estado benefactor<sup>12</sup> cedieran su lugar a un Estado de corte diferente que fue denominado “neoliberal”.

---

<sup>12</sup> Citando a Jannot, Guadalupe Huerta establece la diferencia entre el Estado interventor y el Estado benefactor, la cual es que el primero se dio en países en los que la burguesía ha sido secularmente incapaz de conducir la estrategia de desarrollo, en tanto que el segundo fue un apoyo al proceso de valorización del capital en las naciones del capitalismo maduro. En éstas el Estado, a través del gobierno y de las políticas de gasto público, fue ampliando las posibilidades para la movilización en la escala social, a través de mejorar las condiciones de acceso de la

## **1. 2. Globalización y crisis del Estado-nación**

Retomando a Hirsch (2001), después de la crisis del fordismo se impuso un nuevo modelo de acumulación caracterizado por la introducción de nuevos productos y nuevas tecnologías de producción y comunicación. Con ello, se realizó una profunda transformación de la organización fabril y laboral, apoyada por un nuevo impulso de la internacionalización del capital. La presencia de una elevada interdependencia entre naciones hace que se pierda la forma de acumulación y regulación centrada en lo estatal y por ende, que pierda su aparente carácter de nacional que había asumido en la era del fordismo. Como producto de la crisis del modelo de acumulación y regulación fordista se da un paso decisivo a la era de la globalización.

El proceso de globalización, encubre una serie de cambios radicales en las esferas económica, social y cultural y sobre todo tecnológica. Una característica relevante del proceso de globalización es la exacerbación de la crisis de la identidad del Estado. Así se puede observar que la desarticulación de las economías nacionales y el retroceso de los mecanismos de protección social que respaldaban la solidaridad nacional debilitaron a la legitimidad del Estado, producto del ataque a sus fundamentos socio-políticos, por parte de la ofensiva ideológica neoliberal.

En su misión de responder a las inquietudes y a las aspiraciones de los ciudadanos, se presenta un retroceso del Estado, tanto en efectividad como en legitimidad. El Estado se revela incapaz de solucionar los llamados problemas globales, pues no logra asumir su papel económico y social, y por la otra, disminuye el compromiso de los ciudadanos en relación con él, que no logra responder a sus aspiraciones de seguridad y bienestar, e incluso cae en el extremo de servir a grupos e intereses ajenos a la nación.

---

población a los satisfactores y permitiendo la incidencia de las demandas sociales en la ejecución de los programas públicos de beneficio social (Huerta, 1995).

Esta incapacidad del Estado degrada las bases del contrato sobre el cual se había conformado el Estado-nación, contrato político y social mediante el cual, como lo señala Rosseau (2003), cada individuo cedía al Estado parte de sus derechos para poder ejercerlos colectivamente como ciudadano en beneficio del interés general. En este contexto, se registra un retroceso de la legitimidad del Estado, que se traduce en una pérdida de credibilidad de las instituciones políticas y de la legitimidad de la "clase política", lo cual obstaculiza la solución de los problemas políticos y sociales a los cuales se enfrentan actualmente los países, primordialmente los considerados como subdesarrollados.

Al respecto, Francois (2000), manifiesta que la crisis de identidad experimentada por cada comunidad unida por valores y referencias comunes, se ha exacerbado, frente a las agresiones del modelo cultural dominante, en el contexto de un retroceso del Estado y del compromiso ciudadano. Para este autor, la crisis del Estado-nación se identifica con los siguientes sucesos: el choque petrolero de principios de los setenta que desencadenó en un proceso de paralización del Estado de bienestar en el mundo occidental mientras que la internacionalización del capital comenzaba a afectar en su raíz al Estado-nación; el desplome del llamado campo socialista que causó serias perturbaciones que fueron debilitando las funciones del Estado tutelar y la ofensiva ideológica contra el Estado que desencadenaron los medios políticos, académicos y de prensa más apegados al capitalismo avanzado y que impugna el papel del Estado en todas sus dimensiones, socavando los fundamentos políticos, sociales y culturales del Estado-nación.

Para el autor mencionado, estos eventos, cada uno en su dimensión, generaron una gran presión sobre los ingresos, en forma de ahorro forzado --directo o indirecto-- para que se produjera un nuevo ciclo de acumulación. Ciertamente, este ciclo de acumulación entre los grupos industriales y financieros expresa la necesidad de expandir las fronteras del consumo más allá de los mercados occidentales y de reestructurarse a escala mundial para aprovechar al máximo las ventajas de localización. Con ello, se inicia y se acelera la desaparición de las

condiciones que, en el plano económico, habían permitido el florecimiento del Estado de bienestar, y a una reestructuración del capital a escala mundial generadora de un nuevo orden planetario. Por igual, se registra la desaparición de las condiciones que, en el plano político, habían permitido arbitrar los conflictos sociales, y a una redistribución del poder a escala mundial, más allá del marco nacional.

La consecuencia fue que el Estado se vio afectado en su papel de promotor y garante del bienestar. Su capacidad para planificar y promover el desarrollo fue impactada por lo incierto del entorno económico y las políticas económicas y sociales fueron sujetas a severos procesos de ajuste y gestión a muy corto plazo, condicionados por la búsqueda de equilibrios financieros y contables.

El Estado, en lo general, también perdió su función de promotor del crecimiento y el empleo, pues ya no pudo regular eficientemente la demanda y la inversión. Asimismo, ha perdido también sus funciones de redistribución de los ingresos y moderador de las tensiones sociales, por estar obligado a recortar los gastos públicos y dismantelar los sistemas sociales.

La crisis del Estado-nación no se circunscribe únicamente al Estado de bienestar, sino también al desplome del Estado tutelar, que habían conformado los países del llamado campo socialista.

El desplome del Estado tutelar tuvo inmensas consecuencias en los planos interno y externo. En lo interno, y al igual que en el Estado de bienestar en el mundo occidental, se desagregaron los sistemas y mecanismos que tenían como fin promover el desarrollo, regular el crecimiento y el empleo, y garantizar tanto el acceso a los servicios básicos como la protección social. En el plano exterior se desintegró el sistema de alianzas y de cooperación que asociaba a los países del llamado campo socialista, lo cual abrió un inmenso espacio a la penetración del capital extranjero como consecuencia de la desaparición de las fronteras políticas, económicas y militares que separaban esta parte del mundo de la otra.

La gran ofensiva neoliberal, proponiendo la eliminación del Estado en sus dimensiones económicas y sociales, y la liberación total de las llamadas fuerzas del mercado, también ha influido en la crisis del Estado-nación.

### **1. 3. Capacidad de gestión del Estado-nación**

Como lo expresa Manuel Castells (2000), el Estado-nación ha sido impactado por el proceso de globalización; la reestructuración capitalista que ha minado la legitimidad del Estado; el desmantelamiento parcial de Estado de bienestar; la casi desaparición del Estado tutelar; la disolución de las estructuras productivas tradicionales; la inestabilidad laboral creciente; extrema desigualdad social; vinculación de segmentos de la economía y la sociedad en redes globales y la penetración en el Estado del crimen organizado.

No obstante, se puede decir que el Estado conserva un importante margen en su capacidad de gestión. Aún cuando resienten a escasez de recursos, los Estados han buscado responder a las demandas sociales, primordialmente para atender a los grupos marginados y de pobreza extrema; las fronteras de los Estados, incluso en la Unión Europea, no han desaparecido; las políticas de protección comercial aún subsisten, lo cual les permite a algunos países imponer las condiciones de competencia y a otros estar sometidos por no poder competir ventajosamente por las medidas proteccionistas, primordialmente en lo que se refiere al sector agropecuario; los Estados todavía disponen de instrumentos para imponer medidas arancelarias en contra del comercio desleal y ante todo, son responsables de la obtención de los recursos para el desarrollo de sus economías.

Una condición de la permanencia del Estado-nación es, sin duda, conservar la legitimidad que se ganó cuando los ciudadanos se reconocieron en él, a pesar de las luchas internas y de los conflictos sociales que lo acompañaron en su formación.

Aún cuando en la mayoría de los análisis sobre la globalización se insiste en mostrar el debilitamiento del Estado-nación, otros autores como Hirsch (2001), consideran que el Estado aún posee una importante capacidad de gestión. Sin embargo, es importante mencionar que si no logra mantener su papel básico de aplicar leyes y defender su territorio y adaptarse a los cambios dictados por el proceso de globalización, puede ir perdiendo su identidad y su legitimidad, aunque sería prematuro dictar la desaparición del Estado-nación. Hay que considerar que en actividades fundamentales de la economía, entre ellas la del campo, el Estado se erige como el principal inversionista y proveedor de recursos para la aplicación de programas productivos y sociales, así como para subsidiar los procesos productivos, como es en el caso de los países desarrollados.

Para Hirsch (2001), el Estado se sigue manteniendo como la instancia que debe asegurar las condiciones de infraestructura determinantes para los procesos de producción y valorización capitalista, que continúa garantizando la circulación del dinero y que debe imponer las decisiones políticas. Para él, el Estado es decisivamente responsable de la regulación de las relaciones de clase tanto en el ámbito nacional como internacional y, paralelamente, está obligado a garantizar la cohesión política y social de una sociedad que económicamente se divide y escinde. Para ello es necesario contar con Estados-nación con fuerte identidad nacional y fuerte integración sociopolítica.

De acuerdo con Hirsch (2001), con el agotamiento del capitalismo fordista, el Estado capitalista, más que desaparecer, transformó sus funciones para devenir en Estado nacional de competencia, encargado fundamentalmente de "...orientar todas las esferas de la sociedad hacia lograr la capacidad competitiva en dimensión global, en aras de la rentabilidad de los emplazamientos para un capital internacional que se torna cada vez más flexible" (Hirsch, 2001: 147). Sin embargo, actualmente el Estado no puede ser considerado como instancias que configuran y controlan a la sociedad en su conjunto, característica que identificaba al Estado-nación.

#### 1.4. Transformación del Estado Mexicano

El Estado Mexicano, que surgió de la revolución mexicana se encontró con un país desarticulado geográficamente, con una grave problemática financiera y donde diversos problemas, entre ellos el que se constituyó en la bandera revolucionaria: **el agrario**, no había sido resuelto. Por el contrario muchos de esos problemas se habían agudizado. La escasez de recursos y la falta de instituciones, llevó a los gobiernos post-revolucionarios a la tarea de reconstruir una estructura social y económica sobre la cual se apoyara el Estado para convertirse en el motor del desarrollo nacional (Huerta, 1995).

Con el propósito de articular orgánicamente las interrelaciones entre los distintos agentes económicos, se fue creando un cuerpo normativo en el que quedarán establecidos los lineamientos para regular las actividades productivas, las cuestiones agrarias, el funcionamiento corporativo de las centrales obreras y campesinas y las relaciones del país con el exterior. Es así como se integró la estructura jurídica que habría de regir la intervención directa del Estado en los procesos productivo y distributivo; regular los conflictos entre las distintas clases sociales, representadas en lo fundamental por el capital y el trabajo y crear las instancias legales en que aquellos habrían de ser dirimidos. Con esto, en forma paralela, se logró la institucionalización de los ámbitos de solución de las controversias sociales, que podían poner en peligro la buena marcha del proceso de acumulación de capital y se fortaleció la idea de que el Estado era el único agente capaz de constituirse en el elemento regulador del equilibrio del ciclo económico, al no existir un sector privado con capacidad para invertir en las diversas áreas de la economía. Por el contrario, por la debilidad que tenía dicho sector privado, el Estado lo cobijó con políticas que lo beneficiaron.

Esto originó que el Estado, a través del gobierno y sus instituciones, tuviera que encargarse de la realización financiera y técnica de proyectos productivos que involucraban la movilización de grandes montos de capital y largos periodos de

maduración, de la adquisición de empresas con problemas financieros y del desarrollo de innovaciones productivas.

En su conjunto, esos aspectos impusieron una nueva carga a la estructura administrativa pública que se atendió con la creación de organismos descentralizados y empresas públicas. Estas se dedicaron a la producción y distribución tanto de bienes de consumo de primera necesidad como a la elaboración de materias primas y de bienes intermedios.

En este sentido, la producción pública de bienes e insumos intermedios fue importante para apoyar de manera directa los procesos productivos de las empresas, aunque también se le utilizó para disminuir los costos de operación de las mismas, ya que a través de una política de precios públicos reducidos se lograba bajar los costos de la industria en su conjunto.

Los desequilibrios y las tensiones sociales que generó un proceso de acumulación de capital vinculado a un crecimiento económico distorsionado, y la incapacidad del capital privado para encabezar la estrategia de desarrollo industrial, fueron determinantes para que el Estado mexicano se convirtiera en un Estado altamente interventor<sup>13</sup>. Su legitimidad dependía en gran parte de que se lograra la mejoría en las condiciones de vida de las clases populares, por lo que la ampliación de la estructura de gestión pública siguió una tendencia acelerada en el crecimiento del déficit público.

De 1940 a 1970, los avances en el proceso de industrialización modificaron las condiciones de vida en las ciudades, lo cual impulsó que el Estado proporcionara mayor número de servicios. Gran parte de la inversión pública se orientó hacia el sector de comunicaciones y transportes y hacia algunos sectores productivos,

---

<sup>13</sup> Guadalupe Huerta, citando a Fernando Jeannot, señala que no se puede hablar de un Estado de Bienestar en América Latina, ya que éste realmente se implementó en los países de capitalismo maduro, donde las políticas de gasto público permitieron generar una alta productividad y creciente rentabilidad del capital, y a partir de ello se lograra generar mejores condiciones de vida de las clases trabajadoras.

sobre todo en el área de energéticos. En las primeras por ser áreas de alta inversión con baja rentabilidad, los grupos privados no tenían incentivos para invertir en ellas, por lo que el sector público tuvo que realizar esa función, y en los segundos, para asegurar el abastecimiento de productos y servicios, como energía eléctrica, aceros y bienes intermedios. Como producto de ese incipiente proceso de industrialización que captó parte importante de los recursos generados en el campo, se registra la descapitalización del mismo que da como resultado que a finales de los sesenta el país perdiera la autosuficiencia en la producción de maíz y otros granos básicos y que tuviera que recurrir al mercado externo.

En este período, se trató de recuperar al campo mexicano beneficiándolo con mayor gasto público con los recursos provenientes del petróleo, con lo cual fue posible instrumentar el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), mediante el cual se canalizaron subsidios a los productores mediante altos precios a la producción y bajos precios a los insumos.

A partir de 1982, el gobierno de Miguel de la Madrid, con una clara orientación neoliberal, propuso que la solución vendría con la aplicación de estrictos controles económicos que permitirían reducir el déficit gubernamental y el crecimiento de los precios. Como lo señala Valenzuela Feijoo (1991), los controles aplicados fueron: la reducción del gasto público como porcentaje del PIB; finanzas públicas equilibradas y la reducción del peso de empresas públicas productivas. Los mecanismos de corrección del ajuste económico se realizarían mediante la definición del stock de moneda compatible con un menor crecimiento de la economía.

De ahí que deberían reducirse los gastos e incrementarse los ingresos públicos. La Administración Pública representaba una carga "onerosa" para las finanzas gubernamentales, por lo que fue sometida a un proceso de reestructuración. Se estableció que en adelante el aparato de gestión pública sólo debería de contar con aquellos organismos que le permitieran, bajo un esquema de eficiencia y

racionalidad económica, actuar como el cuerpo de apoyo para la ejecución de planeación y el control del gasto público.

La crisis económica de 1982, provocada por un excesivo endeudamiento externo y por la petrolización de la economía, originó una importante reducción en los flujos de recursos hacia el país, lo que creó las condiciones objetivas para que las estrategias de tipo neoliberal también se aplicaran localmente.

Así, en 1982, se empezó la redefinición cuantitativa y cualitativa del Estado y de su gobierno. Se propuso que la satisfacción de las demandas sociales y las tareas orientadas a mantener la cohesión social deberían realizarse en función de ciertas políticas públicas. En las cuales, por lo menos en teoría, la intervención estatal estaría limitada a los instrumentos y mecanismos que a sus ingresos correspondieran, con el claro objetivo de participar en proyectos y servicios que incrementaran la productividad y la rentabilidad social como un todo. Es decir, en lo consecutivo la acción gubernamental estaría sujeta a estrictas restricciones económicas.

El sexenio de Carlos Salinas de Gortari inició con los planteamientos para la modernización económica, enmarcándose dentro de una nueva reforma del Estado y de su nueva ideología: **el liberalismo social**, cuya tesis central era la de alcanzar un desarrollo económico viable, en el que debería existir una clara complementariedad entre el quehacer público y el privado. La versión mexicana del neoliberalismo, el liberalismo social, proponía que para superar la crisis y generar un desarrollo social equitativo se requería de la complementariedad entre un Estado reformado y un mercado eficiente (Villarreal, 1993). El primero debería asumir sus funciones limitando su campo de acción, es decir, reduciendo su intervencionismo al nivel de sus ingresos y dejando a los agentes económicos privados la mayor contribución directa a la inversión global. En tanto, los mecanismos de regulación automática del mercado aumentarían la eficiencia global y conducirían a la prosperidad social.

En términos de esa propuesta, el Estado mexicano debería encargar a su administración pública lo relacionado con el desarrollo regional y urbano, la impartición de justicia y la prestación de los apoyos necesarios para el fomento a la inversión privada, los cuales estaban enfocados, como en los viejos tiempos, al financiamiento de las actividades privadas y a la desregulación económica.

Aún cuando el llamado liberalismo social trataba de diferenciarse del neoliberalismo, en esencia también buscaba la creación de una estructura económica en la que la toma de decisiones y la asignación de recursos se llevaran a cabo mediante los mecanismos del mercado.

La visión pragmática del liberalismo social, omitió considerar el papel que ha jugado el Estado, no sólo en el proceso de cohesión social, sino más aún en la instrumentación de la estrategia de crecimiento económico. Aunque se planteó que la nueva configuración social requería de un gobierno donde los individuos tuvieran mayores posibilidades para participar en la toma de decisiones. Sin embargo, la realidad reciente ha hecho manifiesto que ni un Estado más pequeño ni un gobierno reducido son suficientes para resolver los problemas de un país que no acaba de encontrar la senda del desarrollo.

El problema que el Estado estaba enfrentando es cómo, a partir de una estructura gubernamental que aparentemente buscaba la eficiencia operativa y financiera, enfrentar las necesidades de una población para la que el mercado había sido incapaz de proporcionar los mínimos de bienestar.

Las políticas del "liberalismo social" fueron: el redimensionamiento del sector paraestatal; el desmantelamiento de una estructura proteccionista; la apertura comercial; las adecuaciones hechas a la Ley de Inversión Extranjera; el incremento de la productividad a partir del impulso de un acuerdo nacional de productividad laboral entre empresarios y trabajadores; las modificaciones al artículo 27 constitucional para dotar al campo de un marco jurídico más atractivo

para la inversión de capitales y la instrumentación de la política social encabezada por el Programa Nacional de Solidaridad, que de una manera selectiva y racional distribuyó el poco gasto social, en proyectos como escuela digna, vivienda digna, electrificación, pavimentación y salud -entre otros- y en donde el Estado fungió ya no como subsidiador, sino como coordinador de los esfuerzos sociales, dejando en la sociedad misma la acción principal de la ejecución<sup>14</sup>.

Con Ernesto Zedillo el panorama económico, político y social se caracterizó por un cambio de estructuras. La nueva estrategia de desarrollo nacional se ejecutó en la actividad económica, bajo criterios de productividad y competitividad. En el ámbito del gobierno se observó un cambio en los criterios de racionalidad de la gestión pública, se pretendió que la asignación de recursos correspondiera más a razones de eficiencia económica, que a conveniencias políticas.

Esta transición constituía un cambio en la función y articulación del aparato estatal para con la sociedad con el propósito de estimular y fomentar la participación social directa en la solución de problemas y que a la vez fortaleciera su rol de liderazgo político en el proyecto nacional.

Con estas acciones se dejaba atrás la idea del Estado benefactor, paternalista y omnipresente, capaz de intervenir en cualquier aspecto, para dar el paso hacia un Estado, menos intervencionista y más estratégico, con el objetivo de ser más eficiente y más versátil en su estructura y orientarse hacia cambios importantes en la estrategia de desarrollo.

Bajo esta óptica, como lo plantea Dillares (2000), el Estado emergió con las siguientes funciones públicas: a) construir mecanismos modernos y efectivos para orientar el desarrollo, considerando como pilares fundamentales, la dinamización de la inversión, el desarrollo científico y tecnológico, el fortalecimiento de las

---

<sup>14</sup> El PRONASOL tuvo un carácter clientelar, es decir se apoyaba más a las regiones que estaban cercanas a las políticas del gobierno y se utilizaba políticamente en entidades federativas inmersas en procesos electorales para captar votos a favor del partido gobernante. Las organizaciones que tenían diferencias con el gobierno, no tenían la posibilidad de obtener los beneficios que proporcionaba el programa.

estructuras de mercado y evolución de la competitividad, así como, la movilización de sus recursos para el financiamiento de largo plazo, y b) crear las capacidades necesarias para la regulación de mercados y actividades conflictivas, tales como, la producción de bienes y servicios en mercados monopólicos, el sistema financiero y el mercado de capitales, el mercado de trabajo y su legislación laboral, así como la administración de la seguridad social.

No obstante, en esta estrategia nunca se planteó la necesidad de abandonar la intervención del Estado, por el contrario lo condujo a una acción participativa en rubros claves como la mayor austeridad pública y privada orientada a promover el ahorro y la inversión, la promoción de proyectos en el campo de transporte, de las comunicaciones y de las otras obras de infraestructura requeridas para lograr una competitividad sistemática, la política de absorción, adaptación y creación tecnológica, la inversión en recursos humanos y capacitación de la fuerza de trabajo y la creación y fortalecimiento financiero de pequeñas y medianas empresas (Dillares, 2000).

Es importante resaltar que la competitividad sistémica del Estado es fundamental dentro del proceso de globalización, ya que conduce a la sociedad a incorporarse a nuevos procesos tecnológicos y de comunicación, sin perder la identidad como Estado.

A partir de la reformulación de las funciones del Estado, queda claro que éste sigue siendo la organización más importante en cuanto a la representación política de la nación, y en ese sentido, es incuestionable la necesidad de su existencia. Sin embargo, es evidente que tras su amplio redimensionamiento, se tornó ineficiente en la solución de problemas de asignación de recursos y limitó su capacidad de respuesta a las demandas sociales inmediatas, desprestigiando y restando credibilidad en su gestión y legitimidad de su gobierno. Por ello, no cabe duda, que su acción puede ser más provechosa a través del estímulo a una eficiencia descentralizada que mediante una intervención generalizada. Así pues, no obstante su tan mencionado redimensionamiento -que algunos erróneamente

caracterizan como debilitamiento-, el Estado sigue siendo un actor social fundamental en los países en desarrollo, que aún remodelado permanecerá siendo un actor estratégico con múltiples responsabilidades difícilmente transferibles.

Es conveniente subrayar que con el redimensionamiento el Estado disminuyó su capacidad de regulación de algunas actividades fundamentales, como la de fomentar la actividad productiva en el campo y su capacidad para definir una clara política de gasto público. En términos de soberanía, el Estado perdió la capacidad de decidir y de conducir sobre la actividad económica en forma integral y en algunos, casos permitió el abandono de políticas de fomento productivo que de alguna manera venían funcionando.

### **1.5. Cambio institucional y desarrollo en México**

Douglass North (1993) define a las instituciones como las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a las interacciones humanas y que constituyen las reglas del juego en una sociedad formal. Desde esta perspectiva, José Ayala (1999: 62-63), ve a las instituciones<sup>15</sup> como "...el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales".

De acuerdo a la Teoría de las Instituciones, éstas pueden ser formales e informales. Las primeras, son producto de reglas escritas en las leyes y reglamentos y son construcciones expresamente creadas por los individuos para afrontar problemas concretos de coordinación económica, social y política. Las segundas, son las reglas no escritas y que obedecen a las conductas de los seres humanos (Ayala, 1999). Por ello, las instituciones surgen desde los individuos y desde el gobierno. En una primera instancia, surgen como una respuesta para la

---

<sup>15</sup> Frecuentemente se comete el error de confundir a las instituciones con las organizaciones. José Ayala (1999:64), se encarga de diferenciar los dos conceptos cuando señala que mientras "las instituciones son el conjunto de reglas y normas, las organizaciones son las instancias mediante las cuales los individuos se interrelacionan y organizan en grupos para emprender acciones cooperativas y actuar como actores colectivos en el mercado"

resolución de conflictos y controversias entre particulares. También surgen como una decisión voluntaria e individual de la población que se traduce en una demanda de las instituciones. El papel del gobierno se centra en el diseño y en la operación de las instituciones.

Es importante subrayar que las instituciones no se crean para atender asuntos particulares, sino que se crean para atender los intereses generales de la sociedad o de diversos grupos de la sociedad. En este contexto, es necesario crear instituciones eficientes y de calidad. Como lo expresa Ayala (2003: 41), "...la calidad de las políticas públicas y de las instituciones es el factor decisivo que explica el crecimiento económico".

Para los efectos de esta investigación debe destacarse que como resultado de la revolución mexicana, el Estado mexicano fue construyendo instituciones formales para dar vida a una serie de organizaciones encargadas de los diversos sectores económicos, entre ellos el agropecuario. La creación de estas instituciones propició que el Estado se fortaleciera y se convirtiera en un promotor del crecimiento y desarrollo económico hasta finales de los años sesentas. Sin embargo, en México la creación y desarrollo de las instituciones se realizó, como lo expone José Ayala (2003), en base al autoritarismo del Estado como una forma de la preservación del monopolio sobre una estructura de poder que beneficiaba a determinados grupos surgidos de la revolución mexicana y que se alineaban a su política a cambio de prebendas.

El agotamiento del modelo de crecimiento y desarrollo económico, también se acompañó de un agotamiento de las instituciones que empezaron a mostrarse incapaces de responder a las demandas de la sociedad. No obstante, estas instituciones no se han ajustado a los nuevos cambios sino que en muchos de los casos desaparecieron sin que se recuperara lo positivo de las mismas.

Indudablemente las crisis recurrentes que ocurrieron en México en el periodo 1976 a 1994, el incremento de la pobreza, la creciente desigualdad social y económica, la corrupción, los ajustes estructurales, propiciaron un cambio institucional. No

obstante, este cambio no estuvo apegado a las necesidades económicas y sociales, sino como lo expresa José Ayala (2003), detrás de las reformas institucionales siempre existieron reacomodos del poder entre los grupos y un nuevo esquema de reparto del excedente. En este contexto, las nuevas instituciones no llegaron a concretar una propuesta que permitiera que el cambio institucional fuera un factor importante para el desarrollo y crecimiento económico, por una sencilla razón: **no afectar el reparto del poder.**

En este sentido, la desregulación económica no tuvo los efectos esperados, precisamente porque, como lo señala José Ayala (2003:37), "...no se preparó previamente el marco jurídico correspondiente y sin haber creado las bases de la organización de las instituciones encargadas de aplicar las políticas de competencia".

Como lo menciona José Ayala (2003), el agotamiento institucional se reflejó en un premio al uso ineficiente y dispendioso de recursos; en un sistema fiscal que se fue debilitando, hasta que la economía llegó a depender más de los ingresos no tributarios y en el beneficio a los intereses particulares de pequeños grupos de poder.

Coincidiendo con Ayala (2003), en México no existen instituciones capaces de ofrecer un contexto económico sólido que garantice a los agentes económicos planear sus programas de inversión, consumo y ahorro. La ampliación de la pobreza y la desigualdad social y económica han sido resultado de mantener instituciones ineficientes y esto se convierte en pobreza institucional, la cual, de acuerdo a José Ayala (2003), origina que los procesos de reestructuración se desequilibren y produzcan resultados ineficientes. En sí, el desarrollo mexicano ha sido acompañado por instituciones deficientes, las cuales han sido incapaces por sí mismas crear organizaciones que den una respuesta adecuada a las demandas de los diversos sectores económicos.

En el terreno fiscal, las instituciones creadas, además de centralizar la función de captación de ingresos y de gasto público, han provocado debilidad al no mostrar eficiencia en la captación de recursos para que el gobierno pueda cumplir con sus programas de operación. Uno de estos programas que ha sido sacrificado es la ampliación de infraestructura primordialmente en las zonas rurales, algunas de ellas con una elevada marginación y que no han podido ser atendidas porque, como lo señala Ayala (2003), se carece de instituciones alternativas que permitan el acceso a la provisión de esa infraestructura. Como se plantea en este trabajo de investigación, aumentar el gasto en infraestructura implicaría la generación de empleos y con ello, un aumento sustancial en los ingresos en las zonas más pobres del país.

En este trabajo de tesis se argumenta que la búsqueda del desarrollo rural en México conlleva un cambio institucional profundo para mejorar la política fiscal del gobierno. Captar mayores recursos es una premisa fundamental para que el Estado cumpla con sus funciones de promotor del desarrollo económico. Esta medida debe de ir acompañada forzosamente de un cambio a fondo del proceso de presupuestación, no con el fin de hacer más rígido el gasto público sino para eliminar todos los controles burocráticos tradicionales y de centralización de funciones que actualmente tiene. Coincidiendo con Ayala (2003), es necesario establecer los términos precisos para la formulación, aprobación, evaluación y fiscalización de los ingresos y egresos públicos y establecer compromisos de los participantes para una eficiente y eficaz aplicación de los recursos. Por ende, los controles de gasto deben de ser instrumentados con base en los resultados obtenidos en el ejercicio y no sólo en la comprobación del gasto. Entonces, el presupuesto debe de formularse como parte de la política pública y no sólo como un ejercicio financiero-contable, es decir en donde los sectores involucrados participen activamente mediante consultas y opiniones proporcionadas a la organización administrativa responsable del proceso presupuestario.

Para ello, es necesario modificar el marco institucional existente<sup>16</sup> con el fin de flexibilizarlo y permitir la descentralización de funciones. No tiene ningún sentido modificarlo para adecuarlo a las organizaciones actuales como ha acontecido hasta ahora. Sin que se pierda la función de regulación por parte del Estado, es imprescindible también disminuir la centralización de funciones que en materia fiscal tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y hacer partícipe de los procesos a los diversos sectores de la economía, lo cual se debe contemplar con precisión en un nuevo marco institucional. En suma, las instituciones deben de jugar un papel crucial en la construcción de mejores condiciones para la actividad económica y de manera especial en el medio rural.

En resumen, con base en lo expuesto en este primer capítulo, se puede concluir lo siguiente:

1. El Estado se puede considerar como la institución más importante de la sociedad moderna; es un tipo de organización que denota fuerza, recursos, medios y objetivos. La razón de ser del Estado se encuentra en la sociedad y por lo tanto, debe desarrollar tareas relacionadas con el bienestar, el fomento, la promoción y la regulación.
2. El Estado tiene la obligación de fomentar el desarrollo y también debe crear los medios para lograr la satisfacción de las demandas que surgen de una sociedad en constante transformación.
3. Las crisis económicas y el redimensionamiento del Estado afectaron directamente su papel de promotor y garante del bienestar. Su capacidad para planificar y promover el desarrollo fue afectada por la presencia de crisis económicas recurrentes. Las políticas económicas y sociales fueron sujetas a severos procesos de ajuste y gestión a muy corto plazo, condicionados por la búsqueda de equilibrios financieros y contables.

---

<sup>16</sup> El 30 de marzo de 2006, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Presupuestaria. Sin embargo, las reformas obedecieron más a puntualizar los aspectos de disciplina presupuestal y fiscalización, centralizando aún más las funciones de gasto público del Estado.

4. El Estado-nación ha sido impactado por el proceso de globalización; la reestructuración capitalista que ha minado la legitimidad del Estado; el desmantelamiento parcial de Estado de bienestar; la casi desaparición del Estado tutelar; la disolución de las estructuras productivas tradicionales; la inestabilidad laboral creciente; extrema desigualdad social; vinculación de segmentos de la economía y la sociedad en redes globales.
5. En actividades fundamentales de la economía, entre ellas la del campo, el Estado se erige como el principal inversionista y proveedor de recursos para la aplicación de programas productivos y sociales, así como para subsidiar los procesos productivos, en los países desarrollados.
6. En el contexto de la globalización, se presenta una crisis de la identidad del Estado debido a la desarticulación de las economías nacionales y el retroceso de los mecanismos de protección social que debilitaron la legitimidad del Estado. La capacidad de gestión de los Estados se redujo, pero no desapareció al constituirse en el principal promotor de algunas actividades en las que no incursiona de manera decisiva los particulares. Sin embargo, dista mucho que el estado pueda definir sus políticas públicas de manera soberana cuando existe una gran interdependencia entre las naciones.
7. Aún cuando los Estados han resentido escasez de recursos, han buscado responder a las demandas sociales, primordialmente para atender a los grupos marginados y de pobreza extrema; las fronteras de los Estados no han desaparecido, aún cuando se ha entrado en un proceso de liberalización del comercio políticas proteccionistas aún persisten, lo cual les permite a algunos países imponer las condiciones de competencia y a otros, estar sometidos por no poder competir ventajosamente. Es importante señalar que los Estados, de acuerdo a la legislación de la OMC, aún disponen de la vía de imponer medidas arancelarias en contra del comercio desleal y ante todo, son responsables de la obtención de los recursos para el desarrollo de sus economías.

8. Las instituciones del Estado mexicano no han sido eficientes y asistimos más bien a un agotamiento de las mismas. Los cambios institucionales del pasado se han orientado más a la centralización del poder y de las funciones del Estado. Es necesario efectuar un cambio institucional que permita la descentralización de funciones y que le dé eficiencia a un nuevo institucionalismo.

## **CAPÍTULO II. AGRICULTURA MULTIFUNCIONAL Y SOBERANÍA ALIMENTARIA EN UN PROYECTO NACIONAL**

La agricultura ocupa un lugar central en todo proyecto nacional que pretenda sustentarse en la soberanía. Ello tiene implicaciones sobre las políticas alimentarias y la orientación del gasto público.

Es importante señalar que pese a la transformación de sus funciones el Estado debe de asumir su responsabilidad para atender las demandas sociales de la población. Su accionar en los diferentes sectores de la economía ha permitido, quiérase o no, jugar un papel importante, primordialmente en el otorgamiento de recursos públicos para desarrollar actividades dirigidas a combatir la pobreza. En donde más se manifiesta esta pobreza es precisamente en las áreas rurales de México, por lo que es importante plantear la necesidad de un proyecto nacional basado en el desarrollo del sector agropecuario y del medio rural que permita obtener, la soberanía alimentaria.

La política agropecuaria, durante el periodo 1982-2006, ha llevado no sólo a la pérdida de la autosuficiencia alimentaria, sino también a que la sociedad rural viviera etapas de crisis económicas y una fuerte restricción del gasto público. Por sí sola, esta problemática plantea la necesidad de reorientar la política agropecuaria a un crecimiento que se base en una ampliación significativa del mercado nacional por medio de una mejor distribución del ingreso.

Con esta política se lograría una mejor distribución de los recursos productivos en el medio rural y una integración vertical y horizontal de la producción agropecuaria para urbanizar e industrializar el campo, generando con ello una mejoría en la calidad de vida rural y un incremento en fuentes de empleo para aquellos campesinos que no alcancen a obtener una parcela. Para ello es conveniente retomar lo que implica la autosuficiencia, la seguridad y la soberanía alimentaria, así como el desarrollo sustentable y la multifuncionalidad agrícola como parte de una estrategia para el desarrollo de una agricultura fuerte en México.

## **2.1. Autosuficiencia y Seguridad Alimentaria**

La pérdida de la autosuficiencia alimentaria en México puede ubicarse claramente a partir de los años setenta, lo cual empieza a manifestarse con las grandes importaciones de granos básicos, para poder satisfacer al mercado nacional.

Antes que nada, es importante mencionar que se entiende como autosuficiencia alimentaria a la capacidad que cada país tiene para lograr la disponibilidad de alimentos requerida para cubrir la demanda de su población.

El objetivo de lograr la autosuficiencia de alimentos va relacionada con la idea de que los países generen un sistema alimentario propio, que considere no sólo la producción de alimentos sino también las actividades inherentes a ella, como son la transformación industrial, la actividad comercial, los servicios financieros, los servicios tecnológicos y el cuidado del medio ambiente.

Pese a su sobresaliente dotación de recursos naturales y diversidad ecológica, la producción de productos agropecuarios en México no ha sido suficiente para atender las demandas de la población. El relativo estancamiento del campo mexicano y la aplicación de un modelo de desarrollo agropecuario reproducido durante casi cinco décadas han llevado al país a tener un déficit en la producción de alimentos. Los primeros efectos de la pérdida de la suficiencia alimentaria se registran a partir de 1970, por la contracción de la inversión privada, la desaceleración económica, crecientes niveles inflacionarios, devaluación y crisis económica.

Más adelante la pérdida de la autosuficiencia alimentaria se convirtió en la desaparición de la soberanía alimentaria debido a las crisis económicas recurrentes (1976, 1982-1988 y 1994), que implicaron falta de recursos públicos para el campo, como producto de los programas de ajuste y de estabilización recomendados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

La debacle productiva del campo mexicano también es resultado de un modelo de producción agropecuaria que no fue modificado sustancialmente, pese a la reforma agraria de 1991-1992. La reproducción de este modelo trajo consigo la segmentación del campo mexicano en dos tipos de agricultura: la comercial de exportación con acceso al mercado y la de subsistencia o de autoconsumo. Aunado a lo anterior, operó el desmantelamiento de la parte reguladora del Estado al ser desincorporadas más de 100 entidades públicas que de alguna forma regulaban la actividad productiva, industrial y comercial agropecuaria

De acuerdo con Roberto Celaya (2004), las cifras disponibles de importaciones de alimentos, en cuanto a la balanza comercial de productos agropecuarios, son aleccionadoras. En el periodo 1994-1998, las importaciones de granos básicos aumentaron en forma significativa, tanto en volumen como en valor. El promedio de importaciones en dicho periodo ascendió a 10.7 millones de toneladas, lo que significó un incremento de 19 % con respecto al periodo 1992-1993, de 34.5 % con el periodo 1989-1991 y de 152.1 % respecto a 1986-1988. En 1996, se realizaron importaciones por 13.5 millones de toneladas marcando su precedente histórico, correspondiendo casi 6 millones de toneladas al maíz.

Coincidiendo con Celaya (2004), las cifras anteriores muestran la clara dependencia alimentaria de México, el desaliento de la economía campesina y el incumplimiento del supuesto abaratamiento del abasto alimentario a partir de las importaciones.

Desde esta perspectiva, las prescripciones neoliberales hacen énfasis en la noción de seguridad alimentaria, entendida ésta como la capacidad de los países para allegarse en el mercado mundial los alimentos que demanda su población, sin necesariamente preocuparse por producirlos.

En el mismo sentido, la noción de autosuficiencia alimentaria se considera anacrónica debido a las crecientes interacciones en el mercado mundial y a que

una gran cantidad de países carecen de la dotación de recursos naturales suficiente para abastecer la diversidad de alimentos requeridos por su población.

¿De que manera revertir esta dependencia?. Uno de los caminos es incrementar la producción de alimentos a través de desarrollar y aplicar nuevas tecnologías de producción y aprovechar al máximo la forma tradicional de producir en áreas en donde las condiciones orográficas no permitan la introducción de la tecnificación. Otro camino y quizá el más importante es la articulación de la producción agropecuaria con la industria y los servicios de comercialización, promoviendo incentivos en cada una de estas fases y finalmente, retomar en forma gradual y ordenada la aplicación de subsidios, privilegiando la producción de granos básicos primordialmente del maíz y del frijol. El medio para lograrlo es la instrumentación de la política pública en donde necesariamente deben de participar todos los sectores involucrados en los diversos procesos que le proporcionan el carácter multifuncional a la agricultura.

## **2.2. Soberanía Alimentaria**

La autosuficiencia de alimentos constituye uno de los sustentos importantes para caminar hacia la soberanía alimentaria de México, entendiendo a ésta como el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, garantizando el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando su propia cultura y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción y comercialización agropecuaria, y de gestión de los espacios rurales. Así también se define a la soberanía alimentaria como el derecho que tienen los pueblos, de sus Países o Uniones de Estados a definir su política agraria y alimentaria, sin presiones de otros países.

La soberanía alimentaria debe asentarse en sistemas diversificados de producción basados en tecnologías ecológicamente sustentables.

Un país que pretenda garantizar su soberanía alimentaria debe priorizar la producción agrícola local para alimentar a la población, el acceso de los/as campesinos/as y de los sin tierra a la tierra, al agua, a las semillas y al crédito. También debe garantizar el derecho de los campesinos a producir alimentos y el derecho de los consumidores a poder decidir lo que quieren consumir y, cómo y quién lo produce.

La soberanía alimentaria implica también el derecho de los países a protegerse de las importaciones agrícolas y alimentarias demasiado baratas. Contar con precios agrícolas ligados a los costos de producción. Esto es posible siempre y cuando los Países o las Uniones tengan el derecho de gravar con impuestos las importaciones demasiado baratas, que se comprometan a favor de una producción campesina sostenible y que controlen la producción en el mercado interior para evitar unos excedentes estructurales.

Por ello, la búsqueda de la soberanía alimentaria es también la lucha por un comercio internacional justo que permita garantizar a los pueblos la seguridad alimentaria, a la vez que intercambian con otras regiones producciones específicas que constituyen la diversidad. Hace falta dotar estos intercambios de un nuevo marco que de prioridad a la producción local y regional frente a la producción de exportación; permita a los países a protegerse contra las importaciones a precios demasiado bajos; promueva ayudas públicas a los campesinos, siempre que no sirvan directa o indirectamente a exportar a precios bajos y garantice la estabilidad de los precios agrícolas a escala internacional mediante acuerdos internacionales de control de la producción.

Desde esta perspectiva, la soberanía alimentaria está íntimamente ligada a la promoción y recuperación de las prácticas y tecnologías tradicionales, que garanticen la conservación de la biodiversidad y la protección de la producción local y nacional. Un componente básico es garantizar: el acceso al agua, la tierra, los recursos genéticos y los mercados justos y equitativos con el apoyo gubernamental y de la sociedad.

No obstante, la soberanía alimentaria ha sido sujeta a serias presiones, incluyendo los distintos programas de ajuste estructural recomendados por los organismos financieros internacionales y que han obligado a los productores agropecuarios a utilizar las mejores tierras para la producción de productos de exportación y la construcción de grandes represas, a destruir los bosques por la extracción intensiva de madera, a contaminar los ríos y mares por la explotación de los recursos no renovables.

Cada vez más, los países, primordialmente los subdesarrollados, se ven obligados a producir más para la exportación e importar más para comer. Gradualmente, los países han dejado de producir para el consumo interno, y se prevé que en el futuro, cada país producirá aquello para lo que es más eficiente (en términos de exportación), e importará todo lo demás. Esto implica necesariamente que se ponga en manos de los importadores la alimentación. Además de ello, representa fuga de divisas al exterior, para asegurar la alimentación nacional.

Al respecto, la Ronda de Doha acordó otorgar especial atención a las necesidades de los países en desarrollo. Como tal, revisar el Acuerdo de Agricultura debe poner el enfoque en el impacto que ha tenido hasta la fecha la liberalización, y en el impacto potencial de nuevas regulaciones.

La Organización Mundial para el Comercio (OMC) en la Junta Ministerial de Tokio, celebrada el 14 de marzo de 2003, propuso un Acuerdo de Agricultura, para lo cual se formuló el denominado "borrador de Harbinson". Este documento para el Acuerdo de Agricultura proponía "armonizar", gradual o abruptamente el acceso a los mercados sobre la base de la enorme e irresuelta asimetría entre las naciones, y entre los distintos sectores dentro de las naciones.

No obstante, de acuerdo a Carlsen (2003), dicho borrador no propone nada que revierta las tendencias negativas de la liberalización del comercio, ya que establece prioridades para el acceso a mercados, propias de los países desarrollados, dejando en desventaja a los países en desarrollo.

Carlsen (2003), señala que existe un tratamiento especial y diferencial --al grado en que se definió—que meramente reduce los requisitos para lograr aranceles bajos, sobre la base frecuente de los ya de por sí bajos niveles arancelarios. La posibilidad de eximir los "productos especiales" se ve severamente limitada por el hecho de que éstos serían determinados por intereses conflictivos en la OMC, y no basándose en unas políticas nacionales de desarrollo rural. En lugar de crear un campo nivelado, esta aproximación conduce al establecimiento de disparidades permanentes.

Como lo señala, Carlsen (2003) para todos los países -excepto para un pequeño número de intereses agrícolas transnacionales muy capitalizados y fuertemente subsidiados, con frecuencia transnacionales-, el acceso a los mercados se traduce en un desplazamiento del mercado. El mercado alimenticio es relativamente rígido. Cuando las naciones y corporaciones con "ventajas comparativas" se expanden al mercado global, lo hacen conquistando los mercados que antes detentaban los agricultores de los países en desarrollo. La consecuencia de esta expansión definitivamente es el desplazamiento de la producción alimentaria nacional y la destrucción de los sistemas de producción de autoconsumo.

De acuerdo a Carlsen (2003), el citado Acuerdo perpetúa las prácticas de comercio desleal mientras niega a los países en desarrollo los instrumentos defensivos. Los subsidios a la exportación se desvanecen, no se cancelan.

Por otra parte, conviene señalar que los pagos de apoyo al ingreso contribuyen también a la deslealtad con los mercados mundiales. Estos cubren diferentes funciones en los países desarrollados y en los países en desarrollo. En los países exportadores de alimentos básicos, sirven principalmente para bajar el precio que hay que pagar a los productores, alientan la sobre producción y permiten incrementar los volúmenes que se venden fuera del país. En países subdesarrollados como México, los apoyos al ingreso, en una mayoría de casos, significan la subsistencia de miles de habitantes del medio rural, como es el caso del PROCAMPO.

Los Acuerdos en Agricultura, como el TLCAN, sujetan a las políticas nacionales a un determinado comportamiento que no los deja moverse, cuando estos países requieren responder a retos nuevos y más riesgosos para asegurar su desarrollo rural. Pero no sólo los limita, sino que también establece serias amenazas a la soberanía alimentaria y elimina estrategias importantes de subsistencia en el campo.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) enlistó cuatro principios de comercio: 1) El comercio es un medio, no un fin en sí mismo; 2) Las reglas de comercio deben permitir diversos estándares nacionales institucionales; 3) Los países tienen el derecho a proteger sus instituciones y sus prioridades de desarrollo y 4) Los países no tienen el derecho de imponer sus preferencias institucionales a otros.

Estos elementos importantes, por conveniencia de los países desarrollados, han sido olvidados en los debates que la OMC realiza en torno a los accesos al mercado.

Si estas cuatro reglas emitidas por las Naciones Unidas se respetaran, como lo señala Carlsen (2003), habría una reorientación completa de la OMC, de la promoción del comercio a un foco más fuerte centrado en aspectos de desarrollo y equidad.

Ciertamente, las regulaciones de comercio internacional deberían promover el bienestar humano y minimizar conflictos. Deberían dejar de imponer el sistema de libre comercio, pues no existe un consenso global de que sea el único, o el mejor camino hacia el desarrollo y la equidad, por el contrario las experiencias han mostrado que son acuerdos en donde se compiten en condiciones desiguales, dadas las asimetrías que existen en la materia agrícola y en desarrollo rural. El caso de México es muy aleccionador debido a que la instrumentación del TLCAN, más que beneficios, ha indicado que es un camino plagado de riesgos y altos costos humanos.

Como lo establece Carlsen (2003), las regulaciones óptimas en comercio internacional no resolverán los problemas del desarrollo rural, debido a la complejidad de las condiciones regionales o locales y a las preocupaciones no comerciales. Los problemas de desarrollo rural sólo se resolverán en la medida que se instrumenten políticas integrales de desarrollo rural, en donde el Estado juegue un papel importante primordialmente en la asignación eficiente de los recursos públicos que fomenten la inversión en el medio rural.

### **2.3. Desarrollo Sustentable**

Desde la perspectiva de la economía, el concepto de desarrollo implica las siguientes características: a) elevada capacidad productiva determinada por una compleja estructura de producción industrial, competitiva y rápida en la readecuación de su producción; b) elevados niveles de ingreso y consumo per cápita y bienestar social extendido a la mayor parte de los sectores sociales; c) grado de utilización (y eficiencia en el uso) de tecnologías modernas de producción disponible y d) elevado nivel de la población económicamente activa.

Se considera que el desarrollo económico es un reflejo del crecimiento económico<sup>17</sup>, aunque el desarrollo se observa en el mejoramiento de las condiciones económicas de la sociedad, así como en el mejoramiento de la infraestructura agrícola e industrial.

Dentro del contexto internacional, desde principios de los años 90's, se ha discutido en torno al paradigma del desarrollo sustentable. El término sustentable

---

<sup>17</sup> El crecimiento económico se puede concebir como el cambio cuantitativo o expansión de la economía de un país. Según los usos convencionales, el crecimiento económico se mide como el aumento porcentual del Producto Interno Bruto (PIB) o el Producto Nacional Bruto (PNB) en un año. Puede ocurrir de dos maneras: una economía puede crecer de manera "extensiva" utilizando más recursos (como el capital físico, humano o natural ) o bien de manera "intensiva", usando la misma cantidad de recursos con mayor eficiencia (en forma más productiva). Cuando el crecimiento económico se produce utilizando más mano de obra, no trae como resultado el aumento del ingreso por habitante; cuando se logra mediante un uso más productivo de todos los recursos, incluida la mano de obra, trae aparejado un incremento del ingreso por habitante y la mejora del nivel de vida, como promedio, de la población. El crecimiento económico intensivo es condición del desarrollo económico.

y sostenible aparece enunciado por primera vez en el año de 1987, en el Informe de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente, también denominado Informe Brundtland. De este informe surge la siguiente definición: "Desarrollo sustentable es aquel que atiende a las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones".

Víctor L. Urquidi (s.f ), señala que el "desarrollo sustentable", supone reencaminar los esfuerzos de crecimiento y desarrollo hacia un proceso que permita legar a las generaciones venideras, de manera equitativa y con pleno respeto al medio ambiente, el mismo acceso a los recursos naturales y la misma oportunidad de mejor calidad de vida que ha disfrutado hasta ahora una porción apenas pequeña de la humanidad. La economía mundial ha transitado hasta ahora por etapas de fuerte crecimiento y de incorporación de tecnologías a los procesos productivos, pero son pocos los países y los pueblos que han alcanzado elevados niveles de vida. Es más, estos adelantos se han obtenido con un uso indiscriminado y dispendioso de los recursos naturales, entre ellos los energéticos, los bosques, el agua y los suelos, con crecientes depredaciones y con contaminaciones peligrosas y tóxicas ya irreversibles, que ponen en peligro la salud, y, en último análisis, la sobrevivencia de la especie humana<sup>18</sup>.

Ciertamente, y estando de acuerdo con el autor, el desarrollo, en su tradicional concepción, no puede sostenerse porque el costo ambiental ha sido superior a los beneficios materiales. De ahí parte la idea de procurar la sustentabilidad del desarrollo con protección ambiental acentuada, con economía de recursos y con

---

<sup>18</sup> También considera que la actividad económica, en sus diversas formas en el planeta, ha generado contaminaciones de los suelos, las aguas y la atmósfera. El solo uso de combustibles de origen fósil – los hidrocarburos – es una de las causas principales del efecto invernadero, que está originando un calentamiento de la atmósfera que tendrá incalculables consecuencias a largo plazo en los regímenes climáticos y oceánicos. El empleo de sustancias clorinadas para la refrigeración y otros usos ha contribuido a adelgazar la capa envolvente de ozono que protege a la atmósfera y a las especies terrícolas de los rayos ultravioleta. Se ha perdido buena parte de la biodiversidad y ésta se ve crecientemente amenazada. A la par de estos fenómenos, la población mundial se ha incrementado con rapidez y, aún cuando a menor tasa, seguirá aumentando hasta alcanzar umbrales en que la ecuación población/ambiente se verá gravemente fracturada.

reorientación de la producción en función de procesos y productos que no deterioren o destruyan el medio ambiente.

Necesariamente, la idea del desarrollo sustentable va acompañada de la realidad de la "globalización" - una apertura generalizada de cauces al intercambio comercial y a los movimientos de capital - a la difusión del conocimiento y a los aprovechamientos tecnológicos.

En los años 90, se reactivaron organismos multilaterales destinados a facilitar la globalización económica, al mismo tiempo que el empuje de los países de industrialización avanzada y de algunos surgidos en Asia como participantes activos y agresivos en los mercados mundiales, modificaron la estructura del intercambio mundial. La globalización avanza, pero no necesariamente genera beneficios para todos los países.

El desarrollo sustentable y la globalización no se separan. Por el contrario, el desarrollo económico y social ya no puede concebirse sin políticas ambientales integrales ni prescindiendo del objetivo de la equidad en el uso de los recursos del planeta, tanto los humanos como los materiales; a su vez, el mejoramiento del ambiente requiere del desarrollo económico y social integral.

En México se parte de una situación desventajosa en la búsqueda del desarrollo sustentable debido a largos períodos de desatención a la formación y capacitación de sus recursos humanos, al fomento de la ciencia, a la innovación tecnológica, al fortalecimiento empresarial y a la reducción de la desigualdad social y de ingresos; pero nunca será tarde para iniciar programas bien orientados para participar con beneficio en la globalización y emprender los procesos que conduzcan al desarrollo sustentable en todos los órdenes. Merecerán especial atención las empresas medianas y pequeñas y el robustecimiento de la sociedad civil.

Precisamente, es importante mencionar que la producción campesina de alimentos en México no se ha dado en una ruta sustentable que permita el desarrollo rural. Por el contrario, la producción campesina no ha permitido la

reproducción y protección de los recursos naturales, al no existir programas integrales de formación y capacitación que conlleven a una cultura agrícola en torno al desarrollo sustentable. Es uno de los grandes asuntos pendientes que el Estado debe atender con la asignación de los recursos públicos.

#### **2.4. La Multifuncionalidad Agrícola. La experiencia francesa**

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2001), planteó la necesidad de reconocer la multifuncionalidad en la agricultura, la cual se refiere al hecho de que una actividad económica puede tener múltiples producciones y por virtud de éstas, puede contribuir a los diversos objetivos de la sociedad. La multifuncionalidad está orientada a conceptos que se refieren a propiedades específicas de los procesos de producción.

El concepto de multifuncionalidad de la agricultura aparece principalmente durante las discusiones de la CNUED<sup>19</sup> en 1992, de la Ronda de Uruguay (concluido en 1994), de la OMC (Organización Mundial de Comercio) y de la Cúpula Mundial de la Alimentación (1996). Este concepto proviene de tres preocupaciones mayores:

La primera, respecto al vínculo fundamental que existe entre agricultura, medio-ambiente y desarrollo rural durable. La segunda, está ligada a la relación entre agricultura y seguridad alimentaría. La tercera, se refiere a las relaciones entre agricultura y comercio internacional.

En la noción "agricultura multifuncional" se citan habitualmente, fuera de la función de producción de bienes mercantiles, las funciones sociales de ocupación y de ordenamiento del territorio, la función paisaje y ambiental, la seguridad alimentaría y los aspectos culturales.

El sustento de la multifuncionalidad, de acuerdo a la OCDE, se encuentra en que los sistemas mundiales de producción agrícola están en plena mutación. En diversos países, primordialmente los europeos, las explotaciones se

---

<sup>19</sup> Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo

profesionalizan buscando aumentar su rentabilidad bajo el efecto de la globalización de los mercados. Ciertos sectores se industrializan acogiendo capitales no agrícolas o por fenómenos de integración vertical. Esta apertura de las fronteras se acompaña de modificaciones estructurales importantes en la mayoría de los países productores.

Sin embargo, esta evolución estructural encubre el aumento de las importaciones de productos alimenticios en los países en desarrollo que se convierten en importadores netos y una disminución del peso relativa a los intercambios Norte-Sur. La caída de los precios mundiales de los productos básicos en los últimos años, a pesar del impacto positivo temporal de disminución de la factura alimenticia de países importadores netos, contribuyó también en deteriorar la situación de numerosos países en desarrollo en el plano de los términos del intercambio.

La inestabilidad crónica de los mercados, la disminución de la ayuda alimenticia y de las reservas públicas constituyen problemas mayores para un cierto número de países, para los cuales el acceso al recurso alimenticio no está siempre asegurado.

Esta evolución así como el aumento de la profesionalización de las agriculturas se acompañan de una toma de conciencia de los gobiernos, a niveles diferentes, de las implicaciones de las rápidas mutaciones de la agricultura sobre los grandes objetivos políticos, tales como la protección del medio ambiente, la cohesión social o el fomento de los recursos territoriales.

Así, el crecimiento de la competitividad y de los intercambios puede ocasionar un empobrecimiento del carácter multifuncional de la agricultura. El fortalecimiento de la competencia internacional tiende así a seleccionar las explotaciones sobre la única función de producción, priorizando las explotaciones especializadas de gran tamaño. Estas aumentan al máximo la función de producción, las externalidades positivas como negativas o las producciones difíciles de conseguir están parcialmente contabilizadas o no contabilizadas del todo.

A nivel nacional, el crecimiento de la competencia económica interregional puede tener impactos negativos en términos de biodiversidad, de medio ambiente y de ocupación de territorio.

La competencia internacional, si acarrea de manera durable ramificaciones agrícolas locales puede además tener, más allá de un cierto punto, un impacto negativo sobre la seguridad alimentaria del país (acceso a los productos alimenticios y regularidad de los abastecimientos en periodos de altos costos mundiales). Esas consecuencias se pueden limitar mediante la colocación por los gobiernos (poniendo de manera concomitante a la liberación creciente de los intercambios) de instrumentos reglamentarios y de nueva orientación de políticas de apoyo, en favor del mantenimiento o del desarrollo de la multifuncionalidad de la agricultura.

En efecto, el fortalecimiento de una agricultura multifuncional orientada a la promoción de un desarrollo económico, social y territorial armonioso y respetuoso del medio ambiente, se inscribe en una lógica de desarrollo duradero.

Existe un creciente consenso en los organismos internacionales que para los países en desarrollo, la función "seguridad alimentaria"<sup>20</sup> está en el centro de las prioridades relacionadas a este sector. Ya sea para producir de mejor manera los productos agrícolas necesarios para las poblaciones o para permitir una mejora de la balanza comercial nacional por el crecimiento de las exportaciones agrícolas, la agricultura es muchas veces la única opción posible para llegar a un equilibrio o un desarrollo económico.

Sin embargo, en diversas ocasiones los debates hacen aparecer diferencias de aproximaciones entre países sobre el concepto de multifuncionalidad de la agricultura, tanto en la definición como en la importancia que se le otorga a las diferentes funciones de la agricultura. La diversidad de la estructuración de los territorios, el nivel de desarrollo y la agudeza de la cuestión alimentaria cambia la

---

<sup>20</sup> La seguridad alimentaria no sólo se obtiene mediante la producción de alimentos, sino también con la adquisición de ellos mediante su importación. El problema radica en la suficiencia de recursos para hacerlo y los problemas que implicaría para el campo mexicano optar por esta vía.

percepción de un país sobre su agricultura. Modifican también la importancia relativa de las funciones que tiene la agricultura. Esta importancia relativa es por otra parte susceptible de cambiar a lo largo del tiempo.

De cualquier manera, el surgimiento del término "agricultura multifuncional" en el marco jurídico internacional debe ser percibida como un progreso operacional en el camino de un desarrollo agrícola y rural viable.

No obstante, nuestra referencia a la multifuncionalidad, no se reduce al planteamiento de la OCDE sino que es necesario recurrir a las experiencias prácticas que se han tenido. Por ello, se recurre a la experiencia francesa<sup>21</sup>.

En Francia, los marcos políticos y jurídicos asociados a la agricultura están consignados, por un lado, en las orientaciones comunitarias de la Política Agrícola Común (PAC), y por otro, en las leyes de orientación nacional.

Después de la segunda guerra mundial, el objetivo asignado a la agricultura era de ampliar la producción y modernizarse, para asegurar el abastecimiento de un país en reconstrucción que no cubría más sus necesidades alimentarias. Los planes quinquenales de 1947 y de 1953 buscaban aumentar la productividad y colocaban la función de seguridad alimentaria a la cabeza de los objetivos nacionales.

Inmediatamente después de la guerra, la existencia de campos prósperos y un mundo agrícola repartido en todo el territorio francés eran considerados también como la garantía de la integridad nacional.

En 1958 aparecen los primeros excedentes agrícolas importantes, la constatación de la precariedad del estatus agrícola, así como las primeras preocupaciones sobre ordenamiento del territorio nacional.

---

<sup>21</sup> La información se tomó del documento La Multifuncionalidad en Francia, publicado por la Asociación para el Desarrollo de los Intercambios de Productos y Técnicas Agroalimentarias (ADEPTA), establecida en París, Francia (s.f.)

Estos elementos, aliados a la perspectiva de la creación del mercado común europeo, fueron el sustrato a la redacción de las leyes de orientación agrícola de 1960 y 1962, que formaron el contexto del contrato entre la nación francesa y su agricultura durante 20 años.

Los objetivos asignados a la agricultura, al lado de la función de producción, son objetivos de ocupación y seguridad del territorio y de ordenamiento del espacio.

Para este fin fue creado un fondo de acción social destinado a "contribuir a mantener las explotaciones situadas en ciertas zonas desheredadas, de agricultores cuya presencia es indispensable, por medio de ayudas adaptadas a las condiciones excepcionales de esas explotaciones" (LA de 1962 título IV, Art. 27). Con el objetivo "de evitar afectar el equilibrio social y humano de ciertas zonas que merecen ser preservadas" (LA de 1962, consideraciones)

La ley de orientación de 1980 precisa estos objetivos de la agricultura con el reconocimiento del papel importante "de los agricultores en el mantenimiento del patrimonio, del equilibrio natural, la preservación de las especies vegetales y las razas de animales domésticos" (LA 1980, Título I, Art. 2).

Paralelamente, al comienzo de los años 80, la preocupación con la preservación del medio-ambiente se conjuga poco a poco con ciertos objetivos iniciales de la PAC, luego realizados.

La importancia de la experiencia francesa estriba en que muestra que el papel de la agricultura en la realización de objetivos de política nacional es más amplio que su función primordial de producir alimentos y fibras.

Asimismo, señala que este papel puede evolucionar con el tiempo, llevando en cuenta los deseos fundamentales de la sociedad.

En efecto, el concepto de multifuncionalidad de la agricultura propone una base de análisis maleable que explicita esas funciones conexas asignadas a los agricultores nacionales.

De acuerdo al documento de Adepta (s.f), la agricultura europea camina a su destrucción si se fija como único objetivo de vender en el mercado mundial las materias primas al mismo precio que sus concurrentes mundiales más competitivos. Esto sólo sería posible al precio de la destrucción de por lo menos 300.000 explotaciones agrícolas francesas y de centenas de miles en Europa. Según el documento de referencia, la intervención de los poderes públicos solo se justifica si favorece un desarrollo económico durable y equilibrado, preservando la perennidad de las explotaciones, favoreciendo el empleo, por lo tanto la instalación de jóvenes agricultores, y si refuerza el papel de los agricultores como productores de servicios y de paisajes.

Para confrontar a la agricultura en su papel en la ocupación equilibrada del territorio y generación de empleo, la ley de orientación reforzó igualmente el control de las estructuras de explotación para evitar engrandecimientos excesivos, favorecer la instalación de jóvenes y promover un modelo centrado en la familia, nudo central de las relaciones sociales.

El deseo de promover la multifuncionalidad de la agricultura se expresa igualmente en el establecimiento de instancias públicas de evaluación, nacionales y locales, abiertas a otros actores que los agricultores electos, asociación de protección de la naturaleza y de consumidores y pequeños comerciantes.

Esta voluntad de apertura destinada a reforzar la expresión de las esperanzas de la sociedad respecto a la agricultura, traduce bien la prioridad dada hoy a la multifuncionalidad en Francia.

En Francia, el crecimiento exponencial de la importancia de la función ambiental, paisajista y de ocupación del espacio, de la agricultura, resulta del hecho que el objetivo de seguridad alimentaría ha sido en general satisfecho al alcanzar un elevado crecimiento de la demanda social mercantil y no mercantil de la naturaleza, ligada al consumo urbano de la población. Es en este contexto que la multifuncionalidad agrícola fue consagrada plenamente en Francia con la nueva

ley de orientación agrícola, adoptada en 1999. Ella precisa el contexto en el cual se inserta la política francesa en materia de agricultura.

## **2.5. Perspectivas de la Multifuncionalidad en México**

Impulsar el concepto de multifuncionalidad en las políticas integrales de desarrollo rural implica reconocer que esta actividad no solamente produce bienes en un sentido reducido, sino también genera servicios para la sociedad cuyo valor no es remunerado a través de los precios de los alimentos y materias primas.

Por otra parte implica hacer operativa la noción de "agricultura multifuncional" para considerar además de las funciones de producción de bienes mercantiles, las funciones sociales de ocupación y de ordenamiento del territorio, la función paisaje y ambiental, la seguridad alimentaria y los aspectos culturales.

En México, existen algunos adelantos sobre la multifuncionalidad agrícola, primero a nivel de discurso y segundo, en forma incipiente en la formulación del presupuesto en los tres últimos años.

Uno de los primeros avances se presenta en el Acuerdo Nacional para el Campo (2003), en el que se manifiesta que es necesario el "...reconocimiento del carácter multifuncional de la agricultura y del derecho de los campesinos e indígenas a preservar y mejorar sus formas de producción, revalorando así la capacidad de desarrollo de las agriculturas campesina e indígena".

También, en la asignación de los recursos presupuestales, de alguna forma, ya se encuentra situada la multifuncionalidad. En el Programa Especial Concurrente (PEC), ya se consideran recursos en varias áreas ligadas a agricultura. El problema que se sigue registrando es que los recursos, como se observa en un esquema más adelante, se asignan a diversas secretarías de Estado para que sean aplicados en el medio rural y aún se resiente falta de coordinación interinstitucional, por lo cual no se llega a instrumentar la multifuncionalidad en el campo y se continúan tratando a las diversas fases de la producción agrícola

como cuestiones separadas de otros procesos, incluso de los de comercialización, distribución e industrialización. No ha habido una concatenación de los procesos productivos y no productivos que permita la generación de ingresos a los habitantes rurales.

El reconocimiento de la multifuncionalidad de la agricultura en México es viable y su aplicación debe ser en función de las condiciones propias del país. Uno de los problemas fundamentales que se ha tenido en el medio rural es que los productores del campo no han tenido una opción clara para aprovechar las superficies que tiene en propiedad y se han conducido a una producción agrícola basada en una política agropecuaria dirigida al acceso de los mercados y a la liberación del mismo. Dicha política ha conducido a una sobreexplotación de los recursos que ha provocado un alto nivel de degradación de suelos y deforestación de considerables superficies. Con ello, se han limitado otras funciones que se derivan de la agricultura y que no precisamente son productivas, mercantiles o industriales pero que se encuentran estrechamente ligadas a la actividad agropecuaria, como ya lo mencionamos: el ordenamiento territorial, el cuidado del paisaje, la protección de los recursos naturales y el fortalecimiento de la cultura rural.

Con la actual política de desarrollo rural no se tienen perspectivas que le den viabilidad a la adopción de la multifuncionalidad como un medio para el desarrollo rural. Mientras perdure la política de apertura comercial en los términos en que se aplica y se le de prioridad a la concepción que la producción agrícola debe ser destinada para el acceso del mercado internacional, las posibilidades de desarrollo del medio rural se van agotando.

No obstante, se abre una perspectiva para la aplicación de la multifuncionalidad con el Acuerdo Nacional para el Campo y con la asignación de recursos que sin establecerlo de manera explícita en el PEC, se encamina hacia ese objetivo al otorgar recursos al turismo rural y de alguna forma establecer recursos con programas para la protección de los bosques.

Aunque México está lejos de reconocer la multifuncionalidad como está concebida por la OCDE y como se está aplicando en Francia, lo mencionado es un avance que puede profundizarse mediante un sistema adecuado de asignación presupuestal.

Además es necesario que efectivamente se de la coordinación interinstitucional, la cual en la práctica no existe. Finalmente, los diversos programas que darían paso a la multifuncionalidad se encuentran desvinculados unos a los otros, y por ende cada institución aplica los recursos conforme a sus propios programas.

También es necesario que se establezca el gran potencial de la agricultura campesina para llevar adelante una política de fortalecimiento de la agricultura multifuncional.

Esta idea se refuerza en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (2001). Aunque no se menciona como tal, la multifuncionalidad está presente cuando en el artículo 4 de la ley, se establece que “Para lograr el desarrollo rural sustentable el Estado, con el concurso de los diversos agentes organizados, impulsará un proceso de transformación social y económica que reconozca la vulnerabilidad del sector y conduzca al mejoramiento sostenido y sustentable de las condiciones de vida de la población rural, a través del fomento de las actividades productivas y de desarrollo social que se realicen en el ámbito de las diversas regiones del medio rural, procurando el uso óptimo, la conservación y el mejoramiento de los recursos naturales y orientándose a la diversificación de la actividad productiva en el campo, incluida la no agrícola, a elevar la productividad, la rentabilidad, la competitividad, el ingreso y el empleo de la población rural”. El artículo 5 de la misma ley, estipula “...el Estado, a través del Gobierno Federal y en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, impulsará políticas, acciones y programas en el medio rural que serán considerados prioritarios para el desarrollo del país y que estarán orientados a los siguientes objetivos: a) promover el bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores del campo y, en general, de los agentes de la sociedad rural,

mediante la diversificación y la generación de empleo, incluyendo el no agropecuario en el medio rural, así como el incremento del ingreso; b) corregir disparidades de desarrollo regional a través de la atención diferenciada a las regiones de mayor rezago, mediante una acción integral del Estado que impulse su transformación y la reconversión productiva y económica, con un enfoque productivo de desarrollo rural sustentable; c) contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria del país; d) fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, mediante su aprovechamiento sustentable; y e) valorar las diversas funciones económicas, ambientales, sociales y culturales de las diferentes manifestaciones de la agricultura nacional.

Como se puede observar, ya se contempla a la agricultura no sólo como productora de alimentos sino también en sus funciones de protección del medio ambiente, social y cultural que están inmersas en la actividad agropecuaria.

## **2.6. Política Agropecuaria de Estados Unidos<sup>22</sup>**

La política agropecuaria de los Estados Unidos de Norteamérica se ha caracterizado por tener un elevado proteccionismo en cuanto a las importaciones que realiza y de exigir una apertura comercial a los países, primordialmente subdesarrollados, para exportar en inmejorables condiciones sus productos.

Lo que más relevancia ha tomado a nivel mundial es la política de subsidios que otorga a sus productores, a quienes proporciona ventajas competitivas importantes frente a los agricultores de otros países que no tienen la posibilidad de subsidiar a sus productores a los mismos niveles.

Esto se hizo más evidente con la aprobación de la denominada Ley Agrícola del 2002 de los Estados Unidos (Farm Bill 2002), con la cual se ha tratado de legitimar

---

<sup>22</sup> Información tomada del artículo Implicancias del cambio de la política agrícola de Estados Unidos de Carlos Blasco et al. Publicado en la revista de la CEPAL en diciembre de 2003.

los elevados subsidios que aplica en materia agropecuaria. Con la Farm Hill, Estados Unidos ha invertido entre 15,000 y 20,000 millones de dólares para los cultivos, lo que representa un incremento entre 70 y 80 % de lo que establecía la Ley Agrícola de 1996. La Farm Hill que se propuso aplicarse de 2002 a 2007, planteó un presupuesto total de 180 000 millones de dólares (Blasco et al, 2003).

Los productos considerados como básicos en la Farm Bill 2002, son: trigo, maíz, sorgo, avena, cebada, algodón de altura, arroz, soya y otras oleaginosas. Los subsidios a los ingresos de los productores de estos productos se otorgan a través del programa de apoyos directos, del programa de pagos contracíclicos y de diversos programas relativos a la comercialización.

En el primer caso, los productores reciben subsidios directos<sup>23</sup> del gobierno mediante la suscripción de acuerdos anuales. Con esta ley se liberan los montos máximos anuales de pagos directos que se establecían en la ley de 1996 y el monto depende de la cantidad producida.

En el segundo caso, los pagos contracíclicos son otorgados cada vez que el precio efectivo de los productos es menor que un precio objetivo preestablecido por el gobierno.

En el tercer caso, se otorgan préstamos no prorrogables a los productores agrícolas, que deben ser devueltos transcurridos nueve meses.

Aunado a estos apoyos, la ley considera los programas de conservación de tierras y recursos naturales, los cuales existen desde 1930. Los pagos relacionados con estos programas constituyen medidas de apoyo a la producción agrícola. Los programas que son considerados en la Farm Bill 2002 son el de reserva para la conservación, el de reserva de humedades y el de seguridad para la conservación.

---

<sup>23</sup> El monto que reciben se calcula mediante una fórmula que considera una tasa de pago por unidad que se otorga por cada cosecha por el 85 % de la superficie de cosecha inscrita por el productor y un rendimiento preestablecido por cosecha para cada establecimiento agrícola.

El programa de reserva para la conservación consiste en que los productores se comprometen, mediante contratos de 10 a 15 años, a retirar tierra cultivable de la producción y establecer una cobertura de largo plazo a cambio de pagos anuales.

El programa de reserva de humedades se basa en un sistema de compras por el Estado y de costos compartidos y facilidades de pago como incentivo para la incorporación de los productores al programa.

El programa de seguridad para la conservación ofrece incentivos a los productores para que adopten o mantengan prácticas estructurales enfocadas en uno o varios recursos de interés, como los suelos, el agua y la vida silvestre. Ofrece incentivos a los productores para que adopten o mantengan prácticas estructurales enfocadas en uno o varios recursos de interés, como los suelos, el agua y la vida silvestre.

Por otra parte, la política agrícola de los Estados Unidos promueve programas de apoyo a las exportaciones, los cuales facilitan las operaciones de exportación en el extranjero mediante incentivos especiales y facilidades de crédito a los posibles compradores e infraestructura en el exterior para el almacenamiento de productos agrícolas estadounidenses.

De acuerdo con la OMC, en su Acuerdo sobre la Agricultura, las medidas de ayuda interna a la producción y comercialización de productos agrícolas las clasifica como: de caja ámbar, de caja verde y de caja azul.

Las medidas de caja ámbar son consideradas como distorsionantes del comercio. Incluyen entre otras, los precios de soporte, los pagos directos que afectan a la producción y los subsidios a los insumos y al capital.

Las medidas de caja verde son las que no implican pagos directos a los productores, tienen efecto nulo o mínimo sobre la producción y el comercio, no incrementan los precios del mercado y deben estar financiadas por el presupuesto público.

Las medidas de caja azul son pagos directos que se efectúan en el marco de programas para limitar la producción que se basan en superficies y rendimientos fijos, se aplican al 85 % o menos del nivel de producción base.

Existen también cláusulas denominadas “minimis” que constituyen una excepción a las reducciones de la caja ámbar y establecen que las subvenciones de pequeña escala están exentas de reducción o eliminación.

Como puede observarse por lo menos los programas de pagos directos y los pagos contracíclicos son violatorios del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, debido a que caen dentro de las medidas de caja ámbar al ser distorsionantes del comercio de los productos agrícolas y tener ventajas de producción y comercialización ante otros países, primordialmente los subdesarrollados. Con estos apoyos los productores estadounidenses garantizan elevados ingresos aún cuando los precios de los productos disminuyan debido a una sobreproducción de los mismos. Ello conduce a que existan prácticas de dumping de productos básicos en el mercado mundial por parte de los Estados Unidos.

Esta política agrícola necesariamente perjudica a los productores mexicanos, toda vez que las importaciones de granos básicos resultan ser más baratas que la misma producción nacional, lo cual lleva a las empresas nacionales a preferir el producto estadounidense.

Aún cuando el esquema de apoyos otorgados en México es una copia a los otorgados por los Estados Unidos, el nivel de los mismos es totalmente diferente

en cuanto a montos y superficies apoyadas. En este marco resulta complicado competir contra una agricultura altamente subsidiada.

Es en este contexto donde se explican las movilizaciones de organizaciones campesinas tan diversas en sus perfiles ideológicos y políticos como la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC), por mencionar sólo dos, que coinciden en demandar al gobierno mexicano la renegociación del capítulo agropecuario del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN).

## **2.7. Proyecto Nacional y Fortalecimiento del Mercado Interno**

En el Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria (FMS)<sup>24</sup>, diversas organizaciones sociales sostuvieron que la liberalización del comercio y sus políticas económicas de ajuste estructural han globalizado el hambre y la pobreza en el mundo y están destruyendo la capacidad productiva local y las sociedades rurales. Esta política – se señaló- no toma en cuenta la seguridad alimentaria de los pueblos. Es un sistema económico que amenaza tanto a la naturaleza como al ser humano, con el único fin de generar ganancias para unas cuantas personas y transnacionales. A los campesinos y pequeños productores se les niega el acceso y control de la tierra, el agua, las semillas y los recursos naturales.

Asimismo, señalaron que las políticas neoliberales destruyen la soberanía alimentaria. Ciertamente, estas políticas no han contribuido en absoluto en la erradicación del hambre en el mundo, por el contrario han incrementado la dependencia de los pueblos de las importaciones agrícolas, y han reforzado la industrialización de la agricultura, peligrando así el patrimonio genético, cultural y medioambiental del planeta. Han empujado a millones de campesinos(as) a abandonar sus prácticas agrícolas tradicionales, al éxodo rural o a la emigración.

---

<sup>24</sup> Celebrado en la Habana, Cuba, del 3 al 7 de septiembre de 2001, con la presencia de representantes de 200 organizaciones campesinas, indígenas, asociaciones de pescadores, organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales, académicos e investigadores procedentes de 60 países.

Instituciones internacionales como el FMI (Fondo Monetario Internacional), el Banco Mundial y la OMC (Organización Mundial del Comercio) han aplicado estas políticas dictadas por los intereses de las empresas transnacionales y de las grandes potencias. Acuerdos internacionales (OMC), regionales o bilaterales de "libre" cambio de productos agrícolas permiten a dichas empresas controlar el mercado globalizado de la alimentación.

La organización mundial Vía Campesina<sup>25</sup>, en su lucha por la soberanía alimentaria, ha señalado que el fomento de importaciones alimentarias a bajos precios es provocado por una política de subsidios que conduce a la destrucción de la producción alimentaria de los países dependientes. Al respecto, Peter Rosset (2004), asevera que en todo el mundo, las importaciones agrícolas a precios bajos destruyen las economías agrícolas locales e invaden los mercados internos, afectando a los productores agropecuarios nacionales al no tener posibilidades de competir bajo las mismas condiciones.

En este contexto, el acceso a los mercados internacionales no es una solución para los campesinos. Su problema es, antes que nada, la falta de acceso a sus propios mercados locales por la presencia de precios demasiado bajos para sus productos y el proteccionismo que a través de la importación enfrentan. El acceso a los mercados internacionales es sólo para el 10% de la producción mundial y está controlada por empresas transnacionales y por las grandes empresas agro-industriales.

De esta manera, la agricultura de los pequeños productores provee a la sociedad de alimentos y materias primas pero, además, si se reconoce su naturaleza

---

<sup>25</sup> Vía Campesina fue fundada en 1993 como un movimiento internacional que agrupa organizaciones de campesinos, pequeños productores rurales, mujeres del campo, trabajadores agrícolas y comunidades agrarias indígenas. Su objetivo primordial es construir modelos alternativos de agricultura y enfoca su actuación en la soberanía alimentaria y el comercio agrícola, la reforma agraria, los derechos de los trabajadores migratorios y los jornaleros agrícolas; el género, la biodiversidad y los recursos genéticos, los derechos humanos y los derechos de los campesinos, así como una agricultura sustentable basada en el productor.

multifuncional, juega un papel fundamental en la garantía de la salud pública, la protección del medio ambiente, la lucha contra el hambre y el desempleo y, más importante aún, en la supervivencia de las comunidades rurales, poseedoras de unas culturas y unas formas de vida singulares.

Los mercados por sí solos no garantizan la multifuncionalidad de la agricultura, ya que sólo remuneran la producción de materias primas agroalimentarias y no toman en consideración los beneficios de carácter agroambiental, social y cultural asociados al ejercicio de la actividad agraria, lo que hace necesario impulsar nuevas políticas, tanto a nivel local como a nivel global, que estimulen el reconocimiento de dicha multifuncionalidad.

Por el contrario, los acuerdos sobre el capítulo agrícola de la Ronda Uruguay han impulsado la liberalización del comercio agroalimentario internacional, lo que genera incertidumbre para el propio desarrollo de los espacios rurales e introduce un factor de riesgo importante en los ingresos que los agricultores obtienen de la agricultura.

La aplicación exclusiva de criterios de competitividad a la actividad agraria puede conducir a la deshumanización de los espacios agrarios y al sacrificio de la vida rural en zonas áridas, montañosas y en los espacios más frágiles del planeta. La vida humana en zonas vulnerables intervenidas (transformadas) durante siglos es condición para los equilibrios ambientales y culturales de numerosas sociedades en desarrollo.

En un proyecto nacional alternativo debe reconocerse que el comercio no es un fin en sí mismo sino un instrumento del que la sociedad puede hacer uso para alcanzar determinados objetivos. Y deben ser objetivos de política económica: el mantener vivos los espacios rurales, la generación de riqueza de una forma más equitativa, la cohesión, la reducción del hambre y el desempleo, así como el progreso democrático. Por lo tanto, no procede sacrificar todo ello por el sólo hecho de obtener más comercio agroalimentario.

Es un hecho que los países desarrollados basan una buena parte de sus políticas agrarias en el apoyo público a la cantidad de producto a través de compras públicas de la producción a un precio predeterminado. En estos países se sigue privilegiando el volumen de producción en lugar de su calidad, lo que genera desequilibrios en la distribución de la renta entre los agricultores de dichos países y, a la vez, afecta negativamente a los agricultores de los países en desarrollo. El desarrollo sostenible precisa de la diversificación de la producción mediante la mejora de la calidad y la elaboración de productos de alto valor agregado.

Los subsidios a los productos agrarios en los países desarrollados disminuyen los precios agrícolas en los mercados mundiales, lo que reduce las ganancias que el intercambio exterior reporta a los países en desarrollo y merma los ingresos de los agricultores en estos países. Además, se hace más difícil el acceso de los países en desarrollo a la tecnología agrícola disponible, así como el mantenimiento de su capacidad competitiva y para proteger su medio ambiente.

Los países subdesarrollados actualmente se ven impulsados a convertirse en importadores netos de alimentos creándose una dependencia progresiva del abastecimiento externo y reduciéndose la seguridad alimentaria de sus sociedades. En contrapartida, las agriculturas de los países en desarrollo son estimuladas a realizar procesos de reconversión productiva destinados a proveer, por la vía de las exportaciones, la demanda de bienes agroalimentarios de las sociedades desarrolladas. Tales procesos de reconversión, sólo han alcanzado impactos favorables para las áreas más fértiles de las agriculturas en desarrollo y sólo para algunas de las explotaciones de gran escala. La gran masa de agricultores que cultivan granos y alimentos básicos se ve empobrecida, al tener que competir con alimentos baratos, sin poder reconvertirse en exportadores de productos de mayor valor agregado y con mercados limitados.

Mientras los acuerdos para la liberalización del comercio representan una oportunidad para que todos los países se beneficien de un mayor acceso a los mercados mundiales, los dispositivos de protección social, el marco de las

relaciones laborales y la protección del medio ambiente pueden verse amenazados por el libre cambio. De la misma forma, puede darse la práctica, por parte de algunos países desarrollados, de utilizar indebidamente dichos argumentos para cuestionar las legítimas ventajas competitivas de los países menos prósperos.

Aunque la organización política internacional es eminentemente estatal, los grandes problemas y desafíos, entre los que se encuentra el desarrollo del espacio rural, requieren tanto del desarrollo de las instituciones internacionales como de la definición de planes y políticas de actuación a nivel internacional que garanticen el medio de vida de las personas. Simultáneamente, es necesario que estos valores básicos acordados globalmente sean desarrollados y diferenciados por las autoridades locales de acuerdo con la situación concreta de cada región.

Lo anterior no significa que la distinción entre políticas locales, nacionales e internacionales esté desapareciendo. Más bien muestra la necesidad creciente de que entre estos niveles haya una mayor interacción, así como un mayor flujo de ideas desde los niveles más próximos al ciudadano hacia los niveles superiores. Esto permitiría una mayor participación de la sociedad civil y de sus grupos.

En México con la liberalización del comercio de granos básicos, los productores y la planta industrial agrícola se ha visto afectada considerablemente y sus posibilidades de desarrollo se ven truncadas al no contar con las mismas condiciones de competencia, debido a que los países desarrollados mantienen políticas proteccionistas que se traducen en altos subsidios. Mientras que la política agropecuaria mexicana, perneada por una política neoliberal, reduce los apoyos del Estado a través de eliminar paulatinamente los subsidios, nuestros socios comerciales mantienen la protección hacia sus productores y hacia su industria.

Con base en lo hasta aquí expuesto, debe subrayarse que la agricultura puede jugar un papel importante en un proyecto nacional. Aún considerando las diferentes condiciones económicas, políticas, sociales, ecológicas y territoriales,

que existen en México con respecto a Francia y los demás países europeos, la multifuncionalidad de la agricultura como un enfoque rector, debe ser parte importante de una estrategia en el desarrollo rural y regional de nuestro país.

Sin duda alguna, es necesario repensar una política agropecuaria que implique un desarrollo endógeno. Para ello, es necesario tener un sector rural integrado con unidades de producción que conlleven sistemas seguros de comercialización y con una política pública que le de seguridad a los productores y a la planta productiva.

En ello cobra vital importancia la redefinición de la inversión pública. El desarrollo rural no implica solamente inyectar recursos para combatir la pobreza extrema, significa, sin duda, elevar las condiciones de vida de la población mediante la inversión y fomento de proyectos productivos que generen empleo y que impidan la emigración del campo a las ciudades. Transferirles a los productores las funciones de financiamiento, de comercialización, de aseguramiento no es una idea descabellada. Seguir apoyando a los productores con programas que resultan ser un paliativo a los productores, como los son PROCAMPO y Alianza para el Campo, nos conduce únicamente a mantener los montos de inversión, pero no al desarrollo rural. La Multifuncionalidad ya ha dado resultados, la experiencia francesa así lo comprueba. No se trata de copiar modelos, pero si pueden ser recuperados y adaptados a la realidad nacional.

De acuerdo al análisis realizado en este capítulo se concluye que:

1. México perdió la autosuficiencia alimentaria debido a una fuerte descapitalización del campo, lo cual se fue agudizando con la presencia de crisis recurrentes, por el paulatino retiro de subsidios con los cuáles se proporcionaba un fuerte apoyo a los productores de alimentos y la eliminación del sistema de precios de garantía para los productos básicos.

2. La soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, garantizando el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción y comercialización agropecuaria, y de gestión de los espacios rurales.
3. La soberanía alimentaria se puede lograr si existe una promoción y recuperación de las prácticas y tecnologías tradicionales, que garanticen la conservación de la biodiversidad y la protección de la producción local y nacional. Un componente básico es garantizar: el acceso al agua, la tierra, los recursos genéticos y los mercados justos y equitativos con el apoyo gubernamental y de la sociedad.
4. La soberanía alimentaria ha sido sujeta a serias presiones, incluyendo los distintos programas de ajuste estructural recomendados por los organismos financieros internacionales y que han obligado a los productores agropecuarios a utilizar las mejores tierras para la producción de productos de exportación y la construcción de grandes represas, a destruir los bosques por la extracción intensiva de madera, a contaminar los ríos y mares por la explotación de los recursos no renovables.
5. El reconocimiento de la multifuncionalidad de la agricultura en México es viable y su aplicación debe ser en función de las condiciones propias del país. Uno de los problemas fundamentales que se ha tenido en el medio rural es que los productores no han tenido una opción clara para aprovechar las superficies que tiene en propiedad y se han conducido a una producción agrícola basada en una política agropecuaria dirigida al acceso de los mercados y a la liberación del mismo. Dicha política ha conducido a una sobreexplotación de los recursos que ha provocado un alto nivel de degradación de suelos y deforestación de considerables superficies. Con ello, se han limitado otras funciones que se derivan de la agricultura y que no precisamente son productivas, mercantiles e industriales, pero que se encuentran estrechamente ligadas a la actividad agropecuaria, como el

ordenamiento territorial, el cuidado del paisaje, la protección de los recursos naturales.

6. La política agropecuaria de los Estados Unidos de Norteamérica se orienta a otorgar elevados subsidios a sus productores agropecuarios lo que permite que tengan ventajas competitivas sobre los productores de otros países, como es el caso de México impactando negativamente en la producción nacional al ser más barata la importación de granos provenientes de nuestro principal socio comercial.

### **CAPÍTULO III. LA POLÍTICA AGROPECUARIA EN EL DESARROLLO RURAL**

En el debate que se ha presentado existe la idea de la separación entre lo rural y lo agropecuario. Ciertamente, lo agropecuario es parte del medio rural, en el cual además se presentan otro tipo de actividades como son el comercio, la industria, los servicios, el turismo y otras. Sin embargo, sería un error separar las políticas de desarrollo rural con la política agropecuaria, ya que cualquier efecto en una impacta en la otra. Sin duda alguna, son elementos esenciales que permiten ubicar la problemática en la cual política de gasto público también está inmersa.

Estas políticas corresponden a un entorno macroeconómico cambiante y de hecho son reflejo de los requerimientos que impone la búsqueda del crecimiento económico y la estabilidad política.

#### **3.1. El Modelo Económico**

México cuenta con una importante experiencia en la búsqueda de una estrategia de modernización que coloque al país en la órbita de los países industrializados. Desde esta perspectiva la revolución mexicana puede ser vista como una ruptura con el patrón primario exportador que sustentó el régimen porfirista y como una premisa histórica para el esfuerzo de industrialización mediante la sustitución de importaciones puesto en marcha en la década de los cuarenta, pero asentado en los cambios estructurales logrados en la década precedente.

Puede afirmarse que desde 1935 hasta 1970, el llamado modelo de sustitución de importaciones de alguna manera había funcionado de manera eficiente. Esto lo demuestran las cifras que se registraron en cuanto a crecimiento económico, el cual en promedio alcanzó tasas mayores al 6.0 % y niveles de inflación menores al 2 %. Estos resultados trajeron consigo un mejoramiento de los niveles de vida de la población y se sustentaron en la intervención del Estado como rector y promotor activo del desarrollo económico (Calva, 2006).

De 1970 a 1982, se presentan problemas en la esfera productiva, inflación, retraimiento de la inversión y menor crecimiento, en un ámbito económico internacional poco favorable.

Para Blanca Rubio (en Moguel, 1990), durante este período en la economía mexicana se provocaron grandes transformaciones como el ingreso de la industria a crisis recurrentes y en el plano social, emergieron fuertes conflictos sociales. En el caso de la agricultura, la autora señala que asumió el rasgo esencial de ser deficitaria en la producción de granos básicos, caña de azúcar, forrajes y oleaginosas .

De acuerdo a cifras manejadas por Rubio (en Moguel, 1990), los problemas productivos en la agricultura se manifestaron en un lento crecimiento del Producto Interno Bruto y lo ilustra al señalar que mientras el PIB que había alcanzado un promedio de crecimiento del 3.7 % anual en la década de los sesentas, durante el período 1970-1982 aumentó sólo el 3.1 %, por debajo del crecimiento de la población que fue del 3.4 % anual. La participación relativa de la rama agropecuaria en el PIB nacional disminuyó fuertemente durante estos años, ya que mientras en 1960 representaba el 15.7 %, en 1970 había declinado a 11.5 % y para 1982 a 7.4 %.

De esta manera los años setenta son determinantes en lo que respecta a la expansión del Estado. Además de intervenir en la producción de un amplio número de bienes y servicios, el Estado emprendió la tarea de rescatar compañías al borde de la quiebra con el fin de evitar que se provocara desempleo y desajustes en la planta productiva.

La gran expansión del sector público se refleja en la creación de 883 entidades paraestatales para llegar a una cifra exorbitante de 1,155 entidades, en 63 ramas

de actividad económica. Gran número de estas entidades<sup>26</sup> se ubicaron en el sector agropecuario.

La crisis global de la economía asumió en México durante la década de los ochenta, la forma de una crisis severa de endeudamiento externo (más de 100 mil millones de dólares). Las principales consecuencias fueron una intensa fuga de capitales (un total de 28 mil millones de dólares durante 1980- 1982); recesión productiva (caída estrepitosa del PIB en 1982 a 0.5% y en 1983 a - 4.7%); desempleo (en 1982 alcanzó una tasa del 8% y tuvo una tendencia creciente de deterioro); un proceso inflacionario acelerado que en unos cuantos meses pasó del 40% al 100%, y un mercado deterioro salarial (el índice real del salario medio industrial cayó, entre 1982 y 1984- cerca de un 30%, mientras que los salarios mínimos reales lo hicieron en más del 30%, tan sólo en los primeros siete meses de 1984). Como gran responsable se ubicó al Estado, que a través de su excesivo déficit fiscal que representaba el 16.5% del PIB en 1982 y su errática política subsidiadora y proteccionista provocó el severo deterioro económico nacional y por ende, del sector rural (Dillares, 2000).

En este contexto de crisis, a partir de 1983 se define una estrategia de ajuste y cambio estructural de la economía acompañada con otra de modernización económica y apertura comercial.

Con el surgimiento del neoliberalismo, la política económica se modificó sustancialmente, lo que con llevó a una sustancial reducción de la participación del Estado en la economía al instrumentar un proceso de redimensionamiento que provocó que el papel del Estado se redujera ostensiblemente disminuyendo e incluso cancelando programas sectoriales y de infraestructura económica. Aunado a esto, se buscó aminorar los desequilibrios en el sector externo, las finanzas públicas y la inflación, bajo un esquema de restricciones monetarias, lo cual implicó la cancelación de programas y partidas presupuestales para atender

---

<sup>26</sup> En 1982, existían 135 entidades paraestatales.

programas de salud, vivienda, educación, infraestructura y del campo, principalmente.

El modelo económico, de acuerdo a José Luis Calva (2006), no sólo limitó al redimensionamiento, sino también implicó la apertura comercial unilateral y abrupta y la liberalización de los mercados financieros y de inversión financiera. Esto como parte de los programas de ajuste estructural y de estabilización recomendados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y por el Banco Mundial (BM).

Los resultados logrados bajo el modelo neoliberal, de acuerdo a Calva (2006), en el periodo 1983-2005 son desastrosos, el producto interno bruto sólo creció a una tasa media anual de 2.4 %. Asimismo, ha tenido grandes efectos en el incremento de la pobreza ya que de 48.5 % que se registraba en 1981, los pobres crecieron a 69.8 % en 1994, al 81.1 % en el año 2000 y a 81.6 % en el 2004 (Calva, 2006).

En cuanto a los recursos obtenidos por el Estado, los ajustes estructurales afectaron considerablemente a la planta productiva, primordialmente a sectores como el agropecuario, al aplicarse una reducción sustancial en el gasto público y que llevaron a agudizar la crisis en el sector. Las crisis acentuaron, como lo expresa José Ayala (2003), la segmentación de la economía rural con dos resultados fundamentales: el fortalecimiento del sector comercial que recibía subsidios y la subordinación de la agricultura tradicional y la drástica disminución de sus ingresos.

### **3.2. Desarrollo Rural**

Las políticas del desarrollo rural, instrumentadas por los diversos gobiernos en el período 1982-2004, no han tenido los resultados que se han planteado en los Planes Nacionales de Desarrollo. Los objetivos fundamentales que se han incorporado en dichos planes se centran en elevar la productividad del campo e incrementar los ingresos de los productores. Sin embargo, se han instrumentado

políticas de gobierno que no han alcanzado esos objetivos, por el contrario pareciera que son grandes limitantes para el desarrollo rural. La descoordinación institucional provocó que los diferentes programas de desarrollo rural no se manejen en forma integral y pareciera que obedecen más a objetivos particulares de cada Secretaría o entidad administrativa que a objetivos generales del sector rural que les permita superar la situación crítica en que viven millones de personas y en donde se registra un alto nivel de desempleo, falta de oportunidades de ingreso, una elevada emigración y un constante abandono de las actividades productivas rurales. Las políticas de gobierno han equiparado durante décadas a la actividad agrícola con el medio rural, cuando éste es mucho más que la agricultura.

En las políticas de gobierno no se ha visualizado, sino hasta fechas recientes, que la agricultura no sólo tiene como función la de producir alimentos, sino que también necesita de otras funciones que les permitan no sólo llegar a los productores al mercado sino también abrir oportunidades al carácter multifuncional que tiene la actividad primaria y que es una vía para la obtención de ingresos, como son: el cuidado de los recursos naturales, la conservación del paisaje, la promoción y fomento de actividades turísticas en el medio rural.

### **3.2.1. Estrategias y Objetivos Institucionales**

A fines de los años setenta, alentado por un súbito crecimiento de los ingresos por exportación de energéticos, México intentó una nueva y ambiciosa etapa de desarrollo rural en sus planicies costeras húmedas y subhúmedas. Más de diez millones de hectáreas de alto y medio potencial agropecuario constituían un horizonte promisorio para la inversión en infraestructura, servicios públicos, desarrollo tecnológico y capacitación. El Gobierno planteó el Programa de Desarrollo Rural Integrado del Trópico Húmedo (PRODERITH) y sumó a su intento una genuina aspiración a la participación de los campesinos en el proceso de desarrollo. Buscó entonces establecer o renovar un diálogo con los productores rurales, sus familias, sus comunidades y sus organizaciones.

El PRODERITH, se basó en tres estrategias generales. En primer lugar, tendría que ser un proceso de aprendizaje por lo que debería tratar de crear experiencias de campo que fueran lo suficientemente pequeñas como para ser experimentales, pero también lo suficientemente grandes como para ser replicadas a mayor escala. En segundo lugar, debería tener como objetivo lograr la participación de todos los involucrados, ya fueran campesinos, personal de PRODERITH, o personal de otras instituciones. En tercer lugar, sería la de un proyecto de desarrollo rural integrado que requeriría promover una coordinación de primera clase entre todas las instituciones involucradas, con el fin de generar sinergismo, en contraposición a las fricciones que se dan comúnmente entre las instituciones.

Los objetivos generales de PRODERITH<sup>27</sup> fueron: incrementar la producción y la productividad agrícola en los trópicos; mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los campesinos y sus familias y conservar los recursos naturales.

Los componentes de PRODERITH que conducirían a alcanzar los objetivos propuestos eran los siguientes: construcción de vías de acceso; construcción de infraestructura (especialmente para drenaje y conservación de suelos); investigación sobre agricultura y ganadería en los trópicos; asistencia técnica; crédito; organización social y participación de los campesinos (en principio para producción y más tarde para que asumieran la responsabilidad de la nueva infraestructura); y, finalmente, un sistema de comunicación rural como parte integral del programa. Este último componente facilitaría el diagnóstico y la planeación participativa, la capacitación, y la información y coordinación institucional.

---

<sup>27</sup> Sus objetivos inmediatos fueron realizar acciones intensivas, como operación piloto, con una población de 3.500 familias campesinas, en tres diferentes áreas de proyecto, que abarcaban un área total de 54 000 hectáreas de tierra en el trópico húmedo. La meta fue cuadruplicar los ingresos de esas familias tomando como base el nivel real de ingresos de 1977. Al mismo tiempo, el programa debería prestar asistencia técnica a los agricultores que habitaban en 500 000 hectáreas de las zonas de expansión, ubicadas alrededor de las áreas de trabajo intensivo del proyecto, para incrementar sus ingresos en un 50 por ciento sobre los niveles de 1977. El programa también debería formular y probar una metodología de desarrollo rural y capacitar a 500 profesionales para su aplicación.

Aunado a lo anterior, en el período 1978-1981, el gobierno pudo disponer de recursos excedentes para promover la producción agropecuaria y forestal, producto de los ingresos obtenidos por las exportaciones de petróleo. Con el propósito de aprovechar esos recursos y recuperar la autosuficiencia alimentaria perdida a principios de los años 70, se instrumentó el denominado Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

El SAM sustentaba como principios apoyar la producción y distribución masiva de alimentos básicos, sobre todo cereales y oleaginosas; reactivar la agricultura; crear empleos rurales y ensanchar el mercado interno.

De acuerdo a lo planteado en el SAM, los campesinos ubicados en tierras de temporal deberían ser los artífices del desarrollo rural, con el argumento de que eran los que tenían mayor potencial de respuesta productiva. Además, como lo señala, Fernando Paz (2003), se consideraba que este tipo de campesinos se constituían en la opción nacional para ofrecer empleos e ingresos a millones de mexicanos y porque su reactivación productiva era la mejor solución a sus problemas de subalimentación.

Con el SAM, se puso en marcha una política agropecuaria sustentada en la transferencia de grandes cantidades de recursos monetarios, a través de inversiones, del gasto público, de subsidios en insumos y servicios básicos. Sin embargo, a mediados de 1981, al presentarse la caída de los precios internacionales de petróleo, se provocó una reducción sustancial en los ingresos del sector público impactando sustancialmente en los volúmenes de inversión y en el gasto del gobierno federal, lo que conllevó a abandonar la política agropecuaria instrumentada a partir de la creación del SAM.

En el período 1983-1988, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), se establecieron como objetivos: mejorar los niveles de vida y la participación social en el medio rural y a asegurar la producción de los alimentos básicos.

La estrategia seguida para lograr estos objetivos se apoyó en el concepto de desarrollo rural integral<sup>28</sup>, con cuatro orientaciones generales: a) otorgar seguridad jurídica a las diversas formas de tenencia de la tierra, incidiendo tanto en la continuación del reparto agrario, como en la regulación de la tenencia e impulsar la organización de los productores; b) mejorar los términos de intercambio del sector agropecuario con el resto de la economía y elevar el nivel de vida de la población rural; c) aprovechar plenamente el potencial productivo de los suelos, elevar la productividad de la tierra, reorganizar los apoyos a la producción y garantizar la soberanía alimentaria y d) articular eficientemente las actividades agrícolas, pecuarias y forestales entre sí y con el sector industrial y comercial.

Continuando con la política de desarrollo rural, en el período 1989-1994, el gobierno mexicano planteó en el PND, como estrategia fundamental la modernización del campo, proponiendo el fortalecimiento de las organizaciones de productores, la certeza jurídica en la tenencia de la tierra y un mayor y mejor aprovechamiento productivo de la tierra (PND, 1989-1994).

La modernización del campo tenía como propósito, de acuerdo al PND, atender las necesidades de los campesinos y aumentar la producción y productividad del sector agrícola.

En términos declarativos, en el período 1989-1994, la política agrícola del gobierno, en el mediano plazo se orientaba hacia el bienestar de los productores de bajos ingresos y promover una oferta abundante de alimentos y materias primas para el resto de los sectores. En el largo plazo, la tendencia era garantizar

---

<sup>28</sup> En 1985, por decreto presidencial se dio a conocer la instrumentación del Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI), el cual recogía los principales planteamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, los que consistían en : mejoramiento del bienestar social de la población rural; el incremento de los niveles de producción, empleo e ingreso con base en la transformación de las estructuras económicas y sociales prevalecientes y sus relaciones de intercambio, así como su participación organizada y la plena utilización de los recursos materiales y financieros con criterios sociales de eficiencia productiva, permanencia y equidad, fortaleciendo su integración con el resto de la nación (Paz , 2003).

mayores ingresos a una población que proporcionalmente crecería menos y proveer alimentos y materias primas en las condiciones competitivas que exigía una economía abierta (Paz, 2003).

Para lograr lo anterior, en el Plan se establecía la necesidad de ordenar la emigración de la fuerza de trabajo rural y fortalecer la soberanía alimentaria.

En el período 1994-2000, el gobierno optó por separar el aprovechamiento de los recursos forestales del sector agropecuario, al considerarlos recursos naturales y no como el ámbito en donde se realizan actividades productivas. Lo mismo aconteció con el manejo del agua. Ello conllevó a una descoordinación del manejo de los recursos, debido a que las Secretarías manejaron los programas a su conveniencia sin prever que tanto los denominados recursos naturales como el agua tienen una estrecha vinculación con el Desarrollo Rural.

En el PND 1994-2000, se reconoce que el campo mexicano presentaba un serio rezago y su baja productividad era resultado de problemas de rentabilidad y capitalización originando bajos ingresos en los productores. El diagnóstico realizado en el Plan, se resume en lo siguiente:

- ❖ Sólo se aprovecha el 9 % de la superficie nacional en la producción agrícola (18 millones de hectáreas) y de ellas solamente 12 millones de hectáreas cuentan con riego o buen temporal.
- ❖ El 90 % de la superficie presenta problemas de erosión y la deforestación afecta 240 mil hectáreas anualmente.
- ❖ No se cuenta con suficiente vías y medios de transporte para el manejo de la producción regional.
- ❖ Se carece de una estructura de mercados que tienda a igualar los costos de comercialización entre las diferentes regiones.
- ❖ Los costos de transporte y almacenamiento en México son superiores a los que se registran en los países que son sus principales socios comerciales.
- ❖ La investigación y capacitación no responden a las demandas del mercado ni a las necesidades regionales.

- ❖ El sistema financiero no llega a las zonas rurales.
- ❖ La reforma agraria de 1992, la apertura comercial y el PROCAMPO, no han ofrecido los beneficios esperados.

En dicho Plan se establecía que "...las actividades agropecuarias son las que reciben mayor intervención estatal y que dicha intervención comprende: elevados niveles de subsidio, barreras comerciales y apoyos para remediar condiciones de baja productividad".

En base a ese diagnóstico, se planteó como objetivo fundamental: elevar el ingreso neto de los productores.

La estrategia propuesta para lograr ese objetivo fue buscar la expansión de las cadenas productivas de los bienes primarios con baja productividad a través de apoyos directos (PROCAMPO). Sin embargo, el PROCAMPO no funciona como tal sino que se ha convertido en un mecanismo de subsistencia para los productores, los cuales operan en condiciones productivas muy complicadas, debido al apoyo que reciben y al número de hectáreas que pueden ser beneficiadas.

Aunado a los apoyos directos otorgados al productor y con base en lo planteado por el PND, el gobierno federal diseñó el Programa Nacional Agropecuario y de Desarrollo Rural (PRONADER), en el cual se plantearon como objetivos fundamentales:

- ❖ Lograr un crecimiento de la producción agropecuaria superior al aumento de la población.
- ❖ Abatir el déficit comercial del sector
- ❖ Coadyuvar en los esfuerzos para combatir la pobreza rural.

La aplicación de este programa estuvo sujeta a la limitación de recursos financieros de la federación, los cuales estaban sumamente restringidos por los efectos de la crisis económica registrada a finales de 1994. El esquema diseñado

para su instrumentación fue basarse en una Alianza para el Campo en la que habría participación financiera no sólo del gobierno federal, sino también de los gobiernos estatales y de los particulares. La Alianza para el Campo se conformó desde sus inicios en tres vertientes: el fomento agrícola, el fomento pecuario y el desarrollo rural.

Por la escasez de recursos financieros, como lo establece Paz (2003), se abandonó la infraestructura productiva, lo cual conllevó no sólo a no ampliar las áreas de riego sino también a un serio deterioro del sistema de riego prevaleciente, a la pérdida de superficies de cultivo, al desgaste exagerado de los caminos rurales y al cierre de bodegas y almacenes, cancelando la posibilidad de que los productores tuvieran un mejor canal de comercialización.

El financiamiento al campo también resintió las graves consecuencias de la crisis y la limitación de recursos llevó a que quebrara un número considerable de uniones de crédito y que miles de productores cayeran en cartera vencida, lo cual dio inicio al movimiento barzonista.

En lo comercial, la creación de una bolsa agropecuaria no fructificó como se había planeado, pero la apertura comercial iniciada desde 1986 lograba uno de sus grandes objetivos no escritos. Paz Sánchez en su colaboración en el libro Desarrollo Rural, problemática actual y perspectiva (Reyes, 2004: 63) señala en concreto que "...uno de los resultados de la apertura fue haber permitido la entrada a grandes empresas transnacionales que rápidamente alcanzaron mayor participación en el mercado nacional y externo en cereales, cárnicos, frutales, leche y derivados".

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, la parte rural se encuentra totalmente debilitada. En dicho plan se expresa textualmente que "Se necesita de una estrategia integrada que incluya una disposición adecuada de crédito por medio de un sector financiero sólido". Asimismo, se señala la necesidad de integrar cadenas de valor para aprovechar integralmente las oportunidades de negocios, es decir una política no dirigida a la totalidad de los productores

ubicados en el medio rural, sino sólo para aquellos que tuvieran la capacidad productiva para comercializar sus productos.

Las propuestas del plan tienen claramente una dedicatoria para los grandes productores, plantean la inversión tecnológica adecuada, la integración de los productores primarios a cadenas productivas, la inversión en programas de producción integrales y de empleo temporal, que eviten la descapitalización de los activos productivos, así como impulsar procesos de reconversión de los productores primarios y nuevas actividades que complementen los ingresos de los productores del campo. Las propuestas van en el sentido de incorporar sólo productores que garanticen un nivel de producción que permite su comercialización (PND, 2001-2006). Para los productores ubicados en los niveles de subsistencia se cuenta con el PROCAMPO, que por su decreto de creación tiene vigencia hasta el 2008.

En el Programa Sectorial 2001-2006, se incorpora la superación de los rezagos estructurales, especialmente la pobreza, y desarrollar todas las oportunidades y potencialidades del medio rural. Como se verá en el capítulo referente al gasto público en el desarrollo rural, los mayores recursos se han dirigido a los programas consistentes al combate de la pobreza, lo cuales, a mi parecer, son únicamente atenuantes de las condiciones precarias en las que viven millones de habitantes del medio rural.

Es conveniente subrayar que en el sexenio de Zedillo los programas productivos se englobaron en Alianza para el Campo, con Fox se modifica el nombre denominándolos Alianza Contigo; con Zedillo, los Programas para el combate a la Pobreza se integraron en PROGRESA, con Fox en el Programa Oportunidades. De hecho no se registraron cambios sustanciales, mostrando continuidad en la política agropecuaria. Sin embargo, ambos sexenios se caracterizan porque se concretó la anulación de la infraestructura productiva, que es la que realmente podría generar oportunidades de empleo.

### **3.2.2. Líneas de Acción**

En el PND (1983-1988), se establecieron diversos instrumentos y medidas para fomentar la agricultura. En dicho plan se señalaba la necesidad de contar con "...precios de garantía remuneradores, subsidios selectivos e insumos estratégicos, créditos refaccionarios y avío agrícola suficiente y seguro agrícola oportuno". Asimismo, se consideraba: orientar la inversión pública y apoyos financieros para obras de pequeña irrigación, de conservación del suelo y el agua y para la ampliación de la frontera agrícola; procurar la regulación y asignación racional del agua, la recuperación de proyectos de inversión que no operaban y el otorgamiento de seguridad documentada a la tenencia de la tierra.

En cuanto a la actividad pecuaria, el PND, proponía el aumento de la producción de alimentos de origen pecuario y la transformación de la ganadería extensiva en intensiva, siendo impulsados a través de la construcción de obras de fomento, del mejoramiento de la capacidad forrajera de los pastizales, del crédito y del seguro suficiente y oportuno.

También se planteaba aumentar la productividad y la modernización de la producción pecuaria mediante campañas zoonosanitarias y el combate epidemiológico, la investigación y divulgación de mejores técnicas, así como aumentos en la producción regional de alimentos concentrados y el aprovechamiento de esquilmos avícolas; finalmente, impulsar la producción de insumos biológicos y medicinas veterinarias para reducir importaciones y la dependencia del abasto extranjero.

En lo que respecta a los productos forestales, el PND destacaba la necesidad de satisfacer la demanda de productos forestales con la participación directa de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios en la explotación racional de los recursos silvícolas, lo cual contribuiría a incrementar sus ingresos y conservar el equilibrio ecológico.

Las acciones planteadas en el PND en el período 1988-1994, se centraron en incrementar la producción de cereales básicos, oleaginosas, cárnicos, leche y huevo; impulsar los productos de exportación y todos aquellos que tienen ventajas comparativas que permitan fortalecer la balanza comercial agropecuaria; revisar las políticas de seguros y de crédito<sup>29</sup>; garantizar la seguridad, permanencia e incentivos en la tenencia de la tierra.<sup>30</sup>; impulsar el cultivo de forrajes, para favorecer la explotación ganadera; impulsar a las unidades de explotación revirtiendo la tendencia a la reducción del producto sectorial y evitar la descapitalización que se había presentado en el período 1986-1988.

En el subsector forestal, las acciones planteadas en el Plan se resumían en procurar el abasto de productos forestales sin deteriorar los recursos; promover el bienestar de la población que habita en zonas boscosas y selváticas; aumentar la extensión de la carpeta forestal y auspiciar la modernización de las industrias forestales.

Una de las cuestiones fundamentales planteadas, en el período mencionado, era incrementar la inversión pública destinada a la agricultura y a la ganadería (Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994).

Como lo plantea Paz (2003), en el período 1994-2000, el gobierno propuso instrumentar una estructura competitiva de precios regionales con el propósito de fomentar la reconversión productiva, la reasignación eficiente de actividades pecuarias y agroindustriales y el abasto de maíz y frijol para consumo humano.

Otras acciones propuestas en el plan, fueron: construir caminos rurales y almacenes en donde los productores no requieren subsidios; concluir obras de pequeño riego, para incrementar la superficie irrigada; reforzar los programas de uso eficiente de agua y energía y los de infraestructura parcelaria; privatizar los

---

<sup>29</sup> En el Plan ya se vislumbraba la tendencia de eliminar los subsidios y precisamente planteaba la revisión de esas políticas, para que "...dejaran de ser vías de subsidios indiscriminados y se convirtieran en instrumentos efectivos de fomento a la producción y el bienestar de los campesinos".

<sup>30</sup> Con este planteamiento se buscaba evitar el minifundio y fomentar la explotación agrícola con criterios técnicos y de organización productiva.

servicios de investigación, extensión y capacitación; llevar al campo servicios financieros a través de uniones de crédito y fondos de garantía y ahorro; establecer redes comerciales sanas y eficientes, desde el mercado regional hasta el internacional; impulsar la creación de una bolsa agropecuaria; promover la reconversión productiva, así como las alianzas estratégicas y las coinversiones; impulsar la participación responsable de los productores en la planeación e instrumentación de la política agropecuaria y dar seguridad jurídica a la forma de propiedad de la tierra a través de la certificación de derechos, la regularización de la propiedad privada y el estímulo a la asociación productiva.

Como se analizará más adelante las acciones realizadas en el contexto del Programa Nacional de Desarrollo Rural (PRONADER), se centraron en los programas de Alianza para el Campo, PROCAMPO y Apoyos a la Comercialización, los cuales constituyen los tres programas productivos principales del desarrollo rural.

### **3.2.3. Resultados en el período 1983-2000**

De la exposición precedente se desprende que la política de desarrollo rural, en los diferentes sexenios siempre tuvo objetivos comunes y una continuidad sobresaliente: mejorar el nivel de bienestar de los productores rurales y elevar la productividad del campo. Sin embargo, los resultados obtenidos no fueron los esperados. Paz (2003), recupera los resultados obtenidos durante los períodos 1983-1988, 1989-1994 y 1994-2000, los cuales son:

- ❖ La inversión Pública destinada al campo se redujo de 14 553 a 2 900 millones de pesos (a precios de 1994), entre 1982 y 1988, significando un 80 % menos.
- ❖ El gasto público disminuyó, a precios de 1994, de 37.4 mil millones a 28.9 mil millones de pesos, representando un decremento del 22.7 %.
- ❖ El saldo del crédito otorgado al sector agropecuario por las bancas comercial y de desarrollo se redujo de 24. 8a 19.1 mil millones de pesos en

el mismo período. La banca comercial redujo los créditos en un 18.4 % y la banca de desarrollo lo hizo en 27.2 %.

En el período 1989-1994, la producción creció por debajo del aumento de la población y la productividad. Como lo señala Paz (2003), este crecimiento no fue suficiente para satisfacer los requerimientos de la demanda interna y la baja productividad provocó que los ingresos en el medio rural fueran bajos generando mayor pobreza y marginación en las comunidades rurales.

La reforma agraria de 1992, favoreció fundamentalmente a asociaciones en las que participaron los empresarios más poderosos del sector, aliados con industriales y grandes intermediarios comerciales, pero los campesinos y ejidatarios no consiguieron la ansiada autonomía de gestión.

En este contexto, el gran aprovechamiento del potencial productivo de la tierra se registra en las grandes unidades de explotación (de más de cinco mil hectáreas), en las que se incorporaron nuevas tecnologías e insumos de elevada calidad que conllevaron a obtener elevados rendimientos por hectárea cultivada. No obstante, al aplicarse métodos irracionales de aprovechamiento (PROCAMPO)<sup>31</sup> se originó la pérdida por erosión de tierras que habían sido fértiles, entre otros impactos ambientales que se presentaron producto de la depredación de bosques y selvas como es el caso de Chiapas.

La política de desarrollo rural, tampoco fortaleció la balanza comercial<sup>32</sup> ni a la soberanía alimentaria y no se otorgó un lugar preponderante a la inversión pública

### **3.2.4. Situación Actual**

Para realizar el análisis de la situación actual del desarrollo rural es importante considerar algunas cifras que nos muestran la evolución de la población rural, la

---

<sup>31</sup> En sus inicios el PROCAMPO sólo apoyaba hectáreas cultivadas de maíz y de frijol.

<sup>32</sup> El saldo negativo de la balanza comercial agropecuaria entre 1990 y 1994 acumuló 10 099 millones de dólares (Paz Sánchez, 2003).

parte de ella que se encuentra dedicada a las actividades primarias, así como su fuente de ingresos y el destino de sus gastos, entre otras más.

Según las cifras de los X, XI y XII Censos de Población y Vivienda levantados por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), la población rural<sup>33</sup> muestra un crecimiento, de 1980 al 2000, de 22.2 millones a 24.7 millones de personas lo cual representa un crecimiento del 10.8 % en 20 años (Anexo 1).

Para cuestiones de análisis el INEGI no relaciona, estrictamente, al medio rural con la producción agropecuaria y forestal, aunque las localidades rurales surgen en torno a las actividades primarias y se diversifican de acuerdo al desarrollo de las economías locales y regionales. En la Encuesta Nacional de Empleo 2000, realizada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de 1991 al 2000, la población dedicada a las actividades agropecuarias disminuyó de 9.8 a 8.7 millones de personas lo que significó una reducción del 11.2 %. Según se observa en el anexo 2, de esta población considerada como sujetos agropecuarios, en el 2000, 3.4 millones eran propietarios (39%) y 5.2 millones eran trabajadores (61%).

En cuanto al ingreso monetario de los hogares rurales para el año 2000, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares Rurales (INEGI, 2000), la fuente de ingreso monetario más importante para la población rural son las remuneraciones al trabajo lo que representa el 48 %. En el décil más pobre, las transferencias<sup>34</sup> son la principal fuente de ingresos de los hogares rurales (Anexo 3).

Así también se observa, en el mismo anexo, que el ingreso proveniente de negocios no agrícolas es significativo. Estos ingresos se concentran en los deciles más elevados, es decir en donde existe capacidad económica. En la misma

---

<sup>33</sup> De acuerdo con el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), se considera como población rural a la que se encuentra asentada en localidades menores de 2,500 habitantes.

<sup>34</sup> Las transferencias incluyen entre otros conceptos los programas públicos operados por SEDESOL y SAGARPA, así como los recursos de asistencia social de instituciones públicas y privadas entre otras.

encuesta, se expresa que el autoconsumo representa entre el 5.0 y el 6.0 % del ingreso total para los primeros cinco déciles (anexo 7).

La distribución del ingreso es bastante desigual. De acuerdo a la encuesta mencionada, en el año 2000, el 10 % de la población rural con menores ingresos participó con el 2 % del ingreso rural mientras que el 10 % más rico participó con el 34 % del ingreso generado. La brecha en los niveles de ingreso entre la población más rica y más pobre es bastante amplia, debido a que el ingreso promedio del décil más alto es 16 veces mayor al promedio de una familia que se encuentra ubicada en el nivel más pobre.

De la información obtenida se deduce que en muchas zonas del país la agricultura ha dejado de ser la fuente principal del ingreso, primordialmente a lo que se refiere a los pequeños productores. Ello va en función al tamaño de predio que se posea. En promedio el ingreso agropecuario con respecto al ingreso rural total es de 50.1%, el no agropecuario es de 36.4 % y la emigración a los Estados Unidos representa el 13.5 %. Así se tiene que los productores que poseen de 0 a 5 ha., el ingreso agropecuario va de un rango de participación del 22.2 al 34.8 %; en contraste el ingreso no agropecuario se sitúa en un rango de 49.6 al 57.8 %. En una propiedad de 5 a 10 ha., el ingreso agropecuario significa el 47.3 %, mientras que en las propiedades de 10 a 18 ha., la participación del ingreso agropecuario es del 55.2 % y las mayores de 18 ha., el ingreso agropecuario se incrementa considerablemente ya que llega al 72.3 %, por ende, este tipo de productores se dedica a otras actividades como complemento de su ingreso y muy pocos emigran a los Estados Unidos (Anexo 6).

En cuanto a los gastos de los hogares rurales, los alimentos, bebidas y tabaco tienen preferencia en la población rural a los cuales se les destina el 31 % del total erogado. En forma similar que en los ingresos, el destino del gasto difiere significativamente en función del nivel de ingresos de la población rural. Como se puede observar en el anexo 7, el décil más pobre de la población rural destina el 41 % de su gasto a alimentos, mientras que el décil más rico canaliza sólo el 21%.

Este último décil, destina para mantenimiento de vehículos y transporte el 17 % y los pobres sólo asignan el 5 % a este tipo de gasto.

En el documento Panorama Social de América Latina (CEPAL, 2005), se muestran cifras en torno a la pobreza<sup>35</sup> rural de nueve países centroamericanos y sudamericanos, incluyendo México. De los datos que se registran en el documento mencionado se puede destacar:

- ❖ Del total de la población rural en América Latina, aproximadamente el 60 % vive en condiciones de pobreza, mientras que el 35 % de la población urbana es afectada por la misma.
- ❖ Alrededor del 55 % de toda la población rural en México vive en condiciones de pobreza.
- ❖ Gran parte de la pobreza urbana tiene su origen en la migración de zonas rurales.

Por otra parte, en el documento Visión de Desarrollo Rural Integral para México (Ruíz, 2001), presentado en el Foro Nacional “El Desarrollo Rural Integral una oportunidad para México” en marzo del 2001, la SAGARPA a través del Subsecretario de Desarrollo Rural, planteó un diagnóstico del medio rural bastante drástico.

En dicho diagnóstico se muestra que la pobreza alcanza el 81.5 % de la población en el campo y el 55.3 % de sus habitantes se ubicaba en extrema pobreza; existe baja participación agropecuaria en el Producto Interno Bruto; prevalece el rezago en el crecimiento del sector (1.6% contra 3.4% nacional); se registra un bajo valor al productor (30% contra 50-60% en Latinoamérica); persisten altos costos de transacción y el 44% de los ingresos provenía de fuentes no agropecuarias.

El deterioro de los recursos naturales también es grave puesto que entre 130 y 170 millones de hectáreas se encuentran en condiciones de erosión; 470 mil

---

<sup>35</sup> La CEPAL define como pobreza a los hogares cuyo nivel de ingresos es igual o inferior a dos veces el valor de una canasta alimentaria básica.

hectáreas padecen de ensalitramiento; 40 millones de hectáreas de bosque se han perdido en 50 años; existe un elevado desperdicio en el manejo de agua: se pierde entre el 70 y el 76% en el proceso de distribución y hay una escasa dotación de infraestructura física y de servicios.

En lo que se refiere al capital humano destaca la baja escolaridad, alto índice de analfabetismo funcional, tres años de primaria contra 7.1 en el sector urbano; de cada 10 productores 9 no tienen acceso al apoyo tecnológico. Así también se registra baja calidad alimenticia y un elevado índice de morbilidad.

Finalmente, 8 de cada 10 productores no tenían organización para el trabajo y el 80 % de las familias con al menos un miembro de las mismas se encontraban viviendo fuera de su comunidad.

Aunado a esta severa problemática en el documento se menciona la existencia de una debilidad del actor social rural, basándose en las cifras elaborados por el INEGI: la población rural asciende a 24.5 millones de habitantes; la población rural económicamente activa es de 10.7 millones de trabajadores, compuesta por: 6.7 millones de trabajadores sin tierra (61.8%); 0.9 millones de productores sin tierra (9.3%); 3.1 millones de productores con tierra (28.9%).

Para la SAGARPA la problemática actual del medio rural se explica por la escasa articulación de los productores con el mercado; enfoque centrado en lo agropecuario y en la producción primaria; falta de claridad en los derechos de propiedad y deficiencia en la articulación de las políticas e instrumentos públicos hacia el sector.

Ante esta situación apremiante y para lograr el desarrollo rural integral la SAGARPA se propuso atacar el problema a través de desarrollo económico, desarrollo del capital físico, desarrollo del capital humano y desarrollo del capital social.

Para lograr el desarrollo económico, según la SAGARPA, es necesario fomentar: la empresarialidad; la organización de productores, otorgándole un valor agregado consistente en la auto ayuda, la auto responsabilidad y el autocontrol; fomentar el desarrollo económico local impulsando la multifuncionalidad y el fortalecimiento de los circuitos de la economía; fortalecer el sistema comercial y fortalecer el sistema financiero rural.

En este contexto, el desarrollo del capital físico, de acuerdo a la misma Secretaría, consiste en la protección de los recursos naturales a través de la explotación racional y sostenible de los recursos degradables como el agua y el suelo y en el fomento de la infraestructura física, teniendo acceso a los medios de comunicación, servicios básicos, equipamiento urbano y vivienda.

El desarrollo del capital humano consiste, de acuerdo a la SAGARPA, en contar con individuos dotados de valores y conocimientos que les permitan expresar su potencial de desarrollo.

El desarrollo social, la SAGARPA, lo concibe como tener un actor social rural organizado, representado democráticamente y presente en las instancias de decisión pública que toman decisiones que los afectan. Sin embargo, tal parece que en la realidad no acontece así porque los apoyos que se dan a través del gasto social en el medio rural son para otorgar únicamente asistencia social en los rubros de educación, salud y alimentación, pero no promueve formas de organización para generar actividades productivas que lleven a los habitantes de las zonas rurales a elevar sus ingresos y encuentren en ellas oportunidades de desarrollo que permitan su arraigo en sus regiones de origen.

Puede concluirse que el de la SAGARPA es un diagnóstico polarizado, que ubica al medio rural en condiciones de pobreza y postula una solución dirigida más a cuestiones empresariales y de desarrollo social que productivas. Se captan algunas buenas intenciones como la multifuncionalidad, el fortalecimiento de un

sistema comercial y financiero, y ante todo, la formulación de políticas públicas<sup>36</sup>, pero no se le ven los puntos de intersección. Todo indica que sigue el camino de establecer una política dual de gasto, es decir una para los productores de subsistencia y otra para los productores que tienen acceso a los mercados.

### **3.3. Política Agropecuaria**

¿En que varía la política agropecuaria mexicana a la de los países de América Latina?. De acuerdo a la información consultada, la política agropecuaria guarda grandes similitudes, primordialmente porque los problemas que han resentido los países de Latinoamérica, incluyendo a México han sido también similares. Un problema de deuda externa de grandes proporciones, de dependencia comercial externa, la presencia de crisis económicas recurrentes, la inestabilidad política y financiera, entre otros factores han permeado a la política agropecuaria. La decisión de modernizar al campo sin haber modificado sus estructuras económicas, finalmente no permitió un desarrollo económico del medio rural. En este contexto la asignación de recursos públicos obedeció más a factores externos que a los productivos.

#### **3.3.1. América Latina**

En América Latina existe una industrialización truncada por la falta de capitales y se tiene la necesidad de depender de quien si los tiene para desarrollar algún sector económico. La dependencia externa radica en que existe la necesidad de importar capitales, maquinaria y equipo y tecnología necesaria para cubrir lo que el capital nacional o el gobierno no pueden hacer. Lo que atrae las inversiones hacia los países subdesarrollados es el abaratamiento de la mano de obra medianamente calificada, facilidades que dan los gobiernos, estímulos fiscales, desregulación económica, apertura, liberalización, etc.

---

<sup>36</sup> La Política Pública es cuando en las decisiones y en medidas que adopta un gobierno participan las partes involucradas. En México las decisiones son responsabilidad unilateral del gobierno.

La crisis de 1982 sumó a los problemas estructurales de la región latinoamericana la ausencia del crecimiento. El fin del modelo de industrialización por sustitución de importaciones representó el freno brusco al progreso económico que había registrado América Latina por décadas (Gómez Olivier, 1994).

Como lo expresa Gómez Olivier (1994), el impacto combinado de las crisis y las políticas de ajuste recomendadas por los organismos internacionales para enfrentarlas afectaron profundamente la dinámica de crecimiento de los países latinoamericanos.

El mencionado autor, señala que la estrategia, para superar las crisis que impactaron severamente a los países latinoamericanos, se ha orientado hacia factores internos como la estabilidad de los equilibrios macroeconómicos, la eficiencia de las políticas gubernamentales, la racionalización del gasto público, el desarrollo tecnológico, el énfasis en los procesos de inversión, el funcionamiento eficiente de los mercados, la indispensable mejoría en la distribución del ingreso, la mayor articulación intersectorial e interregional, el aprovechamiento y preservación de la base de recursos naturales y la prioridad a la formación de los recursos humanos (Gómez Olivier, 1994).

Gómez Olivier (1994), plantea que la modernización agrícola en los países latinoamericanos se llevó a cabo sobre las estructuras tradicionalmente concentradas de tenencia de los recursos tierra y agua; con perfiles de distribución desigual de los ingresos y la marginación de amplios estratos de asalariados, campesinos y trabajadores sin tierra. Ciertamente, no existió un proceso de mejoramiento de las condiciones del campo para de ahí caminar hacia la modernización, ello implicó que se encontraran serias complicaciones para incorporar a las áreas marginadas al proceso modernizador, debido a que las características asumidas por la modernización no lograron integrar al sector encaminado a lograr el desarrollo rural, sino que lo polarizó reforzando aún más las características tradicionales mencionadas.

Por su parte, Andréu Viola (1999), va más allá al plantear como nefastos los efectos de los programas de modernización de la agricultura tradicional al dejar graves consecuencias como la descapitalización del sector campesino; la profundización de la desigualdad registrada entre el campo y la ciudad, así como entre la pequeña propiedad campesina y las grandes explotaciones agroindustriales; la creciente dependencia de las pequeñas unidades campesinas respecto de sus proveedores de insumos agroquímicos y créditos; a la obtención de ingresos no agropecuarios y al mercado y sus fluctuaciones de precios y la aceleración de los procesos de diferenciación económica entre el campesinado.

Aunado a ello, el autor menciona los problemas de la privatización sistemática de tierras y pastos comunales; la gradual intensificación de la producción y la desaparición de barbechos y descansos hasta la sobreexplotación y el agotamiento de los suelos; la expulsión de millones de familias campesinas hacia los suburbios urbanos; el rápido deterioro de la variedad y la calidad de la dieta campesina y el aumento de la dependencia alimentaria nacional; una mayor vulnerabilidad de los campesinos ante el riesgo de plagas y riesgos climáticos; la sobrecarga de trabajo de la mujer campesina y el avance imparable de la erosión, la deforestación y la pérdida de la biodiversidad.

### **3.3.2. Política Agropecuaria en México 1982-2006**

Al igual que en el resto de los países latinoamericanos, el punto de quiebre en el proceso de la agricultura mexicana es 1982. Con el desplome en los precios del petróleo, en 1982 estalló la crisis económica en México e hicieron su presencia las políticas de ajuste dictadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Las medidas de ajuste estructural, como lo señala Víctor Bretón (en Viola: 1999), fueron acompañadas por una política de apertura comercial al mercado internacional de una economía que tradicionalmente había estado protegida.

### **3.3.2.1. Programas de Ajuste Estructural**

En agosto de 1982, como producto de la crisis económica, el Fondo Monetario Internacional impone a México el primer paquete de medidas de ajuste económico estructural, impactando severamente al sector agropecuario. Así, se liberan los precios de los insumos agrícolas: energéticos, fertilizantes, maquinaria. Se controlan los precios de garantía y se empieza a reducir la inversión y el gasto gubernamental en apoyos, extensión e investigación agrícolas. Al mismo tiempo, comienza a abrirse la economía nacional a las importaciones agroalimentarias del extranjero con el ingreso de México al GATT en 1986. Esta es la primera generación de medidas de ajuste estructural en el campo.

Los grandes afectados por las políticas de ajuste fueron los campesinos (ejidatarios y minifundistas), los cuales, como lo establece Víctor Bretón (en Viola: 1999), vieron reducir la burocracia rural y el aparato institucional que había crecido en las épocas del auge petrolero. El ajuste afectó fuertemente a los estímulos a la producción, primordialmente en lo que se refiere a los precios de garantía, los cuales se desplomaron; también disminuyeron drásticamente los créditos y se inició el desmantelamiento de instituciones, con el proceso de desincorporación de entidades paraestatales, organismos descentralizados, fondos y fideicomisos relacionados con el sector rural. El mismo autor manifiesta que el campo se vio empobrecido y su impacto fue el aumento de las emigraciones en búsqueda de empleos tanto a las ciudades como a los estados Unidos. En estos aspectos, la política neoliberal de destruir para después construir tuvo fatales consecuencias para el campo, primordialmente manifestadas en el abandono de superficies agrícolas y en la conversión de áreas rurales en urbanas.

A finales de 1988, con la reestructuración de la deuda externa, se inicia la segunda generación de medidas de ajuste estructural de la economía. Salinas continuó reduciendo los apoyos al campo a la vez que estableció severos controles a los precios de garantía y redujo el número de productos que estaban

sujetos a dichos precios. Su estrategia hacia el campo se centró en tres políticas principalmente:

La primera fue plantear la redefinición de la participación del Estado en la conducción del desarrollo agropecuario instrumentando un proceso de reestructuración, transferencia y privatización de empresas y organismos estatales. En 1989, el sector agropecuario contaba con 103 entidades y organismos públicos dedicados a la investigación agropecuaria, con la difusión de tecnologías y la capacitación, con la construcción y operación de distritos de riego, con la planificación de cosechas con la comercialización y exportación de diversos productos agropecuarios, con la compra venta de granos básicos, con la compra y venta de semillas y fertilizantes, con el crédito, con ingenios azucareros, aserraderos, explotaciones forestales, producción y comercialización del café, tabaco, henequén, palma, aceite de coco y de oleaginosas, entre muchas más.

Este proceso trajo como resultado que hasta 1992 se desincorporaran 81 entidades estatales ubicadas en el sector agropecuario y forestal. Esta política tuvo como objetivo primordial adelgazar al sector público y, por ende reducir la intervención del Estado y permitir que el libre mercado jugara un papel más importante, así como que el capital privado tuviera mayor presencia en la producción y comercialización del sector agropecuario.

Los resultados del proceso de desincorporación no fueron los esperados, por el contrario se produjeron grandes problemas, primordialmente porque no se previó la reestructuración de las cadenas productiva. Esto porque no se consideró de que manera o mediante que instrumentos de política económica, se sustituirían las funciones que realizaban las entidades públicas y cubrir los espacios que se dejaban vacíos, con la iniciativa privada o con los productores del sector social.

En el primer caso, no se logró el objetivo por la falta de interés y por la carencia de una política de estímulos que indujera a los inversionistas privados a participar en

la producción agropecuaria y en el segundo, por la falta de capacidad económica, la insuficiente organización y la carencia de experiencia para iniciar una actividad que por décadas había sido responsabilidad del Estado.

La segunda consistió en modificar el marco jurídico agrario. Con la reforma agraria de 1991, las tierras ejidales se pueden enajenar y las compañías por acciones pueden poseer grandes propiedades rurales para constituir empresas mercantiles en el campo. La orientación de esta política era darle seguridad a la tenencia de la tierra, garantizar la libertad de decisión y la gestión de los ejidatarios y permitir la enajenación de las parcelas. Con ello se buscaba, por lo menos así se señalaba en la exposición de motivos de las reformas constitucionales, una utilización más eficiente de los recursos productivos, desestimular el minifundismo al que el propio gobierno hacía responsable de la crisis agrícola, abrir nuevas perspectivas para los ejidatarios, aumentar la inversión privada, reactivar la producción y elevar el nivel de vida de las familias en el campo. Objetivos que a mi punto de vista no se cumplieron, a excepción de la privatización y concentración de tierras en algunas zonas de elevada productividad, en las playas y en áreas colindantes con las zonas urbanas, por lo que no se registró el cambio radical en la estructura agraria y del desarrollo agropecuario del país.

La tercera línea de política, basada en la escasez de recursos presupuestales, se orientó hacia la desaparición del fomento agropecuario y de los subsidios a la producción. En su lugar se adoptó una política de pagos directos al productor de granos y oleaginosas, como un complemento a los ingresos obtenidos relacionados con el mercado internacional. El instrumento de esta política fue el PROCAMPO, el cual nace para ser aplicado a partir del ciclo otoño-invierno de 1993, con una duración de 15 años y destinados para apoyar a los productores de los 10 productos principales de granos y oleaginosas.

Los objetivos que justificaron la creación de PROCAMPO, fueron: promover la tecnificación del campo, incrementar la productividad, reconvertir productivamente

a aquellos productores que no tuvieran viabilidad y proporcionar una mayor competitividad internacional a los productores del campo. Sin embargo, el PROCAMPO no sólo no ha cumplido con sus objetivos de creación, sino que se ha convertido únicamente en un complemento de los ingresos de los productores de bajos ingresos. Aunado a lo anterior, el PROCAMPO ha sido ligado a la política de precios vinculado a los precios internacionales que el gobierno ha adoptado desde 1990.

Hasta 1988 se mantuvo una política de precios agrícolas de garantía. Los principales cultivos, entre ellos el maíz, frijol, trigo, sorgo, soya, arroz, cártamo, cebada y ajonjolí estaban sujetos a dichos precios. Estos precios eran respaldados a través de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), la cual compraba, financiaba, almacenaba y movilizaba las cosechas nacionales, estableciendo precios iguales de compra y venta. Las funciones que tenía la CONASUPO para realizar esas actividades se centraban en los objetivos de abasto, regulación de precios y formación de la reserva estratégica de granos.

En 1989, como parte de la política agropecuaria de Carlos Salinas, el gobierno se retiró de la política de fijación de los precios de garantía en productos como: el arroz, trigo, ajonjolí, cártamo, soya, semilla de algodón, sorgo y cebada para dar paso a los llamados precios de concertación, que no eran otra cosa que los precios del mercado influenciados por los precios internacionales. En la política de precios de garantía quedarían considerados solamente el maíz y el frijol.

Aunado a ello, se adoptó como medida de política agropecuaria la liberalización del mercado de granos básicos, reduciendo los aranceles en forma considerable, como fue el caso del sorgo y soya a 0%, y de arroz palay y pulido a 10 y 15 % respectivamente. Cabe mencionar que únicamente la cebada, el trigo, el maíz y el frijol mantuvieron los permisos de importación.

La política gubernamental se situó en el contexto de un desarrollo rural integral, el cual se orientó hacia superficies irrigadas. Ello no fue suficiente debido a que los

términos de intercambio del sector agropecuario se fueron deteriorando, producto de las grandes importaciones efectuadas para cubrir el mercado de alimentos agropecuarios, fundamentalmente de granos básicos. Otro elemento fundamental, fue la caída de la inversión pública resultado de una política restrictiva de gasto público que privilegió el gasto corriente sobre el gasto de capital y que no solo eliminó la posibilidad de crear infraestructura rural sino que limitó considerablemente los recursos destinados para el mantenimiento de las obras existentes.

### **3.3.2.2. La Apertura Comercial**

La apertura comercial se inició mucho antes (1986) a que se iniciará la negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC). El objetivo de la apertura era intensificar los flujos comerciales y aprovechar las ventajas comparativas y la ubicación del mercado mexicano. Las primeras medidas fueron la sustitución de los permisos previos de importación por aranceles y la eliminación de los precios oficiales de importación de toda la tarifa. Como resultado la media arancelaria disminuyó de 25.4% en 1985 a 13% en 1991 (Villanueva: 1996).

La liberalización económica instrumentada, lejos de traer los beneficios previstos, dejó al descubierto una serie de problemas estructurales en la comercialización de granos y oleaginosas (ASERCA, 2004), como lo fueron: falta de conocimiento y práctica de los productores en los procesos comerciales; oferta cíclica de productos agropecuarios frente a un patrón de demanda doméstica estable, que originaba el aumento en los precios por acumulación de costos por almacenaje; deficiente infraestructura de acopio, almacenamiento, empaque, conservación, distribución y transporte; recursos restringidos para financiar los procesos de producción y comercialización de las cosechas; insuficiencia o inexistencia del uso de normas de calidad en la comercialización de los productos agropecuarios; complicación en la compatibilización de los objetivos de la liberalización comercial con controles de precios al consumidor sobre los derivados de los productos agropecuarios; competencia fuerte de productos y subproductos agrícolas de

importación frente a los productos nacionales, volatilidad de los precios internacionales y deficiente organización de los productores.

Estos problemas, en 1989 y 1990, incidieron en forma negativa en la venta de las cosechas nacionales, no había quién comprara las cosechas, quién incurriera en los costos financieros y de almacenamiento, quién fijara los precios, entre otras actividades de la comercialización agropecuaria. En una sola palabra el caos reinaba en la comercialización de las cosechas nacionales y las grandes empresas recurrían a los productos de importación, que ante la baja de aranceles y los subsidios que se otorgan en los países socios de México (Estados Unidos y Canadá) resultaban más baratos. Con ellos miles de productores tuvieron que renunciar a sus cultivos y cambiar bruscamente a otros que si les eran rentables<sup>37</sup>.

Esta política condujo a la quiebra a importantes sectores de productores, al ser desplazados del mercado. La apertura comercial provocó que tuvieran que competir en desigualdad de condiciones, puesto que por un lado el gobierno mexicano retiraba gradualmente la política de subsidios y por otro, el gobierno norteamericano sostenía los elevados subsidios a los productores agropecuarios. Como puede observarse en el anexo 8, los subsidios otorgados de 1999 al 2002, en promedio anual, por el gobierno mexicano a los productores del campo fueron de 7,477 millones de dólares, mientras que los Estados Unidos de Norteamérica proporcionaron a sus productores agropecuarios 94,160 millones de dólares, es decir 12.6 veces más.

La política agropecuaria basada en la apertura comercial tuvo como consecuencia que productores de ganado bovino, forestales, arroceros, trigueros, sojeros y sorgueros, entre otros, cayeran en cartera vencida, provocando un freno a la producción agropecuaria.

La firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) que entró en vigencia a partir del 1º de enero de 1994, constituyó la profundización de los cambios y transformaciones

---

<sup>37</sup> A principios de los años 90, los productores de sorgo en el Bajío sufrieron estas consecuencias.

estructurales y de la política de apertura comercial, que desde 1982, venían operando la agricultura mexicana. Esta política ubicó a México en una situación indefinida entre las políticas de desarrollo agrícola basadas en el modelo de sustitución de importaciones, que habían funcionado hasta los años setenta, y las políticas neoliberales instrumentadas a partir de 1982.

Con la puesta en marcha del TLC, el gobierno perseguía una serie de objetivos, entre los que podemos citar: uso más eficiente de los recursos productivos; mayor nivel de capitalización, mejores niveles de aprovechamiento de los avances tecnológicos y la especialización de la producción en los productos en que se considera que México tiene algunas ventajas comparativas en el plano internacional (suelos, clima y geografía).

No obstante, el problema era que se suscribía un acuerdo con países con los que México guardaba grandes asimetrías.

En su ponencia ante el Parlamento Europeo en el 2003, Laura Carlsen, expuso que México se convirtió de hecho en el laboratorio del libre comercio, porque la nación abrió radicalmente sus fronteras al entrar al GATT, desde principios de 1986. Ciertamente, el gobierno mexicano emprendió una liberalización unilateral del comercio y ajustes estructurales que se aceleraron con las negociaciones y firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) y su entrada en vigor a partir de 1994.

Con el Tratado, el gobierno mexicano acordó una total liberalización de todos los productos agrícolas para el 2008. En materia agrícola, en el momento de la firma, y aún ahora, existían graves asimetrías en la producción de los tres países. Estas asimetrías se aprecian en los siguientes ámbitos: 21 % de la población mexicana depende de su posibilidad de cultivar para su sobrevivencia, en comparación con el 2.8 % de la población en Estados Unidos; tres cuartas partes de los productores mexicanos trabajan en predios menores de cinco hectáreas. También existen importantes asimetrías en los subsidios (la ley agrícola estadounidense autoriza

más de 200 mil millones en los próximos diez años) y en productividad, crédito, recursos naturales, insumos y transportación (Carlsen: 2003).

Cuadro 1

Asimetrías entre México, Estados Unidos y Canadá

Concepto	México	Estados Unidos	Canadá
Población (miles) <sup>1</sup>	100,368	285,926	31,015
Población rural (miles) <sup>1</sup>	25,555	64,539	6,535
Población agrícola (miles) <sup>1</sup>	23,064	6,162	766
Presión demográfica (hab./km <sup>2</sup> )	51	30	3
Superficie total (1,000 ha) <sup>1</sup>	195,820	962,909	997,061
Tierras arables (1,000 ha) <sup>1</sup>	27,300	179,000	45,700
Tierra irrigada (1,000 ha) <sup>1</sup>	6,500	22,400	720
PIB US\$ mil mill. (1999) <sup>2</sup>	428.8 (lugar 12)	8,351.0 (lugar 1)	591.4 (lugar 9)
PIB per cápita (US\$ 1999) <sup>2</sup>	4,400 (lugar 71)	30,600 (lugar 8)	19,320 (lugar 29)
Índice de GINI <sup>2</sup>	53.7	40.8	31.5
Concentración del ingreso en el 10% de la población con ingreso más alto (%) <sup>2</sup>	42.8	30.5	23.8
Rango de competitividad (lugar)	43	1	9
Crecimiento de competitividad (lugar)	45	1	5
Gasto en investigación agropecuaria/PIB agropecuario (%)	0.52	2.60	
Gasto público en educación (% del PIB) <sup>2</sup>	4.9	5.4	6.9
Tractores/1,000 trabajadores <sup>2</sup>	20	1,484	1,642
Salario en la agricultura (US\$/año), 1995/98 <sup>2</sup>	908	n.d.	30,625
Productividad agrícola (US\$/trabajador) <sup>2</sup>	2,164	39,001	n.d.
Deforestación (cambio anual %) <sup>2</sup>	0.9	-0.3 *	-0.1*
Subsidios agrícolas (% del valor de la producción) 2001 <sup>3</sup>	22	36	25
Importación agroalimentaria (1998/2000), valor en 1,000 de dólares <sup>1</sup>	8,935,732	43,354,622	11,046,062
Exportación agroalimentaria (1998/2000), valor en 1,000 de dólares <sup>1</sup>	7,157,371	55,508,420	15,253,898
Balanza comercial, en 1,000 dólares	-1,778,361	12,153,798	4,207,837
Rendimiento de maíz (t/ha) <sup>1</sup>	2.50	8.55	7.15

n.d., no definido, \* el valor negativo significa que están forestando.

Fuentes: 1) <http://apps1.fao.org/>; 2) Banco Mundial, World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty. Washington, DC, 2001.3); OECD. *Agricultural Compendium*, Producer and Consumer Support Estimates 2002, base de datos, Beyond 20/20 Browser Files. Paris, France, 2002.

Con respecto a los resultados del TLC en materia agrícola en México, Carlsen (2003), dio a conocer los siguientes datos que documentan la pertinencia de un cambio de rumbo:

- ❖ El maíz es el cultivo más extendido en México y la principal fuente de subsistencia de los sectores rural y urbano. A partir del TLCAN, casi se

triplicaron las importaciones de maíz y el precio ha caído 64 por ciento desde 1985.

- ❖ A otros cultivos les ha ido peor. Las importaciones de soya, trigo, pollería y cárnicos de res se han incrementado en un 500 por ciento, desplazando la producción interna.
- ❖ El campo mexicano perdió 1.7 millones de empleos desde la implantación del TLCAN, en el contexto de una magra generación de empleos en otros sectores. Durante el mismo periodo, miles de mexicanos emigraron a Estados Unidos, muchos de ellos hacia trabajos agrícolas como jornaleros indocumentados, sin garantías ni beneficios laborales.
- ❖ Desde 1994, México ha importado 78 mil millones de dólares en alimentos.
- ❖ Las compensaciones prometidas no se materializaron. Subieron las exportaciones, especialmente en hortalizas, pero no pueden compensar las importaciones. Los cultivos de agro exportación cubren únicamente el 8 por ciento del total de la tierra cultivada, lo cual no se compara con los tres millones de productores de granos básicos y oleaginosas que, cubriendo el 70 por ciento de la tierra de cultivo mexicana, se han visto devastados por las importaciones.
- ❖ El comercio agrícola de enclave, donde supuestamente el país tendría ventajas comparativas, tiene poco espacio para crecer, por las restricciones adyacentes (condiciones climáticas, hídricas y de suelos), la falta de financiamiento y mercados estrechos. La agricultura ha recibido sólo el 0.3 por ciento de la inversión extranjera directa.
- ❖ México registra un balance negativo en comercio agrícola a lo largo de los diez años de liberalización comercial. Más aún, el gobierno perdió casi tres mil millones de dólares en ingresos por no aplicar los aranceles permitidos por el TLCAN.

Como lo expone Carlsen, la liberalización de comercio en México condujo a un incremento de la pobreza rural, a la desnutrición, la migración y la inestabilidad; a cargas mayores de trabajo, particularmente de las mujeres; a un incremento en los precios al consumidor; a un incremento en las ganancias y a un control de los

mercados por parte de las transnacionales del comercio y el procesado, todo a costa de los pequeños productores. Además de que se han perdido ingresos nacionales que podrían haberse aplicado a los programas de desarrollo, existen riesgos severos para el ambiente y la biodiversidad.

En el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), y como producto de la crisis de 1994, se continuó con acciones que impactaron negativamente a la agricultura nacional. Adicionalmente, la desaparición de los precios de garantía que quedaban (maíz y frijol), la continua apertura comercial y la tolerancia de las importaciones más allá de los cupos permitidos, continuaron reduciendo el presupuesto agrícola. Así también, se adoptó una política que inició el desmantelamiento de las funciones de comercialización de productos que, tradicionalmente, durante largo tiempo se había llevado a cabo a través de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) y de Bodegas Rurales CONASUPO (BORUCONSA) y que representaban un lugar seguro de recepción y acopio de granos básicos para los agricultores.

En este período, los programas de apoyo a la comercialización se instrumentaron a través de dos mecanismos: 1) los apoyos predeterminados, cuya fórmula consistía en que se entregaba un apoyo al comprador de la cosecha, sujeto al pago al productor del precio de referencia<sup>38</sup> y 2) el precio de indiferencia en la zona productora, más los costos de servicios de almacenaje, transporte y financieros. Además se planteó otorgar apoyos directos que consisten en dar un apoyo económico al productor sobre la base de tonelada comercializada.

De acuerdo a Víctor Quintana (2002), tan sólo dos datos son suficientes para ilustrar el cambio de políticas oficiales hacia el campo. Entre 1982 y 2001 la inversión en fomento agropecuario se redujo en 95.5% y el gasto público, en un 73.3%. Por otro lado, el volumen global de crédito agropecuario se redujo en un 64.4% entre 1982 y 2001.

---

<sup>38</sup> El precio de referencia que maneja ASERCA en cada programa, es el precio mínimo que deberán recibir los productores por la venta de su cosecha.

Como lo señala José Luis Calva (2006), la producción de alimentos per cápita se derrumbó ostensiblemente desde que se pusieron en marcha las políticas de ajuste. Entre 1981 y el 2001, el producto interno bruto agropecuario y forestal per cápita disminuyó en 14.3%. La producción per cápita de los ocho principales granos cayó en 21.8% y la de carnes rojas en 28.8%. La producción nacional de litros de leche per cápita se redujo en un 8.4% y los decímetros cúbicos de producción maderable en un 39.9% .

En las cifras que presenta Víctor Quintana (2002), el TLCAN ha significado, más que nada, el incremento de las importaciones agroalimentarias. En 1995, importamos de los Estados Unidos 3,254 millones de dólares y exportamos 3,835 millones. En el 2001, nuestras importaciones se dispararon a 7,415 millones de dólares y nuestras exportaciones a 5,267 millones. Es decir que en los primeros siete años de vigencia del tratado, nuestra balanza agroalimentaria que tenía un superávit de 581 millones de dólares se tornó deficitaria en 2,148 millones (Quintana, 2002).

En 1990 el promedio anual de importación a México de los diez cultivos básicos (maíz, frijol, trigo, sorgo, arroz, etc...) era de 8.7 millones de toneladas. Para el año 2000 llegó a 18.5 millones de toneladas, 112% de incremento. De maíz lo más que llegamos a importar antes del tratado fueron 2.5 millones de toneladas, en 2001 ya importamos 6 millones 148 mil toneladas (Quintana, 2002).

México, se puede decir, ya no tiene autosuficiencia alimentaria. Importa desde inicios de la década el 95 % de la soya de consumo y la dependencia en arroz llega a 58.5 %, en trigo al 49 %, en maíz a 25 %. Importamos además el 40% de la carne que consumimos (Quintana, 2002).

A consecuencia de la competencia desleal de las importaciones extranjeras el valor real de los productos del campo se ha derrumbado. Entre 1985 y 1999 el

maíz perdió 64% de su valor y el frijol, 46%, sin que esto significara de ninguna manera un abaratamiento de la comida para los consumidores.

Todo esto ha empobrecido aun más a los habitantes del campo mexicano. Según la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), de los 8.2 millones de mexicanos que trabajan en campo, la mayoría está en pobreza extrema. En 1992, el 35.6 % de la población rural estaba en pobreza alimentaria, en el 2002 se había incrementado al 52.4%. En 1992, el 41.8% estaba en pobreza de capacidades, en el 2002, el 50% estaba en esta situación (SEDESOL, 2002).

La pobreza expulsa a la población campesina hacia las ciudades y a los Estados Unidos de Norteamérica. Las cifras de la SEDESOL, muestran que un promedio de 600 campesinos dejan su tierra cada día.

A partir de 1995, el gobierno impulsó los Programas de Alianza para el Campo, con los cuales se retoma la política de fomento. Sin embargo, la tendencia ha sido continuar apoyando a los productores mejor ubicados técnica y productivamente hablando, en particular aquellos productores que están vinculados directamente con los mercados internacionales, en detrimento de los productores de granos básicos y abastecedores del mercado interno.

La contundencia de estas cifras, no impactó en la política de gobierno de Fox hacia el campo. Se continuaron reciclando las mismas políticas instrumentadas en los sexenios de Salinas y de Zedillo. Los constantes llamados del gobierno para que los productores actuaran como empresarios y se hicieran competitivos no fueron suficientes para lograr el desarrollo rural mexicano, cuando existe una gran población en condiciones de pobreza extrema que no tienen capacidad económica ni para adquirir una canasta básica para su consumo. Y no puede ser así, porque estamos “compitiendo” contra la agricultura más poderosa del mundo. Los Estados Unidos producen 3.5 veces más kilogramos de maíz por hectárea que México y tres veces más kilos de frijol. Un trabajador agropecuario norteamericano

genera 20 veces más valor en términos económicos que un mexicano, pero allá hay 1.6 tractores por trabajador y acá, 2 tractores por cada 100 trabajadores. Pero también disponen de más recursos naturales, 20 veces más tierras de cultivo, 10 veces más de tierras irrigadas por trabajador que en México.

El primero de enero del 2003 se desgravaron por completo todas las importaciones agroalimentarias procedentes de los países del TLCAN, salvo el frijol, el maíz y la leche en polvo que se desgravan en este 2008. No cuotas y no aranceles para lácteos, carnes, frutas, verduras, granos, oleaginosas, pero las condiciones de los productores nacionales de productos agropecuarios resentirán las consecuencias, primordialmente cuando los industriales, molineros y comercializadores prefieran los productos norteamericanos porque resultan ser más baratos que los nacionales. El efecto en un plazo determinado será el debilitamiento del mercado nacional.

### **3.3.2.3. Impacto en el Sector Agropecuario**

Como producto de las políticas neoliberales, la aportación del sector agropecuario en el Producto Interno Bruto ha sido cada vez menor. Como se puede observar en el cuadro 2, en 1982, el sector participaba con el 7.9 %; de 1983 a 1988 estuvo por encima del 8 %, y en 1989 inició su decrecimiento hasta llegar al 0.9 %, en el año 2005 y se recuperó en el 2006 con el 4.3 % del PIB total.

**Cuadro 2**  
**Participación del Sector Agropecuario en el Producto Interno Bruto**  
**1982-2006**

Año	Porcentaje del PIB
1982	7.9
1983	8.5
1984	8.6
1985	8.6
1986	8.8
1987	8.9
1988	8.2
1989	7.4
1990	6.2
1991	6.1
1992	5.7
1993	5.8
1994	5.6
1995	5.0
1996	5.5
1997	5.0
1998	4.8
1999	4.2
2000	3.7
2001	3.7
2002	3.5
2003	3.5
2004	3.5
2005 _/ P	0.9
2006 _/ P	4.3

\_/P Preliminar

Fuente: 1982-1989: Secretaría de Programación y Presupuesto, Sistema de Cuentas Nacionales. 1990-2006, INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales.

Esto indica que la política agropecuaria instrumentada no ha sido capaz de elevar la productividad, y al mismo tiempo no ha podido ser un detonante del desarrollo rural.

Ello ha traído consigo que en el sector agropecuario se presente: una tasa de crecimiento bastante baja; fluctuaciones considerables en el volumen y valor de la producción del sector, especialmente durante los años ochenta; incremento

considerable de importaciones de productos agropecuarios, primordialmente de granos básicos y niveles bajos de productividad e ingresos de la población rural.

Como se puede observar en el anexo 10, en el período de 1985 al 2004 la producción agropecuaria de básicos y oleaginosas, tuvo un comportamiento errático, con un crecimiento poco significativo del 1.3 %. Sin embargo, es importante subrayar que en varios años del período la producción disminuyó en el volumen obtenido. Pese que en el 2002, la producción de básicos y oleaginosas registró una disminución de 6.1 %, en los últimos tres años del período se ha registrado un incremento del 13.2 %. Lo anterior, se puede explicar por dos razones: las buenas temporadas de lluvias y el incremento del gasto en los programas productivos del campo, producto de la reasignación de recursos hecha por la Cámara de Diputados.

La superficie nacional dedicada al cultivo, ha disminuido de 1985 al 2004. En el primer año considerado se sembraron 15.5 millones de hectáreas, mientras que en el 2004 sólo se cultivaron 13.8 millones de hectáreas, lo que implica una reducción del 11.0 %. Esto implica que 1.7 millones de hectáreas se han dejado de utilizar para cultivos básicos (anexo 11). Por el contrario, las superficies sembradas con frutas y hortalizas se han incrementado.

En forma paralela, podemos observar que la superficie asegurada también ha tenido una gran disminución. En 1985, el 42.2 % de la superficie sembrada era objeto de aseguramiento agrícola contra diversos riesgos, en el 2004 sólo el 9.9 % se encuentra bajo algún tipo de seguro (anexo 11). Esto puede explicarse por el retiro paulatino que ha tenido el gobierno en cuanto a las actividades de aseguramiento agrícola que venía cumpliendo.

El crédito otorgado por el gobierno, a través del Banco de Crédito Rural y actualmente por la Financiera Rural, ha sido importante; aún cuando en algunos años muestra reducciones significativas, el promedio anual en que ha crecido el crédito agropecuario es del 118.0 %. Es conveniente aclarar que

aproximadamente el 50 % del crédito esta destinado para la agricultura y que va destinado para los productores que tienen acceso al mercado.

Resumiendo, los elementos discutidos en este capítulo, en cuanto al desarrollo rural y la política agropecuaria se pueden puntualizar en lo siguiente:

1. Las políticas de desarrollo rural y agropecuaria se encuentran invariablemente subordinadas a una estrategia general de desarrollo y a la correspondiente política económica.
2. Las políticas de desarrollo rural, instrumentadas por los diversos gobiernos en el período 1982-2004, no han tenido los resultados que se han planteado en los Planes Nacionales de Desarrollo en términos de elevar la productividad del campo e incrementar los ingresos de los productores.
3. La falta de coordinación institucional provoca que los diferentes programas de desarrollo rural no se manejen en forma integral y obedezcan más a objetivos particulares de cada Secretaría o Entidad Administrativa que a objetivos generales del sector rural que les permita superar la situación crítica en que viven millones de personas caracterizada por un alto nivel de desempleo, falta de oportunidades de ingreso, una elevada inmigración y un constante abandono de las actividades productivas rurales.
4. El ajuste afectó fuertemente a los estímulos a la producción, primordialmente en lo que se refiere a los precios de garantía, los cuales se desplomaron y de hecho desaparecieron, disminuyeron drásticamente los créditos y se inició el desmantelamiento de instituciones con el proceso de desincorporación de entidades paraestatales, organismos descentralizados, fondos y fideicomisos relacionados con el sector rural.
5. Las medidas de ajuste estructural, fueron acompañadas por una política de apertura comercial al mercado internacional de una economía que tradicionalmente había estado protegida.
6. La política gubernamental agropecuaria ubicada en el contexto de un desarrollo rural integral, el cual se orientó hacia superficies irrigadas no fue suficiente debido a que los términos de intercambio del sector agropecuario

se fueron deteriorando, producto de las grandes importaciones efectuadas para cubrir el mercado de alimentos agropecuarios, fundamentalmente de granos básicos.

7. La caída de la inversión pública fue resultado de una política restrictiva de gasto público que privilegió el gasto corriente sobre el gasto de capital y que no sólo eliminó la posibilidad de crear infraestructura rural sino que limitó considerablemente los recursos destinados para el mantenimiento de las obras existentes.

## **CAPÍTULO IV. EL GASTO PÚBLICO**

El principal instrumento de política económica que el gobierno posee para atender las demandas de la sociedad es el gasto público. Esto se comprueba en la medida de que la actividad financiera del Estado, como lo señala Wehbe (1975), es el resultado lógico y natural de la existencia de necesidades públicas que generalmente son atendidas por decisiones políticas. Dicho autor señala que “En esa actividad financiera se considera que el elemento fundamental es el gasto, por lo que se convierte en el motor que la pone a funcionar” (Wehbe, 1975: 101).

El mismo autor, señala que “...como instrumento fundamental de la política económica el gasto público tiende a incrementar o, por lo menos, a preservar el ingreso nacional, para evitar de este modo las perturbaciones político-sociales que harían peligrar el ejercicio del poder de quienes lo detentan” (Wehbe, 1975: 101).

De alguna forma Chávez Presa (2000: 75) coincide con estos planteamientos, cuando manifiesta que “...los gobiernos de los diversos países, en mayor o menor medida, utilizan el gasto público como un medio de compensación de desigualdades, un impulsor del crecimiento económico y como instrumento para que el gobierno cumpla con los objetivos del Estado”.

Pero el sistema presupuestario, como lo señala Chávez Presa (2000), no sólo es un instrumento, sino también se convierte en una institución<sup>39</sup> que limita la acción de sus participantes. En la parte de recaudación se fijan reglas entre el fisco y los contribuyentes, en la formulación, aprobación y fiscalización de los ingresos, egresos y endeudamiento, se establecen términos al contenido y procedimientos a los poderes Legislativo y Ejecutivo y los responsables del control del gasto le marcan normas estrictas y rígidas para el ejercicio de los recursos públicos a las unidades administrativas.

---

<sup>39</sup> Duglass North, señala enfáticamente que las instituciones incluyen todo tipo de limitación que los humanos crean para dar forma a la interacción humana.

Una de las partes importantes en el proceso presupuestal lo debe de constituir el proceso de evaluación del ejercicio de los recursos presupuestales públicos. Por ello, se ha tenido la necesidad de instrumentar procesos analíticos y sistemáticos que permitan garantizar la correcta aplicación de los fondos públicos.

De acuerdo a la experiencia internacional, el concepto de evaluación no se debe reducir sólo al cumplimiento de los objetivos sino también como un mecanismo fundamental para la toma de decisiones. Con la evaluación se puede captar la complejidad o simplicidad de los problemas que resultan en la gestión de las instituciones públicas. Por ello, la toma de decisiones se debe de sustentar en la valoración rigurosa, objetiva y sistemática de todas las variables que intervienen.

Por lo tanto, la evaluación debe ser entendida como un apoyo imprescindible a la toma de decisiones, como un aprendizaje continuo de los errores y aciertos que servirá para modificar actuaciones y conductas futuras. Es importante señalar que la evaluación no debe ser concebida como un instrumento de control o fiscalizador, sino como una etapa más del proceso de planeación, que de garantías de que lo que se va a hacer, lo que se está haciendo, o lo que ya se ha terminado y determinar si se cumplieron con los objetivos que se habían marcado originalmente.

La evaluación, como parte del proceso de planeación, responde a la necesidad de valorar los resultados obtenidos y la identificación de los factores que han dificultado la consecución de los objetivos propuestos inicialmente, con el fin de mejorar el proceso de planeación.

Los tipos de evaluación que se llevan a cabo durante el proceso de planeación son:

1. Ex Ante (A Priori). Tienen por objeto analizar la coherencia y pertinencia del programa/proyecto en el momento de la planificación.
2. Durante (Intermedia) se analizan fundamentalmente los resultados de las primeras intervenciones, de acuerdo con los plazos y medios previstos, y los objetivos propuestos inicialmente, con ello se pueden tomar las decisiones par reformular y redirigir el programa.
3. Ex Post. Se analizan los factores de éxito o fracaso de las actuaciones, así como en las realizaciones y resultados, incluida la sostenibilidad (durabilidad) de los mismos.

Actualmente, la fase de supervisión del ejercicio de recursos presupuestales se realiza a través del control de la gestión (fiscalización) o de la aplicación de auditorías (externa o interna), mecanismos centrados en el análisis del uso de los recursos financieros disponibles y de los procedimientos legales o administrativos, respectivamente. Ello obedece a que en la mayoría de los gobiernos, aún se formula el presupuesto por programas sin alcanzar una reforma presupuestal que les permita llegar a un presupuesto por resultados.

Un presupuesto por resultados implica una evaluación continua realizada a lo largo del ciclo del programa/proyecto, tiene carácter multidimensional y cuenta con la participación de las personas evaluadas. Se considera un elemento más de la programación, centrándose en el seguimiento de los procesos desde su inicio hasta el final de los mismos.

Los análisis que existen sobre el gasto público generalmente son empíricos y se realizan en casos concretos y sobre la situación de cada uno de los países.

Aún cuando no existe un marco teórico desarrollado acerca del gasto público, en el curso de la presente investigación se pudieron ubicar algunos planteamientos teóricos, partiendo de la definición del gasto público, la formulación del

presupuesto, de la forma de asignación de los recursos, de las razones que se incrementa el gasto y los planteamientos de reducción del mismo.

Existen diversas definiciones del gasto público. Wehbe (1975) lo define como la erogación que realiza el Estado para satisfacer las necesidades públicas.

Paula de Pablos (1988), concibe al gasto público como las erogaciones hechas por el gobierno y sus agencias, y se distingue del gasto que realizan los particulares y las empresas. En general, el gasto público de un país está integrado por los desembolsos que realiza el gobierno central, las administraciones locales y regionales, las agencias o institutos autónomos y las empresas o corporaciones de propiedad estatal.

El gasto público también se define como el gasto que realizan los gobiernos a través de inversiones públicas. El manejo del gasto público representa un papel clave para dar cumplimiento a los objetivos de la política económica (De Pablos, 1988).

El objetivo que cumple el gasto, desde el punto de vista económico, es la de lograr la estabilidad económica. Sin embargo, "...la rentabilidad del mismo va a depender de las necesidades que se satisfagan" (Wehbe, 1975: 41).

El gasto público se contabiliza según los organismos o entes que efectúan los gastos y se proyecta, en cada ejercicio, en el presupuesto público o fiscal de cada país. Los gastos que realiza el Estado deben estar balanceados con los ingresos fiscales, existiendo en caso de discrepancia un déficit o un superávit fiscal.

En cuanto a la distribución de gasto, la mayoría de los autores coinciden en que obedece a tres criterios: el económico, el político y el social. El primero se registra en torno al máximo rendimiento económico que se pueda obtener, pero también está en función a los recursos que los gobiernos pueden captar y a la capacidad de endeudamiento que se tenga; con el segundo criterio los recursos se asignan de acuerdo a la actividad política interna y externa, tomando en consideración los

tiempos en que se realizan procesos electorales y el grado de organización de los diversos sectores de la sociedad, y el tercer criterio está en función de las actividades de bienestar que lleva a cabo un gobierno y que generalmente van dirigidas, por lo menos en teoría, al combate de la pobreza extrema.

Al respecto, Balbir Shani (1972), expone que en la determinación del nivel adecuado y la composición del gasto público se deben de tomar en cuenta, los criterios siguientes:

a) La Elección Social. En este criterio se consideran tres vías: el aprovechamiento individual puro, el aprovechamiento colectivo puro y el aprovechamiento para individualístico. En la primera vía, la elección social debe estar basada en la decisión individual, por lo que el gasto público debe ser un reflejo de preferencias individuales; en la segunda, la asignación del gasto debe estar en función de una política de bienestar general y en la tercera, la elección social está en función de la interacción que existe entre las instituciones fiscales colectivas y la maximización del comportamiento individual.

b) Las fallas del mercado y el concepto que se tiene sobre bien público. Esto tiene importancia, ya que uno de los argumentos de la intervención del Estado en la economía es precisamente el corregir las fallas del mercado que provocan divergencias entre los costos y los beneficios privados y sociales.

Al respecto, la Teoría Pura del Gasto Público elaborada por Paúl A. Samuelson, asume la existencia de dos tipos de bienes: los de consumo privado ordinario, los cuales pueden ser divididos entre diferentes individuos y los de consumo colectivo, los cuales pueden emplearse en común, considerando que el consumo de cada individuo de un bien induce a la no sustracción de otro consumo individual de esos bienes. Ello implicaría la aplicación de la eficiencia de Pareto<sup>40</sup>. Ciertamente, cuando se elabora el presupuesto de egresos en un gobierno y se tiene que modificar, se procede a reducir los gastos en algunos programas para aumentarlos

---

<sup>40</sup> Pareto sostenía que para beneficiar el bienestar de una persona se debe de afectar el de otra.

en otros, debido fundamentalmente a las perspectivas de ingreso que se tengan y a la escasez de recursos.

La crítica que formula Shani sobre esta teoría es que es un modelo matemático frío que no considera la sociología o las políticas de bienestar social.

Pese a la escasez de recursos, el gasto público, en la mayoría de los países tiende a incrementarse. Históricamente se ha pretendido explicar el crecimiento del gasto público (Castells, 1991: 22-23). Entre ellas destacan las siguientes:

c) Teoría de la elasticidad-renta positiva. Esta teoría sostiene que el gasto público aumenta a medida que se incrementa la renta. En esta teoría se considera que los bienes y servicios públicos son bienes superiores, lo que provoca que aumente su demanda al aumentar la renta.

d) Influencia de los factores demográficos. Se considera que los factores demográficos (edad, características específicas de la población) tienen un peso específico propio en la demanda de bienes y servicios públicos.

e) Efecto desplazamiento. El crecimiento del gasto público se produce a saltos y es originado por las mayores demandas de gasto aceptado socialmente que se producen en situaciones de crisis, guerras o conflictos sociales, y que luego quedan consolidadas cuando la situación de crisis desaparece.

f) Factores políticos. Existe una amplia coincidencia en atribuir un importante peso específico a los factores políticos en la demanda de gasto público. Entre estos factores cabe enunciar a título de ejemplo los siguientes: en determinadas circunstancias la coalición que pueda formarse en torno de las preferencias del votante de renta mediana resulta decisiva por su capacidad de influencia electoral. Esta coalición tenderá, además, a sobredimensionar el gasto público si la distribución de renta es alargada a la derecha. Es decir cuando la renta mediana es inferior a la media; los fenómenos de ilusión fiscal tanto en el ingreso como en el gasto público son en ocasiones utilizados por los políticos para

sobredimensionar los presupuestos públicos y la existencia del ciclo político-económico-electoral estimula la realización de políticas de gasto contra cíclicas en periodos próximos a la celebración de procesos electorales.

g) Influencia de la burocracia. La burocracia tiende a actuar como agente económico específico, que trata de maximizar su poder y su capacidad de influencia. Además la actuación monopolística de la burocracia y su falta de competitividad provoca incrementos en el gasto público e ineficiencias importantes.

h) Efectos redistributivos del Estado moderno. Cuanto más desigual es la distribución de la renta, mayor es el crecimiento del gasto público, a consecuencia de los flujos redistributivos que tienen lugar a favor de los votantes electoralmente decisivos.

i) Efecto precio relativo. La productividad del sector público crece menos deprisa que la del sector privado. Así, el precio relativo del producto del sector público crece incesantemente respecto al del sector privado. Si la demanda de servicios públicos se mantiene, el gasto público deberá aumentar su participación relativa en la producción total.

j) Incrementalismo presupuestario. La observación de los procesos presupuestarios en el mundo real hace pensar que la asignación de fondos a los distintos programas de gasto tiende a tomar como dato principal el presupuesto del año anterior, debatiendo sólo las disminuciones e incrementos de gasto. El resultado a que lleva este modo de presupuestación es a un crecimiento del gasto debido a que las decisiones presupuestarias tomarían fundamentalmente esta orientación.

Aparte de estas razones que explican el incremento del gasto público, también se encuentra la Ley Wagner que postula que un gasto público creciente en términos del producto es resultado del progreso tecnológico y la urbanización unido al aumento en los gastos de bienestar (Bulacio, 2000). Sin embargo, como lo señala

Shani (1972), la Ley Wagner, es realmente una ley de incremento de la actividad del Estado. Como lo determina este autor, el crecimiento del gasto puede responder no sólo al crecimiento de una economía, sino también a las tendencias sociales y políticas que son inherentes en el proceso de desarrollo económico resultado de un rango sustancial de crecimiento del gasto público social del producto nacional mientras que otro tipo de gasto público tiende a crecer en un menor rango.

Vito Tanzi (2000) coincide con Shani, al señalar que el crecimiento del gasto público obedece más a cuestiones políticas que a factores técnicos, como lo planteaba Wagner en su ley. Tanzi (2000:23), también expresa que "...en los años recientes el desempleo y los cambios demográficos han contribuido al crecimiento del gasto público". Sin embargo es importante señalar, en el pensamiento de Tanzi, que el crecimiento continuo del gasto social combinado con el crecimiento del costo financiero de la deuda pública en varios países, entre ellos México, pueden poner al gasto público en niveles insostenibles.

Pero aquí también es importante ver como las decisiones presupuestarias tienen la función de mantener o de obstaculizar los procesos de acumulación. Al respecto, Claus Offe (1990), encuentra una serie de discrepancias que pueden provocar la presencia de cualquiera de estas dos situaciones. Este autor, aduce que además de la complejidad de la reasignación de recursos como parte de la estrategia presupuestaria es posible que las inversiones estatales en infraestructura necesaria para garantizar la viabilidad del capital crezcan hasta un punto que sean incompatibles con la estabilización en el corto plazo del crecimiento económico. Aunado a ello, el autor considera como una seria discrepancia la incapacidad del Estado para lograr una sincronización de decisiones en áreas de planificación económica y fiscal. De acuerdo al autor, esto se complica por el efecto de los subsidios, los cuales son irreversibles, pero a largo plazo su contribución a la estabilización económica se reduce.

Ciertamente como lo aduce Offe, el gasto público puede ser utilizado para dinamizar o para restringir a una economía. En efecto, los gastos excesivos en cualquier sector de la economía, no sólo en infraestructura estatal, restringen el proceso de acumulación y además, como lo señala Tanzi (2000), se tendría que recurrir al endeudamiento público (interno o externo), lo cual se constituye en una limitante del crecimiento económico y anula las posibilidades de desarrollo económico.

Así como existe una corriente de pensamiento que promueve el incremento del gasto público para que el Estado cumpla con las demandas de la sociedad, también encontramos el planteamiento neoliberal que considera que es necesaria la disminución del gasto público y promueve los procesos de privatización de la empresa pública y de servicios que actualmente cubren los gobiernos. Vito Tanzi (2000:139), sostiene que "...reducir el gasto público originaría reducir impuestos, lo que otorgaría mayores recursos a los ciudadanos. Para ello es necesario transferir funciones al sector privado".

Sin embargo el planteamiento de Tanzi no puede ser aplicado por todos los países, especialmente por aquellos en que la reducción del gasto público ha sido provocada por crisis económica y no como una medida de política económica. Allí se reduce el gasto público porque no se tienen recursos para financiarlo y no es posible reducir impuestos porque el déficit fiscal sería mayor. Además hay que considerar que el sector privado únicamente participa en las áreas en donde tiene la oportunidad de lograr su principal objetivo que es la de maximizar su beneficio.

En cuanto a la formulación del presupuesto de egresos (gasto público), Chávez Presa (2000), señala que es importante considerar los siguientes agregados:

- ❖ Gasto Neto Total que representa las erogaciones totales que se realizan en un año, distintas de las amortizaciones de la deuda. Este gasto se utiliza para medir la participación del sector público en la economía.
- ❖ Gasto Primario que es el resultado del gasto neto total menos el costo financiero de la deuda del sector público.

- ❖ Gasto Programable<sup>41</sup> que conforma el conjunto de erogaciones orientadas a cumplir el gasto operativo y de inversión del sector público.

De acuerdo a quién gasta los recursos, qué insumos se adquieren y las funciones y responsabilidades que se realizan, Adrián Fozzad (2002), establece una clasificación del gasto público, considerando: la administrativa, la funcional y la económica.

En la clasificación administrativa, el gasto es responsabilidad de la organización de la gestión de fondos, “quién gasta”, es decir las instituciones formales que son responsables de instrumentar los diversos programas del gobierno. De acuerdo al autor, la estructura de esta clasificación varía de acuerdo a cada país.

La clasificación funcional la ubica como las actividades y gasto del Estado según su finalidad, es decir los recursos destinados a educación, salud, campo, defensa, orden público, etc., (es decir qué insumos adquiere).

En cambio, la clasificación económica corresponde a las operaciones financieras del Estado según sus categorías económicas, diferenciando entre gastos corrientes y gastos de inversión (funciones y responsabilidades).

Finalmente, puede haber una clasificación por programas. Fozzad (2002), señala que se presenta cuando el gasto se presupuesta por programas, como en el caso de México.

#### **4.1. El Gasto Público en México**

El presupuesto que se formula en México desde hace casi 30 años, es el denominado por Programas. Su antecedente fue el denominado “presupuesto tradicional” que se había utilizado desde 1935 y consistía en relacionar los insumos con los responsables de su uso y administración. Para su elaboración se calculaba lo necesario para operar con normalidad, basándose en lo erogado el

---

<sup>41</sup> En este rubro se observa quién gasta los recursos públicos, que insumos se adquieren y que funciones y responsabilidades se atenderán con ellos.

año anterior. El control consistía en vigilar que los recursos asignados a las partidas de gasto, además de ser comprobados, correspondieran con los ingresos esperados y aprobados (Chávez, 2000: 257).

El presupuesto por programas iniciado en 1978, sufrió una reforma presupuestaria en 1998, mediante la cual se introduce la Nueva Estructura Programática (NEP). Lo importante de esta modificación fue incorporar indicadores de desempeño primordialmente en los programas productivos y sociales.

El sistema financiero público en México es redistributivo en su impacto global, debido a que una parte importante de los ingresos que se recaban a partir de impuestos se aplican a los hogares y a los estados más ricos. Este gasto público proporciona beneficios per cápita comparables a los hogares y a los estados en diversos niveles de gasto (López y Walton, 2004). Esta visión coincide con el planteamiento que formula García Viñuela (1999: 171), en el sentido que "... en la distribución de la renta que determina el mercado, los ingresos personales dependen del valor de lo que cada uno aporta al producto nacional y al ser aportaciones de los individuos desiguales, también lo son sus rentas".

Ante esto el autor, ubica tres criterios redistributivos: el utilitarista, que asigna al gobierno la función de procurar el mayor bienestar a la mayoría de los integrantes de la sociedad; el de Rawls (1999), en el que se plantea que un contrato social justo obligaría a las personas que mayores beneficios obtienen con la distribución de los ingresos a compensar a los peor situados y el de la interdependencia de las funciones individuales de utilidad, que llevaría a los ricos a hacer donaciones a los pobres.

En México el criterio que se emplea o se trata de emplear es el primero, primordialmente con la aplicación de los programas sociales como es el caso de Oportunidades y Capacidades. Los dos criterios restantes provocarían conflicto de intereses.

El gasto público en México tiene como una de sus características importantes la rigidez en su aplicación, primordialmente porque más de la mitad se destina para cumplir compromisos adquiridos (deuda pública, rescates financieros y de otro tipo y sueldos del gobierno federal).

El gasto público en México, se ejecuta a través de los Presupuestos o Programas Económicos y se sigue la clasificación establecida por De Pablos (1998), en cuanto al Gasto Neto y al Gasto Primario. Asimismo, se adopta la clasificación funcional, administrativa y económica.

El gasto total que hace el gobierno mexicano se divide en gasto programable (GP) y gasto no programable (GNP). En el GP están incluidos los gastos que realizan: la Presidencia; las Secretarías de Estado; Aportaciones a la Seguridad Social; Aportaciones Federales para Estados y Municipios (denominado el Ramo 33); Aportaciones a Educación Básica, Normal, Tecnológica y para Adultos; y CONACYT, entre otros. Por otro lado, el GNP comprende los dineros destinados al pago de la deuda pública; las aportaciones a estados y municipios; pago al saneamiento financiero; apoyos a los deudores y ahorradores, y el costo financiero que representan PEMEX y la CFE.

Con base a esta clasificación, el gasto programable se divide en gasto corriente y gasto de capital. Estos componentes a su vez se desagregan en servicios personales, pensiones y otros gastos corrientes dentro del primer rubro, y en inversión física y financiera dentro del segundo.

El gasto corriente es el principal rubro del gasto programable. En él se incluyen todas las erogaciones que los Poderes y Órganos Autónomos, la Administración Pública, así como las empresas del Estado, requieren para la operación de sus programas. En el caso de los primeros dos, estos recursos son para llevar a cabo las tareas de legislar, impartir justicia, organizar y vigilar los procesos electorales, principalmente. Por lo que respecta a las dependencias, los montos presupuestados son para cumplir con las funciones de: administración

gubernamental; política y planeación económica y social; fomento y regulación; y desarrollo social.

Por su parte, en las empresas del Estado los egresos corrientes reflejan la adquisición de insumos necesarios para la producción de bienes y servicios. La venta de éstos es lo que permite obtener los ingresos que contribuyen a su viabilidad financiera y a ampliar su infraestructura.

El gasto de capital comprende aquellas erogaciones que contribuyen a ampliar la infraestructura social y productiva, así como a incrementar el patrimonio del sector público. Como gastos de defensa nacional (armamento y equipo militar), la construcción de hospitales, escuelas, universidades, obras civiles como carreteras, puentes, represas, tendidos eléctricos, oleoductos, plantas etc.; que contribuyan al aumento de la productividad para promover el crecimiento que requiere la economía.

En México, el gasto público, aún con los programas de ajuste, ha tenido una tendencia creciente a precios corrientes. La razón por la que ha crecido dicho gasto está estrechamente vinculada con la teoría del instrumentalismo presupuestario; es decir la asignación de fondos a los distintos programas de gasto toma como dato base el presupuesto del año anterior, y únicamente se debaten las disminuciones e incrementos de gasto, y en los últimos años las reasignaciones de gasto. Sin embargo, también se encuentran presentes los factores políticos y la influencia de la burocracia.

Lo anterior provoca, como se señala en el documento "Revisión del Gasto Público en México" formulado por el Banco Mundial, que las asignaciones del gasto público no se correspondan totalmente con las prioridades estratégicas del gobierno (reducción de la pobreza y crecimiento a través de la competitividad y generación de empleos). Ello es una consecuencia de la presión que ejercen los empleados del sector público, los grupos con intereses especiales, las organizaciones sociales y políticas, en el momento en que se formula, se discute y autoriza el presupuesto.

La asignación del gasto público en México para los diferentes programas de la Administración Pública Federal es responsabilidad del Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y su discusión y aprobación corresponde a la Cámara de Diputados y el ejercicio del mismo, es facultad de las Secretarías de Estado y del Sector Paraestatal, en el caso de los ramos administrativos y de la SHCP, el de los ramos generales.

La elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), sigue las etapas siguientes: a) concertación de estructuras programáticas; b) formulación del Programa Operativo Anual; c) formulación del presupuesto preliminar, d) determinación de referencias nominales de gasto; e) determinación de los techos financieros de gasto; f) formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF); g) presentación del PPEF ante la Cámara de Diputados; h) discusión y aprobación del PPEF por parte de la Cámara de Diputados y i) calendarización de los recursos aprobados.

La concertación de estructuras programáticas<sup>42</sup> consiste en que cada dependencia o entidad paraestatal, propone los programas que efectuará, relacionados con los objetivos, acciones y metas relacionadas con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y con sus programas sectoriales.

Los Programas Operativos Anuales (POA), son programas de trabajo que formulan las dependencias y entidades y en donde se contemplan sus programas de trabajo, incluyendo la estructura programática, los requerimientos de recursos y las metas anuales.

El presupuesto preliminar es una propuesta que realizan las dependencias y entidades y en la que se contemplan los requerimientos mínimos para la operación del sector público. Este presupuesto preliminar se elabora con base en el

---

<sup>42</sup> La estructura programática está determinada por los programas que realiza cada Dependencia o Entidad y su identificación mediante claves presupuestarias.

presupuesto actual, tomando como base únicamente el regularizable<sup>43</sup> y adicionándole nuevos compromisos que se pretendan cumplir. En este presupuesto no se contempla el presupuesto no regularizable<sup>44</sup>.

Las referencias nominales, son las restricciones presupuestales que se origina por los escenarios macroeconómicos esperados, es decir las previsiones de crecimiento económico, tasas de inflación, tipo de cambio, tasas de interés, etc., los cuales se encuentran considerados en los Criterios Generales de Política Económica.

Con base a las referencias nominales, la SHCP establece un techo financiero para cada dependencia o entidad. Este techo es el tope de recursos al que se deben sujetar los diversos programas del gobierno federal. Cada dependencia o entidad deberá distribuir los recursos en cada uno de los programas que instrumentarán durante el año y remitirlos a la SHCP, para que ésta integre el PPEF, incluyendo los presupuestos de los poderes legislativo y judicial, así como del Instituto Federal Electoral (IFE) y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y los envía para su discusión y aprobación a la Cámara de Diputados.

Hasta 1996, el PPEF era autorizado por la Cámara de Diputados tal y como lo enviaba el Poder Ejecutivo y sólo se hacían modificaciones al interior de cada dependencia. Sin embargo, como lo señala Sours (2004), a partir de 1997, la Cámara de Diputados ha contado con la posibilidad real de incidir sobre el tipo de política presupuestaria que se aplica en México.

Esto ha conducido a un cambio sustancial en la política presupuestaria. En el período 1998-2000, la Cámara de Diputados optó por disminuir en forma consistente el gasto neto total y reasignar los recursos con base en los recortes al

---

<sup>43</sup> El presupuesto regularizable está constituido por los gastos que anualmente se realizan por las dependencias y entidades.

<sup>44</sup> El Presupuesto No Regularizable está constituido por gastos que se realizan por un año y que no vuelven a contemplarse para otros ejercicios fiscales.

gasto público. Por el contrario, a partir del año 2001, la política presupuestal se orientó a un aumento sostenido en el gasto neto y se reasignaron los recursos. Esta reasignación de recursos tuvo dos fuentes: 1) la disminución del gasto a algunas dependencias para asignárselos a otras y 2) recursos incrementados por cambio en las proyecciones de ingresos (Sours, 2004: 6).

En estos últimos años uno de los sectores más beneficiados ha sido el de desarrollo rural. No obstante, para el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente a 2005, la decisión de la Cámara de Diputados de reasignar recursos no fue aceptada por el Poder Ejecutivo con el argumento que obedecía más a cuestiones de tipo político (electoral) que a la situación real del país.

Ante ello, se vislumbra como dilema en la asignación del gasto público en México el seguir las vías política, burocrática e instrumental del gasto, es decir seguir formulándolo de acuerdo al ejercicio fiscal actual con decisiones de los funcionarios públicos responsables o modificarlo con una reasignación de recursos aprobada por la Cámara de Diputados o asignarlos de acuerdo a los intereses políticos de los partidos políticos o del mismo Poder Ejecutivo.

Las dos primeras vías, implican que se continúe con un presupuesto formulado en forma mecánica y que generalmente no corresponde a las estrategias de crecimiento económico del país, y la tercera, representa el peligro de caer precisamente en criterios que no coadyuvan a la eficiencia del gasto y que corresponda más a razones políticas que a una estrategia de desarrollo.

Existen otras vías que pueden eficientar el gasto público y formularlo con un margen de error bastante bajo y ellas serían, entre otras, concertar los presupuestos incluyendo a los sectores beneficiados, establecer un sistema de costos y aprobar presupuestos multianuales.

Finalmente, se puede ubicar el problema del presupuesto en cuanto a su ejercicio. Una vez aprobado por la Cámara de Diputados, la SHCP a través de las instituciones ejecutoras del gasto determina los calendarios en los que se

erogarán los recursos. En forma general se ha tenido como costumbre asignar el gasto por doceavas partes, es decir se determina gastar la misma cantidad en cada uno de los doce meses del año, lo cual no resulta real. Esto hace que durante el ejercicio del presupuesto se tengan que hacer modificaciones por medio de documentos denominados “afectaciones presupuestales”<sup>45</sup>.

Esto quiere decir que el presupuesto, al formularse de acuerdo al ejercicio anterior, está plagado de imprecisiones, primordialmente porque la mayoría de los gastos se calendarizan por doceavas partes y porque en forma recurrente los recursos se programan en algunos programas y posteriormente se reubican, como es el caso de Alianza para el Campo. Esto hace que aún cuando a nivel global el presupuesto autorizado por la Cámara contemple los mismos montos, a nivel interno el ejercicio del gasto durante el año, ya no corresponde al mismo presupuesto. Esta forma de calendarizar los recursos impacta a los programas productivos de manera sustancial. En el gasto de desarrollo rural, todos los programas sujetos a reglas de operación tienen la necesidad de realizar reprogramaciones de gastos, debido a que los recursos sólo se ejercen si esas reglas han sido autorizadas y como se analiza en el rubro correspondiente, en varios años se ha carecido de oportunidad.

Por la inexistencia de un sistema adecuado de asignación de recursos, lo que ocurre fundamentalmente en los Programas de Alianza para el Campo, es que año con año se asignan recursos en forma excesiva a programas que no se instrumentan en su totalidad o por acuerdos políticos surge la necesidad de instrumentar nuevos programas. Generalmente a la mitad del ejercicio se formula una reprogramación del presupuesto de esos programas en cuanto a calendarios

---

<sup>45</sup>Una afectación presupuestal se formula por dos razones: 1) para corregir errores en la programación y 2) para otorgarle recursos a nuevos programas. El problema radica en el primero, porque las afectaciones que efectúan las dependencias gubernamentales son excesivas y generalmente se hacen para cubrir los errores en la programación fiscal.

y metas presupuestales, lo cual conlleva a que los recursos no se ejerzan en su totalidad.

La SHCP en su Manual de Normas Presupuestarias<sup>46</sup> establece un control para llevar a cabo las afectaciones presupuestales. Estas las clasifica en internas y externas. Las primeras son responsabilidad de las instituciones de mover sus presupuestos sin afectar calendarios y sólo lo tienen permitido en los capítulos de gasto 2000 (materiales y suministros) y 3000 (servicios generales). Las afectaciones externas son autorizadas exclusivamente por la SHCP<sup>47</sup> y abarcan principalmente los capítulos de gasto 1000 (servicios personales), el 4000 (subsidios y transferencias), el 5000 (bienes de inversión) y el 6000 (obra pública). En los capítulos 7000 (inversiones financieras), 8000 (erogaciones especiales) y 9000 (deuda pública) se marca la intransferencia de recursos.

Esta práctica permite una fuerte movilidad del presupuesto y favorece que el mismo no se formule desde un principio con rigor metodológico, porque finalmente los múltiples errores de programación se pueden corregir con las afectaciones presupuestales. Por ello es fundamental, revisar la forma de elaborar el presupuesto y determinar un sistema de costos adecuado que garantice una mayor precisión en la ubicación de los recursos y establecer calendarios de acuerdo a la estacionalidad de los recursos y conforme a la necesidad real de la aplicación de los programas.

Otro problema que presenta el proceso de presupuestación en México, es la carencia de un proceso de evaluación integral que permita verificar el ejercicio del gasto y sus resultados. Actualmente, la verificación del ejercicio del gasto se realiza únicamente a través de los mecanismos de fiscalización (control de

---

<sup>46</sup> Documento que publica anualmente la SHCP, en el cual se establecen las reglas presupuestarias que se deben de seguir durante el ejercicio fiscal.

<sup>47</sup> Incluso dentro de los capítulos de gasto que se modifican con autorización de la SHCP, se permiten formular las afectaciones internas.

gestión) y de auditoría, los cuales no garantizan que los resultados sean fundamentales para la formulación del presupuesto del siguiente ejercicio fiscal.

Solamente en casos aislados, como en programas de desarrollo rural ligados a cuestiones productivas (Alianza para el Campo) y al gasto social (Oportunidades), se han llevado a cabo evaluaciones. Sin embargo, esas evaluaciones se realizan porque están contempladas en las reglas de operación de los programas y porque se establecen como una obligación en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Aún cuando la evaluación de los programas de la Alianza para el Campo son realizadas por un agente externo (FAO), los resultados que se obtienen, como se verá en el apartado correspondiente, no son los deseables, debido a la heterogeneidad de aspectos que se evalúan año con año y a que no existe oportunidad en la entrega de los resultados, por lo que no pueden considerarse como una base para formular el presupuesto.

#### **4.2. El Gasto Público en Países de América Latina**

En forma similar al caso de México, en la mayoría de los países latinoamericanos el proceso presupuestario sigue las fases de: formulación, discusión y aprobación y ejercicio. Asimismo, participan las mismas instancias en cada una de las fases, es decir el Ejecutivo formula, integra y presenta el presupuesto al Congreso para su discusión y aprobación y las instituciones de la administración pública son las responsables de ejercer los recursos aprobados.

Al igual que en México, en la mayoría de los países se recurre a formular el presupuesto bajo los criterios incrementalistas, burocráticos y políticos que se han planteado en esta investigación. Como se podrá observar más adelante, el modelo de presupuesto de hecho no tiene variaciones sustanciales.

Es conveniente resaltar que en la mayoría de los casos, no se ha propuesto llegar a un presupuesto por resultados, lo cual implicaría someter el gasto a un proceso de evaluación. En el caso de México, como se verá en su oportunidad, algunos programas son evaluados, pero el presupuesto en su conjunto no ha sido sujeto a

un proceso de verificación que lleve, en su caso, a corregir distorsiones en su formulación y en el ejercicio del gasto público.

En materia de evaluación del gasto el caso chileno es ilustrativo. De acuerdo a la información obtenida es el único país de Latinoamérica que ha avanzado considerablemente, lo cual le ha permitido tener eficiencia en el gasto público, misma que ha sido reconocida por las instituciones económicas mundiales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, El Fondo Monetario Internacional y la Organización Económica de Cooperación para el Desarrollo, entre otras.

#### **4.2.1. Chile**

De acuerdo a la información presentada por Mario Marcel (2005), ministro de Hacienda de Chile, un proceso presupuestario eficaz no sólo radica en la formulación, aprobación y ejecución del presupuesto, sino que es necesario someter a una evaluación permanente al mismo, es decir controlar y verificar que el gasto público se aplique en forma eficiente en cada uno de los programas que instrumenta el gobierno.

Este autor, subraya las ventajas de incorporar en forma sistemática el proceso de evaluación presupuestario, mediante los elementos siguientes:

- ❖ Avance sistemático en el proceso de formulación y medición de indicadores de desempeño,
- ❖ Formulación de indicadores y definiciones de metas en vínculo con la formulación del presupuesto,
- ❖ Informe al Congreso de los indicadores y las metas comprometidos,
- ❖ Evaluación de cumplimiento de las metas informado y analizado en el proceso de evaluación de la ejecución presupuestaria,
- ❖ Información de cumplimiento de las metas de los indicadores enviada al Congreso Nacional,

- ❖ Incorporación de indicadores de desempeño en otros instrumentos de gestión: Sistema de Información de Gestión Institucional (SIG), evaluaciones, convenios colectivos.
- ❖ Contribución al cambio de mentalidad del sector público, hacia el cumplimiento de las metas.

Para lograr lo anterior, el gobierno chileno, de acuerdo con Marcel (2005), ha instrumentado tres tipos de evaluación, siendo éstas:

- 1) Evaluaciones de Programas Gubernamentales (EPG). Este tipo de evaluación se efectúa en el diseño, gestión y resultados con un informe final en 6 meses y es realizada por paneles de tres expertos independientes, seleccionados por concurso público.
- 2) Evaluación de Impacto (EI). Consistente en la verificación de los resultados finales de programas en base a mediciones de impacto. Es realizada por consultoras privadas y universidades seleccionadas mediante un proceso de licitación pública.
- 3) Evaluación Comprehensiva del Gasto (ECG). Se aplica en el diseño y gestión institucional y resultados y uso de recursos en la provisión de los productos estratégicos y se evalúa la posible existencia de duplicidades, inconsistencias, oportunidades para generar sinergias y ahorros.

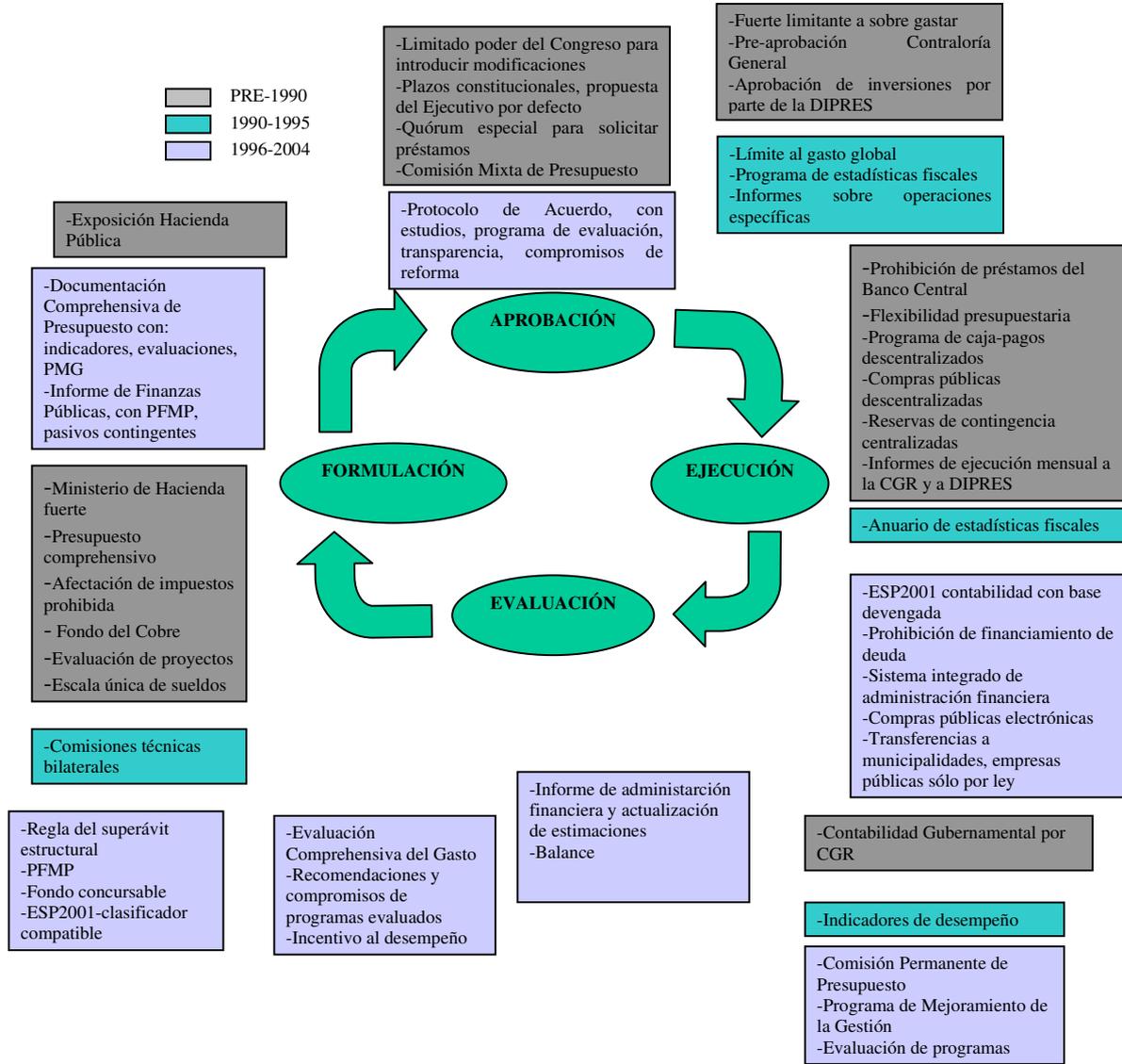
Marcel (2005), establece que de acuerdo a la evaluación hecha por el Banco Mundial al proceso presupuestario de Chile, se puede concluir que se ha avanzado en el diseño de procesos, obteniendo con ello procedimientos altamente regulados que garantizan objetividad y estándares de cantidad, calidad, costos y tiempos de cumplimiento de las evaluaciones. Las evaluaciones externas a los programas y a las instituciones garantizan objetividad y transparencia, y constituyen el pilar de credibilidad del Programa, mientras que el carácter público de la información permite el seguimiento por parte de la ciudadanía.

En cuanto al cumplimiento de los objetivos, el proceso de evaluación integral realizado por el gobierno chileno, ha permitido que las evaluaciones realizadas competentemente, las recomendaciones y los compromisos institucionales sean incorporados sistemáticamente en las decisiones presupuestarias. El monitoreo y reporte sistemático del cumplimiento de los compromisos propician el mejoramiento de gestión de los programas y aún en aquellos casos en que la calidad de las evaluaciones sufre de las deficiencias de diseño de los programas y de las insuficiencias de información, ésta agrega valor identificando estas carencias. Por ello, la aplicación flexible de estándares de evaluación, permite tener conciencia en que la evaluación no es un fin en sí mismo, sino que constituye un medio para elevar la calidad del gasto.

En el siguiente esquema, se pueden observar, los avances del proceso presupuestario en Chile, en tres periodos históricos; antes de 1990, de 1990 a 1995 y de 1996 a 2004.

Figura 1

**SISTEMA PRESUPUESTARIO EN CHILE**



**4.2.2. Argentina**

En Argentina, con base al documento elaborado por la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía (2005), se observa que el proceso presupuestario sigue la misma secuencia que en casi todos los países latinoamericanos. Así tenemos que:

La Oficina Nacional de Presupuesto dependiente de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Producción recibe los anteproyectos de presupuesto de

las distintas instituciones de la Administración Pública Nacional. Sobre la base de un análisis exhaustivo de los resultados de los años anteriores y de las políticas y objetivos contemplados en los programas del gobierno, teniendo en cuenta aquellos anteproyectos, se lleva a cabo un proceso que culmina con la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuesto. El mismo, luego de ser evaluado y discutido en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, es sometido a la consideración de todas las áreas de gobierno y, finalmente, es remitido antes del 15 de septiembre al Congreso de la Nación para su tratamiento y posterior aprobación.

El Congreso después de una etapa de análisis, revisiones y cambios aprueba el proyecto de Ley. Una vez aprobado el Presupuesto, informa al ejecutivo acerca de cuánto dinero se estima recaudar a través de los diferentes impuestos y de las cargas sociales. Así también, cómo se distribuyen los gastos en salud, defensa, educación y para otros fines; qué proyectos y actividades se realizan en las instituciones públicas y su costo; qué cantidad y cuánto cuesta el personal de esos organismos y qué inversiones se deberán realizar.

A diferencia de la República de Chile, en Argentina no se plantea un presupuesto por resultados, por lo que no se realiza la evaluación del presupuesto en sus diversas etapas. No se ha avanzado en una reforma presupuestaria que conlleve a mejorar el proceso. Al respecto, Scartascini (2005), plantea algunas características del proceso presupuestario en la Argentina en cada una de las etapas del mismo, subrayando las deficiencias que se tienen en dicho proceso.

En la fase de formulación, generalmente se presenta una sobreestimación de recaudación; en la aprobación por parte de la legislatura se registra muy poco movimiento y se presenta cierta reasignación de partidas; en el ejercicio del gasto siempre se dan incrementos al presupuesto. En cuanto al manejo de caja existe un recorte de gasto discrecional, ministros con mayor experiencia ejecutan más.

El resultado, de acuerdo a Scartascini (2005), es la existencia de déficit fiscal y discrecionalidad en el ejercicio de los recursos. La Legislatura no es un actor relevante. Sin embargo a diferencia de Brasil, el proceso presupuestario no es la arena donde se producen los intercambios.

#### **4.2.3. Brasil**

Al igual que en Argentina, en Brasil el proceso presupuestario consta de tres etapas: formulación, aprobación y ejercicio del gasto público. No se observa que exista un proceso de evaluación que permita que se tengan mejores resultados. Es más, el sistema presupuestario sienta sus bases en un sistema clientelar, en cuanto a la relación del ejecutivo con el poder legislativo.

Scartascini (2005), identifica que en la fase de formulación del presupuesto en Brasil existe una sobre estimación de la recaudación para permitir un margen de negociación; en la fase de aprobación del presupuesto se efectúan, al igual que en México algunas reasignaciones, sin aumentar el monto del gasto y en el ejercicio del gasto se efectúan en forma permanente recortes de gasto discrecionales de acuerdo a la conveniencia para mantener acuerdos políticos.

El resultado que se ha obtenido es un déficit bajo y discrecionalidad en su ejercicio, pero baja eficiencia. En Brasil el proceso presupuestario se convierte en una arena que facilita el intercambio. En relación con lo anterior, Scartascini (2005), plantea que los resultados en Brasil, muestran que las enmiendas (individuales) de los diputados que prestaron más apoyo en el Congreso tuvieron mayor probabilidad de ser ejecutadas. También señala que aquellos diputados que cambiaron sus votos a favor del Ejecutivo fueron recompensados mientras que los que lo hicieron en contra fueron castigados.

#### **4.2.4. Uruguay**

El proceso presupuestario en el Uruguay, no sigue el mismo esquema debido que se establece un presupuesto plurianual, por lo que no es necesario estar formulando y aprobando el presupuesto en forma anual. Sin embargo, los resultados están marcados por el ciclo electoral. Se realizan revisiones anuales, en las que se formulan modificaciones en las revisiones del presupuesto quinquenal que el ejecutivo manda al Parlamento. No obstante, el principal problema que enfrenta el proceso presupuestario en la fase de ejercicio del gasto es que el ejecutivo ha incumplido sistemáticamente con el presupuesto aprobado debido a falta de recursos (Scartascini, 2005).

#### **4.2.5. Otros países latinoamericanos.**

En los casos de Bolivia y Paraguay, el esquema es similar al que se efectúa en Brasil y Argentina. En la fase de preparación del presupuesto se determina una sobre estimación de la recaudación. Lo anterior, provoca problemas debido a que en la aprobación del gasto por parte de la legislatura se permite un incremento del presupuesto, sin considerar incrementos análogos de recaudación genuina y lo peor es que en la etapa del ejercicio del presupuesto se registran incrementos aún mayores y discrecionales al presupuesto. Al no contar con los recursos suficientes para cubrir el gasto público al no corresponder lo recaudado con lo gastado, se opta por efectuar recortes al gasto, lo cual provoca incertidumbre y distorsiones. Los resultados obtenidos son la generación de déficit, incremento de deuda, asignaciones inciertas e ineficientes y baja representatividad (Scartascini, 2005).

En la República Dominicana, aún cuando se sigue el mismo esquema, existen diferencias con respecto a otros procesos presupuestarios. El presupuesto es bastante rígido. En la fase de preparación no se da la sobre estimación de la recaudación; en la fase de aprobación la legislatura no realiza cambios al presupuesto que envía el ejecutivo. Sin embargo, en la fase de ejercicio del gasto

si se han presentado incrementos en algunos gastos, primordialmente a lo que corresponde al gasto directo del Presidente en detrimento de otros programas en los que se aplica un recorte discrecional del gasto público.

En resumen, con referencia al Gasto Público se concluye que:

1. El gasto público constituye el instrumento de política económica que el gobierno posee para atender las demandas de la sociedad.
2. El objetivo que cumple el gasto, desde el punto de vista económico es la de lograr la estabilidad económica.
3. No existe una teoría del gasto público totalmente desarrollada. Los análisis que existen sobre el gasto público generalmente son empíricos y se realizan en casos concretos y sobre la situación de cada uno de los países.
4. La asignación del gasto público obedece a tres criterios: el económico, el político y el social. El primero, se registra en torno al máximo rendimiento económico que se pueda obtener, pero también está en función a los recursos que los gobiernos pueden captar y a la capacidad de endeudamiento que se tenga; con el segundo criterio, los recursos se asignan de acuerdo a la actividad política interna y externa, tomando en consideración los tiempos en que se realizan procesos electorales y el grado de organización de los diversos sectores de la sociedad y el tercer criterio, está en función de las actividades de bienestar que lleva a cabo un gobierno y que generalmente va dirigida, por lo menos en teoría, al combate de la pobreza extrema.
5. El gasto público en México tiene como una de sus características la rigidez en su aplicación, primordialmente porque más de la mitad se destina para cumplir compromisos adquiridos (deuda pública, rescates financieros y de otro tipo y sueldos del gobierno federal).
6. El gasto público en México, se ejecuta a través de los Presupuestos o Programas Económicos y se sigue la clasificación funcional, administrativa y económica.

7. En México el gasto público, aún con los programas de ajuste aplicados por las crisis económicas, ha tenido una tendencia creciente a precios corrientes. La razón por la que ha crecido dicho gasto está estrechamente vinculada con la teoría del instrumentalismo presupuestario, es decir la asignación de fondos a los distintos programas de gasto toma como dato base el presupuesto del año anterior, y únicamente se debaten las disminuciones e incrementos de gasto, y en los últimos años las reasignaciones de gasto. Sin embargo, también se encuentran presentes los factores políticos y la influencia de la burocracia.
8. Por los criterios utilizados en la formulación del presupuesto, la asignación del gasto público no corresponde totalmente a las prioridades estratégicas del gobierno (reducción de la pobreza y crecimiento a través de la competitividad y generación de empleos).
9. La asignación del gasto público en México para los diferentes programas de la Administración Pública Federal es responsabilidad del Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y su discusión y aprobación corresponde a la Cámara de Diputados y el ejercicio del mismo, es facultada de las Secretarías de Estado y del Sector Paraestatal, en el caso de los ramos administrativos y de la SHCP, el de los ramos generales.
10. El proceso presupuestario en los países latinoamericanos, a excepción de Chile, es similar. Los criterios que se utilizan son incrementalistas, burocráticos y políticos y no son sujetos a un proceso de evaluación que permita caminar hacia un presupuesto por resultados.

## **CAPITULO V. GASTO PÚBLICO EN EL DESARROLLO RURAL**

Para analizar la forma en que se formula el presupuesto público para el desarrollo rural en México, es importante ubicarlo dentro del contexto latinoamericano, porque las políticas de gasto público, aún cuando se encuentran en un contexto económico de subdesarrollo, no tienen la misma orientación. Mientras unos le dan prioridad al gasto en fomento productivo, otros se encaminan a los aspectos sociales y otros más, efectúan una combinación. En algunos países, principalmente los que aún basan su economía en el sector rural han avanzado en sus programas productivos.

El gasto público aplicado a programas de desarrollo rural, a excepción de Chile, no ha sido sometido a un proceso estricto de planeación que permita que el impacto de los recursos públicos genere resultados favorables en la producción de alimentos. El presupuesto aún se realiza con mecanismos instrumentalistas y burocráticos e incluso políticos, lo cual provoca que los recursos públicos lleguen a sectores de población que no los requieren por su capacidad económica y que otros sectores queden marginados.

En el caso de México, que se comenta más adelante, los recursos presupuestarios se canalizan al desarrollo rural tomando en consideración el ejercicio anterior y la decisión final es de la autoridad responsable de la formulación del presupuesto. La influencia política es importante, las organizaciones más fuertes o las entidades federativas con mayor poder son las que inclinan, de alguna manera, la balanza del gasto público. Los procesos electorales también juegan un papel importante.

Mónica Kjölllerström (2004), desarrolló una investigación que abarca los años noventa y marca la tendencia del gasto, separando, por un lado los programas de fomento productivo y por otro, los destinados al mejoramiento de las áreas rurales.

Esta autora clasifica a los países de América Latina en tres categorías: los que le dan prioridad al desarrollo del sector agrícola y su gasto excede del 50% del total (Brasil, Costa Rica, Bolivia y República Dominicana); los que privilegian las áreas

rurales (El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Argentina y Perú) y los que distribuyen el gasto de una manera equilibrada (Chile, Colombia y México).

La distribución del gasto en fomento productivo se canaliza en mayor medida al desarrollo de mercados, lo que incluye el acceso a los mismos, y los apoyos directos a los productores, lo cual representó el 48 %. Algunos casos relevantes en el desarrollo de mercados son Brasil, México, Costa Rica y Colombia. En el primer caso, en el período 1996-2000, los gastos públicos representaron el 66 % del presupuesto asignado al fomento productivo, atendiendo las áreas de abastecimiento y formación de acervos públicos y la política de garantía de precios mínimos.

En México, la autora, ubica como los programas más importantes de desarrollo de mercados, en el período 1994-2004, los Apoyos a la Comercialización y a Apoyos Directos al Ingreso (PROCAMPO). En el caso de Costa Rica, se expone que los gastos en este aspecto representaron el 40 % en el periodo 1996-1999. Colombia destinó el 29 % de los gastos de fomento productivo para el desarrollo de mercados entre 1995 y 2000. Sin embargo, los gastos en comercialización se redujeron en 82 % y la participación en los gastos totales se redujeron en 5.5 % en el periodo mencionado.

Las inversiones, la conservación de infraestructura de riego y los programas de fomento productivo focalizado participaron sólo con el 14 %. Sin embargo, la autora subraya que aún cuando se dedica una buena proporción de recursos al desarrollo de mercados, ocho de doce países gastan poco o nada en ese aspecto.

En cuanto al desarrollo del riego, la autora sostiene que el acceso a la tierra irrigada en países en desarrollo ha demostrado tener un efecto positivo importante en cuanto a que eleva el ingreso agrícola. En el desarrollo de irrigación en América Latina, la intervención del gobierno es bastante significativa como en el caso de Perú que destina el 61 % de su gasto en fomento productivo para el riego; República Dominicana el 50 %, Chile el 23 %, Brasil el 14 % y México sólo el 11%.

En fomento forestal, el país que más ha invertido es Chile, representando el 16% de su gasto en fomento productivo. En los casos de Colombia, Nicaragua, México y Perú que poseen grandes recursos forestales los montos invertidos son muy bajos, incluso México y Perú se han convertido en importadores netos de productos forestales.

La autora señala que en la década de los noventas e incluso en la de los ochentas los tres subsectores más dinámicos en México lo han constituido las hortalizas, el frutícola y el avícola, cuya producción se destina a la exportación.

Con respecto a las áreas rurales, la autora expresa que algunos países como Brasil y Perú dan prioridad a la inversión en infraestructura, mientras que El Salvador, México, República Dominicana y Argentina, asignan la mayor parte de sus recursos a los servicios sociales.

De acuerdo con la autora, los países que más gastaron en las áreas rurales por habitante fueron Chile (250 dólares); México (197 dólares) y Argentina (148 dólares). En el extremo se ubica Bolivia que pese a contar con una población rural bastante alta sólo destina 6 dólares por habitante.

El gasto público en México ha tenido un comportamiento cíclico originado por las diversas crisis económicas que ha experimentado el país. Con la crisis económica de finales de los 70's y principios de los 80's, el gasto público sufrió una seria contracción, impactando primordialmente al gasto en los ámbitos rural y social. Bejarano (1998:202) refuerza esta idea al señalar que "...con el proceso de modernización neoliberal que se impuso al campo, la política pública se orientó a asignar un mayor papel al mercado y a la iniciativa privada y reducir el papel del Estado en la economía".

Se puede decir que las condiciones del gasto público son determinantes de las políticas en el desarrollo rural, es por ello que las restricciones presupuestales han generado un conflicto entre los objetivos de la política, primordialmente cuando se trata de los aspectos productivos y los sociales.

En México, la disminución del gasto público conllevó, por un lado, a la reducción del aparato estatal y por otro, a la desaparición de los subsidios a la producción. Como ya se ha comentado, la supuesta escasez de recursos presupuestales originó una redefinición de los programas, beneficiando a unidades de producción comercial y provocando grandes rezagos en las áreas agrícolas no comerciales y que en la mayoría de los casos eran de subsistencia y que empleaban métodos agrícolas tradicionales. Como lo señala el Banco Mundial, se aplica un presupuesto para ricos y otro para pobres.

Esta escasez de recursos también originó que la infraestructura agropecuaria se desfasara en un inicio y de hecho se cancelará en los últimos años, lo cual generó que las posibilidades de ingreso de los productores se vieran reducidas y por ende, se constituyera en una causa de la expulsión de mano de obra rural a las grandes ciudades o a los Estados Unidos de Norteamérica.

Ciertamente en el periodo 2000-2004, el gasto público destinado al desarrollo rural integral tuvo un viraje importante. Se etiquetaron los recursos para el desarrollo productivo y se liberaron aquellos destinados para combatir la pobreza, primero a través del programa PROGRESA y posteriormente con el Programa Oportunidades. Asimismo, se ha dado impulso a la infraestructura social a través del Fondo de Aportaciones Federales para la Infraestructura Social (FAIS) en sus niveles estatales y municipales.

No obstante, el problema lo constituye lo productivo y no solamente lo que se refiere a lo agropecuario, sino a toda actividad productiva que se realiza en el medio rural. Sin caer en una visión productivista debe cuestionarse la política de abandonar la producción para dar apoyos sociales que lo único que logran es atenuar la pobreza y seguir originando falta de oportunidades de empleo y por lo consiguiente, un abandono de las tierras que han dejado de ser productivas. No se trata de volver al paternalismo revolucionario ni tener nostalgia por el corporativismo agropecuario y agrario, sino que se trata de impulsar el desarrollo rural desde su base productiva.

Constantemente se ha manejado la necesidad de tener mayores recursos para apoyar al campo mexicano. Sin embargo, esta visión deja a un lado que el presupuesto en México carece de un sistema de costos que permitan determinar con precisión la cantidad de recursos necesarios para instrumentar los diversos programas productivos y sociales.

Antes de solicitar mayores apoyos presupuestales, es necesario analizar el monto de recursos que actualmente se destinan al desarrollo rural y hacia donde se canalizan. Con ello definir los tiempos de aplicación, determinar la multianualidad de los apoyos otorgados, dinamizar los mecanismos para la liberación de los recursos para los programas sujetos a reglas de operación, volver a invertir en infraestructura productiva y básica y fomentar, por qué no, la asistencia técnica y el extensionismo agrícola que tan buenos resultados dieron en la época de los setentas. En sí tienen que ser programas que vayan encaminados al fomento del empleo con el propósito de arraigar a los productores en sus tierras de origen y evitar la elevada emigración rural a las zonas urbanas.

Como ya se ha mencionado los grandes problemas de la agricultura en cuanto al gasto público se exacerbaron con la crisis económica suscitada en 1982, la cual marcó el fin de las estrategias posrevolucionarias, caracterizadas por una fuerte intervención del Estado en la regulación y fomento de la producción. Las primeras modificaciones se efectuaron en el ámbito de la política de gasto público y en los instrumentos de política y de fomento.

El gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) inicia los ajustes y recortes presupuestales en el sector agropecuario, mismos que continuaron con Carlos Salinas (1989-1994), que ubicaron al presupuesto en su nivel más bajo en 1993, con una participación en el PIB de tan sólo 0.9 % y de 5.1 % del gasto programable. Esto hace que durante el período 1982-1993, represente una caída real del 87 %.

La disminución del gasto en desarrollo rural tuvo como consecuencia la reducción de los servicios, apoyos y subsidios. El efecto restrictivo que provocó la

disminución del gasto, provocó que el número de empleados disminuyera de manera importante afectando los servicios de asistencia técnica, sanidad animal y vegetal, asesoría para la producción y la comercialización, el crédito, los seguros, la educación, capacitación, investigación y transferencia tecnológica. Así también ante la carencia de recursos se impactó significativamente a la inversión pública en el mantenimiento, conservación y ampliación de la infraestructura hidroagrícola y productiva en general.

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el gasto para el Desarrollo Rural Integral, a partir del año 1994 contempló dentro de su estrategia dos vertientes: desarrollo productivo y desarrollo social.

En la estrategia de desarrollo productivo se contemplaron: subsidios para la adquisición y capitalización de activos privados y subsidios y apoyos para el fortalecimiento de mercados regionales y de seguros dirigidos a los productores y a los productores de bajos ingresos. Asimismo, se contempló la provisión de activos públicos productivos (infraestructura productiva, investigación, capacitación y asistencia técnica) y la modernización regulatoria y seguridad jurídica.

En la estrategia de desarrollo social del gobierno se contemplaron acciones amplias para la población rural, como seguridad social, educación, salud, capacitación laboral y vivienda, así como acciones dirigidas a la población rural en pobreza extrema como dotar a las comunidades rurales de infraestructura social básica y desarrollar el capital humano.

Las principales acciones del desarrollo productivo se plantearon con la instrumentación de diversos programas en los cuales participaban diferentes instituciones, entre las que se encuentran:

1. Subsidios para la Adquisición y Capitalización de Activos Privados. En estos subsidios se ubicaron: Alianza para el Campo (SAGARPA); el Programa de

Agricultura Sostenible y Reconversión Productiva (SAGARPA, SEMARNAP<sup>48</sup> y SEDESOL); el Programa de Desarrollo Forestal (SEMARNAP); el Programa de Plantaciones Forestales Comerciales (SEMARNAP); el Programa de Apoyos Productivos en Zonas Áridas (SEDESOL y SAGARPA) y el Programa de Desarrollo Rural en las Zonas Ixtlera y Henequenera (SEDESOL).

2. Subsidios y Apoyos para el Fortalecimiento de Mercados Regionales, Financieros y de Seguros. En estos apoyos se ubicaron: el Programa de Apoyos Directos al Campo, PROCAMPO (SAGARPA), Apoyos a la Comercialización (SAGARPA); Programa de Cobertura de Riesgos (SAGARPA); otorgamiento de Créditos (FIRA, BANRURAL, FOCIR, FINA, FEGA, SHCP); Seguro Agrícola (AGROASEMEX, SHCP); Fondo Nacional de Empresas Sociales, FONAES (SEDESOL); Crédito a la Palabra (SEDESOL); Fondos Regionales del INI (SEDESOL) y Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural (SAGAR).

3. Provisión de Activos Públicos Productivos. Se incluyeron: Programa de Empleo Temporal (SAGAR, SCT, SEMARNAP y SEDESOL); Infraestructura Hidroagrícola (CNA); Infraestructura Productiva del FAIS<sup>49</sup> (Ramo 33); Programa Nacional de Reforestación, PRONARE (SEMARNAP); Programa de Conservación de Suelos, Áreas Naturales Protegidas y Vida Silvestre (SEMARNAP); Caminos y Telefonía Rural (SCT); Investigación y Transferencia de Tecnología (INIFAP y Universidades de la SAGARPA); Programa Elemental de Asistencia Técnica y Extensión Rural (SAGAR); Programa de Salud Animal y Vegetal (SAGAR) y Programa de Combate de Incendios Forestales (SEMARNAP)

4. Modernización, Regulación y Seguridad Jurídica. Para ello se contemplaron: Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos PROCEDE (SRA, INEGI); Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (SRA); Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, FIFONAFE (SRA).

---

<sup>48</sup> Al transferir las actividades de pesca a la SAGARPA, se convirtió en SEMARNAT.

<sup>49</sup> Fondo de Apoyo a la Infraestructura Social. Tiene dos niveles Estatal y Municipal, siendo este último el que mayor recurso tiene asignado. El Ramo 33, se denomina Aportaciones Federales a Estados y Municipios y lo maneja directamente la SHCP.

Esta estructura del gasto público en el desarrollo rural funcionó hasta el año 2002. A partir de 2003, el Programa de Desarrollo Rural Integral, por mandato de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), se convirtió en el Programa Especial Concurrente 2002-2006 (PEC)<sup>50</sup>.

Los planteamientos establecidos en la LDRS pretenden con el PEC, la instrumentación de un auténtico marco de política de Estado para el desarrollo rural para lo cual el gobierno federal sostiene que impulsa el desarrollo del sector rural con una visión integral; prevé la coordinación y la concurrencia de las diferentes dependencias y autoridades federales, estatales y municipales; crea instancias que permitan la participación de la sociedad en el diseño de las políticas públicas para el campo (Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural; C. Estatales; C. por DDR; C. Municipales); incluye el tema de la sustentabilidad y uso racional de los recursos naturales y brinda seguridad a las acciones de mediano y largo plazos, ya que se promueven apoyos multianuales.

La estructura genérica de la Ley del Desarrollo Rural Sustentable, justifica la instrumentación del PEC, conforme a lo que se observa en el esquema siguiente:

---

<sup>50</sup> Información tomada de una presentación hecha por la Comisión Intersecretarial.

Figura 2

ESTRUCTURA GENÉRICA DE LA LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

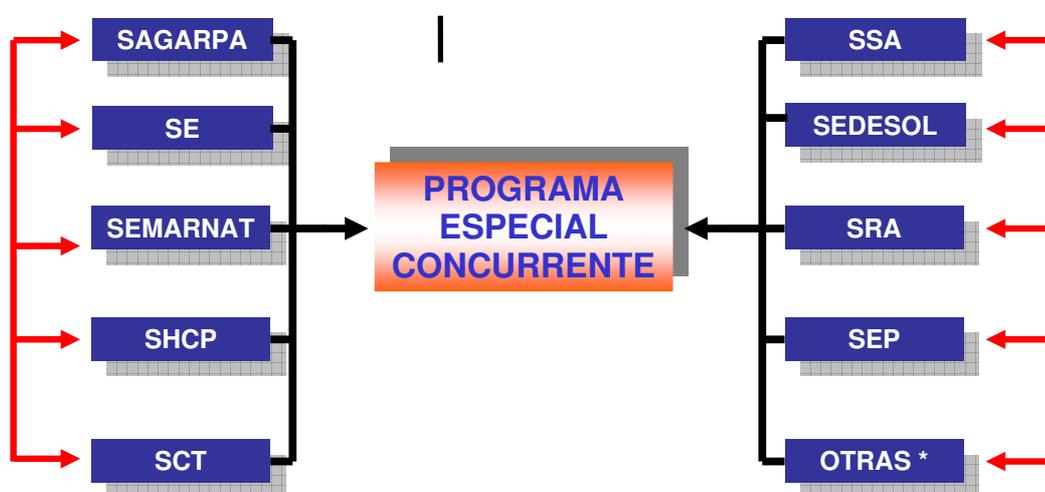


Fuente: Construido con base a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable

De conformidad con la Ley, la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable se constituye en la instancia responsable de la instrumentación del PEC. En dicha Comisión intervienen nueve Secretarías de Estado y otras instituciones como se puede observar en el esquema siguiente:

Figura 3

**COMISIÓN INTERSECRETARIAL PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE**



\* Presidencia de la República, Comisión Nacional Forestal e Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

Fuente: Construido con base a la Ley de Desarrollo Rural Sustentable

La Ley define al PEC como un conjunto de Programas Sectoriales relacionados con las materias motivo de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

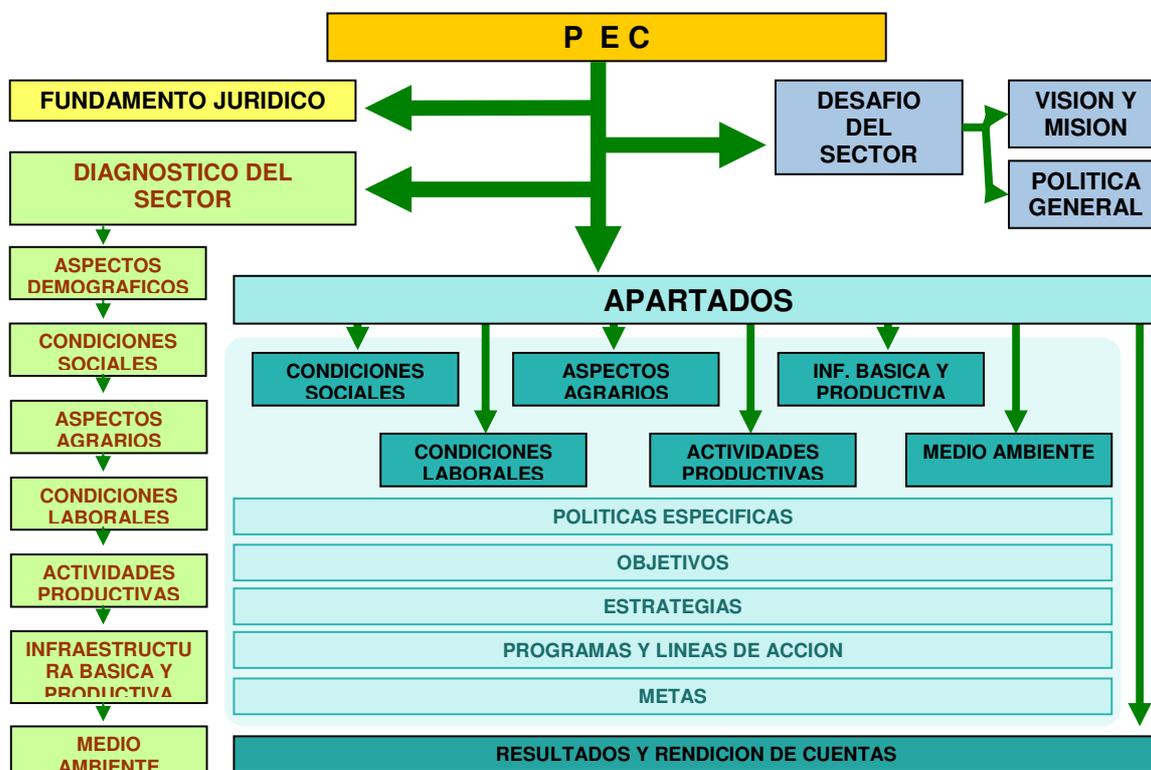
De acuerdo a la Ley, el PEC deberá fomentar: todas las actividades económicas de la sociedad rural; la educación, salud y alimentación; la política de población y planeación familiar; vivienda; infraestructura y equipamiento; combate a la pobreza y la marginación; cuidado al medio ambiente rural, la sustentabilidad de las actividades socioeconómicas en el campo; grupos prioritarios; organización social; tenencia y disposición de la tierra; seguridad social; trabajadores rurales y jornaleros agrícolas y protección civil. Como puede observarse, ya no sólo se

habla de la producción de alimentos sino de la interacción que puede tener con otras producciones, que es precisamente de lo que plantea la multifuncionalidad agrícola.

Así el PEC plantea una serie de aspectos que confluyen en el Desarrollo Rural, como son los siguientes:

**Figura 4**

**PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTENTE 2002-2006**



Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

De acuerdo con la Comisión Intersecretarial, con el PEC se pretende contar con un sector rural productivo, competitivo y con equilibrio regional, integrado al desarrollo económico nacional e internacional, comprometido a conservar y mejorar el medio ambiente, basado en la superación integral del factor humano que le permita tanto el acceso permanente a nuevas oportunidades de ingreso y

bienestar acorde a las potencialidades regionales, así como a niveles de vida dignos y sostenidos; de tal forma que constituya un espacio atractivo para la vida, el esparcimiento, la inversión y en general para todas las acciones inherentes al desarrollo.

Para ello el PEC, de acuerdo a la SAGARPA, estará basado en los principios siguientes:

- **Justicia Social.** Eliminar los sistemas y prácticas que suponen privilegios.
- **Orientación Positiva y Equidad.** Subsanan la discriminación a la que en forma explícita o implícita ha estado sujeta gran parte de la población rural.
- **Organización y participación.** Para fortalecer los consensos y favorecer la autogestión de los procesos de desarrollo por parte de la sociedad rural.
- **Federalización.** Acercar la toma de decisiones en el nivel regional y local.
- **Sustentabilidad.** Articular un modelo de desarrollo rural con plena viabilidad en el presente y que no comprometa el aprovechamiento de los recursos naturales por las generaciones futuras.

El PEC, ha sido el camino que se ha adoptado en la administración gubernamental. En el papel se plantea de una manera ambiciosa y podría ser un camino para que el Estado incidiera en el desarrollo rural. Uno de los aspectos que precisamente hemos marcado en este trabajo es precisamente la descoordinación que las diferentes Secretarías tienen en la aplicación de los recursos públicos. Tal pareciera que cada una de las instituciones gubernamentales tienen una visión diferente del campo y sus objetivos para el desarrollo rural son tan distintos que ocurre una desarticulación en la forma en que se instrumentan los programas. Por ejemplo, en el manejo del recurso agua, la CNA tiene sus proyectos y tiene recursos para la infraestructura hidroagrícola, pero no existe un planteamiento en conjunto con la SAGARPA, para fomentar la productividad en el campo. Tal pareciera que la obligación es mantener la red

existente en los distritos de riego y eso no implica ningún desarrollo. Las acciones deberían estar dirigidas en este ejemplo, a incorporar mayor número de superficies a sistemas de riego y ello, implicaría crear oportunidades de empleo en el medio rural.

Mantener y conservar la infraestructura tiene importancia, pero no se constituye en un dinamizador del desarrollo. Lo importante es construir infraestructura porque, como lo señala Wehbe (1975), estos gastos son redistributivos y constituyen un capital sin el cual el sector social privado no podría desarrollarse.

Lo anterior se reproduce en otros programas como el Programa de Empleo Temporal que es instrumentado por cuatro Secretarías de Estado (SCT, SEMARNAP, SEDESOL y SAGARPA) y que no encuentra el punto de convergencia en las actividades agropecuarias. Cada institución gubernamental lo aplica de acuerdo a su plan de trabajo, pero no a un objetivo que debería ser común: incidir en el desarrollo del medio rural. Así podemos citar infinidad de casos, en que más de una dependencia gubernamental interviene en los programas aplicados en el medio rural.

Es importante subrayar, que en la política de gasto público que se pretende instrumentar a través del PEC, existen dos vertientes muy marcadas: la social y la productiva. La primera, dirigida para el combate de la pobreza extrema y la segunda, dirigida para fomentar las actividades que proporcione empleo e ingreso a los habitantes de las zonas rurales. Sin embargo, por la tendencia del gasto tal parece que la prioridad es el aspecto social más que el productivo. Lo deseable es concatenar a las dos vertientes y así lograr que el gasto público en el medio rural sea un dinamizador de la economía rural, que genere ingreso y empleo y provoque el arraigo de sus habitantes en sus regiones.

El riesgo que corre el PEC, es que en él se incorporen recursos que no tienen nada que ver con el desarrollo agropecuario. En los presupuestos del 2004, 2005 y 2006 se incorporaron recursos para repatriados, para los inmigrantes que fallecen en los Estados Unidos, para adultos mayores, etc. Son recursos en menor

cuantía, pero que no tienen nada que ver con el desarrollo del medio rural. Quizá la tendencia del gobierno, sea ir abandonando los apoyos dirigidos a las actividades productivas del campo y orientarlos al sector social. El cambio de nombre de la Alianza para el Campo por Alianza Contigo en el sexenio foxista, quiérase o no marca una tendencia hacia el combate de la pobreza, pero no por la vía de elevar la productividad y generar empleos, sino por la vía de proporcionar algún apoyo para evitar la carencia total de recursos en zonas de elevada marginación. No se puede estar en contra de estas acciones, pero no son duraderas como son las oportunidades de empleo y de obtener ingresos mayores a los apoyos sociales que se otorgan.

### **5.1. Comportamiento y Orientación del Gasto Público en el Desarrollo Rural**

Para analizar el comportamiento del gasto público en desarrollo rural es importante definir los periodos con precisión. Resultaría complicado comparar cifras cuando la composición del gasto público era totalmente diferente. De 1982 a 1994, el gasto únicamente se conformó por los recursos asignados al sector agropecuario y al sector agrario. A partir de 1995, se toma en cuenta otra desagregación y se incorporan al desarrollo rural aspectos como el combate a la pobreza extrema, aspectos no productivos y programas de empleo temporal.

Aún cuando se conglomeran en el desarrollo rural, no es únicamente la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) la que controla el gasto sino que además intervienen, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). En la instrumentación del PROGRESA y en los dos últimos años del Programa de Oportunidades intervienen la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Salud. Sin embargo, según los resultados obtenidos todo parece indicar que no existe una coordinación entre las diversas Secretarías para efectuar los diversos programas, por lo que no podemos decir que sea un programa integral.

Otro problema que obstaculiza el análisis del gasto público y como lo ejercen las diversas dependencias gubernamentales es que no se cuenta con una fuente de información que permita tener las series del gasto público en forma homogénea. En los resultados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, los datos se encuentran diseminados de acuerdo a las Secretarías de Estado que participan en el medio rural en la instrumentación de los diversos programas.

Aún con las dificultades que se encontraron para tener una información homogénea, en esta investigación se pudieron reconstruir las cifras del gasto público en el desarrollo rural, logrando tener información para una serie de tiempo, para el periodo 1982-2006<sup>51</sup>.

No obstante, la información no puede ser analizada en forma total, ya que algunos programas se modifican de un sexenio a otro. Por ello, es conveniente formular el análisis a partir de los sub períodos siguientes: 1982-1994 (sexenios de De La Madrid y de Salinas de Gortari) y 1995-2004 (sexenios de Zedillo y Fox).

Esta periodización corresponde también al corte que presenta la crisis de 1994 y a la coherencia que representan los sexenios de Ernesto Zedillo y Vicente Fox en su ortodoxia macroeconómica y vocación aperturista hacia los Estados Unidos de Norteamérica.

Desde esta misma perspectiva corresponde a los sexenios de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas la implantación de las reformas neoliberales.

Para efectos de análisis el gasto público destinado al desarrollo rural se dividió en cuatro vertientes: 1) Actividades Productivas y Agrarias; 2) Aspectos Sociales y

---

<sup>51</sup> Por las dificultades de presentación y de ubicación de la información, existen lagunas en las series reconstruidas, pero se considera que no son significativas, porque las cifras que no se localizaron no modifican la tendencia del gasto y además los principales programas aplicados en el desarrollo rural están considerados.

Laborales; 3) Infraestructura Básica y Productiva y 4) Medio Ambiente<sup>52</sup>. Las cifras del gasto público en México,

### **5.1.1. Período 1982-1994**

Hemos señalado que 1982, se puede considerar como el punto de quiebre en la política económica y que hasta 1988, se mantuvo un período de crisis económica y de redimensionamiento del Estado. Las características del gasto público en este periodo fueron, por un lado, un incremento impresionante a precios corrientes como reflejo de las elevadas tasas de inflación y por otro, una reducción real del mismo.

En este período las instituciones ejecutoras del gasto rural fueron: la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX), Azúcar, S.A. de C.V, el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) y la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera (ANAGSA).

Aún cuando en el período 1982-1994, a precios corrientes, el gasto público para el desarrollo rural tuvo un incremento bastante significativo, en términos reales el gasto para el desarrollo rural en los primeros cinco años del período de referencia (1982-1987) y por efectos de la crisis económica suscitada a finales de 1982, cayó abruptamente. Cabe mencionar que en este período el sector agropecuario entró en un proceso de redimensionamiento, es decir se procedió a la desincorporación de entidades paraestatales, entre ventas fusiones, liquidaciones, extinciones, etc., lo cual le permitió al gobierno liberar recursos para cubrir compromisos, que no fueron necesariamente del sector.

---

<sup>52</sup> Los análisis que se hacen sobre el gasto público rural tanto en México como en países de América Latina, así como el Banco Mundial se centran en esta clasificación, para separar de alguna manera la visión productiva y la social, pero al mismo tiempo ver la pertinencia del gasto público en el medio rural. Asimismo, esta clasificación permite observar a la agricultura no sólo como la productora de alimentos sino también en su carácter multifuncional que tiene.

Como puede observarse en el cuadro 3, el crecimiento del gasto público a precios corrientes fue bastante elevado, ya que alcanzó un incremento en trece años de 8,725.3 %. Sin embargo, a precios constantes registra un decrecimiento del 4.3 %, en promedio es decir, en 1994, el nivel del gasto público en el desarrollo rural fue menor que en 1982<sup>53</sup>. Esto se explica porque de 1982 a 1989, los niveles de inflación fueron demasiado elevados, incluso llegando a niveles de hiperinflación, lo cual impactó negativamente en el valor real del dinero.

A partir de 1988, con la reestructuración de la deuda externa y la redefinición del gasto público, éste empezó a recuperarse, aunque hasta 1994, no había resarcido el nivel que había tenido en 1982.

### Cuadro 3

#### GASTO PÚBLICO EN EL DESARROLLO RURAL 1982-1994

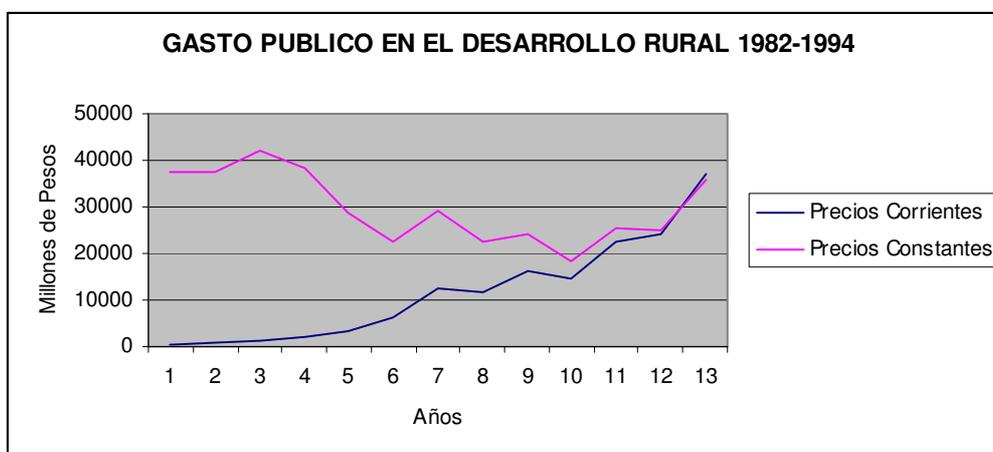
(Millones de pesos)

Años	Precios Corrientes	Incremento (%)	Pecios Constantes de 1994	Incremento (%)
1982	423.3	-	37,360.9	-
1983	765.5	80.8	37,359.7	-0.003
1984	1,366.7	78.5	41,910.4	12.1
1985	2,037.3	49.1	38,151.7	-9.0
1986	3,179.9	56.1	28,945.0	-24.1
1987	6,412.2	101.6	22,520.3	-22.2
1988	12,508.2	95.1	28,968.3	28.6
1989	11,656.2	-6.8	22,551.5	-22.1
1990	16,260.0	39.4	24,211.9	7.4
1991	14,722.7	-9.5	18,454.4	-23.8
1992	22,620.6	53.6	25,330.2	37.2
1993	23,973.8	6.0	24,854.9	-1.9
1994	36,934.2	54.0	35,769.2	43.9

Fuente: elaboración Propia con base en los resultados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1982-1988, Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP)

<sup>53</sup> Como se puede ver en la serie estadística en algunos años se registraron incrementos del gasto público en términos reales, sin embargo los decrementos fueron en mayor proporción.

**Gráfica 1**



Es conveniente resaltar que el período de 1982-1988, está caracterizado fundamentalmente por la existencia de una crisis económica de deuda pública externa. Como parte de la política económica el gobierno instrumentó el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), cuyos objetivos se centraron en abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria, proteger el empleo, la planta productiva, el consumo y recuperar la capacidad de crecimiento.

En este marco, la estrategia del gasto público en el desarrollo rural se centró en la transformación de la estructura productiva del agro mexicano, mediante la consolidación de una sólida organización socioeconómica como base del Desarrollo Rural Integral (DRI).

Para el gobierno, el DRI se constituyó en la estrategia de cambio estructural en el campo (SPP: 1985) y se orientó a: redefinir procesos productivos y revertir tendencias en las relaciones socioeconómicas; incrementar la formación estructural y modernizar e integrar las actividades productivas, así como avanzar en la superación de las causas y los rezagos en el bienestar rural; posibilitar la participación de la población rural en los procesos económicos y sociales que le afectaban y redistribuir con mayor equidad la riqueza social.

En este contexto, el gobierno planteó elevar la eficiencia del apoyo federal para lograr el cambio tecnológico con el propósito fundamental de elevar la productividad agropecuaria y forestal y, con ello, mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las zonas rurales.

Aún cuando en el período 1982-1994, se efectuó un fuerte redimensionamiento del Estado mediante la desincorporación de entidades paraestatales del sector agropecuario, se dio un impulso a la política de empresa pública, como fuente de insumos para la producción de bienes de consumo básico alimentario, de aplicación industrial y de exportación. Asimismo, se adoptó, como parte de la estrategia, asignar y ejercer el gasto público con apego estricto a las prioridades de desarrollo y fortalecer el ahorro interno en las actividades productivas. También se planteó la redefinición presupuestal, fortaleciendo las actividades de fomento principalmente en las áreas de temporal.

El comportamiento del gasto público en términos reales, por cada una de las vertientes de gasto, es errático. Como puede observarse en el cuadro 14 y en la gráfica 2, de 1982 a 1990, el monto asignado en forma general tuvo variaciones cíclicas. Sin embargo, de 1991 a 1994, el gasto experimenta un crecimiento permanente. Lo mismo sucede con el gasto social, con el destinado a la infraestructura y el que se canalizó para el medio ambiente.

### Cuadro 4

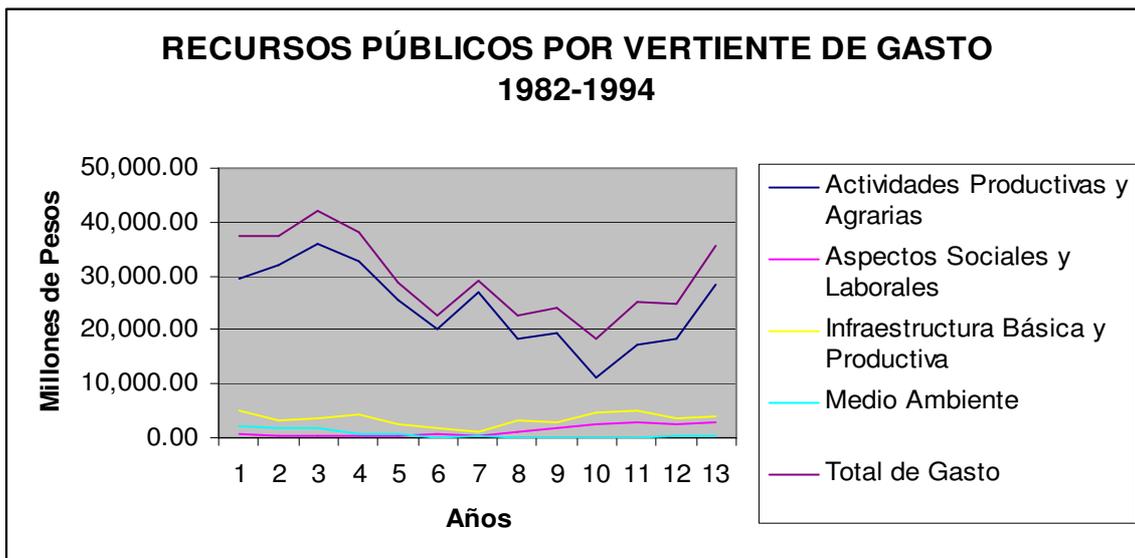
## RECURSOS PÚBLICOS POR VERTIENTE DE GASTOS 1982-1994

(Millones de Pesos de 1994)

Años	Actividades Productivas y Agrarias	Aspectos Sociales y Laborales	Infraestructura Básica y Productiva	Medio Ambiente	TOTAL
1982	29,558.6	609.0	5,207.4	1,985.9	37,360.9
1983	31,913.2	400.2	3,372.4	1,673.9	37,359.7
1984	36,114.7	395.6	3,569.4	1,830.7	41,910.4
1985	32,683.5	361.4	4,211.6	895.2	38,151.7
1986	25,566.2	278.5	2,533.2	567.1	28,945.0
1987	20,168.9	656.8	1,679.5	15.1	22,520.3
1988	27,153.1	319.1	1,223.5	272.6	28,968.3
1989	18,196.1	1,188.5	3,157.5	9.4	22,551.5
1990	19,333.5	1,912.9	2,909.2	56.3	24,211.9
1991	11,040.7	2,670.1	4,606.5	137.1	18,454.4
1992	17,178.8	3,048.4	4,937.9	165.1	25,330.2
1993	18,206.3	2,661.7	3,700.4	286.5	24,854.9
1994	28,456.3	2,920.9	4,092.5	299.5	35,769.2

Fuente: Elaboración propia con base a los resultados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1982-1989, SPP.

Gráfica 2



De acuerdo a la estrategia planteada, se puede observar en el cuadro 5, que el gasto público en el desarrollo rural en el periodo 1982-1994, se canalizó primordialmente a las actividades productivas a las cuales se les asignó en promedio anual el 80.7 %, para infraestructura básica y productiva se canalizó el 12.3 %, para el bienestar social el 5.2 % y para el medio ambiente el 1.8 %.

Es claro que en este período se privilegiaron las actividades de fomento productivo. A la infraestructura básica se le dio importancia, lo cual se observa en el crecimiento de su participación relativa en el sexenio de Salinas. En lo social, en los primeros 7 años se da un comportamiento errático, situación que se modifica a partir de 1989, año en el que su importancia relativa es mayor. En lo que respecta, al medio ambiente, los recursos destinados, además de tener niveles muy bajos, tuvieron también un crecimiento errático, aunque de 1990 a 1994, también experimentó un crecimiento en términos reales. Los factores que intervinieron en dicho comportamiento se analizan más adelante.

Cuadro 5

**PARTICIPACIÓN PORCENTUAL POR VERTIENTE EN EL GASTO PÚBLICO EN EL  
DESARROLLO RURAL 1982-1994**

(%)

<b>Años</b>	<b>Actividades Productivas y Agrarias</b>	<b>Aspectos Sociales y Laborales</b>	<b>Infraestructura Básica y Productiva</b>	<b>Medio ambiente</b>	<b>TOTAL</b>
1982	79.1	1.6	14.0	5.3	100.0
1983	85.4	1.1	9.0	4.5	100.0
1984	86.2	0.9	8.5	4.4	100.0
1985	85.7	0.9	11.0	2.3	100.0
1986	88.3	1.0	8.8	2.0	100.0
1987	89.6	2.9	7.5	0.1	100.0
1988	93.7	1.1	4.2	0.9	100.0
1989	80.7	5.3	14.0	0.0	100.00
1990	79.9	7.9	12.0	0.2	100.00
1991	59.8	14.5	25.0	0.7	100.00
1992	67.8	12.0	19.5	0.7	100.00
1993	73.3	10.7	14.9	1.2	100.00
1994	79.6	8.2	11.4	0.8	100.00
Promedio Anual	80.7	5.2	12.3	1.8	100.0

Fuente: Elaboración propia con base a los resultados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1982-1989, SPP.

#### **5.1.1.1. Actividades Productivas y Agrarias**

En los aspectos productivos, de acuerdo a las cifras que se presentan en el anexo 14, la política de empresa pública fue fomentada a través de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX) y Azúcar, S.A de C.V. En promedio anual, estas empresas acapararon el 70.1 % del gasto público. Asimismo, se le dio un impulso importante al financiamiento y seguro agropecuario, por medio del Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) y de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A. de C.V. (ANAGSA), con el 12.2 % en promedio anual, es decir el 82.3 % del gasto fueron cubiertas por la producción agroindustrial y por las actividades de financiamiento.

Es importante señalar, que en los primeros tres años del sexenio 1982-1988, se le dio importancia a los aspectos de asistencia técnica y de extensionismo que prestaba el gobierno federal en apoyo de los productores del campo. Esto permitía que los productores tuvieran una orientación especializada en cultivos por personal técnico y por ingenieros agrónomos. No obstante, a partir de 1985, el gobierno decide no realizar estas actividades y trató de transferirlas a asociaciones privadas, entre ellas a organizaciones de productores. Sin embargo, no existían las asociaciones privadas con la capacidad para satisfacer la demanda de los productores. Ello canceló la posibilidad que los campesinos de bajos ingresos tuvieran la oportunidad de contar con los servicios de asistencia técnica y extensionismo.

Aunado a ello, y como se puede apreciar en el anexo 14, durante el periodo 1982-1994, se le dio un impulso importante a las actividades de investigación aplicada y experimental y desarrollo de tecnología; incluso la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) contaba con campos experimentales en todo el país para realizar ese tipo de actividades. Esta actividad era determinante en la búsqueda de mejores semillas para la producción de alimentos básicos. A partir de 1995, aún cuando la investigación no se cancela, se canaliza a través de la instituciones de educación media y superior con que cuenta el sector (Colegio de Posgraduados, INIFAP, UACH, entre otras), ubicando los recursos dentro de sus presupuestos de operación.

#### **5.1.1.2. Aspectos Sociales y Laborales**

Como se puede apreciar, a precios corrientes, todas las vertientes del gasto se incrementaron considerablemente en el período 1982-1994. Sin embargo, es conveniente comentar en especial el caso del gasto social en el medio rural. De 1982-1988, a los aspectos sociales no se les dio mayor importancia, ya que en promedio se le destinó sólo el 1.4 % del presupuesto. Los apoyos sociales eran instrumentados por la SARH y consistían en apoyos sectoriales a las comunidades rurales con servicios de bienestar social, organización de productores

agropecuarios y forestales, desarrollo de recursos humanos y mejoramiento urbano (control de inundaciones). Como puede observarse no se les otorgaba un apoyo en cuanto a la alimentación, educación y salud, como sucede actualmente con el programa oportunidades.

A partir de 1989, el gasto social es el que mayor incremento registra, en términos corrientes, aumentando su participación en el gasto al 9.8% en promedio anual. Esto se debe a que en el sexenio de Salinas se instrumenta el Programa Nacional de Solidaridad, el cual se constituye en un pilar fundamental de la Administración Pública en los aspectos del bienestar para la población rural. El PRONASOL, tuvo básicamente dos vertientes: la asistencialista y la productiva. Era un programa en el que el gobierno aportaba los recursos federales y la población los materiales y la mano de obra.

En el sector agropecuario el PRONASOL, incluso funcionó como un complemento al gasto tradicional que se destinaba para el desarrollo de áreas de riego y temporal, para infraestructura agrícola, pecuaria y forestal, para la construcción de caminos rurales, para fomentar la producción primaria y la comercialización de productos básicos, impulso a empresas en solidaridad en zonas rurales, entre otros. La vertiente productiva del PRONASOL constituyó una vía para la creación de empleos y generación de ingresos, primordialmente con el fomento de creación de empresas en solidaridad a través del Fondo Nacional de Empresas en Solidaridad (FONAES).

### **5.1.1.3. Infraestructura Básica y Productiva**

La infraestructura básica y productiva, también contó con una asignación importante de recursos. Durante el periodo de estudio, los recursos asignados fueron del orden del 12.3 % en promedio anual. De 1982 a 1988, la infraestructura dirigida para el desarrollo de áreas de riego es la que tuvo mayor apoyo, seguida de la infraestructura productiva. A partir de 1999, con la puesta en marcha del Sistema Nacional Hidráulico se le canalizan mayores recursos a la infraestructura hidroagrícola. Es importante señalar que durante el período mencionado la

infraestructura básica y productiva en el medio rural fue una vía para la generación de empleo y de ingreso para los habitantes. También se constituye en un gran apoyo a las actividades agrícolas, pecuarias y forestales, lo que permite que se desarrollen tanto las superficies de riego como de temporal. Sin embargo, el mayor desarrollo de las superficies se orientó hacia las de riego, generando desigualdades en la distribución del gasto público.

#### **5.1.1.4. Medio Ambiente**

Finalmente, la vertiente a la cual se le canalizó el menor monto de recursos es la del medio ambiente. Del gasto público total destinado al desarrollo rural, sólo el 1.8 % en promedio fue orientado para la protección ecológica. La asignación del gasto para las actividades ambientales fue bastante irregular y es la vertiente que refleja una disminución permanente en términos reales.

#### **5.1.2. Periodo 1995-2006**

En 1995, para el ejercicio del presupuesto, se asignaron los recursos para el desarrollo rural a través de diversas Secretarías de Estado que deberían intervenir en el sector. A partir de 1995, se efectúa una redefinición del gasto público, se abandonan las actividades de asistencia técnica y extensionismo, se separan las actividades forestales y el manejo del agua del sector agropecuario y se transfieren las funciones a la SEMARNAT, con lo cual se percibe también una separación con los aspectos productivos. El abandono de la política de precios de garantía conlleva a la instrumentación de otros programas como el PROCAMPO y los Apoyos a la Comercialización Agropecuaria, programas que vienen a separar a los productores del campo y establecer dos políticas de gasto público: una dirigida a los productores de subsistencia y otra para los productores comerciales, es decir para los que acceden al mercado.

De 1995 a 2006, la tendencia de incremento del gasto público que se había tenido en el periodo 1982-1994, a precios corrientes, se conservó. A excepción del presupuesto de 1995, que tuvo una ligera disminución de 2.0 % con respecto a

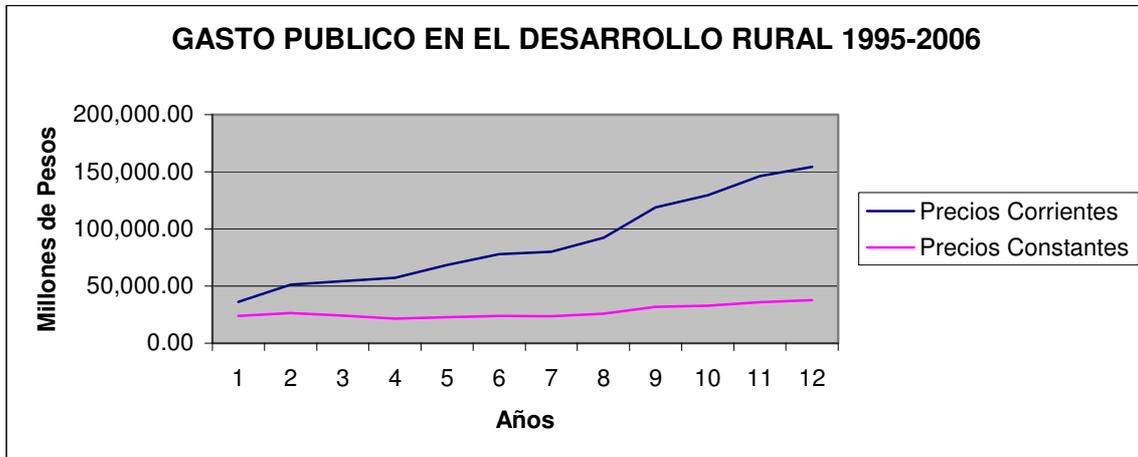
1994, de 1995 al 2006 se registró un incremento importante, ya que de 36,212.0 millones de pesos que se le asignó al desarrollo rural en 1995, creció a 154,323.7 millones en el 2006, registrando un incremento total de 326.2 %. No obstante, a precios constantes se tiene un comportamiento variable, ya que mientras en 1996, se observa una recuperación del 10.7 %, en 1997 como en 1998, registra disminuciones importantes del 8.2 y 11.4 %. En los años 1999 y 2000, vuelven a registrarse leves recuperaciones, para volver a caer en el 2001. Sin embargo, en los últimos cinco años del período de estudio, el gasto público destinado al desarrollo rural se ha incrementado considerablemente, siendo el año 2003, en donde se ha experimentado el mayor crecimiento. Lo anterior, se ilustra en las cifras que se integran en el cuadro siguiente:

**Cuadro 6**  
**GASTO PÚBLICO EN EL DESARROLLO RURAL 1995-2006**  
**(Millones de pesos)**

<b>Años</b>	<b>Precios Corrientes</b>	<b>Incremento</b> <b>(%)</b>	<b>Pecios Constantes de</b> <b>1994</b>	<b>Incremento</b> <b>(%)</b>
1995	36,212.0	-2.0	23,077.4	-35.5
1996	51,190.4	41.4	25,545.6	10.7
1997	54,379.2	6.2	23,456.0	-8.2
1998	57,160.2	5.1	20,782.6	-11.4
1999	68,501.6	19.8	22,174.6	6.7
2000	77,946.0	13.8	23,157.1	4.4
2001	80,026.0	2.7	22,772.3	-1.7
2002	92,302.5	15.3	24,849.2	9.1
2003	118,858.4	28.8	30,774.6	23.8
2004	129,464.1	8.9	31,866.5	3.5
2005	146,165.5	12.9	34,817.0	9.3
2006	154,323.7	5.6	36,391.1	4.7

Fuente: Elaboración propia con cifras de los resultados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995-2002, Presupuesto de Egresos de la Federación 2003-2006. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Gráfica 3



Es importante señalar, que siguiendo la tendencia del periodo 1982-1994, en los primeros tres años del periodo de referencia (1995-2006), el mayor presupuesto fue asignado a las actividades productivas y agrarias. Sin embargo, a partir de 1998 y hasta el año 2002, esa tendencia se revierte y los programas sociales pasan a ocupar la mayor importancia para el gobierno federal. Con la reasignación de recursos que realizó la Cámara de Diputados, tanto en el 2003 como en el 2004, vuelve a darle mayores recursos a las actividades productivas. Sin embargo, en los dos últimos años la tendencia se vuelve a revertir y el nivel del gasto social sobrepasó al gasto destinado para actividades productivas (cuadro 7).

**Cuadro 7**

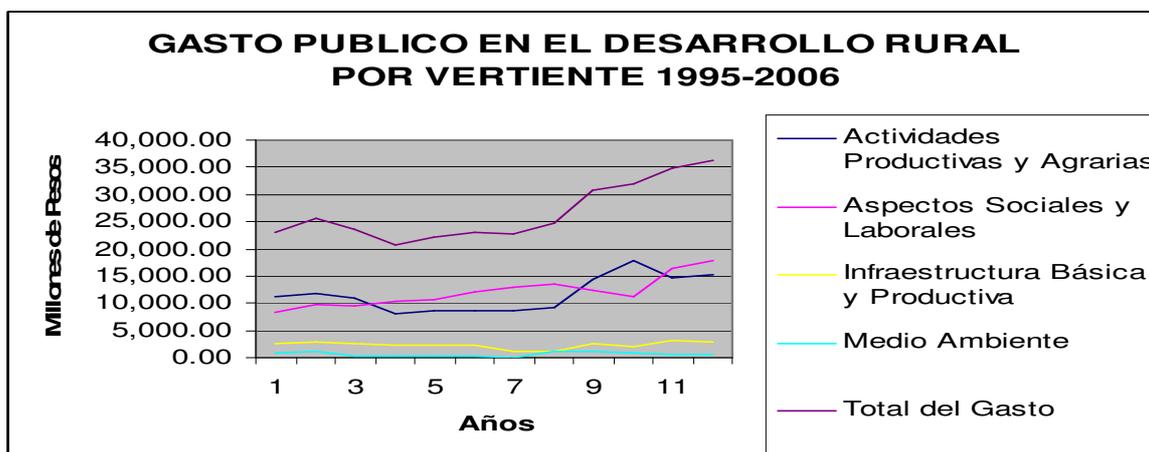
**GASTO PÚBLICO EN EL DESARROLLO RURAL POR VERTIENTE DE GASTO 1995-2006**

(Millones de pesos de 1994)

Años	Actividades Productivas y Agrarias	Aspectos Sociales y Laborales	Infraestructura Básica y Productiva	Medio ambiente	TOTAL
1995	11,227.7	8,432.1	2,480.8	936.8	23,077.4
1996	11,882.3	9,806.1	2,774.2	1,083.0	25,545.6
1997	10,980.0	9,582.8	2,461.4	426.8	23,456.0
1998	8,043.4	10,325.7	2,264.3	149.2	20,782.6
1999	8,698.2	10,759.8	2,310.3	406.3	22,174.6
2000	8,749.1	12,016.8	2,199.8	191.4	23,157.1
2001	8,624.5	12,895.5	1,150.3	102.0	22,772.3
2002	9,216.5	13,509.9	1,095.1	1,027.7	24,849.2
2003	14,514.1	12,374.5	2,616.1	1,269.9	30,774.6
2004	17,875.3	11,182.9	1,921.1	887.2	31,866.5
2005	14,596.9	16,436.9	3,133.6	649.7	34,817.0
2006	15,152.7	17,941.8	2,765.1	531.5	36,391.1

Fuente: Elaboración propia con base a los resultados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995-2002; cifras del PEC 2003 y del Presupuesto de Egresos de la Federación para los años 2004, 2005 y 2006.

**Gráfica 4**



Durante el período de estudio, a los aspectos sociales y laborales son a los que mayores recursos se canalizaron con el 45.7 %, siguiéndole las actividades productivas y agrarias con el 43.3 % y la infraestructura básica y productiva y el medio ambiente con 8.6 y 2.4 %, respectivamente. Sin embargo, hay que hacer

notar que en los años 2003 y 2004 últimos años, con la reasignación del gasto público efectuado por la Cámara de Diputados se revirtieron los porcentajes al orientarse más el gasto a lo productivo que a lo social. Así tenemos que en el 2003, al gasto productivo se le canalizó el 47.2 % de los recursos presupuestales, mientras que al social se le asignó el 40.2 % y en el 2004, al primero se le otorga el 56.1 % y al segundo, el 35.1 %. No obstante en el presupuesto autorizado por la Cámara de Diputados para los ejercicios fiscales 2005 y 2006, el gasto destinado a los aspectos sociales y laborales es mayor que el destinado para las actividades productivas. Como puede observarse en los cuadros correspondientes, y como ya se ha mencionado en el texto del documento, la inversión pública en infraestructura básica y productiva casi está cancelada, lo mismo ocurre con el gasto destinado al medio ambiente en el desarrollo rural.

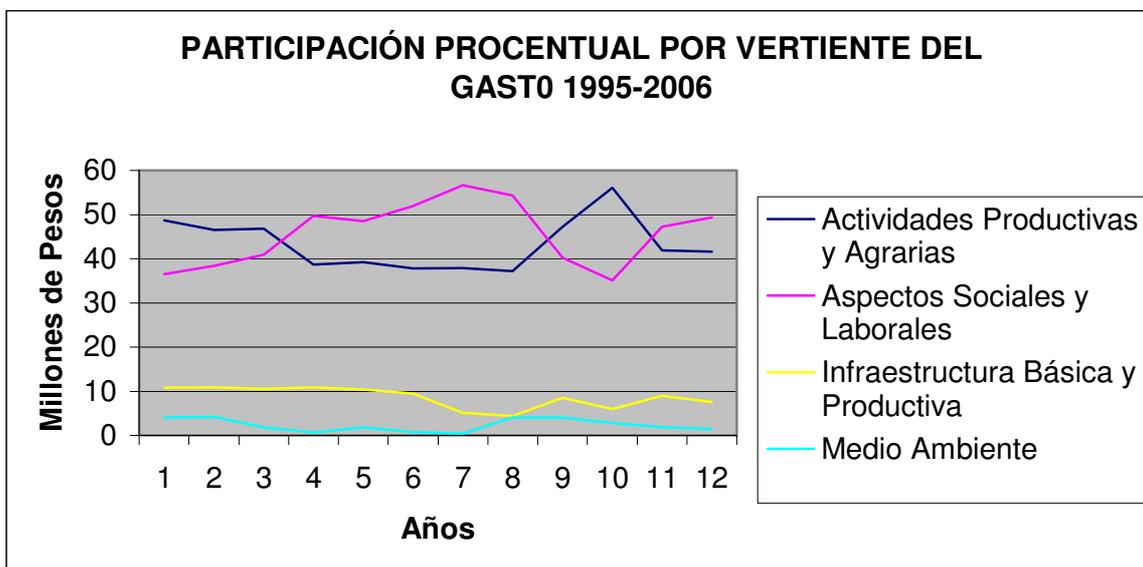
**Cuadro 8**

**PARTICIPACIÓN PORCENTUAL POR VERTIENTE EN EL GASTO PÚBLICO EN EL DESARROLLO RURAL 1995-2006**

<b>Años</b>	<b>Actividades Productivas y Agrarias</b>	<b>Aspectos Sociales y Laborales</b>	<b>Infraestructura Básica y Productiva</b>	<b>Medio ambiente</b>	<b>TOTAL</b>
1995	48.7	36.5	10.8	4.1	100.0
1996	46.5	38.4	10.9	4.2	100.0
1997	46.8	40.9	10.5	1.8	100.0
1998	38.7	49.7	10.9	0.7	100.0
1999	39.2	48.5	10.4	1.8	100.0
2000	37.8	51.9	9.5	0.8	100.0
2001	37.9	56.6	5.1	0.4	100.0
2002	37.2	54.3	4.4	4.1	100.0
2003	47.2	40.2	8.5	4.1	100.0
2004	56.1	35.1	6.0	2.8	100.0
2005	41.9	47.2	9.0	1.9	100.0
2006	41.6	49.3	7.6	1.5	100.0
<b>Promedio Anual</b>	43.3	45.7	8.6	2.4	100.0

Fuente: Elaboración propia con base a los resultados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995-2002; cifras del PEC 2003 y del Presupuesto de Egresos de la Federación 2004-2006.

Gráfica 5



### 5.1.2.1. Programas Productivos Apoyados

Dentro de los programas productivos apoyados destacan: PROCAMPO, Alianza para el Campo y Apoyos a la Comercialización Agropecuaria. El PROCAMPO es al programa productivo que mayores recursos se le asignan; de 1995 al 2002, los recursos destinados a este programa fueron la tercera parte del presupuesto autorizado (30.1 %). En los cuatro años del periodo no alcanzó los niveles que se le habían asignado hasta el 2002, esto se debe fundamentalmente a que se orientaron recursos tanto a intermediarios financieros como para gasto operativo para actividades de desarrollo sustentable, así como a nuevos programas de producción.

En este contexto, los Programas de Alianza para el Campo que en promedio participan con el 10.8 %, han mostrado una tendencia creciente de gasto público, situación que no sucede con los programas de Apoyos a la Comercialización el cual muestra un comportamiento errático, aún cuando su participación es del 9 % en promedio anual. Para efectos de análisis, los demás programas se integraron en el rubro de otros programas productivos y en su conjunto representan la mayor

proporción del gasto. Sin embargo, en esa integración se encuentra el gasto normativo de la SAGARPA, los recursos del sector agrario, los recursos ejercidos por la CONASUPO, BANRURAL y AGROASEMEX, entre otros, aunque ninguno de éstos por sí solos han ejercido mayores recursos que el PROCAMPO (anexo 24).

Es importante resaltar que la participación de estos programas en el gasto público en el desarrollo rural durante el período de estudio (1995 a 2002), se redujo año con año, ya que de una participación del 62.5 % que tenía en 1995 decreció a 31.9%. En los años del 2003 al 2006, la participación de estos programas, en el total del gasto productivo, se volvió a incrementar. Esto se debe fundamentalmente a que la Cámara de Diputados ha hecho una reasignación de recursos que se han destinado a nuevos programas. Lo anterior se ilustra en los cuadros siguientes:

**Cuadro 9**

**PRINCIPALES PROGRAMAS PRODUCTIVOS APOYADOS 1995-2006**

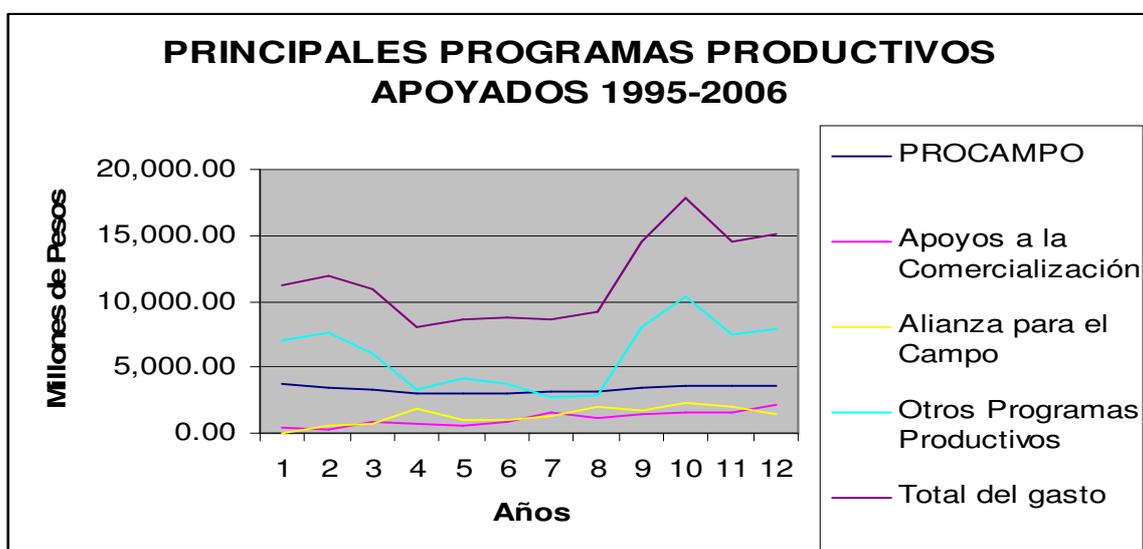
**(Millones de pesos de 1994)**

<b>Años</b>	<b>PROCAMPO</b>	<b>Apoys a la Comercialización</b>	<b>Alianza para el Campo</b>	<b>Otros Prog. Productivos</b>	<b>TOTAL</b>
1995	3,737.1	470.3	-	7,020.4	11,227.8
1996	3,390.1	320.4	600.5	7,571.3	11,882.3
1997	3,248.6	932.8	778.8	6,019.8	10,980.0
1998	3,087.5	723.9	1,872.9	3,359.1	8,043.4
1999	3,033.9	549.9	984.8	4,129.6	8,698.2
2000	3,083.5	906.1	976.0	3,783.5	8,749.1
2001	3,131.5	1,512.2	1,315.1	2,665.7	8,624.5
2002	3,190.3	1,168.4	2,003.6	2,854.1	9,216.4
2003	3,394.4	1,399.6	1,723.2	7,996.8	14,514.1
2004	3,546.7	1,623.4	2,316.3	10,389.0	17,875.4
2005	3,545.7	1,609.6	1,944.9	7,496.6	14,596.8
2006*	3,601.3	2,154.0	1,468.6	7,928.8	15,152.7

\* INPC al mes de abril.

Fuente: Elaboración propia con base a los resultados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995-2002; cifras del PEC 2003 de la SAGARPA y del Presupuesto de Egresos de la Federación 2004- 2006.

Gráfica 6



Cuadro 10

**PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE CADA PROGRAMA EN EL GASTO RURAL PRODUCTIVO  
1995-2006**

Año	PROCAMPO	Apoyos a la Comercialización	Alianza para el Campo	Otros Programas Productivos	TOTAL
1995	33.3	4.2	0.0	62.5	100.0
1996	28.5	2.7	5.1	63.7	100.0
1997	29.6	8.5	7.1	54.8	100.0
1998	38.4	9.0	10.9	41.8	100.0
1999	34.9	6.3	11.3	47.5	100.0
2000	35.2	10.4	11.2	43.2	100.0
2001	36.3	17.5	15.2	30.9	100.0
2002	34.6	12.7	21.7	31.0	100.0
2003	23.4	9.6	11.9	55.1	100.0
2004	19.8	9.1	13.0	58.1	100.0
2005	24.3	11.0	13.3	51.4	100.0
2006	23.9	14.2	9.7	52.2	100.0
<b>Promedio anual</b>	<b>30.1</b>	<b>9.6</b>	<b>10.8</b>	<b>49.5</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración propia con base a los resultados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995-2002; cifras del PEC 2003 y del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2004-2006.

### 5.1.2.1.1. PROCAMPO

El Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) es un subsidio directo que el gobierno federal otorga a través de la SAGARPA. De acuerdo al decreto de creación<sup>54</sup> el objetivo específico del programa es apoyar el ingreso de los productores rurales con una vigencia de 15 años.

El apoyo de PROCAMPO consiste en la entrega de recursos monetarios por cada hectárea o fracción de ésta, que se efectúa cuando el productor siembra la superficie registrada (elegible)<sup>55</sup> en el programa (hasta 10 hectáreas), o bien la mantiene en explotación pecuaria, forestal o la destina a algún proyecto ecológico, y cumple con lo establecido en la normatividad operativa.

El PROCAMPO comenzó su ejecución a finales de 1993, fecha que marca el inicio de labores del año agrícola 1994. El contexto bajo el cual surgió el programa responde a la apertura comercial de la economía nacional. Derivado de este nuevo entorno se planteó la modernización del campo mexicano que, entre otras reformas, implicó modificar el esquema tradicional de apoyos al sector agropecuario y forestal. En lo particular, sustituyó al esquema de subsidios basado en los precios de garantía para los pequeños productores agropecuarios. Es más incorporó a los productores de subsistencia que no tenían acceso a los precios de garantía al no tener posibilidades de comercializar la producción obtenida.

Es conocido, por el número de hectáreas que se apoyan, que los productores que reciben el apoyo son de bajos ingresos y la mayoría de éstos utilizan toda o casi toda su producción para el consumo familiar, lo que implica que sea una producción más de subsistencia que comercial. Por ello, se considera que el

---

<sup>54</sup> El Decreto de Creación del PROCAMPO fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1994.

<sup>55</sup> El concepto de superficie elegible abarca la que se cultivó con maíz, sorgo, frijol, trigo, cebada, algodón, cártamo, soya o arroz en alguno de los tres ciclos agrícolas Otoño-invierno o Primavera-Verano anteriores a agosto de 1993. En función de este criterio, se obtuvo como referente una extensión territorial registrada en el directorio del Programa a nivel de predio y ciclo agrícola, que se apoya por solicitud expresa del productor.

apoyo otorgado a través del PROCAMPO, no provoca distorsiones de mercado ni de los precios de los productos.

En los ciclos agrícolas otoño-invierno 1993/1994 y 1994/1995 y primavera-verano 1994, con PROCAMPO se otorgaron recursos para la superficie sembrada únicamente con los productos básicos<sup>56</sup> que sirvieron de base para establecer la elegibilidad. A partir del ciclo agrícola primavera-verano 1995, se concretó, normativamente, la opción para el beneficiario de recibir los subsidios por la siembra de cualquier cultivo lícito, por lo que se considera que actualmente es un apoyo que no influye en las decisiones de producción, al permitir que el productor elija libremente el tipo de cultivo que siembra y la forma en que lo produce. La decisión de dar este apoyo en forma diversificada, permite la conversión y rotación de cultivos y no sujeta a los productores a cultivar ciertos productos.

Esta aseveración también aleja de la realidad la opinión que tienen algunos ambientalistas de que el PROCAMPO, es un programa que fomenta la degradación y erosión de suelos. Al principio de la instrumentación del programa así aconteció porque se obligaba a los productores a sembrar básicamente maíz para que fueran apoyados. El problema ambiental actual de degradación y erosión de los suelos radica en que los campesinos de subsistencia minifundistas en algunas regiones, incluso por tradición, optan por sembrar únicamente maíz y frijol sin permitir la rotación con otros cultivos. Pero ello se debe a que siembran para el consumo familiar no para el mercado, al que no tienen acceso.

El PROCAMPO opera en un ámbito complejo debido a que la producción agrícola ocurre bajo situaciones cambiantes y está influenciada, entre otras causas, por la coexistencia de tecnologías modernas y tradicionales, mercados de insumos y productos que reaccionan por efecto de la situación económica prevaleciente, climas aleatorios y una estructura agraria en la que predomina el minifundio. Esto hace que sus resultados se aprecien desigualmente en regiones distintas y bajo circunstancias diversas, y que los productores, de conformidad con sus

---

<sup>56</sup> Maíz, sorgo, frijol, trigo, cebada, cártamo, soya, algodón, y arroz.

singularidades, adviertan en él beneficios que, a cada uno, le pueden parecer diferentes.

A partir de 1999, la operación del PROCAMPO se ha realizado con base en un conjunto de reglas que están establecidas en el decreto referido, son de observancia obligatoria y constituyen la base para que la asignación del subsidio sea transparente. De entre ellas destacan: a) reciben el apoyo aquellos productores que estén en legal posesión y usufructo de los predios para los que se haya demostrado la elegibilidad de su superficie, independientemente de su calidad de propietarios o arrendatarios y, b) el beneficio se aplica sólo para la superficie que es elegible y esté sembrada, se mantenga en explotación pecuaria o forestal, o bien se encuentre bajo proyecto ecológico.

No obstante, hay que hacer notar que los apoyos otorgados a los productores, por lo menos hasta el año 2000, carecieron de oportunidad alguna, ya que se proporcionaban, en la mayoría de los casos, cuando ya habían levantado sus cosechas, por lo que los apoyos servían para otros fines ajenos a la producción agrícola. Incluso el PROCAMPO fue utilizado desde su creación con fines electorales. En este contexto, los apoyos se daban con oportunidad a los productores localizados en los estados de la República en donde se celebrarían elecciones y el resto de productores quedaba sujeto a tiempos desfasados.

Desde 2001, el apoyo se entrega antes de la siembra a los beneficiarios que cultivaron predios de hasta cinco hectáreas en el ciclo primavera-verano. Además, a partir del 2002, el beneficio de pago anticipado se amplió para los predios de superficie elegible que se destinen a la agricultura por contrato o conversión productiva por primera vez o para los predios de más de cinco hectáreas<sup>57</sup>.

A los productores en predios de temporal primavera-verano que se ubican con el pago anticipado, se les otorga un apoyo preferente consistente en 1,030.00 pesos

---

<sup>57</sup> Se beneficiaron 11 entidades federativas en el ciclo Primavera-Verano: Aguascalientes (hasta 6 ha.), Baja California (18 ha.), Baja California Sur (15 ha.), Colima (7 ha.), Chihuahua (10 ha.), Durango (8 ha.), Jalisco (6 ha.), Sinaloa (10 ha.), Sonora (7 ha.), Tamaulipas 810 ha.) y Zacatecas (8 ha.).

por hectárea. Para el resto de productores de primavera-verano y todos los del ciclo otoño-invierno el apoyo es de 905.00 pesos por hectárea. Aquí se aprecia que el PROCAMPO a partir del año 2000, es selectivo en cuanto a que el apoyo anticipado se da en los estados de la República en donde existe buen temporal y se garantiza que habrá buenas cosechas, mientras que en estados en donde se ubican tierras temporaleras regulares o malas siguen con el mecanismo de apoyo tradicional. Esto sucede porque la agricultura por contrato<sup>58</sup> se realiza en superficies que garantizan una producción que tenga acceso al mercado. La agricultura de subsistencia, mientras tenga vigencia el PROCAMPO, seguirá recibiendo el apoyo como un complemento a su ingreso.

Otro de los problemas del PROCAMPO, lo constituye la falta de actualización del padrón de productores apoyados, lo que provoca incluso duplicación en los apoyos o la exclusión de productores, que de acuerdo a la normatividad son elegibles. Asimismo, se siguen generando apoyos a productores que han fallecido y que no han sido dados de baja del padrón. Ello origina gastos innecesarios para el gobierno federal, al emitir cheques que nunca se cobran y que tienen que conservarse por un periodo de 10 años.

Lo que ha resultado positivo, es la decisión del gobierno federal para que los apoyos del PROCAMPO se otorguen antes de los ciclos agrícolas con el propósito que los recursos sirvan realmente para la producción, aún cuando ésta siga siendo de subsistencia.

Como ha sido mencionado, desde el punto de vista de gasto público, el PROCAMPO es el programa productivo al que mayores recursos públicos se le destinan. Como puede observarse en el cuadro 11, la evolución del gasto en PROCAMPO, a precios constantes, disminuyó en el período 1994-1988. Sin embargo, a partir de 1999 ha aumentado en forma permanente, aunque no ha recuperado el nivel que tuvo en 1994 y 1995. Así tenemos que en 1994, el gasto

---

<sup>58</sup> La agricultura por contrato consiste en que empresas productoras de alimentos contratan con anticipación con los productores las cosechas de los cultivos.

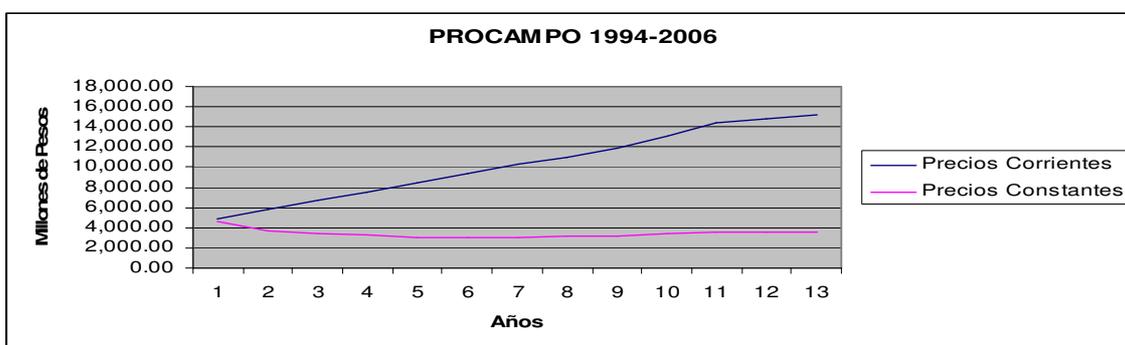
ejercido en el programa fue del orden de 4,694.8 millones de pesos constantes mientras que en el 2006 se presupuestaron 3,601.3 millones de pesos a precios de 1994. El gasto público destinado al PROCAMPO, durante el periodo de estudio, tuvo una disminución del 2.0 % en promedio anual. Aunque es importante señalar que en los siete últimos años del período la tendencia que muestra es un aumento en la asignación de los recursos en términos reales.

**Cuadro 11**  
**PROCAMPO 1994-2006**  
**(Millones de pesos)**

<b>Año Fiscal</b>	<b>Presupuesto Ejercido (Pesos corrientes)</b>	<b>Incremento Porcentual</b>	<b>Presupuesto Ejercido (Precios constantes 1994)</b>	<b>Incremento Porcentual del Presupuesto Real</b>
1994	4,847.7	-	4,694.8	-
1995	5,864.0	21.0	3,737.1	- 20.4
1996	6,793.4	15.8	3,390.1	- 9.3
1997	7,533.0	10.9	3,248.6	- 4.7
1998	8,491.7	12.7	3,087.5	- 4.5
1999	9,372.2	10.4	3,033.9	- 1.7
2000	10,378.8	10.7	3,083.5	- 1.6
2001	11,004.6	6.0	3,131.5	1.6
2002	11,850.5	7.7	3,190.3	1.9
2003	13,110.1	10.6	3,394.4	6.4
2004	14,409.1	9.9	3,546.7	4.5
2005	14,885.1	3.3	3,545.7	- 0.03
2006	15,272.2	2.6	3,601.3	1.7

Fuente: Elaboración propia con base a los resultados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995-2002; cifras del PEC 2003 y del Presupuesto de Egresos de la Federación 2004-2006.

**Gráfica 7**



El presupuesto de PROCAMPO, de hecho se ha mantenido sin grandes variaciones, aún cuando, en el mismo período, el número de personas apoyadas a través del PROCAMPO ha disminuido en un 31.6 %<sup>59</sup>, aún cuando el número de hectáreas ha permanecido constante con algunas variaciones poco significativas, como se puede observar en el cuadro siguiente:

**Cuadro 12**

**PRODUCTORES Y SUPERFICIE APOYADA. PROCAMPO 1994-2006**

<b>Año Fiscal</b>	<b>Productores Beneficiados (miles de personas)</b>	<b>Superficie Apoyada (miles de hectáreas)</b>
1994	3,295	13,625
1995	2,934	13,321
1996	2,987	14,306
1997	2,850	13,885
1998	2,780	13,869
1999	2,724	13,528
2000	2,681	13,571
2001	2,695	13,420
2002	2,792	13,698
2003	2,849	13,776
2004	2,907	13,900
2005	n.d	n.d
2006	n.d.	n.d

Fuente: Cuarto informe de Gobierno de Vicente Fox Quezada. Presidencia de la República 2004

<sup>59</sup> De acuerdo a la "Encuesta Nacional de Empleo 2002" elaborada por el INEGI y por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la población ocupada en labores agropecuarias es de 7.2 millones de personas, por lo que el PROCAMPO apoya al 38.8 % de esa población.

No obstante, es complicado conocer el impacto que ha tenido PROCAMPO, al no llevarse a cabo una evaluación formal y lo que se ha hecho es aprovechar la evaluación que se ha aplicado al programa PROGRESA y se basan en las encuestas que se realizan a hogares mexicanos.

Al respecto, Benjamín Davis (2004), señala que el programa PROCAMPO, carece de una evaluación de impacto seria y formal. Asimismo, plantea que las evaluaciones efectuadas por mandato legal que han sido efectuadas son de uso limitado. Sin embargo, para el autor, la información requerida para evaluar al PROCAMPO es relativamente fácil de obtener, ya que un gran número de hogares contemplados en este programa pueden encontrarse en al menos dos encuestas nacionales de hogares en México: primero, en las encuestas nacionales de hogares ejidales de 1994 y 1997, la que al mismo tiempo sirven de experimento natural sobre la participación en PROCAMPO; y segundo, en las encuestas de evaluación del PROGRESA. Una dificultad lo constituye que el manejo de la información es heterogéneo, lo cual no permite establecer comparaciones adecuadas.

Lo anterior, se observa en el documento formulado por el mismo autor, en el que se identifica que en la encuesta ejidal únicamente se tomó la información del año anterior, antes del desembolso de los pagos iniciales del PROCAMPO, mientras que el segundo año incluyó a los hogares que recibían asistencia dos años atrás.

El sesgo en la asignación del programa no demostró ser un problema, ya que estos datos se utilizaron como datos experimentales sobre los períodos anteriores y posteriores a la intervención. Sadoulet, de Janvry y Davis (2001) mostraron que las transferencias del PROCAMPO creaban profundos efectos indirectos entre los ejidatarios a través de efectos multiplicadores del orden de 1.5 a 2.6 pesos (dependiendo del modelo econométrico empleado) por cada peso transferido. Dicho en otros términos, por cada peso de las transferencias de PROCAMPO, se generaban aproximadamente dos pesos en el ingreso total a través de las actividades económicas del hogar. Este multiplicador refleja las oportunidades de

ingreso marginales que no pueden realizarse debido a las restricciones de liquidez de los hogares, las que se ven atenuadas por las transferencias.

De acuerdo a Davis (2004), el multiplicador funciona a través de varios canales productivos. Las transferencias del PROCAMPO crearon un efecto multiplicador positivo en el ganado, puesto que cada peso de las transferencias generó 0.28 pesos de ingreso por ese concepto. De igual manera, las transferencias del PROCAMPO crearon un efecto multiplicador positivo en la agricultura, ya que cada peso generó 0.33 pesos de ingreso agrícola. Por ello, señala que la disponibilidad de asistencia técnica y la propiedad de tierras de regadío aumentan el multiplicador de ingreso agrícola, mientras que la disponibilidad de crédito lo disminuye. Por ende, los hogares que controlan más tierras de regadío y tienen acceso a la asistencia técnica y sin tener acceso al crédito, aprovechan al máximo este efecto multiplicador.

En el documento de Davis, se manifiesta que el PROCAMPO podría tener un impacto positivo o negativo sobre la migración. Si bien puede facilitar las restricciones de crédito y por ende, aumentar la rentabilidad agrícola, o simplemente atar a los agricultores a la tierra para que reciban los beneficios, el PROCAMPO también puede servir como una fuente de financiamiento de la migración para uno o varios miembros de la familia.

#### **5.1.2.1.2 Alianza para el Campo**

A partir de 1995 se estableció el Programa de Alianza para el Campo, integrado por 27 programas, el cual contempló acciones importantes tales como: establecimiento de praderas, programa lechero, fertilización, salud animal, sanidad vegetal, apoyo al desarrollo rural, capacitación y extensión, empleo temporal, entre otras, con el fin de coadyuvar al desarrollo rural sustentable. La orientación de dichos programas fue la de efectuar acciones interinstitucionales para: a) transformar y revalorizar el medio rural, b) considerar la sustentabilidad ambiental del modo de desarrollo rural y, c) lograr mayor equidad en el desarrollo de las diferentes regiones rurales del país y las relaciones entre el campo y las ciudades.

Los componentes de los Programas de Alianza para el Campo son: Fomento Agrícola, Fomento Pecuario, Desarrollo Rural y Sanidades. Además de la SAGARPA, hasta el año 2003 participó la Comisión Nacional del Agua (CNA).

El programa de Alianza para el campo se instrumentó por primera vez en 1996, al cual se le asignó un presupuesto de 1, 203.3 millones de pesos.

A partir de 1996 hasta el año 2002, los recursos asignados en pesos corrientes se incrementaron año con año, registrando en el período un aumento del 456.7 %. Según cifras de la SAGARPA, los recursos autorizados en el PEC destinados a la Alianza para el Campo en el 2003, fueron de 6,555.4 millones de pesos que comparados con los recursos ejercidos en el 2002 por un monto total de 7,442.5 millones de pesos significó una reducción del 11.9 %. Para el 2004, en el PEC se volvieron a reactivar los programas de Alianza a los cuales se les autorizó un total de 5,831.5 millones de pesos y la Cámara de Diputados autorizó una reasignación de recursos a la Alianza y para otros programas de la Alianza<sup>60</sup> por 3,578.8 millones, para dar un total de 9,410.3 millones de pesos lo cual representa un aumento sustancial del 43.5 %, con respecto a 2003 y de 26.4 % con respecto al presupuesto ejercido en el 2002, año en que la asignación de recursos había llegado a su máximo histórico. Sin embargo, en los dos últimos años del período el presupuesto asignado a los programas de Alianza se encuentra en franca caída.

A precios constantes, el comportamiento del gasto en Alianza para el Campo ha sido errático, ya que no ha conservado una tendencia definida. En algunos años presenta decrecimiento, como es el caso de 2000, 2003, 2005 y 2006.

---

<sup>60</sup> En otros programas de Alianza para el Campo se contemplan: Programa del Café, los Fondos de Apoyo a Productores de Maíz de 5 Ha. o menos, a la Productividad de Fríjol, a la Cadena Agroalimentaria de la Caña de Azúcar, a la Cadena Agroalimentaria de Citricultura, a la Cadena Agroalimentaria de la Guayaba, a la Cadena Agroalimentaria de Carne Bovina, Sistema Nacional de Información y Preexporta.

**Cuadro 13**

**ALIANZA PARA EL CAMPO 1996-2006**

(Millones de pesos)

<b>Año</b>	<b>Alianza para el Campo</b>	<b>Incremento Porcentual</b>	<b>Precios Constantes de 1994</b>	<b>Incremento Porcentual</b>
1996	1,203.3	-	600.5	-
1997	1,805.9	50.1	778.8	29.7
1998	2,400.9	32.9	872.9	12.1
1999	3,042.1	26.7	984.8	12.8
2000	3,285.1	8.0	976.0	- 0.9
2001	4,621.6	40.7	1,315.1	34.7
2002	7,442.5	61.0	2,003.6	52.4
2003	6,555.4	- 11.9	1,723.2	- 15.3
2004	9,410.3	43.6	2,316.3	36.5
2005	8,164.9	- 13.2	1,944.9	- 16.0
2006	6,227.9	- 23.7	1,468.6	- 24.4

Fuente: Elaboración propia con base a los resultados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995-2002; cifras del PEC 2003 y del Presupuesto de Egresos de la Federación 2004-2006.

**Gráfica 8**



Es importante señalar que en los Programas de Alianza para el Campo, no solamente se ejercen recursos presupuestales del gobierno federal, sino que se tiene un esquema en el cual participan con recursos los gobiernos estatales y los productores. Ello hace que exista una corresponsabilidad en la instrumentación de los diversos programas de lo integran. La forma en que participan cada uno de los involucrados en la instrumentación de los programas, es la siguiente:

**Cuadro 14****PARTICIPACIÓN FEDERAL, ESTATAL Y DE PRODUCTORES EN EL GASTO DE LA ALIANZA PARA EL CAMPO 1996-2004****(Millones de pesos)**

<b>Año</b>	<b>Total</b>	<b>Recursos Federales</b>	<b>Recursos Estatales</b>	<b>Recursos de los Productores</b>
1996	3,764.8	1,203.3	676.9	1,884.6
1997	5,169.2	1,805.9	1,112.6	2,250.7
1998	6,674.0	2,400.9	1,111.8	3,161.3
1999	7,924.1	3,042.1	1,470.9	3,411.2
2000	8,689.1	2,385.1	1,452.4	3,951.6
2001	10,527.8	4,621.6	1,691.2	4,214.9
2002	12,106.8	7,442.5	1,534.6	3,128.7
2003	13,330.6	6,555.4	1,578.1	5,197.1
2004	14,561.6	7,735.1	1,629.5	5,197.1

Fuente: Cuarto Informe de Gobierno, Vicente Fox Quezada, 2004. Presidencia de la República.

**Cuadro 15****PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LOS SECTORES INVOLUCRADOS EN EL GASTO PARA LA ALIANZA PARA EL CAMPO 1996-2004**

<b>Año</b>	<b>Total</b>	<b>Recursos Federales</b>	<b>Recursos Estatales</b>	<b>Recursos de los Productores</b>
1996	100.0	32.0	18.0	50.0
1997	100.0	34.9	21.5	43.6
1998	100.0	36.0	16.7	47.3
1999	100.0	38.4	18.6	43.0
2000	100.0	37.4	16.7	45.9
2001	100.0	43.9	16.1	40.0
2002	100.0	61.5	12.7	25.8
2003	100.0	49.2	11.8	39.0
2004	100.0	53.1	11.2	35.7
Promedio Anual	100.0	42.9	15.9	41.1

Fuente: Cuarto Informe de Gobierno, Vicente Fox Quezada, 2004. Presidencia de la República.

Como se puede observar, la aportación de los productores en los Programas de la Alianza para el Campo, es bastante importante con el 41.1 %, casi la misma proporción de lo que representan los recursos federales; incluso de 1996 al año

2000, fueron superiores a éstos y a partir del 2001, la participación se revierte. Con ello se deduce que los apoyos otorgados por el gobierno para programas de Alianza para el Campo, van dirigidos hacia productores con posibilidades económicas para efectuar las aportaciones.

La operación de los programas se involucra en los ámbitos federal, estatal, así como la participación de los productores. El esquema de operación inicia en el ámbito federal con la determinación de las asignaciones presupuestales, con la definición de las metas físicas y con la autorización de los recursos por parte de la Cámara de Diputados en el Decreto de Presupuesto de la Federación.

En los estados la operación de los programas comienza con la suscripción de los anexos técnicos en los cuales se determinan los procedimientos, definición de metas y montos de inversión. Es importante resaltar que los gobiernos de los estados promueven la instalación del Consejo Estatal Agropecuario, cuya función primordial es definir las prioridades para la aplicación de los recursos presupuestales y para ello, tiene la opción de definir los parámetros socioeconómicos para tipificar estratos que permitan otorgar apoyos diferenciados (FAO, 2001).

Para el ejercicio de los recursos el gobierno federal, a través de la SAGARPA y los gobiernos estatales, crean Fideicomisos Estatales de Distribución de Fondos (FOFAE). A estos fideicomisos (agentes fiduciarios) les corresponde recibir las ministraciones de recursos que provienen de los fondos federales, estatales y de las aportaciones de los productores. El agente fiduciario efectúa los pagos de los apoyos y tiene la obligación de llevar el registro y control de los recursos otorgados, previa autorización del Comité Técnico del FOFAE.

Para que los productores puedan ser apoyados en los diversos programas de la Alianza, desde sus inicios se establecieron criterios de elegibilidad, los cuales son:

- ❖ Presentar solicitud para participar de un programa.

- ❖ Acreditarse como productor, con el aval de una organización de productores o alguna autoridad competente.
- ❖ Presentar un proyecto de desarrollo productivo del predio<sup>61</sup>.
- ❖ Emitir una carta compromiso para realizar las inversiones y labores complementarias que demanda la ejecución.
- ❖ Suscribir una carta compromiso para mantener en funcionamiento el componente adquirido durante su vida útil.
- ❖ Cumplir con las actividades fitozoosanitarias vigentes en cada entidad federativa, así como participar en los programas de asistencia técnica que se encuentren establecidos.
- ❖ Establecer el compromiso de que no ha recibido apoyos previos de la Alianza en el componente solicitado.

#### **5.1.2.1.2.1 Evaluación de los Programas**

A diferencia de PROCAMPO, los programas de Alianza para el Campo han sido sujetos a la evaluación de los impactos que han tenido los diversos programas agrícolas, pecuarios y de desarrollo rural que la conforman. La evaluación ha sido realizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y se ha llevado a cabo de 1998 hasta el 2004. Para efectos, de este trabajo de investigación se dispone de las evaluaciones realizadas en el período 2000 al 2003<sup>62</sup>, lo cual da una idea clara de cómo han funcionado los programas. Cabe aclarar que se tomaron los resultados generales y en algunos casos, se mencionan algunas particularidades.

#### **Resultados de la Evaluación del año 2000 (FAO, 2001)**

En la evaluación que se concluyó el 10 de octubre del 2001, la FAO consideró los procesos siguientes:

---

<sup>61</sup> No en todos los programas es obligatorio presentar este proyecto, pero en los casos en que se requiera, los productores deben de notificar la terminación de cada etapa de producción al distrito de Desarrollo Rural (DDR) o a los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER).

<sup>62</sup> La evaluación del 2004 aún no se da a conocer.

1. Indicador de Planeación del PROGRAMA (IPP). El análisis lo efectuó la FAO a través de la verificación de la existencia y disponibilidad de diagnósticos oficiales y programas de trabajo con objetivos y metas explicativas, los plazos para su consecución y definición de productores y regiones prioritarias. El resultado global, fue de 0.74, considerado por la FAO como satisfactorio.

Sin embargo, en la evaluación realizada se detectaron diversas deficiencias, entre las que se observan: a) el diseño y operación de los programas se llevan a cabo con limitaciones en la disponibilidad de diagnósticos-pronósticos actualizados de las actividades que se apoyan; b) no existe una estrategia definida a nivel nacional que dé consistencia y congruencia a los objetivos, metas, instrumentos, acciones y plazos de los programas con los montos presupuestales que se asignan. Se detectó que no existe correspondencia entre los programas y el presupuesto asignado, ya que mientras se elaboran planes de desarrollo multianuales, el presupuesto asignado es anual; c) en los documentos que orientan la marcha de cada uno de los programas no se plasman las relaciones causa- efecto, utilizadas para el diseño de los programas y la selección de las acciones e instrumentos; d) los objetivos de los programas fueron definidos en función de que “deberían ser” y no en función a las capacidades reales y no se establecieron plazos y presupuestos requeridos para cumplirlos y e) aspectos que los productores consideran como limitantes del desarrollo productivo como el financiamiento, comercialización de la producción, asistencia técnica y capacitación no fueron considerados en los programas de Alianza.

2. Indicador de Pertinencia de la Estructura del Gasto Programado (IPGP). La FAO construyó este indicador a partir de entrevistas a funcionarios, considerando: a) si los recursos fueron asignados a los programas en base a diagnósticos; b) si hubo transferencias de recursos de un programa a otro y; c) si hubo transferencias entre componentes. En la evaluación, lo anterior se confrontó con los programas de gasto. El IPGP para el 2000 resultó de 0.88, el cual observó un avance con respecto a los datos que para 1988 (0.58) y para 1999 (0.73), se ilustran en la misma evaluación.

Al igual que en el indicador de planeación, en el resultado que da el IPGP, se encontraron algunas deficiencias, primordialmente en: a) la definición de criterios para la asignación del presupuesto y en la existencia de transferencia de recursos financieros entre programas; b) se reconoce la falta de criterios y argumentos, por parte de los funcionarios, para distribuir los recursos entre grupos de programas, entre programas específicos y entre componentes y c) las asignaciones anuales del presupuesto siguen un patrón histórico, influido por diversos factores como: la demanda de los beneficiarios, condiciones climáticas, situación sanitaria, coyunturas comerciales y la capacidad de los beneficiarios potenciales para realizar sus aportaciones.

3. Evaluación del Proceso de Difusión. En este proceso, de acuerdo a lo que señala la FAO, se valora el grado de conocimiento que los diferentes actores tienen sobre aspectos básicos del programa como son: objetivos, autorización de solicitudes y fuentes de financiamiento. El resultado del Índice de Efectividad de la Difusión (IED) fue de sólo el 0.55, mientras que en 1999 fue de 0.54, es decir no hubo avance en la difusión de los programas. Ciertamente, como se señala en la evaluación, la falta de difusión resta transparencia a la operación de los programas y provoca una menor participación de los productores.

4. Cumplimiento de metas físicas (CMF1) y financieras (CMF2) de los programas de la Alianza. Los resultados arrojados por la evaluación de la FAO fueron en CMF1 el 0.74 y en el CMF2 el 0.78, respectivamente. La explicación que se da en la evaluación es que los resultados obedecen al retraso en el inicio de operación de los programas y en la asignación de las partidas gubernamentales correspondientes, que obedecen más a criterios administrativos o de la Hacienda Pública. Efectivamente, en esta investigación se ha visualizado que los recursos se ejercen, generalmente, cuando los ciclos agrícolas han comenzado y como se asienta en el apartado de las reglas de operación, éstas se han convertido en una limitante para el ejercicio oportuno de los recursos al depender de su autorización la liberación de los mismos.

5. Análisis del Proceso de Seguimiento. El resultado es que el 51 % de las tareas de seguimiento de los programas se apegaron a la normatividad y 43 % al logro de metas.

Las deficiencias encontradas en el ejercicio fiscal 2000, fueron: a) inexistencia de un sistema de información nacional; b) falta de organización interinstitucional que se reflejó en una información insuficiente, demasiado heterogénea y deficiente comunicación entre las instancias federales y estatales y c) en junio del 2001, existían programas sin cierres presupuestales.

Esto último representa un problema importante porque los resultados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal se reportan en el mes de marzo de cada año, lo cual implica que no se informó integralmente los avances de los programas de la Alianza.

Los anteriores indicadores se encuentran ilustrados en el cuadro siguiente:

Cuadro 16

PRINCIPALES INDICADORES DE OPERACIÓN POR PROGRAMA 2000<sup>63</sup>

Planeación de programa		Pertinencia del gasto programado		Cumplimiento de metas físicas		Cumplimiento de metas financieras	
Programa	IPP	Programa	IPGP	Programa	CMFIS	Programa	CMFIN
ABA	1	TTE	1	ALG	1.42	TRB	1.10
SVE	0.89	PAC	1	TRB	1.29	SVE	1.09
MEC	0.87	SVE	0.88	IBG	1.18	IBG	0.99
SAN	0.86	PAI	0.88	AVP	1.14	SOY	0.99
PAI	0.84	EPR	0.88	TTE	1.10	ALG	0.98
TRB	0.81	SAN	0.86	SOY	1.01	TTE	0.98
EPR	0.81	KXK	0.83	SVE	0.98	KXK	0.98
IFM	0.75	LEC	0.80	PAI	0.97	GME	0.97
PAC	0.75	MGE	0.77	IFM	0.97	AVP	0.94
SOY	0.75	CES	0.76	MEC	0.95	PAI	0.94
LEC	0.75	TRB	0.75	LEC	0.93	MEC	0.93
KXK	0.73	GME	0.71	CES	0.93	MGE	0.93
COC	0.69	ALG	0.71	MGE	0.93	CES	0.90
ALG	0.68	MEC	0.68	PAC	0.92	FCI	0.89
GME	0.67	IBG	0.67	GME	0.92	LEC	0.88
MGE	0.64	FIR	0.67	KXK	0.84	IFM	0.87
FCI	0.63	ABA	0.67	API	0.83	FIR	0.87
IBG	0.58	FCI	0.67	FIR	0.78	API	0.86
CES	0.57	SOY	0.66	ORN	0.67	ORN	0.84
FIR	0.57	IFM	0.66	SAN	0.53	COC	0.84
RSS	0.56	AVP	0.66	COC	0.46	PAC	0.82
API	0.50	RSS	0.64	ABA	0.37	SAN	0.42
ORN	0.33	ORN	0.56	FCI	0.27	ABA	0.39
AVP	0.25	COC	0.54	EPR		EPR	
TTE	0.25	API		RSS		RSS	
Ponderado	0.74	Ponderado	0.80	Ponderado	0.74	Ponderado	0.78

<sup>63</sup> Descripción: Agricultura Bajo Ambiente Controlado (ABA); Algodonero (ALG); Cultivos Estratégicos (CES); Ferti-irrigación (FIR); Fomento Citrícola (FCI); Desarrollo de la Horticultura Ornamental (ORN); Infraestructura Hidroagrícola Fuerte-mayo (IFM); Kilo por Kilo (KXK); Mecanización (MEC); Palma de Aceite (PAC); Palma de Coco (COC); Recuperación de Suelos Salinos (RSS); Soya y Otras Semillas Oleaginosas (SOY); Tecnificación de la Agricultura de Riego por Bombeo (TRB); Apícola (API); Avícola y Porcícola (AVP); Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (PAI); Establecimiento de Praderas (EPR); Ganado Mejor (GME); Infraestructura Básica Ganadera (IBG); Lechero (LEC); Mejoramiento Genético (MGE); Salud Animal (SAN); Sanidad Vegetal (SVE); Transferencia de Tecnología (TTE).

6. Focalización y Cobertura. Este indicador mide el porcentaje de apoyos otorgados que fueron asignados a la población objetivo que fue definida en las Reglas de Operación. Como se puede ver en el cuadro 17, en el año 2000, el indicador fue de 0.84, mientras que en 1999, fue de .092. Lo anterior, se explica porque los criterios de elegibilidad son muy flexibles y prácticamente todos los productores reúnen los requisitos mínimos establecidos.

**CUADRO 17**

**INDICADORES DE FOCALIZACIÓN Y COBERTURA POR PROGRAMA 2000**

Índice de focalización		Error de inclusión		Cobertura solicitudes (%)		Cobertura beneficiarios (%)	
Programa	Índice	Programa	Error	Programa	Cob.	Programa	Cob.
TRB	1	EPR	1	ALG	1.12	ALG	1.54
SOY	1	COC	0.26	SOY	1.01	IBG	1.39
AVP	1	MEC	0.20	AVP	1	GME	0.98
FCI	1	LEC	0.20	PAI	0.99	FCI	0.92
FIR	1	MGE	0.11	KXK	0.98	SVE	0.88
SAN	1	API	0.07	ABA	0.95	AVP	0.88
API	0.96	SVE	0.045	API	0.94	PAC	0.87
PAI	0.94	PAC	0.028	FCI	0.92	MEC	0.86
GME	0.93	KXK	0.004	PAC	0.91	COC	0.86
EPR	0.92	RSS	0	ORN	0.88	API	0.86
LEC	0.86	ORN	0	GME	0.84	KXK	0.82
MGE	0.85	ABA	0	COC	0.81	SOY	0.80
PAC	0.84	ALG	0	CES	0.76	LEC	0.80
KXK	0.82	CES	0	MEC	0.75	PAI	0.76
CES	0.80	SOY	0	FIR	0.74	CES	0.71
ALG	0.75	AVP	0	IBG	0.70	SAN	0.675
IBG	0.73	FR	0	LEC	0.69	MGE	0.66
MEC	0.69	SAN	0	TRB	0.60	ORN	0.24
RSS	0.69	PAI	0	EPR		ABA	0.24
SVE	0.68	TRB		MGE		TTE	
COC	0.38	FCI		SVE		TRB	
ORN	0.24	GME		RSS		RSS	
ABA	0.24	IBG		SAN		IFM	
TTE		TTE		TTE		FIR	
IFM		IFM		IFM		EPR	
Ponderado	0.85	Ponderado	0.15	Ponderado	0.86	Ponderado	0.67

En cuanto a la oportunidad de los apoyos recibidos en el año 2000, el 85 % de los productores consideró que fueron oportunos y el 15 % que fueron inoportunos, es decir que se les otorgó después de haber iniciado el ciclo agrícola. Sin embargo, con respecto a 1998 y 1999, este indicador tuvo mejoría ya que en 1998 fue el 75% y en 1999 el 77.5 %.

En los resultados de los impactos del año 2000, se contemplaron los indicadores siguientes:

Inversión.- El 30 % de los productores beneficiados realizó una inversión adicional a las aportaciones que hicieron obligatoriamente.

Calidad de los apoyos recibidos.- El 74.7 % de los productores beneficiados con los programas de Alianza estuvieron satisfechos con los apoyos proporcionados.

Permanencia y funcionamiento del apoyo.- El 54.4 % de los beneficiarios consideró pertinente la permanencia y funcionamiento.

Cambio tecnológico.- El 17.5 % de los productores consideró que tuvo un cambio en la tecnología utilizada por efectos de los apoyos recibidos.

Aumento del ingreso.- El 40.0 % de los productores beneficiados consideraron que sus ingresos habían aumentado a partir de los apoyos recibidos.

### **Resultados de la Evaluación de los impactos 2001 (FAO, 2002)**

Según el informe de la FAO, para la evaluación del 2001 se establecieron cinco categorías de análisis: tipo de productores, montos de inversión, categorías de componentes, programas y estados.

Los tipos de productores considerados equivalen a los campesinos pobres y muy pobres (I y II), los productores transicionales y pequeños empresarios (III) y los medianos y grandes empresarios (IV y V).

Los montos de inversión se clasificaron en 5 grupos: a) mil pesos o menos; b) mayor de mil y hasta 5 mil pesos; c) mayor de 5 mil y hasta 20 mil pesos; d) mayor de 20 mil y hasta 100 mil pesos y e) mayor a 100 mil pesos

Los componentes los agruparon en siete categorías: 1) Infraestructura y obras (incluyeron recuperación y conservación de suelos); 2) Maquinaria, equipo y herramientas; 3) Asistencia técnica, capacitación y otros servicios; 4) Materiales, insumos y capital de trabajo (consumibles); 5) Semovientes y plántulas para plantaciones perennes; 6) Campañas sanitarias y 7) Otros componentes.

En la evaluación 2001, los impactos<sup>64</sup> obtenidos fueron:

Capitalización e inversión productiva. En todos los programas de la Alianza sólo el 27 % de los productores realizó inversiones adicionales a las aportaciones obligatorias.

Satisfacción con el apoyo. El 73.3 % de los beneficiarios de la Alianza para el Campo se dijeron estar satisfechos con el apoyo recibido y el 62.6 % vieron que los apoyos llegaron con oportunidad.

Permanencia y funcionamiento del apoyo. El 77.7 % de los beneficiarios consideró pertinente la permanencia y funcionamiento. Es en los programas de fomento agrícola en donde se registra la mayor participación con el 88 %, los de fomento ganadero con el 78 % y los de desarrollo rural con el 67 %.

Contribución al Empleo. Sólo el 18 % de los productores reportaron efectos positivos sobre la generación o retención de empleos en sus unidades productivas.

Cambio Técnico. El 65 % de los productores manifestaron tener experiencia en el uso de tecnología y de utilizar la asistencia técnica. En los programas de fomento ganadero son en los que mayor uso de tecnología y asistencia técnica se registra

---

<sup>64</sup> En la evaluación 2001, no se tienen resultados específicos sobre los procesos como sucedió en la evaluación del año 2000, por lo que sólo se consideran los análisis de los impactos.

con el 82 % y en los de desarrollo rural los que menos uso de los componentes hace con el 46 %. Los de fomento agrícola lo hacen en un 67 %.

Cambios en producción, productividad o calidad atribuibles al apoyo. Únicamente el 27 % de los productores percibieron un cambio en estos componentes, lo cual resulta bastante bajo. En los programas de desarrollo rural es en donde se manifiesta el porcentaje más bajo con el 17 %; en fomento ganadero el 27 % y en fomento agrícola el 37 %.

Control y protección sanitaria. En este componente el 55.3 % de los productores señaló conocer las campañas fitozoosanitarias y el 43.7 % que había participado por lo menos en una de ellas. Es importante señalar que el programa de fomento ganadero es en el que mayor conocimiento hay con el 94 % de los productores y en participación con el 75 %. Es preocupante observar que en el programa de fomento agrícola sólo el 48 % de los productores conoce la realización de las campañas y, únicamente el 32 %, hubiera participado en ellas. Por su parte, el 24% de los productores apoyados con los programas de desarrollo rural han conocido y participado en las campañas sanitarias.

Conversión y diversificación productiva. El 15 % de los beneficiarios cambiaron de actividad productiva o diversificaron su producción, como resultado de los apoyos recibidos.

Desarrollo de cadenas de valor. Para valorar este componente, la FAO determinó un índice en un rango del 0 al 1. El resultado que arroja la evaluación para los programas de Alianza es de 0.20, lo cual resulta un impacto muy bajo, es decir el desarrollo de cadenas productivas no ha tenido el resultado esperado con base a los apoyos otorgados. La conclusión de la evaluación es en el sentido que los productores muestran debilidad para agregar valor o acceder a mejores condiciones de compra de insumos y comercialización debido fundamentalmente a la falta de organización, problemas de comercialización, condiciones de mercado desfavorables y falta de información.

Formación y fortalecimiento de organizaciones económicas de productores. Sólo el 46.7 % de los productores beneficiarios se encuentran agrupados en organizaciones. Los productores con mayor organización son los beneficiarios de los programas de desarrollo rural (63 %), le siguen los de fomento agrícola (60 %) y los que menos organización muestran son los de fomento ganadero (17 %).

### **Resultados de la Evaluación del año 2002 (FAO, 2003)**

Los principales impactos registrados en la evaluación de la alianza fueron:

Capitalización. Este indicador mide la participación del apoyo como porcentaje del valor total de los activos productivos del beneficiario. El subsidio otorgado por Alianza representó en promedio el 10 % del valor de los activos productivos de cada beneficiario, siendo la proporción más alta de los programas de desarrollo rural (13 %) y la más baja en Fomento Ganadero (7 %). (FAO, 2003: 25).

Cambio Tecnológico. Menos del 10 % de los productores beneficiados registraron cambio tecnológico. De acuerdo a la FAO (2003), los pobres resultados se deben a que se apoyan a productores que ya utilizan tecnologías similares a las que inducen los programas de la Alianza.

Producción y productividad. La FAO considera que los impactos en estos componentes fueron significativos, primordialmente en los programas de Fomento Agrícola dedicados a la producción de hortalizas, ya que el 54 % de los productores beneficiados percibieron incrementos en la producción. En los programas de Fomento Ganadero, el 23 % de los productores de ovinos tuvieron la misma percepción.

Desarrollo de cadenas de valor. De acuerdo a la evaluación de la FAO, los resultados han sido incipientes, debido a que los diversos programas de la Alianza no incluyeron apoyos referidos a este componente. El índice de integración del productor a las cadenas es en promedio del 0.39 %. Las actividades que se

identifican con las cadenas son: compra de semilla, fertilizantes, agroquímicos, materiales, herramientas y equipos.

Desarrollo de capacidades de innovación, gestión y administración. En el documento conclusiones y recomendaciones generales se señala que los resultados son muy bajos (0.0174 %), primordialmente porque los programas que lo operan (DPAI<sup>65</sup>, PRODESCA<sup>66</sup> e Investigación y Transferencia de Tecnología) operan desarticulados entre sí y con los otros programas de inversión física.

Conversión productiva. En los programas de Fomento Agrícola el 11.7 % de los productores beneficiados realizaron la reconversión de la productividad hacia cultivos agroindustriales y granos. Asimismo, destacan un 2 % de beneficiarios que han incursionado en la producción de hortalizas y un 4 % en actividades no agropecuarias de hilados, costura y tejido.

Desarrollo de organizaciones económicas. En el año 2002, el 55 % de los beneficiarios manifestó pertenecer a una organización.

Es importante subrayar, una de las conclusiones de la evaluación, la cual consiste en señalar que "...pese al pobre desempeño de estos indicadores, es necesario mencionar...que los impactos son mayores cuando se apoyan proyectos grandes orientados a la generación de valor e integración de las cadenas, a grupos organizados y que incluyen componentes de asistencia técnica y capacitación" (FAO, 2003: 27).

### **Resultados de la Evaluación del año 2003 (FAO, 2004)**

En la evaluación del 2003, presentada por la FAO en octubre del 2004, se tuvieron los impactos siguientes:

Ingreso. El 39.8 % de los productores reconoció un cambio en los ingresos motivado por los apoyos recibidos a través de los diversos programas de la

---

<sup>65</sup> Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales.

<sup>66</sup> Programa de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural.

Alianza. Según la FAO, los ingresos se vieron afectados por las modificaciones en la escala de producción, en la productividad, en la estructura de costos y en los precios de mercado de los productos.

Empleo. De acuerdo a la evaluación, los programas de la Alianza generaron 91,448 empleos/hombre/año<sup>67</sup>, de los cuales el 41 % correspondió a mano de obra contratada y el restante 59 % a empleo familiar. Sin embargo, en la misma evaluación se aclara que la generación de empleos no precisamente se trata de creación de nuevos empleos sino de retención de mano de obra (FAO, 2004: 35).

Inversión y capitalización. El 55 % de los beneficiados de Alianza registraron un incremento en el valor de sus activos.

Innovación tecnológica. De las unidades de producción rural que experimentaron cambio tecnológico el 32.3 % de los productores se lo atribuye a la Alianza.

Desarrollo de organizaciones económicas. El 38 % de los beneficiarios de los programas de inversión y capitalización que recibieron el apoyo de Alianza los hicieron a través de sus organizaciones.

En el cuadro 18, se observan en resumen la evaluación de los impactos de los programas de Alianza para el Campo que realizó la FAO en el periodo 2000-2003.

---

<sup>67</sup> Un empleo/hombre/año es equivalente a 260 jornales.

**Cuadro 18**

**Evaluación de Impactos 2000-2003**

IMPACTOS	Indicadores			
	2000	2001	2002	2003
Inversión productiva	30.6	27.0	-	-
Capitalización	-	-	10.0	55.0
Satisfacción con el apoyo	74.7	73.3	-	-
Cambio en el Ingreso	40.0		-	38.0
Permanencia y funcionamiento del apoyo	54.4	77.7	-	-
Contribución al empleo	12.0	18.0	-	-
Cambio Tecnológico	17.5	65.0	10.0	32.3
Cambio en producción, productividad o calidad atribuibles al apoyo	-	27.0	38.0	-
Control y protección sanitaria	-	55.3	-	-
Conversión y diversificación productiva	-	15.0	11.7	-
Desarrollo de cadenas de valor *	-	0.20	0.39	-
Formación y fortalecimiento de organizaciones económicas de productores	-	46.7	55.0	38.0
Desarrollo de capacidades de innovación, gestión y administración.	-	-	0.02	-

Fuente: Elaboración propia con base a los resultados de las evaluaciones efectuadas por la FAO.

Nota: medido en porcentajes

\* Para este indicador se estableció un índice con un rango del 0 al 1.

Como se puede observar, la evaluación que la FAO ha realizado a los programas de la Alianza, ha tenido algunos problemas primordialmente en el número de programas implementados. Como se estableció, en 1998, funcionaban 27 programas, en 1999 se instrumentaron 31, en el 2000 se ampliaron a un total de 40 programas, en el 2001 fueron 36, en el 2002 operaron 24 programas y a partir del 2003 se modifica todo el esquema y sólo se instrumentan 6 programas y 12 subprogramas.

Como se observa en el cuadro 18, en las diversas evaluaciones formuladas por la FAO no se analizan de manera homogénea los procesos y los impactos obtenidos con la aplicación de los indicadores. En la evaluación del 2000, se evalúan de manera detallada los procesos y se le da mayor peso al funcionamiento de los

programas que a los resultados obtenidos, es decir se sitúan más en ver los resultados de la planeación, de la pertinencia del gasto, el cumplimiento de las metas físicas y financieras, del índice de focalización, de la cobertura de solicitudes y de la cobertura de beneficiados. Aún cuando, también se evalúan los impactos, no son los suficientes para establecer cual es el impacto en la producción y en la productividad. La relación funcionalidad- resultados productivos resulta limitada.

En las siguientes evaluaciones, por lo menos en la información disponible, se advierte que la evaluación se revierte al darle mayor peso a los impactos que a los procesos, y sin duda alguna, vuelve a carecer de elementos para ver la eficiencia de los programas. Lo deseable hubiera sido que se evaluaran los procesos como se hizo en el año del 2000 y combinarlos con la evaluación de los impactos como se hizo en el 2001.

De todas formas, la evaluación realizada por la FAO nos da elementos de importancia. Por ejemplo, el gasto público en el año 2000, sólo se ejerció en un 78%. De acuerdo al cuadro 18, se puede observar que a excepción de dos programas que sobre ejercieron recursos, todos los demás dejaron recursos sin ejercer y dos de ellos, no cumplieron ninguna meta, es decir no fueron instrumentados. Esto refuerza la idea, incluso se menciona en las evaluaciones, de que existe una gran transferencia de recursos entre programas y entre componentes. La asignación del gasto público, por ende, no es cuidadosa y origina que exista un desfase en varios programas.

El problema que se presenta, es que no existe presentación homogénea de cifras, por lo que es complicado realizar un análisis preciso que explique si los programas de la alianza han funcionado eficientemente de acuerdo a la asignación de recursos. En el capítulo de política agropecuaria, analizando las cifras de producción y de superficie cosechada y cultivada no se percibían cambios importantes. Situación similar ocurría con los datos del desarrollo rural en los cuales los índices de pobreza siguen siendo elevados.

Llama la atención, en la evaluación de 2001, que sólo el 80 % de los funcionarios responsables de formular el presupuesto hayan considerado como pertinente el gasto programado y el restante 20 % no lo consideró de tal manera. Esta situación ha provocado y provoca que los recursos se asignen sin que se efectúen estudios serios y que lo hagan de una manera instrumentalista.

En las evaluaciones de la Alianza, se observa que la FAO encontró componentes con muy bajos impactos y se insiste en la existencia de una descoordinación entre instituciones y programas.

Un problema que sale a la luz, es que la mitad de los productores manifiestan que no conocen los programas de Alianza, sus objetivos, metas y operación y además en algunos de sus componentes, un número importante de productores no conocen la realización de campañas sanitarias y mucho menos han participado en ellas. Esto se magnifica cuando en la misma evaluación de la FAO, se manifiesta una carencia de capacitación y de servicios de asistencia técnica, rubros que en el gasto público casi han desaparecido.

Lo que se debería de preguntar, entonces es que si la FAO ha evaluado y ha hecho recomendaciones, porqué no se tienen impactos altos en la aplicación de los programas de la Alianza. Se vuelve a insistir que las evaluaciones deben de tener tiempos, porque resulta que todas se han presentado al final del siguiente año del que se evalúa, cuando ya fue presentado el presupuesto para el siguiente ejercicio fiscal e irremediamente los encargados y responsables de asignar los recursos deben de tomar las cifras de acuerdo a los avances del ejercicio del presupuesto.

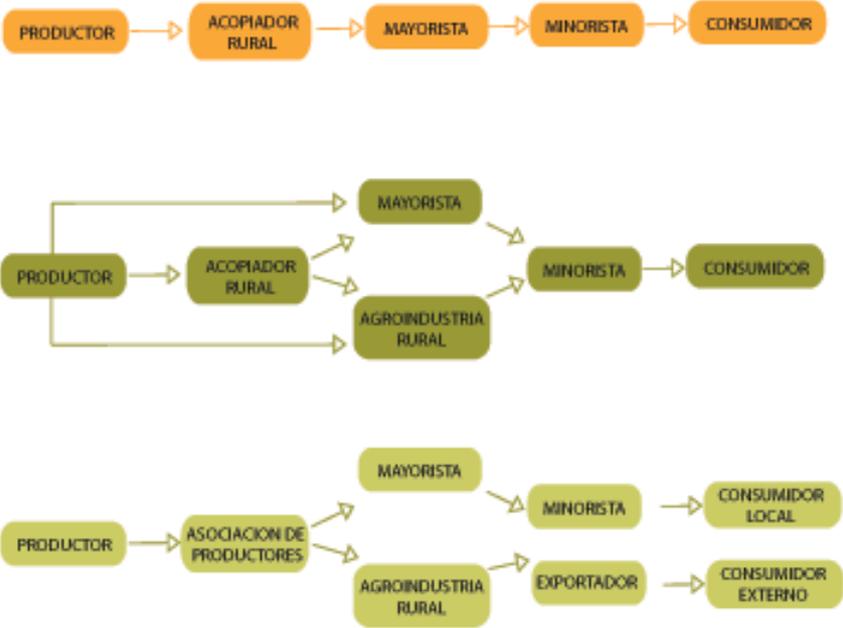
#### **5.1.2.1.2.2 Cadenas Productivas**

Se puede definir a las cadenas productivas como el conjunto de agentes económicos que participan directamente en la producción, transformación y en el traslado hasta el mercado de realización de un mismo producto agropecuario.

En las cadenas productivas ninguna actividad puede desenvolverse de manera aislada, pues existen relaciones de interdependencia entre los agentes económicos que demuestran una participación en conjunto y articulada. Las cadenas productivas en el sector agropecuario deben tener una estructura que permita que todas las actividades tengan la interdependencia mencionada. A continuación se ilustran tres formas de estructuras posibles en las cadenas productivas.

**FIGURA 5**

**Estructuras de Cadenas Productivas**



En México formalmente no funcionan las cadenas productivas que permitan que los productores tengan la posibilidad de hacer llegar a la industria y a los consumidores los alimentos que produce en condiciones favorables. La estructura que generalmente funciona es la primera que se ilustra, con una serie de vicios ante la existencia de intermediarios que tratan de aprovechar la incapacidad que tienen los productores agropecuarios para hacer llegar sus productos al mercado.

En la política agropecuaria mexicana no existe un planteamiento formal para considerar que las cadenas productivas agroalimentarias son fundamentales para el desarrollo del campo mexicano. En busca de una mayor producción de alimentos es indispensable determinar y apoyar en forma permanente cadenas productivas agroalimentarias en productos básicos que permitan la conexión de la producción con la comercialización y la transformación industrial.

En forma aislada se menciona la necesidad de fomentar y apoyar las cadenas productivas, pero en los hechos no acontece así y al apoyo presupuestal brilla por su ausencia. Para sustentar lo comentado, es importante señalar, que en otros programas de la Alianza para el Campo en el 2004, se consideró el apoyo a cadenas productivas agroalimentarias. Sin embargo, estos apoyos fueron solamente para la caña de azúcar, a la citricultura, a la guayaba y de carne bovina. Se consideran como apoyos eventuales que no tienen un impacto fundamental en la producción de alimentos en general y que sólo beneficia a ciertos productores.

#### **5.1.2.1.3. Apoyos a la Comercialización**

Hasta 1988, el gobierno mexicano mantuvo una política de precios agrícolas basada en esquemas de una economía en donde la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) era la instancia responsable de efectuar las importaciones de productos agrícolas. En el caso de que se quisieran hacer importaciones por parte de particulares, invariablemente se requerían permisos de importación.

La política de precios de garantía estaba dirigida para los productos básicos siguientes: maíz, frijol, trigo, sorgo, soya, arroz, cártamo, cebada y ajonjolí. Estos precios se aplicaban por medio de la CONASUPO que, en función de los objetivos de abasto, regulación de precios y formación de reserva estratégica de granos, compraba, financiaba, almacenaba y movilizaba las cosechas nacionales.

En 1989, la política agropecuaria referente a los precios de garantía se modificó sustancialmente al eliminarlo de casi todos los productos, a excepción del maíz y del frijol.

En 1991, en un intento por encontrar una vía para la comercialización de los productos agropecuarios, sin que representara que el Estado volviera a tener el control directo de la comercialización agropecuaria y con la creación del órgano administrativo desconcentrado denominado Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), el gobierno se dio a la tarea de apoyar a los productores agropecuarios y a tratar de resolver problemas específicos de comercialización, manteniendo como referencia el libre mercado.

Originalmente ASERCA instrumentó dos mecanismos de apoyos denominados como: apoyos a la comercialización de algodón, arroz, sorgo, soya y trigo y apoyos al consumo para trigo panificable.

La política de comercialización aplicada por medio de ASERCA se orientó a compensar las condiciones económicas adversas que enfrentaban los productores nacionales en materia de comercialización, con el objeto de que enfrentaran los retos de una economía abierta y por ende, las condiciones cambiantes en los mercados internacionales de productos agropecuarios (ASERCA, 2004).

En lo interno la orientación fue superar los rezagos y distorsiones de la infraestructura comercial, la cual era complicada por la lejanía existente entre las zonas productoras y los centros de consumo.

Para ello, se le asignaron recursos públicos para la operación de los programas que se han instrumentado a partir de 1991. En el período 1995-2004, el comportamiento del gasto público asignado al Programa Apoyos a la Comercialización ha sido cíclico, es decir ha tenido aumentos y disminuciones. No obstante se puede decir que ha tenido apoyos considerables y se puede ubicar, en promedio, dentro de los apoyos recibidos como el tercer programa productivo que

mayor volumen de recursos recibe, después de PROCAMPO y Alianza para el Campo.

El mecanismo que utiliza ASERCA para definir los precios de los productos, es por medio de la fijación de un precio objetivo. Este precio objetivo, se determina tomando en consideración los precios internacionales, teniendo como resultado un precio máximo al cual se le debe pagar al productor. Si el precio objetivo resulta mayor al que se le paga al productor en el mercado, el gobierno le da la diferencia al productor. Para ello, el productor debe de comprobar el precio al que vendió. Si el productor vende a un precio igual o mayor al precio objetivo, no existe ningún apoyo.

Este apoyo constituye un subsidio. No obstante, no es un subsidio al productor como lo era el precio de garantía. Este viene siendo más bien un subsidio a la industria que adquiere las cosechas, ya que ésta puede decidir comprar las cosechas a un precio menor al precio objetivo y que el Estado subsane la diferencia.

Este mecanismo se perfecciona con la instrumentación de la agricultura por contrato, es decir los productores celebran contratos a término con los compradores (molineros, industriales o comercializadores). En estos contratos se establecen en forma anticipada: condiciones de precio, volumen y variedad a comercializar, especificaciones de calidad, lugar y fecha de entrega del producto. Esto puede beneficiar al productor, porque de antemano ya sabe que su cosecha le será comprada, pero también es un instrumento que de alguna manera lo encadena, debido a que no tiene la opción de vender su producto a un precio mayor que el precio objetivo.

De acuerdo a la información de ASERCA (2003), los instrumentos de la Política de Comercialización de los productos agropecuarios que son apoyados con el gasto público, son:

- ❖ Apoyos a la Comercialización.- Se otorgan apoyos directos a los productores con producción comerciable.
- ❖ Agricultura por Contrato.- Fomenta y promueve la celebración de contratos de compraventa a término entre productores y compradores de granos y oleaginosas.
- ❖ Cobertura de Precios de Productos Agrícolas. Se otorgan apoyos para la utilización de instrumentos financieros del mercado de futuros, así como se difunde una cultura financiera y bursátil en el campo.
- ❖ Pignoración de Cosechas.- Es un instrumento financiero que se combina con coberturas de precios a productos agrícolas.
- ❖ Fomento a la Exportación.-Se promueve la exportación de maíz y trigo cuando la sobreoferta estacional no pueda ser absorbida rentablemente por el mercado nacional.
- ❖ Desarrollo de Mercados.-Su objetivo es reducir el congestionamiento del mercado por falta de desplazamientos de cosechas y promover que los productos se consuman en su región.
- ❖ Conversión de Cultivos. Su objetivo es sustituir cultivos de baja rentabilidad o con sobreoferta por otros cultivos con alta rentabilidad y con una oferta no excedida.

Esta política de apoyo a la comercialización, en el papel, se ve interesante y cualquiera diría que funciona. Sin embargo, tiene un gran reto y un gran problema que se denomina apertura comercial. Aún con la determinación de un precio objetivo, existen productos agrícolas, como sucedió con el sorgo en los inicios de 1990, que entran al país a un precio mucho más bajo que el que tiene vigencia en el mercado nacional, lo cual provoca que los industriales, molineros y comercializadores opten por importar productos básicos y por ende, traiga como consecuencia que el mercado interno cierre el acceso a los productos nacionales.

Para solucionar el problema es posible apoyarse en la política de gasto público y establecer una cobertura de riesgos por un lado, y por otro, determinar subsidios al productor para que sus costos de operación no sean elevados y que estén en

condiciones de competir con los productores extranjeros. Para ello se debe fortalecer el mercado interno como un proyecto de desarrollo económico nacional.

Como se analiza más adelante, es necesario que los recursos que otorga el Estado para la instrumentación de la política de comercialización de productos agropecuarios lleguen con oportunidad. La existencia de reglas de operación es necesaria, para establecer la elegibilidad de los beneficiarios, pero también es conveniente que esas reglas de operación no se conviertan en una limitante para la comercialización agropecuaria. La propuesta será en el sentido de que el presupuesto de gasto que impactan a los principales programas del sector agropecuario, entre ellos los de comercialización, se formulen en forma multianual y que las reglas de operación que se aplicarán anualmente sean modificadas y autorizadas antes que concluya el ciclo fiscal.

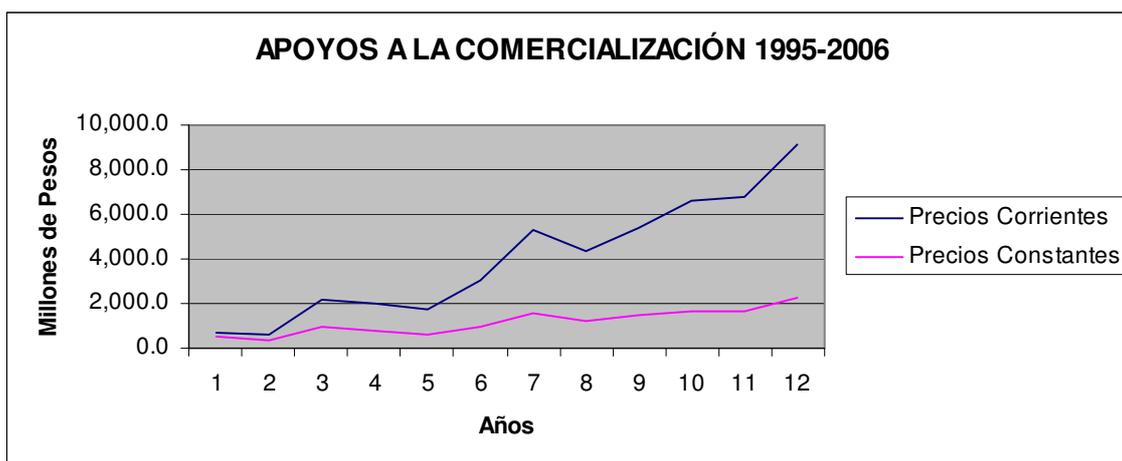
Los recursos que el gobierno ha destinado para los Programas de Apoyo a la Comercialización en el período 1995-2006 han sido:

**Cuadro 19**  
**APOYOS A LA COMERCIALIZACIÓN 1995-2006**  
**(Millones de pesos)**

<b>Año</b>	<b>Apoyos</b>	<b>Otros Programas</b>	<b>Total</b>	<b>Precios Constantes de 1994</b>
1995	738.0	0.0	738.0	470.3
1996	642.0	0.0	642.0	320.4
1997	2,163.0	0.0	2,163.0	932.8
1998	1,991.0	0.0	1,991.0	723.9
1999	1,698.8	0.0	1,698.8	549.9
2000	3,049.9	0.0	3,049.9	906.1
2001	5,314.2	0.0	5,314.2	1,512.2
2002	4,340.1	0.0	4,340.1	1,168.4
2003	5,405.6	0.0	5,405.6	1,399.6
2004	3,275.1	3,320.1	6,595.2	1,623.4
2005	6,757.3	0.0	6,757.3	1,609.6
2006	9,134.3	0.0	9,134.3	2,154.0

Fuente: Elaboración propia con base a los resultados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995-2002; cifras del PEC 2003 de la SAGARPA y del Presupuesto de Egresos de la Federación 2004-2006.

**Gráfica 9**



**Cuadro 20**

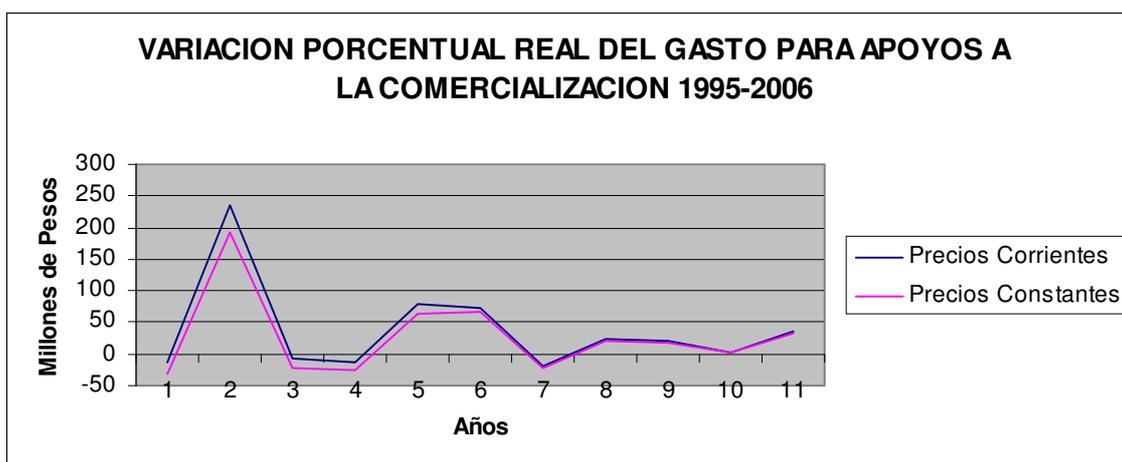
**VARIACIÓN PORCENTUAL DEL GASTO PARA APOYOS A LA COMERCIALIZACIÓN 1995-2006**

(Millones de pesos)

Año	Precios Corrientes	Variación porcentual	Precios Constantes	Variación Porcentual
1995	738.0	-	470.3	-
1996	642.0	-13.0	320.4	-31.9
1997	2,163.0	236.9	932.8	191.1
1998	1,991.0	-7.9	723.9	-22.3
1999	1,698.8	-14.6	549.9	-24.0
2000	3,049.9	79.5	906.1	64.7
2001	5,314.2	74.2	1,512.2	66.8
2002	4,340.1	-18.3	1,168.4	-22.7
2003	5,405.6	24.5	1,399.6	19.7
2004	6,595.2	22.0	1,623.4	17.2
2005	6,757.3	2.4	1,609.6	1.3
2006	9,134.3	35.1	2,154.0	34.0

Fuente: Cálculos realizados con base a los resultados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995-2002; cifras del PEC 2003 y del Presupuesto de Egresos de la Federación 2004-2006.

Gráfica 10



Como se puede observar, de 1995 a 1999 el gasto público destinado para los Apoyos a la Comercialización tiene incrementos y disminuciones, presentando tanto a precios corrientes como a constantes tendencias similares. Como se puede observar en 1995, se le asignaron recursos por un total de 738.0 millones de pesos, pero al año siguiente tuvo un decremento en términos corrientes de 13.0 % y reales de 34.0 %, producto obviamente de la crisis económica desatada a finales de 1994 y que provocó una fuerte restricción del gasto público. En 1997, al programa se le inyectaron recursos frescos alcanzando un incremento de 236.9 % a precios corrientes y de 191.1 % a precios constantes. Sin embargo, este repunte no fue duradero, ya que en los dos años siguientes experimentó una reducción del 7.9 % en 1998 y de 14.7 % en 1999 en términos corrientes y de 22.4 % y 24.0 % para cada año en términos reales. En el 2000, se le volvieron asignar mayores recursos lográndose un incremento de 79.5 % a precios corrientes y de 64.7 % a precios constantes.

En el 2001, primer año del gobierno foxista, se observó un repunte importante al registrar un incremento de 66.9 % a precios constantes, pero volvió a caer en el

2002, con una reducción del 18.3 % y 22.7 % respectivamente. No obstante en los cuatro últimos años, como se observa en las cifras, con la reasignación del presupuesto efectuado por la Cámara de Diputados al programa de Apoyos a la Comercialización se le han canalizado mayores recursos. Ello hace ver la tendencia del gobierno de fomentar el acceso al mercado de los productores agrícolas, que como ya se ha mencionado son una minoría que se ubican en regiones de potencial productivo.

#### **5.1.2.1.4. Otros programas productivos<sup>68</sup>**

En este rubro se ubican a todos los programas productivos que no se encuentran ubicados en los tres programas importantes del sector agropecuario (PROCAMPO, Comercialización y Alianza). Dentro de estos se encuentran, entre otros: PROCEDE, nivel normativo de SAGARPA, seguro agrícola, intermediarios financieros, sector agrario, PROBECAT, investigación, desarrollo sustentable, desarrollo forestal, microfinanciamiento, pueblos indígenas, acuacultura rural, actividades pesqueras y aspectos turísticos. Como puede verse, son programas complementarios que coadyuvan a la producción agropecuaria, aunque se consideran que son necesarios porque se habla por un lado, del gasto operativo de las Secretarías y otras instituciones que participan en el Desarrollo Rural (SAGARPA, SEMARNAT, SRA, CONAZA, INI, BANRURAL<sup>69</sup>, AGROASEMEX) y por otro lado, se está hablando de gastos operativos que sirven para la administración de los programas, pero que de ninguna manera van directamente a la producción. Este gasto como puede observarse es bastante elevado y como se vio anteriormente, ha llegado a ser más de la mitad del gasto productivo. Sin embargo, pueden notarse variaciones muy drásticas, debido fundamentalmente a que en algunos años se operan programas que en los siguientes ciclos productivos no aparecen o que algunos de ellos han llegado al fin de su ciclo de operación. En algunos casos sólo obedecen a compromisos adquiridos con

---

<sup>68</sup> Se considera el Programa de Certificación de Derechos Ejidales (Procede), debido a que implica toda la regularización de la propiedad y el nivel normativo de SAGARPA porque constituye el gasto de la institución que opera los diversos programas del campo.

<sup>69</sup> BANRURAL fue liquidado en junio del 2003 y dio paso a la Financiera Rural.

algunas organizaciones de productores o incluso a los procesos electorales que se presentan algunas entidades federativas.

**Cuadro 21**

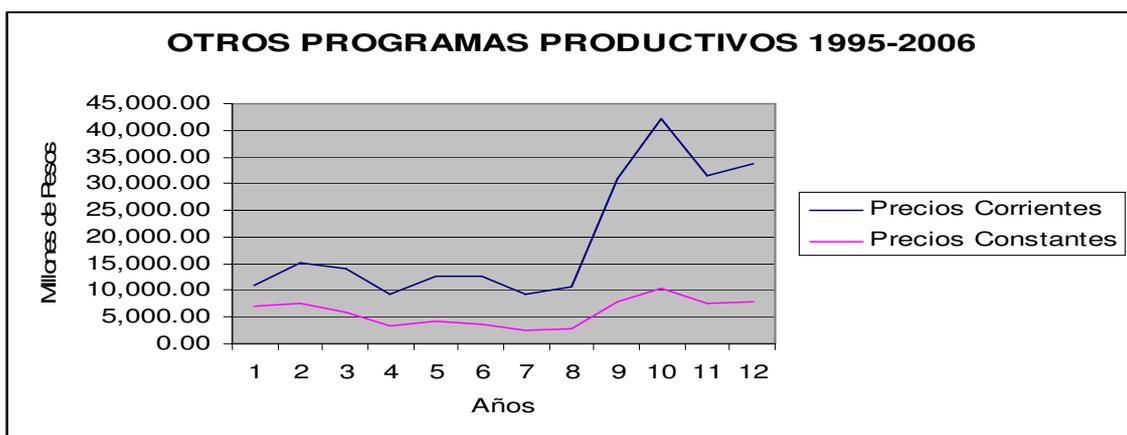
**OTROS PROGRAMAS PRODUCTIVOS 1995-2006**

(Millones de pesos)

Años	Precios Corrientes	Variación porcentual	Precios Constantes de 1994	Variación Porcentual
1995	11,016.0	-	7,020.4	-
1996	15,172.0	37.7	7,571.3	7.8
1997	13,959.1	-8.0	6,019.8	-20.5
1998	9,238.7	-33.8	3,359.1	-44.2
1999	12,757.2	38.1	4,129.6	22.9
2000	12,735.2	-0.2	3,783.5	-8.4
2001	9,367.8	-26.4	2,665.7	-29.5
2002	10,601.5	13.2	2,854.1	7.1
2003	30,885.8	191.3	7,996.8	180.1
2004	42,207.5	36.6	10,389.0	29.9
2005	31,471.6	-25.4	7,496.6	-27.8
2006	33,623.6	6.8	7,928.8	5.8

Fuente: Cálculos realizados con base a los resultados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995-2002; cifras del PEC 2003 y del Presupuesto de Egresos de la Federación 2004-2006.

**GRAFICA 11**



### **5.1.2.2. Programas no productivos apoyados**

Dentro de los programas no productivos que han tenido mayor apoyo con recursos públicos se encuentran: Progres-a-Oportunidades, el Programa de Capacidades, los Programas Alimentarios y el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), el Programa de Empleo Temporal (PET) y los Programas Regionales.

#### **5.1.2.2.1. Oportunidades**

El Programa Oportunidades tiene sus orígenes en 1997, cuando se instrumenta el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). Este junto con otros programas, forma parte del combate a la pobreza extrema. Las vertientes que abarca el Progres-a son: la educación, la salud y la alimentación. Sin embargo es hasta el año 2000, en que se impulsa al Progres-a con una inyección importante de recursos públicos.

A partir del año 2003, se convierte en el Programa Oportunidades, instituyéndose como el programa baluarte de la administración foxista para el combate de la pobreza extrema. A través de este programa no sólo se proporcionan servicios de educación, salud y alimentación, sino que también se promueve la construcción de escuelas y centros de salud y se otorgan becas a estudiantes de educación básica. Este programa, hasta el año 2000, era aplicado exclusivamente en comunidades rurales pobres y a partir del 2001, su cobertura se amplió a comunidades urbanas y abarcando, incluso, niveles de educación secundaria.

Este programa representa, en México, un instrumento distributivo único e integral. En el documento denominado Revisión del Gasto Público en México del Banco Mundial (2004: 53), también se sostiene este carácter distributivo y señala como razones la existencia de una aplicación estricta del gasto público, estableciendo un amplio criterio, mediante el cual se identifican las localidades más pobres con base al índice de marginación determinado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO). Asimismo, se determinan las perspectivas de los hogares pobres dentro de las localidades identificadas, levantando encuestas basadas en las

características socioeconómicas y en los recursos económicos con que cuentan las familias; explota las sinergias existentes entre educación, salud, nutrición y las transferencias monetarias en la generación de capital humano, ofreciendo a los beneficiarios un cambio en la pobreza crónica, a largo plazo, sobre una base permanente que sea soportada por el ingreso corriente y representa un complemento al gasto público tradicional sobre servicios de educación y salud, como parte de la demanda de subsidios.

El programa Progres-Oportunidades ha apoyado a la población de bajos ingresos, primordialmente a la ubicada en el medio rural, mediante acciones dirigidas a educación, salud y alimentación, pero aún no abarca acciones que permitan incidir en lo productivo y su mayor aplicación se queda en la atención de las demandas sociales. Son apoyos que ciertamente pueden reducir la pobreza extrema, pero que de ninguna manera han generado los suficientes empleos en el medio rural que eleven el bienestar de la población en el corto plazo, aunque hay que considerar que proporciona servicios de educación que le da elementos importantes a la población para incorporarse al mundo laboral en el largo plazo.

El problema que se vislumbra con el Programa Oportunidades, es que puede representar una gran carga fiscal para el gobierno que después no pueda sostener. Los recursos destinados para oportunidades cada vez más son mayores. Debido a que su destino es para apoyar la alimentación, la educación y salud, los gastos que se efectúan no tienen ninguna retribución para el Estado. Desde el punto de vista de la economía estos gastos se consideran como transferencias, definiendo a las mismas como aquellas erogaciones que realiza el gobierno sin recibir nada a cambio.

Aunado a esto, son gastos que no generan empleo ni ingreso permanente para los habitantes de las zonas rurales y por lo tanto, no se constituye en un programa que origine el arraigo de los habitantes de zonas rurales.

No obstante, es un programa que de alguna forma llega a la población de menos recursos y no debe de cancelarse, aunque sería deseable que adoptara un

esquema similar al que tenía el PRONASOL<sup>70</sup>, en cuanto al apoyo a las actividades productivas, es decir no separar lo social de lo productivo.

El gasto público dirigido a este programa, desde el inicio de su instrumentación ha sido bastante significativo y se ha incrementado permanentemente. En términos corrientes el presupuesto asignado ha tenido una tendencia creciente, ya que en el periodo 1996-2006 ha tenido un crecimiento del 13,061 %. En términos constantes el crecimiento ha sido del orden de 6,118.9 % en el mismo periodo. A excepción del 2004, en todos los años se han asignado recursos mayores que el nivel inflacionario, es decir el gasto público destinado a este programa ha tenido un crecimiento real. Esto, en cuanto a la atención del gobierno, lo pone por encima a los programas productivos del campo. Incluso es necesario comentar que este programa, en los dos últimos años, fue utilizado como el pilar de la estrategia electoral del gobierno de Fox a favor del Partido Acción Nacional. Curiosamente, y se puede observar en las cifras, en los años 2005 y 2006 es cuando se le asignan al programa los mayores recursos públicos.

---

<sup>70</sup> A través del PRONASOL, además de los recursos asignados a las instituciones que instrumentaban programas productivos en el Desarrollo Rural, se apoyó a los programas de agua potable en las zonas rurales, al Fondo de Empresas de Solidaridad, al fomento a la producción y a la productividad, apoyo a la producción primaria, al desarrollo de áreas deniego y de temporal, a la infraestructura pecuaria, construcción de caminos rurales, entre otros.

**Cuadro 22**

**PROGRAMA PROGRESA-OPORTUNIDADES 1996-2006**

(Millones de pesos)

Años	Precios Corrientes	Variación porcentual	Precios Constantes de 1994	Variación Porcentual
1995	0.0	-	0.0	0.0
1996	265.7	-	132.6	0.0
1997	n.d	-	n.d	0.0
1998	1,276.0	-	463.9	0.0
1999	6,671.7	422.9	2,159.7	365.6
2000	9,365.0	44.4	2,862.5	32.5
2001	12,393.8	28.6	3,526.8	23.2
2002	13,393.4	8.1	3,605.7	2.2
2003	16,551.8	23.5	4,285.6	18.9
2004	16,585.7	2.0	4,082.4	-4.7
2005	28,547.3	72.1	6,800.1	66.6
2006	34,970.0	22.4	8,246.3	21.3

Fuente: Datos integrados para efectos de este trabajo con base a los resultados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995-2002; cifras del PEC 2003 de la SAGARPA y del Presupuesto de Egresos de la Federación 2004-2006.

**Grafica 12**



Es importante señalar que el programa ha sido sujeto a evaluaciones, e incluso como lo señala Benjamín Davis (2004), dada su dimensión y siendo la primera de su tipo en América Latina, la evaluación del PROGRESA es la pionera en el diseño de evaluaciones aleatorias de impacto implementadas en materia de

política social. Observaciones reiteradas “antes” y “después” de la intervención fueron recolectadas en 24 000 hogares en 506 localidades con un intervalo de seis meses entre noviembre de 1997 y noviembre del 2000. De estas comunidades, 320 fueron asignadas al azar como comunidades de tratamiento y 186 como comunidades de control.

Skoufias y McClafferty (2001) presentan un resumen de los resultados del IFPRI, el instituto de investigación contratado para efectuar la primera evaluación del PROGRESA. Según estos autores, al comparar los hogares de control y de tratamiento después de un año y medio de beneficios, el PROGRESA mostró los siguientes resultados: mantener a los niños en la escuela secundaria, e incluso aumentar la matrícula en un 20 % para las niñas y un 10 % para los niños; aumentar en un 10 % los años de escolaridad entre los niños pobres; disminuir en un 12 % la incidencia de enfermedades entre niños de uno a cinco años; significar para los adultos beneficiarios: 19 % ciento menos de días con dificultades en actividades diarias; 17 % menos de días de incapacidad por enfermedad y 22 % menos de días en cama por enfermedad; aumentar en un 8 por ciento el número de primeras visitas en el primer trimestre de embarazo; aumentar en promedio un 13 por ciento los gastos de alimentación, destinando la mayoría de estos gastos adicionales a frutas, vegetales y carne; favorecer el crecimiento infantil y reducir la probabilidad de retardo en el crecimiento infantil; no dar evidencia de desplazar a las transferencias privadas, despejando los temores que el programa desplazaría a las redes de asistencia informales; no tener un efecto negativo aparente sobre la tasa de participación de hombres y mujeres en la fuerza laboral, respondiendo a las preocupaciones de que los pagos de transferencias desincentivarían el trabajo y tener un bajo costo administrativo en relación con los costos incurridos en programas previos: por cada 100 pesos de presupuesto asignados al programa, se estima que 8,9 pesos son empleados en costos administrativos; la eliminación de los procedimientos de focalización de hogares reduciría los costos del programa de 8,9 a 6,2 pesos (principalmente gracias a los costos más bajos de análisis y de encuestas); la eliminación de los requisitos de condicionalidad reduciría los costos del programa de 8,9 a 6,6 pesos (principalmente gracias a los

menores costos de verificación de datos) y la eliminación de estos dos elementos del PROGRESA reduciría los costos administrativos a 3,9 pesos por cada 100 pesos transferidos.

#### **5.1.2.2.2. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)**

De acuerdo a la política de gobierno, el desarrollo social como una de las prioridades nacionales, tiene como eje fundamental el abatimiento de los niveles de pobreza y la disminución de la desigualdad que prevalece en el país tanto en regiones como entre grupos.

Para cumplir con este objetivo se constituyó el Ramo General 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios", contemplado en el Presupuesto de Egresos de la Federación, pretendiendo impulsar el proceso de federalización del gasto social. Las entidades federativas se han incorporado a este esfuerzo, impulsando una política social que equilibre el desarrollo de las comunidades rurales y urbanas y propicie las condiciones para la identificación, cohesión y arraigo de los habitantes en sus comunidades.

En el Ramo General 33, se han establecido entre otros, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) que se divide en dos vertientes: Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y el correspondiente a los municipios: Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM). Con la creación de estos fondos se pretende impulsar estrategias para abatir los aspectos que denotan la marginación y el rezago social; fortalecer el proceso de federalización a través de la ampliación de capacidades de los municipios; promover la corresponsabilidad ciudadana y la participación social y por último, orientar la atención y los recursos institucionales de manera prioritaria a los municipios de los estados que presentan las más agudas condiciones de rezago social, así como a las denominadas regiones de atención prioritaria.

El FAIS se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, por un monto equivalente al 2.5% de la recaudación federal participable estimada

para el ejercicio fiscal. Del total de esa recaudación federal, el 2.197% corresponde al FISM, es decir, el 87.88% del total del fondo<sup>71</sup>.

La Ley de Coordinación Fiscal, en su artículo 34, establece que el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), se distribuirá de acuerdo a los criterios y lineamientos de pobreza extrema, teniendo un carácter redistributivo para aquellos municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema. Así la distribución del FAIS se realiza en función de la proporción que corresponda a cada estado de la pobreza extrema a nivel nacional.

Para determinar el índice de pobreza, los indicadores que se consideran son: ingreso per cápita del hogar; nivel educativo promedio por hogar; disponibilidad de espacio de la vivienda; disponibilidad de drenaje; y disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar.

En aquellos casos en que no se cuente con la información señalada, se utilizarán los indicadores siguientes: población ocupada del municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del estado en similar condición; población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del estado en igual situación; población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población estatal sin el mismo tipo de servicio y población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del estado en igual condición.

El gobierno del estado, con base a los lineamientos señalados, calcula distribución del FAIS. Estas aportaciones como lo menciona la Ley de Coordinación Fiscal, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas,

---

<sup>71</sup> Establecido en el artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal.

urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural.

Los municipios pueden disponer de hasta un 2% del total de los recursos del FISM que les corresponda para la realización un Programa de Desarrollo Institucional. Los recursos destinados a este programa servirán para llevar a cabo la difusión por cada obra y/o acción del Fondo exclusivamente en las comunidades de los beneficiarios directos, actividades de capacitación (cursos, seminarios, talleres y diplomados), así como a la ejecución de acciones y proyectos que fortalezcan la capacidad técnica y administrativa del municipio, tales como,; contratar servicios profesionales de investigación, consultoría y asesoría especializada que apoye a los procesos de simplificación y modernización administrativa y del marco legal municipal; adquisición de equipo de cómputo; así como mobiliario y equipo.

También pueden destinar hasta el 3% de los recursos correspondientes en cada caso para ser aplicados como gastos indirectos de las obras.

Los municipios deben hacer del conocimiento de sus habitantes los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios; promover la participación de las comunidades beneficiarias; informar a sus habitantes al final de cada ejercicio sobre los resultados alcanzados y procurar que las obras que se realicen sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable.

El gasto público que se ha asignado al FAIS, en beneficio de la población rural, en términos corrientes ha ido aumentando año con año. Así tenemos que de 1,344.9 millones de pesos que se asignaron en 1995, aumentaron a 6,212.5 millones, lo que representa un crecimiento del 361.9 %. A precios constantes, a excepción 1997 y 1998, el gasto ha experimentado un crecimiento continuo, principalmente a partir de 1999.

### Cuadro 23

#### Fondo para las Aportaciones para la Infraestructura Social 1995-2006

(Millones de pesos)

Años	Precios corrientes	Variación Porcentual	Precios Constantes	Variación Porcentual
1995	1,344.9	-	857.1	-
1996	2,006.9	49.2	1,001.5	16.8
1997	2,265.0	12.9	976.8	-2.5
1998	2,672.6	18.0	971.7	-5.2
1999	3,735.8	39.8	1,209.3	24.5
2000	4,351.5	16.5	1,292.8	6.9
2001	5,039.0	15.8	1,433.9	10.9
2002	5,835.2	15.8	1,570.9	9.6
2003	6,212.5	6.5	1,608.5	2.4
2004	n.d	n.d	n.d	n.d
2005	10,847.4	-	2,583.9	-
2006	15,841.4	46.0	3,735.6	44.6
<b>Promedio anual</b>		<b>19.3</b>		<b>12.0</b>

Fuente: Cálculos realizados con base a los resultados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995-2003 y del Presupuesto de Egresos de la Federación 2004-2006.

#### 5.1.2.2.3. Programa Capacidades

El programa capacidades se instrumentó a partir del 2003, a través de las Secretarías de Educación Pública y Salud. Los recursos que se le han asignado son importantes ya que representan el 23.5% para el 2003 y el 20.7 % para el 2004 (véase anexo 25). Este programa al igual que el de Oportunidades está encaminado a combatir la pobreza extrema; es un programa que no genera ninguna oportunidad de ingreso en salario, aunque si genera servicios de educación y salud al medio rural.

#### 5.1.2.2.4. Programa de Empleo Temporal (PET)

Este programa se instrumentó a partir de 1996, con el propósito de brindar empleo temporal a los habitantes del medio rural a través de la construcción de caminos, obras agropecuarias, obras de tipo social y obras hidráulicas. El

programa ha sido aplicado por las Secretarías de: Comunicaciones y Transportes; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Medio Ambiente y Recursos Naturales y Desarrollo Social.

No obstante, cada una de las Secretarías los instrumenta en cada uno de sus programas sin que exista una coordinación institucional, lo cual no permite que los resultados sean integrales. Asimismo, se considera que existe un desligue de este tipo de programas con los programas productivos del sector agropecuario. Se hacen caminos rurales, pero sería conveniente que esas acciones fueran relacionadas con las de carácter productivo y para facilitar que los productores puedan sacar sus productos hacia el mercado y puedan disponer de otros canales de comercialización de sus productos, lo cual no siempre acontece de esa manera.

De esta manera el PET funciona como un generador de empleo que no permite que los campesinos se arraiguen en su lugar de origen, ya que no constituye un ingreso permanente. Aunque hay que reconocer que ante la falta de oportunidades de empleo el PET se convierte en un factor importante para la captación de ingreso de la población rural que no emigra. Otro problema es que cuando los trabajos se concluyen los que fueron contratados vuelven a quedar sin la fuente de ingreso.

Como se puede observar en el cuadro 21, en términos reales el gasto no ha tenido incrementos importantes y aunque en el 2004 y en el 2005, se observa una ligera recuperación no llega al nivel que tenía cuando se instrumentó por vez primera el PET. En el 2006, tanto a precios corrientes como constantes, el presupuesto del PET cae drásticamente. En el período 1996-2006, el presupuesto asignado no solamente muestra un comportamiento errático, sino también muestra un decremento del 0.9 % en términos reales. Esto de alguna manera refuerza la idea de que la orientación del gasto público en los dos últimos gobiernos ha sido privilegiar el gasto social.

Los apoyos públicos que se han dado al PET, durante el periodo de estudio han sido:

**Cuadro 24**

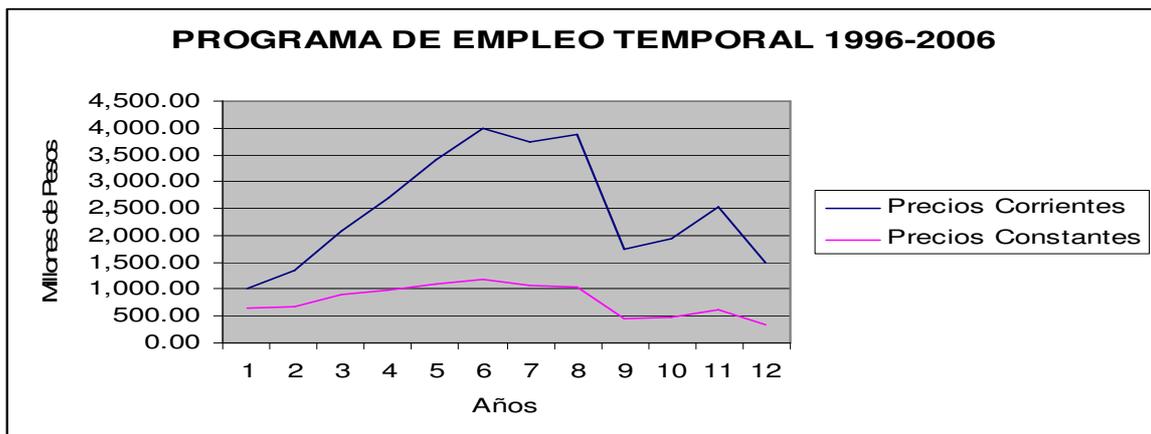
**PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL 1996-2006**

Millones de Pesos

Años	Precios Corrientes	Variación porcentual	Precios Constantes	Variación Porcentual
1995	1,010.1	-	643.7	-
1996	1,343.7	33.0	670.5	4.2
1997	2,071.0	54.1	893.1	33.2
1998	2,710.2	30.9	985.3	10.3
1999	3,401.1	25.5	1,110.9	11.7
2000	4,002.6	17.7	1,189.1	7.0
2001	3,752.8	- 6.2	1,067.9	- 10.2
2002	3,867.4	3.1	1,041.2	- 2.5
2003	1,729.7	- 55.3	447.8	- 57.0
2004	1,939.9	12.2	477.5	6.6
2005	2,543.5	31.1	605.9	26.9
2006	1,488.0	- 41.5	350.9	- 42.0

Fuente: Cálculos realizados con base a los resultados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995-2002; cifras del PEC 2003 y del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2004-2006.

**GRAFICA 13**



#### **5.1.2.2.5. Infraestructura Básica y Productiva**

Se ha mencionado que el primer efecto de las crisis económicas ha sido el recorte del gasto público. En el caso del gasto público en el desarrollo rural, a partir de 1982 la inversión pública casi fue cancelada y sólo se destinaron recursos para el mantenimiento de la que ya se tenía y para la conclusión de las obras en proceso. De hecho la infraestructura que se ha mantenido es la hidroagrícola.

Como se puede observar en el cuadro 25, en el periodo 1995 al 2000 el gasto público destina para la infraestructura básica y productiva, a precios corrientes, tuvo una tendencia creciente. Sin embargo, en el periodo 2001-2006, el comportamiento es variable al registrarse decrementos importantes en el 2001, en el 2004 y en el 2006. Cabe subrayar que en los años 2003 y 2005 se tuvo una fuerte inyección de recursos al crecer en un 149.3 y 68.5 %, con respecto a los años que le precedieron. A precios constantes únicamente en los años 1996, 1999, 2003 y 2005 se tuvieron incrementos. Esto se debió a una asignación importante de recursos en materia productiva y en infraestructura hidroagrícola (anexo 26).

Como se puede ver en los anexos 16, 21 y 26, la inversión pública en obras de irrigación (a precios de 1993), se incrementó hasta el año de 1992 y a partir de entonces empezó a reducirse. De 1995 a 1997, a precios corrientes se incrementó, en 1998 se resiente una caída y a partir de 1999 al 2003 vuelve a tener una recuperación considerable para caer en el 2004.

De 1995 a 2006, se ha destinado gasto a otros rubros como telefonía y caminos rurales, adquisición de derechos de usos de agua, restauración de suelos y agua e infraestructura hidroagrícola en zonas marginadas (véase anexo 26).

Cuadro 25

**GASTO PÚBLICO EN INFRAESTRUCTURA BÁSICA Y PRODUCTIVA**

Años	Precios Corrientes (Millones de pesos)	Variación porcentual	Precios Constantes (Millones de Pesos)	Variación Porcentual
1995	3,892.8	-	2,561.7	-
1996	5,559.2	42.8	2,864.5	11.8
1997	5,707.6	2.7	2,541.6	- 11.2
1998	6,227.8	9.1	2,336.4	- 8.1
1999	7,136.9	14.6	2,385.2	2.0
2000	7,404.5	3.7	2,271.2	- 4.8
2001	4,042.5	- 45.4	1,188.1	- 47.7
2002	4,067.8	0.6	1,130.8	- 4.8
2003	10,140.1	149.3	2,656.4	134.9
2004	7,804.9	- 23.0	1,983.7	- 25.3
2005	13,155.7	68.5	3,235.9	63.1
2006	11,726.0	- 10.9	2,861.1	- 11.6

Fuente: Cálculos realizados con base a los resultados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995-2002; cifras del PEC 2003 y del Presupuesto de Egresos de la Federación 2004-2006.

Gráfica 14



#### **5.1.2.2.6. Medio Ambiente**

Los recursos dirigidos al Medio Ambiente en relación con el Desarrollo Rural de hecho son poco significativos. Los programas que se instrumentan son: Desarrollo Forestal, Gasto Normativo (SEMARNAT nivel central), Investigación (Instituto Mexicano del AGUA) y el Programa Nacional de Reforestación (PRONARE). No se encuentran recursos para la protección de los recursos naturales. No existe una vinculación entre lo productivo y lo ambiental, lo que ha llevado a una degradación del medio ambiente en algunas zonas rurales.

Como se puede observar en el cuadro 26, tal parece que el Medio Ambiente no tiene ninguna importancia para la política gubernamental en materia de desarrollo rural. En términos reales el presupuesto asignado ha sido cada vez menor, aunque se vean algunos repuntes, la tendencia general es la disminución. Como se mencionó en su momento, con Zedillo hubo una separación de lo forestal con lo agropecuario, lo cual originó problemas en la relación agricultura-forestal, cuando desde el punto de vista de la multifuncionalidad y del desarrollo rural deben estar estrechamente vinculadas, para evitar la destrucción de ecosistemas y la tala inmoderada de superficies boscosas para convertirlas en áreas agrícolas y ganaderas.

La falta de apoyo institucional al medio ambiente, también provoca que no exista un aprovechamiento racional del recurso forestal por la falta de estudios dasonómicos que permitan determinar las superficies arboladas que son susceptibles de aprovecharse y proporcionar los permisos de explotación. De otra manera lo que provoca es la existencia de contrabando de los recursos forestales y la explotación irracional del recurso que han deteriorado el medio ambiente.

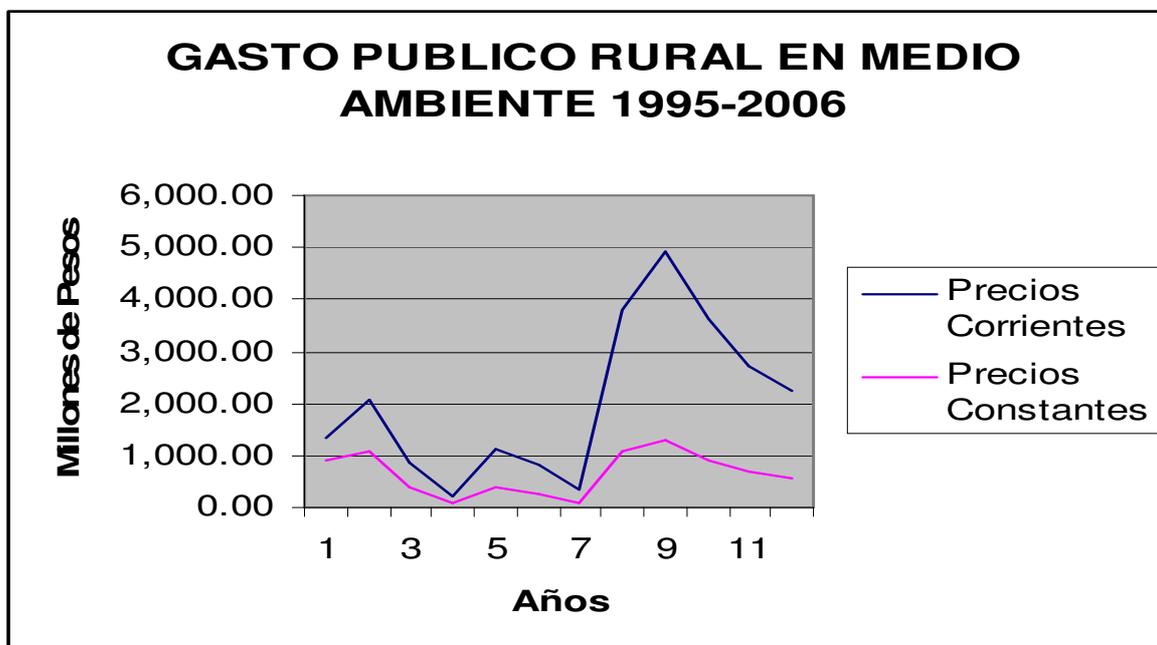
Cuadro 26

**GASTO PÚBLICO EN MEDIO AMBIENTE 1995-2006**

Años	Precios Corrientes (Millones de pesos)	Variación porcentual	Precios Constantes (Millones de Pesos)	Variación Porcentual
1995	1,347.0	-	886.4	-
1996	2,053.5	52.4	1,058.1	19.4
1997	883.9	-56.9	393.6	-62.8
1998	222.3	-73.3	83.4	-78.8
1999	1,137.6	411.8	380.2	355.7
2000	817.0	-28.2	250.6	-34.1
2001	358.3	-68.5	105.3	-58.0
2002	3,817.4	965.4	1,061.2	907.5
2003	4,904.8	28.5	1,284.9	23.6
2004	3,604.4	-26.5	916.1	-29.4
2005	2,727.6	- 24.3	670.9	- 26.7
2006	2,254.1	- 17.4	550.0	- 18.0

Fuente: Cálculos realizados con base a los resultados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995-2002; cifras del PEC 2003 y del Presupuesto de Egresos de la Federación 2004-2006.

Grafica 15



## **5.2. Programas Sujetos a Reglas de Operación**

Desde la instrumentación de los programas de la Alianza para el Campo en 1996 hasta el año de 1997, la autorización del ejercicio del presupuesto se realizaba a través de los denominados anexos técnicos que cada Entidad Federativa presentaba sobre los programas que iba a instrumentar. En esos anexos técnicos se consideraban las reglas a que se tenían que sujetar los productores que serían beneficiados, así como las aportaciones tanto del gobierno federal como del estatal. El gasto se liberaba a principios del año y a mitad del ejercicio se formulaba una reprogramación de recursos para reasignar los recursos de acuerdo a los ahorros y economías que se iban logrando en cada uno de los programas.

A partir de 1998, los programas de la Alianza para el Campo fueron sujetos a reglas de operación que vinieron a sustituir a los anexos técnicos. Estas reglas de operación son un conjunto de normas a las que se deberían sujetar los productores, los Estados de la República y el Gobierno Federal en la instrumentación de los programas. Desde la creación de estas reglas se puso como requisito para ejercer los recursos públicos destinados a los programas de Alianza que fueran autorizados por la Secretaría de Hacienda. Sólo entonces se liberaban los recursos.

En un inicio los 27 programas que conformaban la Alianza fueron sujetos a este mecanismo para el ejercicio del gasto. Los programas que fueron sometidos fueron: los de Fomento Agrícola, Fomento Ganadero, de Desarrollo Rural y Sanidad Agropecuaria. Aunque en algunos años se incorporaron o eliminaron, esta distribución funcionó hasta el 2001. A partir del 2002, los programas de Fomento Agrícola se desagregan en: Fomento a la Productividad, Fomento a la Inversión y Capitalización, Fomento a Cultivos Estratégicos, Desarrollo de Agrosistemas Tropicales y Subtropicales e Investigación y Transferencia de Tecnología, pero los demás programas mantuvieron la desagregación que habían manejado en los años anteriores .

Cuadro 27

## PROGRAMAS SUJETOS A REGLAS DE OPERACIÓN

PROGRAMAS	1998	1999	2000	2001	2002
<b>I. Fomento Agrícola*</b>					
- Mecanización	X	X	X	X	
- Ferti-irrigación	X	X	X		
- Tecnificación de la Agricultura por Riego de Bombeo	X	X	X	X	
- Recuperación de Suelos Salinos	X	X	X	X**	
- Kilo por Kilo	X	X	X	X	
- Programa Algodonero	X	X	X	X	
- Programa de Soya	X	X	X	X	
- Programa Palma de Aceite	X	X	X	X	
- Programa Palma de Coco	X	X	X	X	
- Fomento Citrícola	X	X	X	X	
-Desarrollo de la Horticultura Ornamental	X	X	X	X	
- Cultivos Estratégicos			X	X	
- Agricultura Bajo Ambiente Controlado			X	X	
- Infraestructura Hídrica Agrícola Fuerte- Mayo			X	X	
- Equipamiento para post-cosecha de Arroz			X	X	
<b>Fomento a la Productividad</b>					
- Fomento al Reordenamiento de la Producción.					X
- Fomento a Cultivos Agroindustriales					X
<b>Fomento a la Inversión y Capitalización</b>					
- Manejo Integral de Suelo y Agua					X
- Tecnificación de la Producción					X
<b>Fomento a Cultivos Estratégicos</b>					
- Fomento a la Producción Hortícola y Ornamental					X
- Fomento Frutícola					X
<b>Desarrollo de Agrosistemas Tropicales y Subtropicales</b>					X
<b>Investigación y Transferencia de Tecnología</b>					X
<b>II. Fomento Ganadero</b>					
- Establecimiento de Praderas	X	X	X	X	
- Ganado Mejor	X	X	X		
- Mejoramiento Genético	X	X	X	X	X
- Fomento Lechero	X	X	X	X	X
- Apícola	X	X	X	X	X
- Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales.	X	X	X	X	X
- Avícola y Porcícola			X	X	X
- Infraestructura Básica Ganadera.			X	X	
- Apoyo a Productores de Leche de Bajos Ingresos					X
<b>III. Desarrollo Rural</b>					
- Capacitación y Extensión.	X	X	X	X	
- Elemental de Asistencia Técnica (PEAT).	X	X	X	X	

- Desarrollo Productivo Sostenible en Zonas Marginadas.	X	X	X	X	
- Apoyos al Desarrollo Rural (equipamiento rural).	X	X	X	X	
- Impulso a la Producción del Café.	X	X	X	X	
- Hule	X	X	X	X	
- Cacao	X	X	X	X	
- Mujeres en el Desarrollo Rural		X	X	X	
- Agroindustria Primaria		X	X		
- Fomento a Empresas Comercializadoras Agropecuarias del Sector Rural			X	X	
- Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rural (FOMMUR)			X		
- Asistencia Técnica al Microfinanciamiento Rural			X	X	
- Apoyo a los proyectos de Inversión Rural (PAPIR)					X
- Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA)					X
- Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR)					X
- Fondo Especial de Apoyo a la Formulación de Estudios y Proyectos para el Desarrollo Rural y al Desarrollo del Capital Humano (PROFEDER)					X
- Otros Programas para Productores de Bajos Ingresos (OPBI).					
<b>IV. Sanidad Agropecuaria</b>					
- Salud Animal	X	X	X	X	X
- Sanidad Vegetal	X	X	X	X	X
- Sanidad Acuicola					X
- Inocuidad de Alimentos					X
<b>V. Transferencia de Tecnología</b>	X	X	X	X	
<b>VI. Sistema de Información Agropecuaria.</b>		X	X	X	X
<b>VII. Programa de Promoción a las Exportaciones Agropecuarias (PROEXIN)</b>			X		
<b>VIII. Programa de Apoyos para la Integración a los Mercados y Fomento a las Exportaciones Agroalimentarias</b>					X

- Para el 2002, los programas de Fomento Agrícola se desglosaron en Programas de Fomento a la Productividad, Fomento a la Inversión y Capitalización, Fomento a Cultivos Estratégicos, Desarrollo de Agrosistemas Tropicales y Subtropicales.
- \*\* Para el 2001 se le modificó el nombre por Rehabilitación y Conservación de Suelos.

### 5.2.1. Compactación de programas

Para el 2003, se rompe con el esquema que había operado desde 1998, en el cual se especificaba a que programas se estaban sujetando a reglas de operación.

Para el año mencionado, se inicia con la compactación de los programas de Alianza para el Campo y se concentran en programas y subprogramas siguientes:

El Programa de Fomento Agrícola engloba los subprogramas siguientes: de Fomento a la Inversión y capitalización, de Fortalecimiento de los Sistemas Producto y de Investigación y Transferencia de Tecnología

En el Programa de Fomento Ganadero se consideran los subprogramas: de Desarrollo Ganadero y de Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI)

En el Programa de Desarrollo Rural se integran los subprogramas: de Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR), de Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) y el de Fortalecimiento de Empresas y Organización Rural (PROFEMOR).

En el Programa de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria se incluyen los subprogramas: de Salud Animal, de Sanidad Vegetal, de Sanidad Acuícola y de Inocuidad de Alimentos.

Asimismo, se consideran los Programas: del Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural sustentable (SNIDRUS), de Acuicultura y Pesca y el del Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenamiento de la Cafeticultura.

Esta compactación de programas obedece a manejar por paquetes todos los programas de Alianza, lo cual agilizaría la asignación de recursos. Pero también se corre el riesgo que al ejercer los recursos se pierdan de vista, voluntaria e involuntariamente, algunos programas y que queden fuera del esquema de apoyos que se han considerado dentro del gasto público. También se podría pensar que es una forma de encubrir vicios que en materia de presupuesto persisten como son las reprogramaciones y las transferencias de recursos de un programa a otro.

### **5.2.2. Otros programas sujetos a reglas de operación**

Además de estos programas, a partir de 1999, también se encuentra reglamentada la operación del PROCAMPO y de los programas de Apoyos a la Comercialización.

Como se puede observar, las reglas de operación se empezaron a aplicar con los programas de Alianza para el Campo, para después ampliarlo a todos los programas productivos que instrumenta la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

El problema no es que los programas se sujeten a reglas de operación con la finalidad de transparentar el uso de recursos públicos como parte de la rendición de cuentas. Efectivamente debe existir orden y disciplina en el manejo de los recursos públicos, pero el problema radica en que las reglas de operación no son autorizadas y publicadas con oportunidad. Por ejemplo, de 1998 al 2002, las reglas de operación se publicaron generalmente en el mes de marzo, pero las del 2003 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación hasta el 25 de julio, casi siete meses después de aprobado el presupuesto de egresos. Si estas reglas de operación son un requisito para ejercer el gasto público en el desarrollo rural, necesariamente debe de existir un desfase en la operación de los programas, al menos que se estén operando con recursos prestados de otros programas, lo cual implicaría también problemas para la fuente de financiamiento. Aún cuando en el 2003, se justifica la tardanza para la aprobación de las reglas de operación, la intervención de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), que hizo que el ejercicio del gasto se liberara hasta el mes de agosto, los ciclos productivos en el campo no toleran la falta de oportunidad de los apoyos.

Otro problema que se presenta, es que el presupuesto de egresos para los programas operativos no se formula con base a situaciones reales. Cada Entidad Federativa presenta sus pretensiones presupuestales en base a lo ejercido el año anterior, pero no en base a un sistema de costos que permita asignar los recursos en forma adecuada. Esta situación conlleva que a los ocho meses de ejercicio la

SAGARPA solicite ante la SHCP la reprogramación de recursos, es decir quitarle dinero a algunos programas y transferirlos a otros. El problema radica en que la reprogramación no se solicita hasta que cada Entidad Federativa envía su requerimiento presupuestal y es analizada por la SAGARPA, lo cual conlleva una pérdida de tiempo en el ejercicio del gasto y la falta de oportunidad en los apoyos al campo.

En el año 2004, se decidió liberar de reglas de operación al PROCAMPO hasta el término de su vigencia (2008) con el propósito de agilizar la instrumentación del programa y poder cumplir con los pagos anticipados que se han propuesto. El programa se ha autorizado en forma multianual, es decir no será un requisito la autorización de las modificaciones de las reglas de operación.

En suma, existe un conjunto de problemas que limitan la eficiencia del gasto. El cómo se gasta es un punto a resolver en México.

En resumen, en este capítulo se argumentó que:

1. El gasto público en México ha tenido un comportamiento estrechamente ligado al impacto de las diversas crisis económicas que ha experimentado el país. Con la crisis económica de principios de los 80's, el gasto público sufrió una seria contracción, impactando primordialmente al gasto en los ámbitos rural y social. Con el proceso de reestructuración a que se impuso al campo, la política pública se orientó a asignar un mayor papel al mercado y a la iniciativa privada y reducir el papel del Estado en la economía
2. Las condiciones del gasto público son determinantes de las políticas en el desarrollo rural. Las restricciones presupuestales han generado un conflicto entre los objetivos de la política, primordialmente cuando se trata de los aspectos productivos y los sociales. En México, la disminución del gasto público conllevó, por un lado, a la reducción del aparato estatal y por otro a la desaparición de los subsidios a la producción.
3. La supuesta escasez de recursos presupuestales originó una redefinición de los programas, beneficiando a unidades de producción comercial y

provocando grandes rezagos en las áreas agrícolas no comerciales y que en la mayoría de los casos eran de subsistencia y que emplean métodos agrícolas tradicionales.

4. La escasez de recursos también originó que la infraestructura agropecuaria se desfasara en un inicio y de hecho se cancelará en los últimos años, lo cual redujo el ingreso de los productores y favoreció la expulsión de mano de obra rural a las grandes ciudades o a los Estados Unidos de Norteamérica.
5. En el período 1982-1994, a precios corrientes, el gasto público para el desarrollo rural tuvo una tendencia ascendente, ya que tuvo un incremento bastante significativo. Sin embargo, en términos reales el gasto para el desarrollo rural en los primeros cinco años del período de referencia (1982-1987) y por efectos de la crisis económica suscitada a finales de 1982, cayó abruptamente.
6. El gasto público en el desarrollo rural en el periodo 1982-1994, se canalizó primordialmente a las actividades productivas a las cuales se les asignó en promedio anual el 80.7 %, para infraestructura básica y productiva se canalizó el 12.3 %, para el bienestar social el 5.2 % y para el medio ambiente el 1.8 %.
7. A partir de 1995, se efectúa una redefinición del gasto público, se abandonan las actividades de asistencia técnica, de extensionismo, se separan las actividades forestales y el manejo del agua del sector agropecuario y se transfieren las funciones a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), con lo cual se percibe también una separación con los aspectos productivos.
8. El abandono de la política de precios de garantía conlleva a la instrumentación de otros programas como el PROCAMPO y los Apoyos a la Comercialización Agropecuaria. Programas que vienen a separar a los productores del campo y establecer dos políticas de gasto público: una dirigida a los productores de subsistencia y otra para los productores comerciales, es decir para los que acceden al mercado.

9. Los primeros tres años del periodo 1995-2004, el mayor presupuesto fue asignado a las actividades productivas y agrarias. Sin embargo, a partir de 1998 y hasta el año 2002, esa tendencia se revierte y los programas sociales pasan a ocupar la mayor importancia para el gobierno federal. Con la reasignación de recursos que realiza la Cámara de Diputados, tanto en el 2003 como en el 2004, el gobierno vuelve a darle mayores recursos a las actividades productivas, aunque el nivel del gasto social sigue siendo muy elevado.
10. En los últimos seis años (2000-2006), el gasto público destinado al Desarrollo Rural Integral ha tenido un viraje importante. Se han etiquetado los recursos para el desarrollo productivo y se han liberado aquellos que se han destinado para combatir la pobreza, primero a través del programa PROGRESA y posteriormente con el Programa Oportunidades. Asimismo, se le ha dado impulso a la infraestructura social a través del Fondo de Aportaciones Federales para la Infraestructura Social (FAIS) en sus niveles estatales y municipales.
11. Un problema del ejercicio del gasto público es que los programas productivos estén sujetos a reglas de operación que no son autorizadas en forma oportuna y prorrogan la aplicación de los programas porque los recursos no han sido liberados.

## **CAPÍTULO VI. PROPUESTAS DE ESTRATEGIAS DEL GASTO PÚBLICO EN EL DESARROLLO RURAL**

De acuerdo a lo tratado en los cinco capítulos anteriores, es necesario reorientar el gasto público, equilibrando lo productivo y lo social, sin subordinar el uno al otro. Se ha concluido que el Estado se ha convertido en el único promotor de la actividad agropecuaria, ante la falta de respuesta de inversiones del sector privado. Por ende, la estrategia de la política agropecuaria en México ha estado ligada necesariamente a la estrategia de gasto público. Hay que mencionar que en algunas regiones del país, como la del Bajío y el Noroeste, algunas empresas privadas han incursionado con éxito en la actividad agropecuaria para obtener los insumos agrícolas necesarios para la producción, tal es el caso de hortalizas y alimentos balanceados. Y pese a que uno de los objetivos de la reforma agraria de 1992, era precisamente el fomento de la participación de asociaciones mercantiles creadas con la participación de empresarios agrícolas y productores del campo, puede concluirse que la estrategia de apertura del mercado de tierras agrícolas fracasó porque no hubo un interés sobre el planteamiento gubernamental, ni de parte de los empresarios ni de los ejidatarios. La incidencia de la inversión privada no se compara con el grado de participación que tiene el Estado. Incluso en los últimos tres años se ha instrumentado el programa de agricultura por contrato, el cual es apoyado por el gobierno a través del PROCAMPO.

Ante esta perspectiva, se ha reiterado en esta investigación que los gastos que generan ingresos deben de constituirse en la columna vertebral del presupuesto público. Por ello es necesario establecer una estrategia de gasto que se oriente a crear la infraestructura necesaria, que revalorice al medio rural y que al mismo tiempo apoye los proyectos productivos; que logre garantizar la prestación de servicios de apoyo a los productores y el acceso al uso de agua a los sectores de agricultura campesina; que promuevan la capacitación de la mano de obra, la transferencia de tecnología y el acceso a los créditos y seguros; que fortalezca la educación agropecuaria, la generación de empleo y permita detener la emigración

de campesinos y elevar las condiciones de vida a los pobladores de las áreas rurales.

Como parte del desarrollo rural, es importante una política social que incremente la cobertura y calidad de los servicios sociales en las áreas rurales. Actualmente, la política social ha incrementado sustancialmente sus apoyos a nivel general, pero en lo particular no ha representado una solución debido a que: 1) se desliga de la parte productiva del sector rural; 2) la estrategia que se ha aplicado es general y no contempla una política de desarrollo por región, cuando las características socioeconómicas son diferentes y los grados de marginación también; 3) algunos programas sociales (becas, alimentación, etc.), únicamente son un paliativo para la población rural, debido a que no representan una fuente de ingresos que les permita mejorar sus condiciones de vida. Esto sin menospreciar, que se han dirigido considerables recursos para los municipios, primordialmente para la infraestructura social.

Ante esta visión, es importante concatenar lo productivo con lo social, por lo que es necesario apoyar productivamente a la agricultura de los campesinos pobres. Es decir la política social debe de centrarse en el apoyo productivo de los poseedores de menos hectáreas o de aquellos que no poseen tierras y que trabajan en el campo como jornaleros. Con esto no se trata de abatir el gasto social, por el contrario debe de ligarse al apoyo productivo con el propósito de que este gasto sea generador de ingresos. Es importante que el Estado siga implementando los programas de combate a la pobreza extrema, eso no está a discusión. Pero, también es importante que los resultados que arrojen los componentes del programa Oportunidades se manifiesten en un beneficio para la agricultura.

Lo que debemos proponer es que la educación se encamine a promover las capacidades de los pobladores en cada región y para ello, entonces hay que redefinir el gasto público y orientarlo, como un primer paso, a la inversión en infraestructura, considerando las condiciones de las regiones del país, en cuanto a

niveles de producción, tipo de cultivos, capacidades actuales de producción, capacidades de producción potenciales; crear los instrumentos de apoyo para la comercialización, capacitación y educación agropecuaria; definir actividades complementarias a las productivas que impliquen un ingreso a los productores, apoyar realmente cadenas productivas en granos básicos y también, recuperar la parte de infraestructura social hacia el medio rural con el propósito de generar empleo permanente y no solamente temporal como se ha planteado en los últimos seis años, en que ha funcionado el Programa de Empleo Temporal (PET).

Desde esta perspectiva es deseable que el PET forme parte de un programa de empleo integral, en donde se vinculen las fuentes de empleo permanente con las temporales, considerando a estas como complementarias y no como la política principal de generación de empleo. La política de empleo en el medio rural debe de encaminarse a generar empleos bien pagados y en forma permanente, porque es lo que realmente puede disminuir los niveles de pobreza en el medio rural.

Frente a la disyuntiva de **crecer económicamente o desarrollar al medio rural**, en principio es importante entender qué implica cada una de estas alternativas. La primera, tener un crecimiento de la economía en el sector rural, pero no necesariamente significa mejorar las condiciones de vida de la población, tampoco representa impulsar otras áreas complementarias y no se convierte en un detonante de la actividad económica y social en el medio rural, primordialmente de las zonas con mayor nivel de marginación. Para la segunda, y para la cual es imperativo tener crecimiento económico, es necesario modernizar al campo pero no únicamente sobre las bases tradicionales, sino que es imprescindible impulsar las zonas marginadas y continuar apoyando las áreas consideradas de alta productividad, con el propósito de elevar los niveles de vida de la población rural. La cuestión es cómo impulsar las zonas marginadas<sup>72</sup>. Una idea importante ya está planteada en el programa de micro regiones, pero es necesario primero, determinar los niveles de marginación y segundo, definir una regionalización que

---

<sup>72</sup> Algunas regiones de alta marginación se encuentran en la mixteca oaxaqueña y poblana, la zona mixe, las zonas indígenas de Chiapas y de la montaña en Guerrero, por mencionar algunas de ellas.

incluya exclusivamente a estas zonas marginadas y determinar con precisión cuáles son sus capacidades y que actividades agropecuarias o no agropecuarias son posibles desarrollar. Una causa importante de la marginación, además de los niveles de educación lo constituye precisamente la falta de una red más amplia de comunicaciones y de una infraestructura social que les permita efectuar actividades económicas de producción agrícola, comercio y turismo, entre otras.

Diciéndolo de otra manera, es necesario desarrollar al medio rural a través de una política que priorice las economías campesinas y sus regiones, sin dejar de atender a las áreas consideradas como de agricultura comercial.

En el contexto de proponer y adoptar esta nueva política hay que subrayar que han existido intentos por proteger a la economía campesina, primordialmente de los efectos negativos que puede provocar la desgravación de aranceles de productos del campo establecida en los acuerdos comerciales como el TLCAN y el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea (TLCUE), considerando los cuantiosos subsidios a las actividades agropecuarias y ayuda alimentaria consideradas en la Ley de Seguridad e Inversión Agrícola del 2002 (Farm Bill) instrumentada en los Estados Unidos de Norteamérica y por la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea.

El intento más importante, a parte de la movilización de las organizaciones campesinas, lo constituye la propuesta de diversas organizaciones campesinas de una iniciativa de Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional (LPSSAN) y que fue aprobada por la Cámara de Diputados<sup>73</sup> con la previa consulta a diversos sectores involucrados en el desarrollo rural que perfeccionaron la iniciativa original. En dicha Ley se consideran elementos importantes como son:

1. Revalorización del papel de la agricultura y en particular de las agriculturas campesinas e indígenas (agricultura familiar, agricultura en pequeña escala) y

---

<sup>73</sup> Es conveniente aclarar que la minuta de ley se encuentra congelada en el Senado de la República, por lo que no puede tener el carácter de Ley y por lo tanto, no puede ser aplicada.

reconocimiento de sus derechos y capacidad de desarrollo productivo y social, en el marco de un nuevo proyecto de Nación.

2. El derecho a la alimentación y la nutrición, son derechos fundamentales de la población, porque de ellos depende la vida y la salud. De ahí la importancia de dar seguridad a la población en su conjunto y a todos los participantes en las cadenas agroalimentarias, que asegure la existencia de condiciones adecuadas para la producción y distribución de alimentos para garantizar la soberanía y seguridad agroalimentaria y nutricional.

3. Reconocimiento del carácter multifuncional de la agricultura y de la gestión de los territorios rurales, considerando que la agricultura constituye una actividad sustancial para la existencia de nuestra Nación y su razón de ser, es la producción de alimentos inocuos, suficientes, oportunos y accesibles para el abasto seguro de la población mexicana, para garantizar la alimentación y nutrición de cada uno de los habitantes presentes y futuros.

4. Reconocimiento del derecho al desarrollo y vida digna para la población rural: garantía constitucional de paridad social urbano-rural.

5. Derecho de las comunidades agrarias a la tierra, el territorio y los recursos naturales

6. Agricultura sustentable y manejo productivo sustentable de los recursos naturales a partir de la organización y autogestión campesina.

7. Estrategia productiva para el combate de la pobreza rural, secundariamente: programas compensatorios.

8. Recuperación del papel y responsabilidad del Estado para el fomento productivo, el desarrollo social y las inversiones estructurales en el campo a fin de reducir la desigualdad social y regional, incluyendo planeación de largo plazo y presupuestos multianuales y considerando la reconstrucción, rentabilidad,

competitividad y articulación de las redes de valor agropecuarias, forestales y pesqueras, con prioridad al mercado interno.

9. Reconocimiento de los derechos autonómicos de los pueblos originarios, del principio de equidad de género y reconocimiento pleno de los derechos humanos, ciudadanos y laborales de los jornaleros agrícolas y los trabajadores migrantes.

10. Combate frontal al clientelismo y al corporativismo. Apoyo y fomento al asociacionismo autónomo y autogestivo productivo y social a nivel local, en redes regionales, estatales y nacionales. Nueva relación del Estado y partidos políticos con las organizaciones rurales con base en el respeto a su autonomía y pluralidad.

Además de esos temas centrales, se establece la ampliación de la vigencia de PROCAMPO, así como una modificación y perfección de los alcances y orientación del programa y se enfatiza que su objetivo general responde a los desequilibrios e impactos negativos del mercado institucional.

Como puede observarse, sin que se considere como una ley definitiva, el proyecto de ley constituye un avance en los planteamientos fundamentales para impulsar el desarrollo económico en el medio rural. Sin embargo, esta ley aprobada por la Cámara de Diputados y publicada en la gaceta parlamentaria el 30 de marzo de 2006, ha encontrado una seria resistencia en la Cámara de Senadores, la cual la ha congelado y no ha considerado la discusión de la minuta correspondiente, lo cual no ha permitido que la propuesta hecha por organizaciones de productores, como se estableció en el numeral 229 del Acuerdo Nacional para el Campo, prospere y se instrumente, lo cual origina una grave carencia de protección y planeación por parte del Estado al sector agroalimentario y nutricional.

### **Política Comercial**

Uno de los grandes problemas de la agenda agropecuaria es el Tratado de Libre Comercio. En el apartado de la apertura comercial, se observó cómo los impactos del TLC en la agricultura mexicana han sido negativos debido a que la política

agropecuaria apoya más a la comercialización que a la producción. Por ello, es imprescindible que el gobierno revise, con la participación de los productores agropecuarios y sus organizaciones los resultados del tratado y determinen las acciones para que éste no siga impactando negativamente a la producción de alimentos. Ello con el fin de evitar que se siga desmantelando el aparato productivo.

### **Política de Subsidios**

Como se establece en el contenido del trabajo de tesis, los subsidios otorgados al campo fueron disminuyendo gradualmente junto con la desaparición de los precios de garantía. En su lugar fueron adoptados los apoyos directos (PROCAMPO y Alianza para el Campo) y los apoyos a la comercialización agropecuaria. Según cifras de la OCDE, los subsidios agropecuarios en México durante el periodo 1999-2003, representaron en promedio el 19 % del valor bruto de la producción superando solamente a Australia, Polonia y Nueva Zelanda y muy por debajo a los subsidios que otorgaron Corea, Noruega, Suiza e Islandia. Sin embargo, en términos nominales México subsidió al sector agropecuario en promedio con 676 millones de dólares mientras que Estados Unidos lo hizo con 23,772 millones de dólares y Japón con 12, 478 millones de dólares durante el mismo periodo. En el caso de PROCAMPO se apoyan a productores con superficies de hasta 10 hectáreas, en los Programas de Alianza para el Campo a todos los productores y en los programas de Comercialización únicamente a los que tienen acceso a los mercados.

En este contexto es necesario revisar, analizar e instrumentar **una política de subsidios** que permita apoyar las fases de la producción, comercialización e industrialización de los productos del campo. La apertura comercial, como ya lo hemos manifestado, ha sido un duro golpe para los productores agropecuarios porque se impone cuando existen condiciones desventajosas de competencia. La competencia de una agricultura totalmente apoyada, como la de nuestros socios (Estados Unidos y Canadá) y la de los países europeos, contra una agricultura con

un fuerte componente tradicional y a la que le fue retirada importantes subsidios (asistencia técnica, fertilizantes, plaguicidas, precios de garantía, etc), es equivalente a permitir que la mayoría de los productos agropecuarios se tengan que importar, porque resulta más barato comprar que producirlos.

Hay que considerar que en la actualidad la agricultura mexicana ha sido debilitada, primero por la restricción de la inversión pública; segundo, por la falta de una política adecuada de subsidios y tercero, por la apertura comercial que se ha dado a partir de los tratados comerciales. Si se quiere fortalecer a la agricultura, hay que invertir y hay que redefinir el gasto público para considerar las reales posibilidades de desarrollo. Esta redefinición evitaría asignar recursos a programas como sucede con Alianza para el Campo que no se van a ejercer y que a finales al ejercicio fiscal se tienen que reprogramar en otros programas. Esto da la posibilidad que no se gasten los recursos en su totalidad. Por lo tanto, es conveniente establecer con precisión cuales son los programas que serán apoyados y que beneficios obtendrán los productores del campo. Esto sólo se puede hacer con la intervención directa de las organizaciones de productores en la asignación de recursos y no sólo distribuirlos burocráticamente como se ha hecho hasta ahora.

### **Combate a la Pobreza**

Es importante que el gobierno continúe aplicando programas de combate a la pobreza extrema. Sin embargo, estos programas no solo deben ir dirigidos a prestar servicios educativos, de salud o de alimentación sino a también a lograr inversiones en programas que generen empleo y que sean redistributivos. Hay que considerar que en el medio rural no sólo la agricultura es una actividad generadora de empleos sino también lo constituyen las actividades comerciales, industriales, forestales, turísticas, etc. ¿De donde obtener los recursos cuando tenemos prácticamente una economía estancada?. Es necesario reasignar correctamente el gasto en programas que si generen ingreso y oportunidades de empleo y que son: infraestructura, producción y comercialización en una forma

integral y no aislada. Lo importante es reactivar, no sólo las regiones de alto potencial productivo sino también aquellas consideradas pobres y de alta marginación. Se puede argumentar que esas zonas no producen lo necesario para invertir recursos, pero bien se sabe que regiones como la mixteca, la mixe, las regiones étnicas de Chiapas, Guerrero y Michoacán, por mencionar algunas tienen elevado potencial productivo que no se ha aprovechado y que no precisamente constituyen actividades agropecuarias, sino también industriales, comercio y turismo.

Como lo señala el Banco Mundial, los pobres generalmente tienen acceso limitado a los mercados financieros o a otros complementos necesarios para la inversión privada; padecen de mala salud, lo que disminuye su productividad y entorpece su habilidad para administrar y generar conocimientos; los pobres asisten a escuelas de mala calidad. Las regiones pobres carecen de la infraestructura o del capital humano que las harían atractivas para la inversión extra regional o de los recursos para desarrollarlos y que facilitarían la movilidad laboral, tanto sectorial como territorial, en búsqueda de ingresos más altos. Las disparidades en el ingreso en las regiones primordialmente las étnicas son generadoras de tensiones interregionales, lo cual provoca que la inversión tenga elevado riesgo.

Actualmente, en México la política de combate de la pobreza extrema olvida la necesidad de crecimiento económico, cuando ésta puede ser la estrategia fundamental para mejorar el bienestar de la población. Por ello, los programas de transferencias de recursos como Oportunidades deberían de estar orientados también para estimular directamente la acumulación de activos y no solamente para instrumentar los componentes de educación, salud y alimentación. Para ello, es importante reactivar la infraestructura en el medio rural como medio para combatir la pobreza. Ligar esta reactivación con los apoyos en alimentación, salud y educación no sólo llevaría a mitigar la pobreza sino a superarla gradualmente. No se trata de construir grandes obras que después no se utilicen y que se constituyan en “elefantes blancos”. La infraestructura necesaria es aquella que se orienta a generar empleo y a otorgar ingresos en forma permanente, como la

construcción de caminos, escuelas, centros de salud, comunicaciones, obras de irrigación, viviendas, servicios públicos y otras más.

### **Hacia un reforma institucional de gasto rural**

De acuerdo con lo expuesto se hace evidente la necesidad de redefinir la política de desarrollo rural para que el gasto público impacte positivamente, no sólo en la actividad agropecuaria, sino también en el desarrollo rural en forma integral para lograr incrementar la productividad y elevar el bienestar de los habitantes de las zonas rurales.

Sin embargo existen complicaciones para proponer una nueva forma de asignar el gasto, primordialmente cuando se sigue un proceso presupuestario incrementalista (mecánico), en el cual se formula el presupuesto en base a las cifras del presupuesto ejercido anterior y adicionándolo un porcentaje adicional para resarcir los efectos inflacionarios, permeado por un planteamiento burocrático, es decir en donde los funcionarios públicos responsables de formular el presupuesto toman decisiones en base a los techos financieros que se le proporciona a cada dependencia o entidad paraestatal.

Por si fuera poco, el presupuesto de egresos en muchos de sus apartados corresponde a decisiones políticas y a los momentos electorales que se tienen en los estados de la República. Como lo señala García (1999:20), "...el poder político ofrece recursos a quiénes ejercen la posibilidad de diluir costos y concentrar beneficios, y el partido gobernante puede utilizar esta ventaja para obtener los apoyos electorales que necesita para mantenerse en el poder".

En estas circunstancias resulta claro que el sistema presupuestario en México requiere una reforma, pero no una reforma en cuanto a cómo controlar el gasto público en forma estricta, sino una reforma en el sentido de que la asignación de recursos se realice con un planteamiento real y consistente

Si la base para la elaboración correcta del gasto público es que realmente exista una política pública, es fundamental rebasar la decisión unilateral de las autoridades responsables de formular el presupuesto y que este se elabore con base a las opiniones y contribuciones de los sectores de población involucrados en el medio rural.

Actualmente el proceso presupuestario se realiza entre la SAGARPA, la SHCP y la Cámara de Diputados. Para instrumentar la reforma del sistema presupuestario y poder formular el presupuesto de acuerdo a las necesidades del Desarrollo Rural, considero que sería necesario establecer los siguientes procedimientos:

1. Con el fin de impulsar un cambio institucional que permita tener instituciones eficientes que conlleven a un desarrollo económico, se propone crear una Agencia de Gasto Público Rural, independiente de la SAGARPA, en la cual se reciban las propuestas y opiniones de los sectores sociales y productivos del medio rural, sobre los programas que son necesarios de acuerdo a cada región. Esta Agencia debe estar integrada por personal altamente calificado en materia de gasto público y con amplios conocimientos en materia de desarrollo rural, en sus dos vertientes: productiva y social. Su carácter jurídico sería la de un ente público<sup>74</sup> con funciones de autonomía en materia rural y sería el que integrara la propuesta de gasto público. Esta agencia no puede funcionar por sí sola, ya que se podría caer en los vicios actuales y del pasado en cuanto a la disputa de los recursos públicos, por lo que es necesario e imprescindible la participación institucional que podría estar representada por los Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable. Con el propósito de favorecer la descentralización, el desarrollo territorial y la multifuncionalidad de los espacios rurales es imprescindible la participación de los municipios en las políticas públicas que permitan asignar el gasto en forma real y adecuada a las necesidades de producción de alimentos. Para garantizar su operación

---

<sup>74</sup> La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria permite la existencia de entes públicos autónomos como son el IFE y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

es importante modificar las Leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de Desarrollo Rural Sustentable y Orgánica de la Administración Pública Federal, con el propósito de incluirla como parte importante del proceso presupuestario y que se constituya realmente en un promotor de la política pública en el medio rural.

2. Que las propuestas de gasto sean canalizadas por la Agencia a la SAGARPA, como responsable de presentar el presupuesto, para que se establezca la concertación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sobre el monto de recursos y el destino de los mismos en los diversos programas.
3. Que la SHCP, determine de acuerdo a las perspectivas de ingresos, la viabilidad de las propuestas realizadas, para que la Agencia de Gasto Público Rural realice los ajustes y reasignaciones correspondientes.
4. Una vez corregido el presupuesto, la agencia lo remitiría a la SAGARPA para que se incorporara el gasto normativo-operativo (corriente) de las dependencias que se encuentran dentro del Programa Especial Concurrente (PEC).
5. Corresponderá a la SAGARPA enviar el presupuesto a la SHCP, para su presentación a la Cámara de Diputados.
6. En la discusión y aprobación del presupuesto, en la parte de desarrollo rural, la Cámara de Diputados deberá consultar a la Agencia, a los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable (estados, distritos y municipios), a la SAGARPA y a la SHCP, en caso de que se considere necesario reasignar<sup>75</sup> el presupuesto. Es decir, que programas se van a reducir y a cuales se les requiere proporcionar mayor presupuesto. No es conveniente que sea sólo la Cámara de Diputados la que decida reasignar el gasto porque ello conlleva a que la política esté por encima de las necesidades de desarrollo, y como sucedió con el presupuesto del 2005, que se presente una disputa entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Además, se dificulta

---

<sup>75</sup> Si se formula en forma correcta el presupuesto no habrá necesidad de realizar reasignaciones al menos que sea por contingencia.

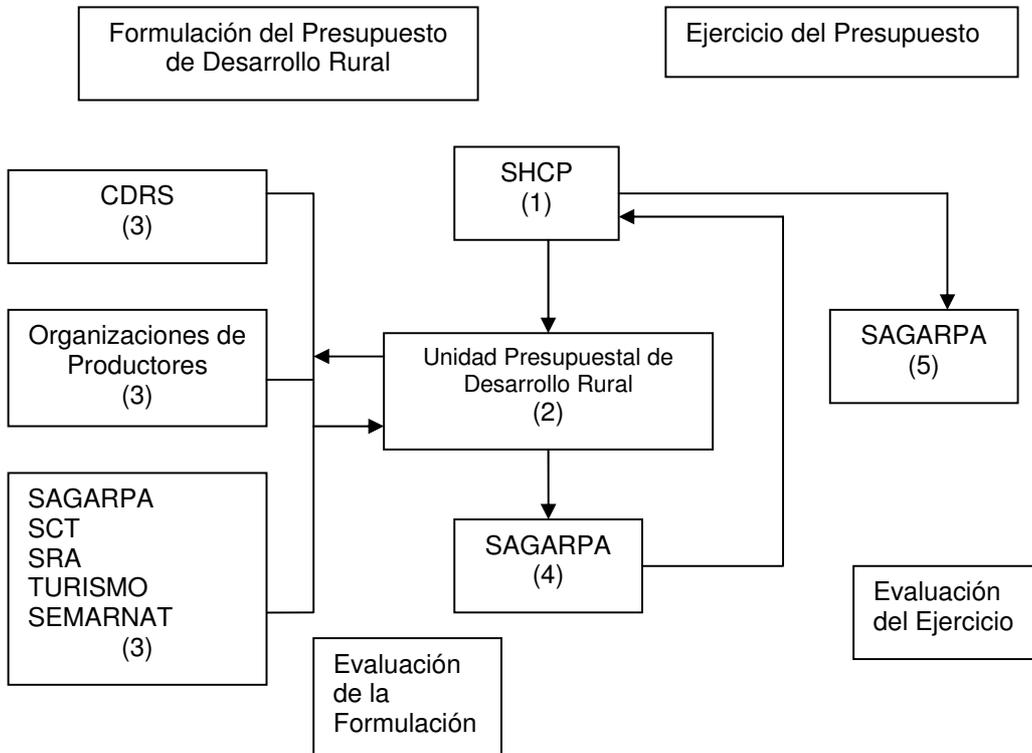
traducir las reasignaciones realizadas en el contexto del presupuesto propuesto y el riesgo es que se formen bolsas de recursos que después es complicado ejercerlos al no conocerse con precisión a que programas deben de ir dirigidos o darle más recursos a programas que no lo necesitan.

7. Evitar que los calendarios de presupuesto se distribuyan en doce partes, primordialmente porque existen en el campo estacionalidades muy bien definidas y en algunos meses se requieren más recursos que en otros.
8. Los informes del ejercicio del recurso deben ser mensuales y evitar que se de un exceso de afectaciones al presupuesto.

Esquemáticamente el proceso para la formulación y ejercicio del gasto sería el siguiente:

**Figura 6**

**PROPUESTA DE PROCESO PRESUPUESTARIO**



Notas:

- 1) La SHCP envía a la agencia los techos presupuestales
- 2) La UPDR da a conocer los techos a los formuladores de gasto
- 3) Los formuladores del presupuesto lo envía a la agencia
- 4) La agencia envía a la SAGARPA el proyecto de Presupuesto
- 5) La SAGARPA envía a la SHCP el proyecto de presupuesto para su integración
- 6) Una vez aprobado por la Cámara de Diputados la SHCP envía el presupuesto a la SAGARPA para su ejercicio
- 7) Tanto en la formulación como en el ejercicio del gasto se llevaría a cabo la evaluación.

Técnicamente, en la actualidad el presupuesto se formula con base a las cifras del presupuesto ejercido actual y se le adiciona un porcentaje para resarcir el efecto inflacionario. Pero hay que tomar en consideración, como se expresó en el capítulo de gasto público, que durante el ejercicio el presupuesto en forma interna se modifica de tal manera, que no corresponde a una realidad. Además existen gastos contingentes que no pueden ser considerados para el siguiente ejercicio. Al respecto es conveniente:

1. Establecer un sistema estricto de costos, primordialmente, para determinar que el monto destinado al gasto corriente no sea excesivo y que los recursos no necesarios sean canalizados al gasto de capital, que realmente son los que tienen un carácter distributivo.
2. Tener una retroalimentación de los recursos presupuestarios que requiere cada programa. La vía para lograr esto es desarrollar y aprovechar las actividades de asistencia técnica, extensionismo e investigación experimental, lo cual puede ayudar a identificar cuales son las actividades productivas que se pueden desarrollar en cada región del país. Lo importante para lograr esto es incorporar la evaluación del gasto público en todas las fases del proceso presupuestario y no solamente en el momento en que se ha concluido con el ejercicio del gasto. Aún cuando las condiciones no son las mismas, el caso chileno es muy ilustrativo para llegar a un presupuesto por resultados. La evaluación no debe ser selectiva y sólo abordar unos cuantos programas. Si se quiere tener eficiencia del gasto público, y no sólo del desarrollo rural sino en su conjunto, es necesaria la rendición de cuentas y en base a los resultados obtenidos se formule el presupuesto del año próximo.
3. Elaborar presupuestos multianuales para los programas productivos y revisar el ejercicio del gasto antes que concluya el ejercicio del gasto. Esta propuesta va encaminada a evitar que los programas estén limitados por la autorización del presupuesto. Esto es factible toda vez que en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Presupuestaria se considera la multianualidad, aunque actualmente sólo se considera para obra pública, arrendamiento y servicios. El lograr esto daría continuidad y fortaleza a los programas del campo.
4. Revisar y autorizar las modificaciones a las reglas de operación de cada uno de los programas productivos, dos meses antes que concluya el ejercicio fiscal, de tal manera que los recursos aprobados por la Cámara de Diputados se dispongan el 1º de enero del año fiscal en cuestión y no hasta

tres meses después. Esto le daría la oportunidad de recursos para los programas de Alianza para el Campo y otros que se puedan instrumentar.

5. Someter al gasto a un proceso de rendición de cuentas, en todas las etapas del presupuesto, para que los resultados sirvan de sustento para la formulación del siguiente ejercicio presupuestal.

### **Hacer operativa la multifuncionalidad**

La propuesta de la multifuncionalidad no es nueva. Relacionar las actividades productivas puede solucionar muchos problemas que atraviesa el campo mexicano. Lo importante es que las diversas producciones del medio rural no se encuentren aisladas y se separen en actividades agropecuarias y no agropecuarias, porque forzosamente unas dependen de otras; es decir la comercialización, la construcción de caminos, la construcción de obras sociales y el impulso de zonas turísticas rurales deben ser el motor que permite que las actividades agropecuarias tengan el fomento necesario para generar ingresos que arraiguen a los campesinos en sus lugares de origen.

La multifuncionalidad ha rendido frutos en los países europeos, primordialmente en Francia. No son las mismas condiciones, pero ya en el Programa Especial Concurrente (PEC) considerado en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), la multifuncionalidad, sin llamarla por su nombre, ya se encuentra considerada. Asimismo, se encuentra considerada en el acuerdo Nacional para el Campo y es parte fundamental del proyecto de Ley de Planeación para la soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional, la cual fue promovida por organizaciones campesinas mexicanas y aprobada por la Cámara de Diputados.

Otro aspecto fundamental que registra la multifuncionalidad es la territorialidad, la cual se define con claridad en la LDRS y que más adelante se analiza. Sin embargo, es deseable hacer operativo este concepto como un objetivo del fomento a la agricultura y que los recursos que se determinen con base a las aportaciones que esas producciones tendrían en el desarrollo rural. Se puede

decir que no hay recursos financieros para impulsar la multifuncionalidad. Sin embargo, se insiste en que antes de solicitar mayores recursos es necesario analizar si los recursos que se canalizan al campo son suficientes o no y si son o no correctamente asignados. Si no fuera el caso, las instituciones involucradas en el desarrollo rural se deben de avocar a diseñar un sistema que sea atractivo para la inversión privada. Para ello es imprescindible poner en marcha las siguientes definiciones:

1. Impulsar el gasto en infraestructura porque es siempre reproductivo y constituyen un capital sin el cual el sector privado no podría desarrollarse. Hay que insistir que crear empleo y generar mayores ingresos implica que los productores tengan acceso a la alimentación, educación y salud.
2. Es necesario revisar el gasto social que se dirige al medio rural, tratando que no sólo contenga la parte de asistencia, como sucede con el programa Oportunidades, sino que también complemente el gasto productivo, como una fuente generadora de empleos y de ingresos para la población rural. Hay que tomar en consideración que el desarrollo rural no es sinónimo de el desarrollo agropecuario porque en su entorno se realizan otro tipo de actividades productivas, comerciales y de servicio que pueden ser apoyadas con empresas familiares en las que pongan en juego sus destrezas, capacidades y habilidades. El riesgo de asignar un gran volumen de recursos al programa Oportunidades, es tener esperanzados a los pobres a esos apoyos y cuando no se puedan otorgar porque las expectativas de ingreso y financiamiento del gasto público no lo permitan su situación puede ser peor al no tener un ingreso que les permita acceder a la alimentación, educación y salud.
3. Instrumentar la multifuncionalidad que tiene la agricultura y no tomarla solamente como la productora de alimentos, sino como aquellas funciones que pueden generar recursos complementarios, cuidar el paisaje y proteger los ecosistemas. Para ello, se debe fortalecer la coordinación interinstitucional planteada en el PEC y las acciones de todas las dependencias involucradas para que los objetivos de cada una de ellas

respondan a un objetivo institucional de desarrollo rural. En el Acuerdo Nacional para el Campo, suscrito por las organizaciones de productores y el gobierno federal existe la propuesta de la multifuncionalidad y en el PEC, aunque no la menciona por su nombre, se considera la asignación de recursos para diversas actividades que marcan la multifuncionalidad.

4. En la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) se plantea impulsar el desarrollo del campo con una visión integral. De acuerdo con la LDRS se entiende por Desarrollo Rural Sustentable el mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio. Es importante concretar la instrumentación del enfoque de la territorialidad al considerarlo como el espacio donde se interrelacionan los aspectos del desarrollo productivo, social, cultural y ecológico de las regiones o espacios rurales, y sus diversas relaciones con los centros urbanos. En la LDRS se determina realizar una serie de acciones, tales como que la SAGARPA defina, con la participación de los Consejos Estatales, la demarcación territorial de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR) y la ubicación de los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (CADERS), con los que contará cada DDR, procurando la coincidencia con las cuencas hídricas.
5. En regiones rurales con población indígena significativa, los distritos se delimitarán considerando esta composición, con la finalidad de proteger y respetar los usos, costumbres y formas específicas de organización social indígena. Con ello se fortalecería la política pública en el desarrollo rural considerando, como lo establece Sepúlveda (2004), que el enfoque territorial toma en cuenta: (a) la relevancia de que el territorio se constituya en el objeto de las políticas; (b) la necesidad de desarrollar políticas públicas contextualizadas; (c) la cooperación entre agentes públicos y privados, nacionales y locales, como elemento fundamental para la gestión

de las políticas; y (d) la importancia de redefinir el papel del Estado, especialmente en lo relativo a la provisión de bienes públicos, la dirección y la regulación de la economía, y la construcción de la democracia y la institucionalidad rural.

En este enfoque territorial para el combate de la pobreza extrema, como un punto de partida, sería correcto tomar en consideración las poblaciones con los índices más altos de marginación y ubicarlos dentro de un programa de microregiones en los cuales se consideran los apoyos a las actividades económicas, en su conjunto y no solamente las agropecuarias.

6. Impulsar la formulación de una propuesta de desarrollo rural centrada en las personas, con una visión esencialmente integradora de espacios, agentes, mercados y políticas públicas de intervención. Con ello se lograría la integración de los territorios rurales a su interior y con el resto de la economía nacional, su revitalización y reestructuración progresiva, así como la adopción de nuevas funciones y demandas. Asimismo, los territorios no quedarían, como sucede actualmente, como unidades aisladas sino como unidades articuladas en lo social, cultural y ambiental y que se traducirá, necesariamente, en nuevas formas de producción, consumo e intercambio. Como lo señala Sepúlveda (2004), la concepción del territorio como un producto social, cultural e histórico tendría cuatro ventajas: (a) permitiría entender y gestionar el desarrollo de una forma más eficiente; (b) permitiría explicar las relaciones intersectoriales coherentemente y potenciar el trabajo multidisciplinario; (c) permitiría integrar los ejes fundamentales del desarrollo sostenible como son la organización económica, la relación con el medio natural, la organización social y política, y los elementos culturales presentes en cada territorio; y, finalmente, (d) permitiría aprovechar al máximo el conocimiento acumulado por las sociedades con el fin de obtener un desarrollo armónico y democrático.

7. Como base de la multifuncionalidad es necesario realizar una evaluación exhaustiva de los programas productivos, no en base a cuánto se asignó y cuánto se ejerció, sino sobre el impacto que tuvieron y tienen estos programas en los ingresos de los productores, en la producción obtenida, en la comercialización de sus productos, en la generación de empleos, en el bienestar de la población rural y en la disminución real de la pobreza. Esta evaluación se puede realizar durante el ejercicio del gasto y al final del mismo. Evaluar sólo al final de cada ejercicio, implica perder oportunidad en la corrección de los problemas que enfrente el gasto. Esta propuesta también permitirá conocer si realmente son necesarios mayores recursos al desarrollo rural o si éstos se deben de reasignar de acuerdo a los planteamientos que se hacen en la LDRS y en el Acuerdo Nacional para el Campo. Una vez redefinida la política de gasto, entonces determinar la cantidad de recursos necesarios.
8. Es conveniente establecer apoyos concretos a las cadenas agroalimentarias para los productos básicos, con el fin de garantizar no sólo la producción sino su relación con los sectores comercial e industrial. El gasto público debe de dirigirse a un apoyo integral en la producción de alimentos en el campo.

### **Algunas definiciones sobre la estructura del gasto**

Como se ha planteado en esta investigación, es importante redefinir el gasto público en el medio rural, con el propósito de que los recursos asignados realmente sean redistributivos y no se constituyan en transferencias de recursos, es decir recursos que a su vez generen ingresos, lo cual llevaría también a la generación de nuevas oportunidades de empleo. Es complicado establecer en este trabajo de investigación una modificación en los montos, porque se caería en el error de modificar cifras por modificarlas y volver a la misma situación que se ha tenido históricamente.

De conformidad a las cifras que se pudieron obtener en la investigación, el presupuesto se ha canalizado, en promedio en los últimos 13 años ha sido: Actividades Productivas 42.2 %; Aspectos Sociales y Laborales 45.8 %; Infraestructura 8.6 % y Medio Ambiente 2.4 %. En una primera instancia se debería de canalizar mayores recursos a las actividades productivas, por lo es conveniente que se modifique la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en el sentido de que por lo menos el 50 % del gasto total en el medio rural se canalice a las actividades productivas y el 20 % en infraestructura<sup>76</sup>. En este aspecto es conveniente reactivar conceptos que desde casi 10 años se abandonaron como son: la asistencia técnica y el extensionismo agropecuario y establecer paquetes tecnológicos integrales en los cuales se consideren fertilizantes, plaguicidas, semillas mejoradas, nuevas tecnologías de producción e investigación a través de campos experimentales.

Así también, es necesario aprovechar la capacidad de investigación que tienen las instituciones educativas y de investigación que pertenecen al Estado como son: la Universidad Autónoma Chapingo (UACH), el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias (INIFAP), el Colegio de Postgraduados, el INCA RURAL, la Universidad Agraria Antonio Narro y el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), entre otras. Asimismo, impulsar y apoyar fuertemente a la Productora Nacional de Semillas (PRONASE) y crear nuevos mecanismos para hacer llegar fertilizantes y plaguicidas a precios bajos a los productores primordialmente en las zonas que aún son de baja productividad.

En esta redefinición del gasto también es necesario revisar los programas productivos. PROCAMPO, de acuerdo con el decreto de creación concluye su vigencia en el 2008 y es al programa productivo al que se le asignan mayores recursos. Como se estableció en el trabajo de investigación, es la parte de subsidios que prevalecen en el campo como un apoyo directo al productor de subsistencia, es decir del propietario de 0-10 hectáreas y excepcionalmente hasta

---

<sup>76</sup> No se trata de grandes obras, sino aquellas que en lo inmediato generan empleo e ingresos como: escuelas, centros de salud, caminos, servicios públicos, abrevaderos, represas, infraestructura de irrigación, etc.

18 hectáreas en algunas entidades federativas. La problemática que se observa es la oportunidad de los pagos y los montos del apoyo que se recibe por hectárea. Pero, además el PROCAMPO ha sido utilizado políticamente por el gobierno y por las diversas organizaciones políticas y de productores. La propuesta para PROCAMPO, mientras esté vigente, sería en el sentido de que el apoyo se proporcione, además de reducir los costos de producción mediante el otorgamiento de paquetes tecnológicos a un costo más bajo. Para ello, sería necesario establecer un mecanismo para que los apoyos realmente se orienten hacia la producción y no para cubrir otras necesidades de los productores, como acontece actualmente.

Es necesario revisar Alianza para el Campo, para determinar que programas se siguen manteniendo y cuáles no. Los recursos de estos programas se deben de canalizar hacia la incorporación de un mayor número de superficie de temporal al riego, para la fertirrigación y para la mecanización. No es necesario contar con programas que no benefician a la mayoría de los productores. Sus resultados, incluso no han sido los esperados como lo revelan las evaluaciones que ha realizado la FAO.

## **CONCLUSIONES GENERALES**

Como resultado de la investigación realizada sobre el Gasto Público y la multifuncionalidad en el desarrollo rural, se ha llegado a las conclusiones siguientes:

1. En cuanto al objetivo central de la investigación consistente en la aportación de los elementos teóricos y metodológicos para sustentar una política de gasto público orientada al desarrollo rural sustentable y la soberanía alimentaria, basada en el enfoque de la multifuncionalidad agrícola, se concluye que es pertinente plantear una reforma institucional y seguir insistiendo en mejorar la forma en que se debe de asignar el gasto público. En los últimos años se ha planteado el Programa Especial Concurrente (PEC), mediante el cual se han asignado recursos a diversas actividades del medio rural y que se encuentran en torno al sector agropecuario y que de alguna forma se encuentran ligados al desarrollo sustentable, mediante la protección de los recursos naturales y la multifuncionalidad de la agricultura. De acuerdo a la investigación realizada sigue faltando concretar la coordinación interinstitucional que ya se plantea en el presupuesto.

2. La hipótesis central establecida en el contexto de que la Política de Gasto Público adoptada por los diferentes gobiernos no ha sido un detonador del desarrollo rural tiene validez. Como se pudo observar en el análisis realizado, el comportamiento del gasto público en el período de estudio (1982-2006), a precios constantes, ha sido errático, primordialmente por las crisis económicas recurrentes que se han presentado (1982, 1983-1988 y 1994). No obstante el efecto de la crisis de 1982 en la reducción del gasto público en términos reales (precios constantes de 1994) fue poco representativa, ya que en 1983, sólo se redujo en 0.003 % con respecto al gasto asignado en 1982, aún cuando en la economía nacional había escasez de recursos públicos. Los efectos más importantes de la crisis de 1982, se registra en el período 1984-1988, cuando el gasto público decae en un 3.0 % en promedio anual, siendo los años de 1986 y 1987 los que registran

los mayores decrementos (24.1 y 22.2 %). Es en estos años cuando se realiza la desincorporación de 135 entidades paraestatales agropecuarias, lo cual implicó una descarga fiscal para el gobierno mexicano, por lo que se puede deducir que los niveles de gasto del sector no sufrieron, en forma relevante, los efectos de la falta de recursos. No obstante, la orientación de los recursos públicos sí sufrió una modificación importante, debido a que se le dio prioridad de gasto a los productos de exportación, tales como: hortalizas, flores, ganado bovino y productos forestales por encima de la producción de granos básicos.

En cambio la crisis suscitada a finales de 1994, sí tiene un efecto importante en la asignación de recursos públicos en términos reales, pues significó una disminución de 35.5 % con respecto a lo asignado en 1994. Es relevante mencionar que esta disminución de recursos públicos se reflejó también a precios corrientes, impactando con un decrecimiento del 2.0 %, situación que sólo se había presentado en los años de 1989 y 1991.

De 1996 al 2006, a precios corrientes, el gasto público ha tenido una tendencia creciente. En términos reales, a excepción de los años 1997, 1998 y 2001, se han tenido un crecimiento en la asignación de recursos públicos. En los últimos cinco años, el gasto público destinado para el desarrollo rural ha tenido una tendencia creciente.

Las cifras expuestas en esta investigación sobre el gasto público permite concluir que el Estado no ha abandonado al medio rural, pero tampoco se puede señalar que la política adoptada por el Estado haya sido un detonador del desarrollo rural. Precisamente la SAGARPA, establece que en el campo la pobreza alcanza al 81.5% de la población rural y el 55.3 % se ubica en la pobreza extrema; existe una baja participación en el PIB; el sector agropecuario sólo ha crecido en un 1.6 %; entre 130 y 170 millones de hectáreas se encuentran erosionadas; pérdida de 40 millones de hectáreas forestales; el recurso agua se desperdicio entre el 70 y 76%

en el proceso de distribución. La misma, SAGARPA reconoce la deficiente articulación de las políticas e instrumentos públicos hacia el sector.

En esta investigación, se concluye que una de las causas que impiden el desarrollo económico del sector rural, ha sido la política de asignación del gasto público y la política agropecuaria que no reconoce la estructura social y productiva del campo mexicano. En cada gobierno se ha presentado una forma diferente de asignar el gasto público en cuanto a los programas que se apoyan. Así a finales del sexenio de López Portillo se canalizaron recursos a los programas productivos sin tomar en cuenta los aspectos sociales del campo; con Miguel de la Madrid se optó por privilegiar la agricultura de exportación; con Salinas de Gortari, se incorporan los aspectos sociales ligados a actividades productivas con el PRONASOL; con Zedillo se eliminan los precios de garantía, se anulan la asistencia técnica, el extensionismo agropecuario y la construcción de infraestructura productiva y social y se profundiza el combate de la pobreza extrema al mismo tiempo que se segmenta el presupuesto dirigido a los productores pobres (PROCAMPO) y a los productores ricos (Alianza para el Campo y Apoyos a la Comercialización). Con Vicente Fox, existió una continuidad de la política de Zedillo, al conservarse el apoyo a los mismos programas productivos. La diferencia se encuentra marcada por el impulso que se le dio a la política social a través del programa Oportunidades, al cual se le asignó en los dos últimos años más de la mitad de los recursos dirigidos al medio rural.

Pero más allá de los matices que cada uno de los gobiernos imprime a la política sectorial, existe una sobre determinación impuesta por la política económica sustentada en las prescripciones neoliberales a partir de 1982.

Ello confiere un papel subordinado al campo y al sector agrícola en la medida en que se antepone los grandes equilibrios macroeconómicos y se privilegian las ramas de la economía con mayor capacidad de respuesta en los mercados externos.

Por esta razón una política de gasto orientada al desarrollo rural, desde la perspectiva de la multifuncionalidad de la agricultura, debe pasar por la modificación del modelo neoliberal y la construcción de un proyecto nacional centrado en el fortalecimiento del mercado interno.

3. Pese a las importantes transformaciones sufridas en el periodo de estudio podemos concluir que el Estado sigue siendo un actor fundamental en los espacios rurales. El Estado continúa asignando los recursos públicos al medio rural y fortaleciendo el combate a la pobreza extrema, así sea de manera asistencialista.

Podemos concluir también que la política agropecuaria lejos de ser un detonador del desarrollo rural, lo ha debilitado, primordialmente por la adopción de una política abrupta de apertura comercial, que lejos de beneficiar y proteger a los productores del campo los perjudicó. A raíz de la apertura comercial y de la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, los productores agropecuarios mexicanos, en diversos productos compiten en condiciones desventajosas, primordialmente por la carencia de una política consistente de subsidios.

De esta manera la política pública, en la mayoría de los casos, ha privilegiado a los grandes productores del campo, a la vez que se destinan grandes recursos a los aspectos sociales. Sin que por ello la población rural permanezca en sus lugares de origen. Por ello concluimos que los objetivos de la política pública deben de ir dirigidos primordialmente a proporcionar oportunidades de empleo e ingreso en el medio rural, para que se constituya en un verdadero eje de desarrollo.

En cuanto a las reglas de operación a que han sido sujetos los programas operativos del sector agropecuario, se puede concluir que mientras sigan siendo un “candado” para el ejercicio de los recursos y estas se autoricen en forma

inoportuna, seguirán siendo una limitante para la operación oportuna de los programas productivos, lo cual llevará a que no se obtengan los resultados esperados.

En esta tesis se concluye que el desarrollo sustentable y la multifuncionalidad, se pueden constituir en las nociones orientadoras de una nueva estructura del gasto público para el medio rural, siempre y cuando el Programa Especial Concurrente (PEC), se instrumente en forma articulada y que las instituciones encargadas de aplicar el presupuesto lo operen con una orientación que realmente vaya dirigida a la conservación de los recursos naturales, a la protección del medio ambiente y del paisaje y al fomento de otras actividades ligadas a la agricultura, como es el turismo. Sin embargo, estas orientaciones suponen una revalorización social de la agricultura y una reforma que permita avanzar en el impostergable cambio institucional en el sector. Es fundamental que la sociedad mexicana conozca las aportaciones que el campo puede hacer a un desarrollo económico con sustentabilidad, soberanía y democracia, pero también es ineludible dotar al país de nuevas instituciones que faciliten la búsqueda de alternativas para un sector del que depende la viabilidad de la Nación. Hacia ese propósito se dirige la contribución modesta de esta investigación en términos de postular la creación de una Agencia de Gasto Público Rural.

## **BIBLIOGRAFIA**

Acuerdo Nacional para el Campo (2003). Por el desarrollo de la sociedad rural y la soberanía y seguridad alimentaria. México, D.F.

ADEPTA (s.f) .La Multifuncionalidad en Francia. Asociación para el Desarrollo de los Intercambios de Productos y Técnicas Agroalimentarias. París, Francia.

ARANCIBIA, Armando (1984). Estado y Economía ante la Crisis Actual en América Latina, en Economía de América Latina. No. 11. México, CIDE.

ASERCA (2003). Revista Claridades. México, D.F

ASERCA (2004). Revista Claridades. México, D.F.

AYALA, José (1999). Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, D.F.

AYALA, José (2003). Instituciones para mejorar el Desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, D.F.

BACH, Paula (1998). La Crisis de Acumulación del Capital y las Crisis “Periódicas” o Recesiones Mundiales. Estrategia Internacional N° 10. Noviembre/Diciembre

Banco Mundial México (2004). Revisión del Gasto Público en México. México, D.F.

BASCO, Carlos et. al (2003). Implicancias del Cambio de la política agrícola de los Estados Unidos. Revista de la CEPAL No. 81. CEPAL. Santiago de Chile, Chile

BEJARANO, Jesús Antonio (1998). Economía en la Agricultura. TM Editores. Universidad Nacional de Colombia. IICA. FONADE Santa Fe, Colombia.

BULACIO, José Marcos (2000). La Ley de Wagner y el Gasto Público en Argentina. Universidad Nacional de Tucumán. Tucumán, Argentina

CALVA, José Luis (2006). América Latina: dependencia y sumisión al Washington Consensus. Viabilidad de una estrategia soberana de desarrollo. Revista ALASRU. Análisis latinoamericano del medio rural. Asociación Latinoamericana de Sociología Rural. México, D.F.

CARLSEN, Laura (2003). La experiencia mexicana y sus lecciones para el Acuerdo de Agricultura en la OMC. Parlamento Europeo, Bruselas, Bélgica.

CARRILLO, Mario Miguel (2001). El Sector Agropecuario Mexicano. Instituto Politécnico Nacional. México, D.F.

CASTELLS, Manuel (2000). La Era de la Información: economía, sociedad y cultura. Tomo II, Siglo XXI Editores. México, D.F.

CASTELLS OLIVERES, A (1991). Factores explicativos del gasto público: una aproximación empírica. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid , España.

CELAYA, Roberto (2004). La apertura comercial, la agricultura y la autosuficiencia alimentaria en México y China. Revista Comercio Exterior, Vol.54, Núm. 11. México, D.F.

Censos Nacionales de Población y Vivienda X, XI y XII. Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). México, D.F.

CEPAL (2005). Panorama Social de América Latina. ONU. Santiago de Chile.

CLAVIJO, Fernando (2000). Reformas económicas en México 1982-1999. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, D.F.

Cuenta de la Hacienda Pública Federal (1982-1990). Secretaría de Programación y Presupuesto. México, D.F.

Cuenta de la Hacienda Pública Federal (1991-2003). Secretaría de Hacienda y Crédito Público). México, D.F.

CHAVEZ PRESA, Jorge A. (2000). Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, D.F.

DAVIS, Benjamín (2003). Agricultural Reform in México. The experience of the PROCAMPO program. FAO. Roma, Italia.

DAVIS, Benjamín (2004). Temas Actuales y Emergentes para el Análisis Económico y la Investigación de Políticas (CUREMIS II). Volumen I: América Latina y El Caribe. .Departamento Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Roma, Italia.

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2004-2006. Diario Oficial de la Federación. México, D.F.

DE PABLOS, Laura (1998). Introducción al estudio de la incidencia del gasto público. Facultad de ciencias económicas y empresariales, 1998. Universidad Complutense. Madrid, España.

DILLARES, María (2000). México en la perspectiva global del cambio estructural: Estado moderno y gestión estratégica. Departamento de Administración de la UAM-Azcapotzalco.

Evaluación de la Alianza para el Campo 2000. Informe de Evaluación Nacional (2001). Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). México, D.F.

Evaluación de la Alianza para el Campo 2001. Informe de Evaluación Nacional (2002). Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). México, D.F.

Evaluación de la Alianza para el Campo 2002. Informe de Evaluación Nacional (2003). Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). México, D.F.

Evaluación de la Alianza para el Campo 2002. Informe de Evaluación Nacional (2004). Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). México, D.F.

Fozzard, Adrián (2002). The basic budgeting problem: approaches to resource allocation in the public sector and their implications for Pro-Poor Budgeting. Overseas Development Institute. Londres, Inglaterra.

FRANCAIS, Ariel (2000). El Crepúsculo del Estado Nación. Una interpretación histórica en el contexto de la Globalización. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO). París, Francia.

GARCES, Vicent (2002). Soberanía Alimentaria. Foro Social Mundial. Porto Alegre, Brasil.

GARCÍA VIÑUELA, Enrique (1999). Teoría del Gasto Público. Ediciones Minerva Madrid, España.

GÓMEZ OLIVIER, Luis (1994). La Política Agrícola en el Nuevo Estilo de Desarrollo Latinoamericano. FAO. Santiago, Chile

HIRSCH, Joachim (2001). El Estado Nacional de Competencia. Universidad Autónoma Metropolitana. México, D.F.

HOBBS, Thomas (2001). *Leviatán o la Materia, Forma y Poder de Una República Eclesiástica y Civil*. Editorial: Fondo de Cultura Económica. México, D.F.

HUERTA MORENO, Ma. Guadalupe (1995). *La Reforma del Estado y la Transformación de la Administración Pública*. Gestión y Estrategia No. 8. Departamento de Administración. UAM-Azcapotzalco.

KJOLLERSTROM, Mónica (2004). *Competitividad del sector agrícola y pobreza rural: el papel del gasto público en América Latina*. CEPAL. Santiago de Chile.

Ley de Desarrollo Rural Sustentable (2001). Congreso de la Unión. México, D.F.

LOCKE, John (2003). *Ensayo Sobre el Gobierno Civil*. Editorial Porrúa. México, D.F.

LOPEZ, Gladys y WALTON, Michael (2004). *Poverty in Mexico: Conditions, Trends and Government Strategy*. Latin America and the Caribbean Region. Poverty Reduction and Economic Management Division. World Bank.

MAQUIAVELO, Nicolás (2002). *El Príncipe*. Ediciones Coyoacán. México, D.F.

MARCEL, Mario (2005). *Presupuesto por Resultados en Chile ¿UTOPIA O REALIDAD?*. Santiago de Chile. [www.dipres.cl/presentaciones/](http://www.dipres.cl/presentaciones/)

MOGUEL, Julio (1990). *Historia de la Cuestión Agraria Mexicana*. Siglo XXI Editores- Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México. México, D.F.

NORTH, Douglass (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, D.F.

OECD (2001). *Multifunctionality. Towards an Analytical Framework*. Paris, France.

OFFE, Claus (1990). Contradicciones del Estado de Bienestar. Editorial Alianza-CONACULTA. México, D.F.

PAZ SANCHEZ, Fernando (2003). La Economía Agrícola Mexicana ¿Sin Campesinos? UNAM. México, D.F.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Presidencia de la República. México, D.F.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Presidencia de la República. México, D.F.

Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000. Presidencia de la República. México, D.F.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Presidencia de la República. México, D.F.

Programa Desarrollo Rural Integral (1985). Secretaría de Programación y Presupuesto. México, D.F.

QUINTANA, Victor M. (2002). La guerra contra el campo mexicano. Portal del MOIR.

RAWLS, John (1999). A theory of Justice. Harvard University, Press. Cambridge, Massachusetts. USA.

REYES, Santiago (2004). Desarrollo Rural, problemática actual y perspectivas. Instituto Politécnico Nacional. México, D.F.

ROSSET, Peter (2004). Soberanía Alimentaria: Reclamo Mundial del Movimiento Campesino. Vía Campesina (Internacional Peasant Movement). Yakarta.

ROUSSEAU, Juan Jacobo (2003). El Contrato Social. Grupo Editorial Tomo. México, D.F.

RUIZ, Antonio (2001). Visión de Desarrollo Rural Integral para México. SAGARPA. México, D.F.

SAHNI, Balbir S (1972). Public expenditure analysis. Rotterdam University Press. Rotterdam, Holanda.

SAMIR, Amin (1975). El Desarrollo Desigual. Editorial Fontanella. Barcelona, España.

SAUDOLET, DE JANVRY y DAVIS (2001). Cash transfer programs with income multipliers: PROCAMPO in México. Word-Deu

SCARTASCINI, Carlos– FILC, Gabriel (2005). Las Instituciones Presupuestarias en el Proceso de Toma de Decisiones. Secretaría de Hacienda-Ministerio de Economía. Administración Pública Nacional 2005. Buenos Aires, Argentina.

SEPULVEDA, Sergio (2004). Desarrollo Rural Sustentable: Enfoque territorial. Comunidad Virtual de Gobernabilidad. Santiago de Chile.

SKOUFIAS, E. y MC CLAFFERTY, B (2001). Is PROGRESA Working? Summary of the results of an evaluation by IFPRI, FCUD. Documento de debate No. 118. Washington, D.C. IFPRI

SOURS, Laura (2004). Política presupuestaria durante la transición a la democracia en México: 1997-2003. CIDE. México, D.F.

TANZI, Vito y SCHUKNECHT (2000). Public Spending in the 20 th Century. A Global Perspective. Cambridge University Press Cambridge, UK.

TULLOCK, Gordon (1979). Los motivos del voto (Ensayo de Economía Política). Espasa-Calpe. Madrid España.

URQUIDI, Victor (s.f). La Globalización y el Desarrollo Sustentable. México ante un nuevo desafío. CESPEDES. Recuperado de Internet 05-07-06. [www.cce.org.mx](http://www.cce.org.mx).

UVALLE BERRONES, Ricardo (1998). La actividad Económica del Estado Mexicano. Editorial. Plaza y Valdés. México, D.F.

VALENZUELA FEIJÓO, José C. (1991). Crítica del Modelo Neoliberal. El FMI y el cambio estructural. UNAM, México.

VARGAS, Martha (s.f). Globalización, desarrollo regional y atomización del Estado-Nación. <http://región.itgo.com>

VELAZQUEZ, Jorge (1994). La idea del Socialismo Ludwing Von Mises y su crítica al intervencionismo estatal en el pensamiento austriaco en el exilio. UAM-A. México, D.F.

VILLANUEVA, Eric (1996). Los cambios estructurales de la agricultura mexicana y el TLC. Cámara de Diputados. México, D.F.

VILLARREAL, René (1993). Liberalismo Social y Reforma del Estado. México en La Era del Capitalismo Posmoderno. Editorial: Fondo de Cultura Económica. México, D.F.

VIOLA, Andreu (1999). Antropología del Desarrollo. Editorial Paidós. Barcelona, España.

WEBER, Max (2002). Economía y Sociedad. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, D.F.

WEHBE, Jorge (1975). Los efectos económicos del gasto público. Ediciones. Desalma. Buenos Aires, Argentina

YANNUZZI, María de los Angeles (1997). La Crisis del Estado-Nación. Algunas reflexiones teóricas. Revista Kairos, año 1 No. 1. Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina.

IV Informe de Gobierno (2004). Presidencia de la República. México, D.F.

## **ANEXOS**

ANEXO 1

POBLACIÓN RURAL EN MÉXICO 1980-2000

ESTADO	1980			1990			2000	
	% en la población del Estado	Contribución del Estado en Total Nacional (%)	Personas	% en la población del Estado	Contribución del Estado en Total Nacional (%)	Personas	% en la población del Estado	Contribución del Estado en Total Nacional (%)
Aguascalientes	29.6	0.7	153,894	22.6	0.7	162,706	19.7	0.8
Baja California Norte	14.7	0.8	173,692	8.7	0.6	144,729	8.3	0.8
Baja California Sur	30.3	0.3	65,166	21.0	0.3	66,777	18.7	0.3
Campeche	30.6	0.6	128,547	29.3	0.7	157,014	29.0	0.8
Coahuila	22.6	1.6	352,294	13.8	1.2	271,816	10.6	1.0
Colima	22.4	0.3	77,607	16.1	0.3	69,134	14.4	0.3
Chiapas	66.3	6.2	1,381,748	58.6	8.2	1,882,172	54.5	8.7
Chihuahua	29.7	2.7	594,678	22.3	2.4	544,439	17.5	2.2
Distrito Federal	0.2	0.1	19,428	0.3	0.1	21,540	0.2	0.1
Durango	22.8	1.2	269,285	41.7	2.5	562,513	36.2	2.1
Guanajuato	41.1	5.6	1,234,506	36.0	6.3	1,434,738	32.8	6.2
Guerrero	58.1	5.5	1,226,119	47.1	5.4	1,229,954	44.6	5.6
Hidalgo	67.3	4.7	1,041,218	54.3	4.5	1,024,986	50.4	4.6
Jalisco	24.4	4.8	1,067,363	17.9	4.1	950,488	15.4	4.0
México	20.6	7.0	1,556,931	15.3	6.6	1,505,405	13.7	7.3
Michoacán	46.7	6.0	1,338,741	37.7	5.8	1,336,273	34.6	5.6
Morelos	26.2	1.1	247,758	14.1	0.7	168,669	14.6	0.9
Nayarit	42.9	1.4	311,592	37.1	1.3	305,725	35.8	1.3
Nuevo León	12.6	1.4	315,756	22.2	1.1	243,705	6.6	1.0
Oaxaca	68.0	7.2	1,611,205	59.7	7.9	1,801,347	55.3	7.7
Puebla	43.2	6.5	1,447,747	35.2	6.3	1,450,887	31.6	6.5
Querétaro	52.6	1.7	388,982	39.5	1.8	415,540	32.4	1.8
Quintana Roo	40.9	0.4	92,474	25.4	0.5	125,098	17.5	0.6
San Luis Potosí	53.0	4.0	887,870	44.2	3.9	885,836	41.0	3.8
Sinaloa	43.3	3.6	800,334	35.2	3.4	776,294	32.7	3.4
Sonora	29.5	2.0	445,870	20.5	1.6	374,335	16.9	1.5
Tabasco	61.8	3.0	657,011	49.6	3.2	744,709	46.1	3.5
Tamaulipas	24.9	2.2	478,524	18.7	1.8	421,166	14.6	1.6
Tlaxcala	42.4	1.1	236,117	22.7	0.8	172,896	19.1	0.7
Veracruz	49.1	11.9	2,644,394	43.3	11.8	2,694,896	40.9	11.5
Yucatán	26.5	1.3	281,692	21.0	1.2	285,542	18.7	1.3
Zacatecas	62.5	3.2	710,398	53.5	3.0	683,084	46.7	2.6
<b>T O T A L</b>	<b>33.4</b>	<b>100.0</b>	<b>22,238,941</b>	<b>28.8</b>	<b>100.0</b>	<b>22,914,413</b>	<b>25.3</b>	<b>100.0</b>

Fuente: X, XI y XII Censo de Población y Vivienda. INEGI

## ANEXO 2

### SUJETOS AGROPECUARIOS 1991-2000 Personas

Concepto	1991	1995	1998	1999	2000
<b>T O T A L</b>	<b>9,845,020.0</b>	<b>9,717,247.0</b>	<b>9,838,318.0</b>	<b>9,465,174.0</b>	<b>8,661,024.0</b>
<b>Productores</b>	<b>4,318,053.0</b>	<b>4,074,350.0</b>	<b>3,879,013.0</b>	<b>3,756,988.0</b>	<b>3,405,264.0</b>
Propietarios	1,243,277.0	1,129,320.0	1,201,536.0	1,151,693.0	1,046,099.0
Ejidatarios y Comuneros	2,078,261.0	2,077,473.0	1,772,125.0	1,797,454.0	1,643,796.0
Ocupantes	491,504.0	395,410.0	320,179.0	335,218.0	271,147.0
Arrendatarios y aparceros	411,465.0	286,326.0	373,903.0	318,958.0	263,894.0
Productores Pecuarios sin tierra	93,546.0	185,821.0	211,270.0	153,665.0	180,328.0
<b>Trabajadores</b>	<b>5,526,967.0</b>	<b>5,642,897.0</b>	<b>5,959,305.0</b>	<b>5,708,186.0</b>	<b>5,255,760.0</b>
Jornaleros y peones	2,236,822.0	2,196,844.0	2,278,169.0	2,516,113.0	2,347,081.0
Empleados y operarios	109,738.0	169,410.0	136,626.0	163,936.0	141,143.0
Trabajadores sin pago	3,180,407.0	3,276,643.0	3,544,510.0	3,028,137.0	2,767,536.0

Fuente: STPS, Encuesta Nacional de Empleo, 2000.

### ANEXO 3

#### INGRESO MONETARIO DE LOS HOGARES RURALES, 2000 Porcentaje del ingreso monetario

Fuentes de Ingreso	Déciles de Población					TOTAL
	I	II	V	IX	X	
<b>I. Ingreso Monetario</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>I.1. Remuneraciones al Trabajo</b>	<b>27.7</b>	<b>40.2</b>	<b>52.6</b>	<b>55.1</b>	<b>44.9</b>	<b>48.1</b>
I.1. 1. Sueldos, salarios, jornales	27.0	38.0	49.0	50.0	40.0	44.0
I.1.2. Otros	0.7	2.2	3.6	5.1	4.9	4.1
<b>I.2. Renta Empresarial</b>	<b>34.4</b>	<b>30.0</b>	<b>23.0</b>	<b>27.3</b>	<b>41.6</b>	<b>32.5</b>
I.2.1 Negocios agrícolas	17.7	11.7	7.8	5.5	12.7	9.8
I.2.2. Otros negocios	16.7	18.3	15.2	21.8	28.9	22.7
<b>I.3. Renta de la Propiedad</b>	<b>0.6</b>	<b>0.7</b>	<b>0.3</b>	<b>1.0</b>	<b>0.6</b>	<b>0.6</b>
I.3.1. Alquiler de tierras y terrenos	0.3	0.7	0.3	1.0	0.3	0.4
I.3.2. Otros	0.3	0.0	0.0	0.0	0.3	0.2
<b>I.4. Transferencias 1/</b>	<b>37.2</b>	<b>28.9</b>	<b>23.9</b>	<b>16.4</b>	<b>11.8</b>	<b>18.3</b>
<b>I.5. Otros ingresos corrientes</b>	<b>0.1</b>	<b>0.2</b>	<b>0.2</b>	<b>0.2</b>	<b>1.1</b>	<b>0.5</b>

1/ Se refiere a las percepciones en efectivo que reciben los miembros del hogar y que no constituyen un pago por trabajos realizados ni por la posesión de activos.

Fuente: Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2000, INEGI.

## ANEXO 4

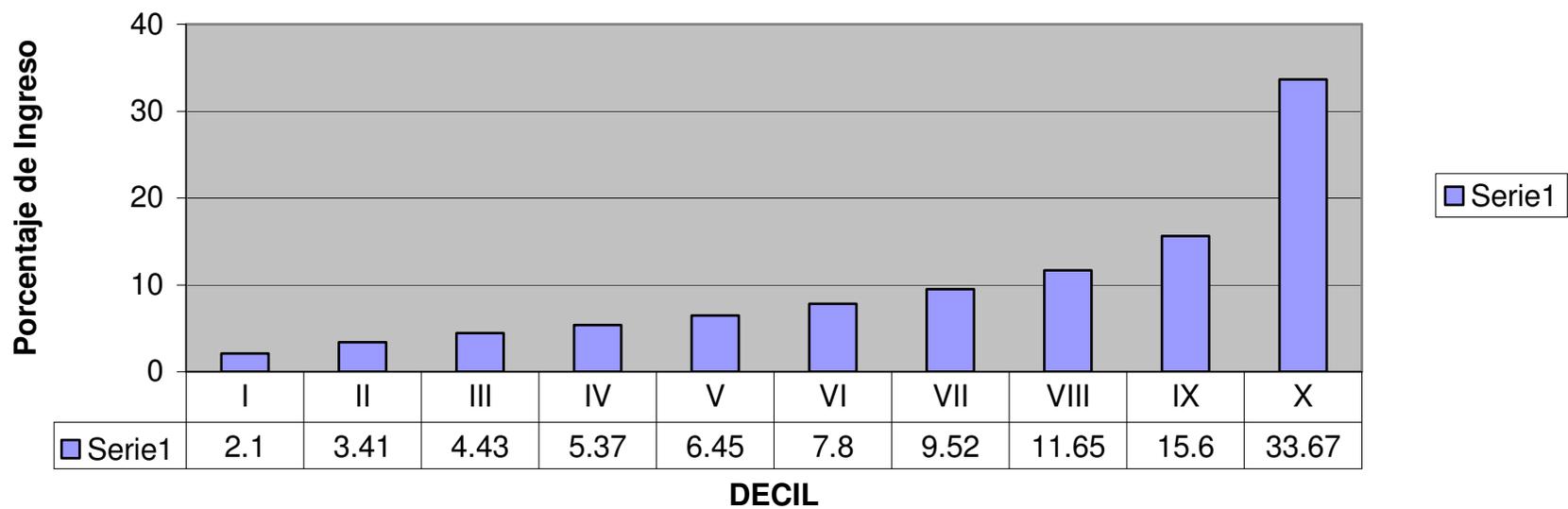
### INGRESO PROMEDIO MENSUAL DE LAS FAMILIAS RURALES POR DECIL, 2000 Pesos

Ingreso	Déciles de Población									
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
A precios del 2000	2,157.0	3,502.0	4,546.0	5,508.0	6,614.0	8,005.0	9,764.0	11,952.0	16,010.0	34,545.0
A precios del 2001 */	2,261.0	3,670.0	4,764.0	5,772.0	6,930.0	8,388.0	10,232.0	12,525.0	16,777.0	36,199.0

\*/ Elaborado en base a una inflación estimada de 4.79 % en el 2001, de acuerdo a cifras dadas a conocer por BANXICO

Fuente: Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2000, INEGI.

**ANEXO 5  
PARTICIPACION DE LAS FAMILIAS RURALES EN EL INGRESO TOTAL RURAL 2000**



## ANEXO 6

### FUENTES DE INGRESO DE LAS FAMILIAS RURALES POR TAMAÑO DE PREDIO Estructura porcentual

Fuentes de Ingreso	Tamaño del Predio					
	Total	0-2 ha	2-5 ha	5-10 ha	10-18 ha	Mayor a 18 ha
<b>Ingreso Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>Agropecuario</b>	<b>50.1</b>	<b>22.2</b>	<b>34.8</b>	<b>47.3</b>	<b>55.2</b>	<b>72.3</b>
No Agropecuario	36.4	57.8	49.5	35.8	28.6	24.3
Migración hacia EE:UU	13.5	20.0	15.7	16.9	16.2	3.4

Fuente: A. Jainvry, et al (1995)

**ANEXO 7**

**GASTO DE LOS HOGARES RURALES, 2000**  
Porcentaje del gasto

Rubros de gasto	Déciles de Población					TOTAL
	I	II	V	IX	X	
<b>Gasto Corriente Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>I. Gasto Monetario</b>						
I.1. Alimentos, bebidas y tabaco consumidos dentro y fuera del hogar	41.0	42.0	38.0	28.0	21.0	<b>30.0</b>
I.2. Vestido y calzado	4.0	4.0	5.0	5.0	5.0	<b>5.0</b>
I.3 Vivienda y servicios de conservación, energía eléctrica y combustibles	4.0	4.0	5.0	5.0	5.0	<b>5.0</b>
I.4 Artículos de limpieza y cuidados de la casa, muebles, utensilios domésticos	8.0	7.0	7.0	6.0	7.0	<b>7.0</b>
I.5. Cuidados médicos y conservación la salud	<b>4.0</b>	<b>3.0</b>	<b>4.0</b>	<b>5.0</b>	<b>4.0</b>	<b>4.0</b>
I.6 Transporte, mantenimiento de vehículos	5.0	7.0	7.0	12.0	17.0	<b>11.0</b>
I.7 Educación y esparcimiento	3.0	4.0	6.0	6.0	7.0	<b>6.0</b>
I.8 Cuidado personal	6.0	5.0	5.0	8.0	9.0	7.0
<b>II. Gasto no monetario</b>						
II.1 Autoconsumo	4.0	4.0	5.0	3.0	4.0	4.0
II.2 Alquiler de vivienda	14.0	12.0	11.0	9.0	10.0	10.0
II.3 Otros	7.0	8.0	7.0	13.0	11.0	11.0

Fuente: Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2000, INEGI.

**ANEXO 8. Subsidios agropecuarios en países miembros de la OCDE**  
(Dólares de Estados Unidos de América)

Concepto	México	Australia	Canadá	República Checa	Unión Europea	Hungría	Islandia	Japón	Corea	Nueva Zelanda	Noruega	Polonia	Suiza	Turquía	Estados Unidos de América	OCDE
<b>TOTAL DE SUBSIDIOS AGROPECUARIOS</b> <sup>1/</sup>																
- Millones de dólares																
Promedio 1999-2002	7,477	1,441	5,416	867	112,612	1,271	152	62,503	21,369	2,349	2,583	2,048	5,167	9,171	94,160	326,748
1999	5,710	1,662	5,006	953	129,857	1,390	184	66,977	21,950	178	2,728	2,782	5,661	12,137	99,018	356,629
2000	7,396	1,289	5,535	638	102,403	1,143	159	68,221	22,780	166	2,355	1,224	4,809	10,524	92,089	321,104
2001	7,892	1,177	5,154	689	105,624	708	124	59,126	19,736	143	2,385	1,797	4,672	6,287	95,259	310,959
2002	8,908	1,636	5,969	1,186	112,564	1,841	139	55,687	21,009	8,908	2,865	2,387	5,526	7,736	90,273	318,300
- Per cápita, en dólares																
Promedio 1999-2002	77	75	176	84	321	129	540	493	553	44	576	53	719	137	340	292
1999	59	88	164	93	346	141	665	529	468	47	611	72	792	184	363	320
2000	76	67	180	62	273	116	566	539	482	43	524	32	669	157	334	287
2001	81	61	168	67	281	72	439	467	817	37	531	47	650	94	346	278
2002	91	84	192	115	384	187	489	438	444	49	638	62	764	113	317	283
- Como porcentaje del producto interno bruto																
Promedio 1999-2002	1.3	0.4	0.8	1.5	1.4	2.4	1.8	1.4	4.9	0.3	1.6	1.2	2.0	5.1	1.0	1.3
1999	1.2	0.4	0.8	1.7	1.6	2.9	2.1	1.5	5.4	0.3	1.8	1.8	2.2	6.6	1.1	1.4
2000	1.3	0.3	0.8	1.3	1.4	2.5	1.9	1.4	5.0	0.3	1.5	0.8	2.0	5.3	0.9	1.3
2001	1.3	0.3	0.7	1.2	1.4	1.4	1.6	1.4	4.7	0.3	1.4	1.0	1.9	4.3	0.9	1.3
2002	1.4	0.4	0.8	1.7	1.3	2.9	1.6	1.4	4.5	0.3	1.5	1.3	2.0	4.1	0.9	1.2
<b>SUBSIDIOS A PRODUCTORES</b> <sup>2/</sup>																
- Millones de dólares																
Promedio 1999-2002	6,291	959	4,097	763	99,645	1,048	133	49,967	18,155	73	2,362	1,779	4,623	6,412	48,332	244,938
1999	4,515	1,135	3,709	849	115,330	1,151	161	53,809	18,335	77	2,511	2,584	4,869	7,707	55,433	272,563
2000	6,032	878	4,153	532	89,617	912	139	54,888	19,337	71	2,138	997	4,356	7,882	49,333	241,599
2001	6,537	827	3,928	585	93,083	580	108	47,242	16,838	52	2,173	1,447	4,214	3,978	49,001	230,744
2002	8,080	996	4,596	1,086	100,549	1,550	122	43,929	18,109	93	2,627	2,087	5,051	6,080	39,559	234,847
- Dólares por hectárea																
Promedio 1999-2002	58	2	55	178	724	177	70	10,269	9,305	6	2,272	96	2,926	160	115	190
1999	42	3	50	198	840	186	84	11,058	9,347	6	2,419	139	3,082	192	132	211
2000	56	2	56	124	650	156	73	11,280	9,906	5	2,056	54	2,757	196	118	187
2001	60	2	53	137	676	99	57	9,709	8,626	4	2,086	78	2,667	99	117	179
2002	75	2	62	254	730	265	64	9,028	9,341	7	2,526	114	3,197	151	94	182

1/ Valor monetario anual estimado de las transferencias brutas implícitas y explícitas relacionadas con las medidas de política de apoyo a las actividades agropecuarias, provenientes de los contribuyentes y de los consumidores de productos agrícolas.

2/ Incluye subsidios por las vías de precios administrados, así como transferencias por inversiones realizadas y por superficie en explotación.

Fuente: Agricultural, Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation 2002. Organisation for Economic Cooperation and Development.

[www.siap.sagarpa.gob.mx/Anxlnfo/](http://www.siap.sagarpa.gob.mx/Anxlnfo/)

**ANEXO 9. Subsidios Agropecuarios en Países Miembros de la OCDE**  
(Dólares de Estados Unidos de América)

Concepto	México	Australia	Canadá	República Checa	Unión Europea	Hungría	Islandia	Japón	Corea	Nueva Zelanda	Noruega	Polonia	Suiza	Turquía	Estados Unidos de América	OCDE
<b>- Como porcentaje del valor bruto de la producción agropecuaria</b>																
Promedio 1999-2002	19	5	19	21	36	21	63	60	66	1	67	13	72	21	22	32
1999	15	6	18	24	39	23	67	61	66	1	67	19	72	23	25	35
2000	19	4	19	16	34	20	62	61	67	1	64	7	70	24	22	32
2001	19	4	17	17	35	12	59	59	64	1	67	10	69	15	21	31
2002	22	5	20	28	36	29	63	59	66	1	71	14	75	23	18	31
<b>SUBSIDIOS A TRAVÉS DE SERVICIOS GENERALES<sup>1/</sup></b>																
<b>- Millones de dólares</b>																
Promedio 1999-2002	676	555	1,320	102	9,237	209	17	12,478	3,131	96	151	252	327	2,759	23,772	55,124
1999	508	526	1,297	104	10,346	235	23	13,088	3,521	100	148	193	342	4,431	22,539	57,448
2000	627	474	1,382	105	9,193	226	17	13,274	3,353	95	148	222	313	2,643	21,832	53,943
2001	859	464	1,227	101	9,017	128	13	11,832	2,839	91	140	345	318	2,309	24,121	53,838
2002	710	754	1,374	98	8,393	247	15	11,717	2,812	97	167	248	336	1,653	26,594	55,268

1/ Considera los apoyos relacionados con la provisión de infraestructura, investigación y desarrollo, y de promoción y comercialización.

Fuente: Agricultural, Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation 2002. Organisation for Economic Cooperation and Development.

[www.siap.sagarpa.gob.mx/AnxInfo/](http://www.siap.sagarpa.gob.mx/AnxInfo/)

**ANEXO 10**  
**Producción, consumo y superficie sembrada, cosechada y asegurada de los principales productos agropecuarios**

Concepto	1985	1990	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 <sup>e/</sup>
<b>PRODUCCIÓN Y CONSUMO</b> <b>(Miles de toneladas)</b>													
<b>10 principales granos y oleaginosas <sup>1/</sup></b>													
Producción total	29,642.3	27,806.2	28,915.4	28,783.5	31,245.4	29,646.7	31,035.3	28,951.3	29,207.0	32,455.5	30,480.2	33,419.0	34,610.3
Consumo nacional aparente <sup>3/</sup>	38,753.5	36,316.2	39,080.4	39,080.4	44,740.5	39,737.0	45,746.0	46,407.9	47,007.5	52,382.5	48,561.3	43,364.9	32,725.6
Consumo per cápita (Kgs.) <sup>4/</sup>	374.3	321.9	346.7	346.7	378.0	329.8	369.3	363.9	358.2	400.5	375.0	383.7	287.9
<b>4 principales granos básicos <sup>5/</sup></b>													
Producción	21,037.2	20,248.1	24,124.5	23,459.0	23,144.3	22,747.4	23,408.6	22,112.9	22,289.4	24,699.0	24,310.3	25,105.4	26,095.7
Consumo nacional aparente	25,143.0	25,246.5	28,134.6	27,166.3	31,288.6	26,995.9	31,247.2	30,581.4	30,553.6	34,562.0	32,825.0	33,878.9	27,763.2
Consumo per cápita (Kgs.)	327.5	295.7	305.7	290.2	329.0	279.6	319.1	308.1	303.8	339.4	318.6	325.0	263.5
<b>4 principales oleaginosas <sup>6/</sup></b>													
Producción	1,472.2	1,088.0	782.5	668.1	706.0	717.1	741.2	663.9	362.6	428.4	227.4	472.9	538.5
Consumo nacional aparente	3,016.3	1,629.1	3,416.6	2,851.8	3,836.2	4,214.9	4,333.7	4,872.3	4,598.0	5,206.3	4,880.5	4,867.5	1,561.4
Consumo per cápita (Kgs.)	39.3	19.1	37.1	30.5	40.3	43.7	44.3	49.1	45.7	51.1	47.4	46.8	14.8
<b>Frutas <sup>7/</sup></b>													
Producción	9,176.2	9,455.3	11,115.5	11,580.0	12,278.9	12,685.6	11,772.4	12,945.8	13,502.1	14,516.9	13,765.8	14,014.3	15,672.7
Producción per cápita (Kgs.) <sup>2/</sup>	119.5	110.7	120.8	123.7	129.1	131.4	120.2	130.4	134.3	142.6	139.6	137.7	148.7
<b>Hortalizas <sup>8/</sup></b>													
Producción	4,380.3	5,437.9	5,005.7	5,943.7	6,193.5	6,981.8	7,403.3	8,243.9	7,713.3	8,017.8	8,095.9	8,397.8	8,522.7
Producción per cápita (Kgs.) <sup>2/</sup>	57.1	63.7	54.4	63.5	65.1	72.3	75.6	83.0	76.7	78.7	75.6	79.4	80.8
<b>Carne en canal <sup>9/</sup></b>													
Producción	2,861.4	2,621.7	3,363.6	3,617.8	3,504.6	3,721.2	3,939.4	4,125.4	4,263.8	4,430.5	4,548.3	4,695.7	4,818.6
Consumo nacional aparente	2,871.5	2,753.8	3,796.9	3,781.3	3,879.3	4,216.6	4,588.7	4,784.7	5,039.2	5,285.1	5,507.7	5,659.5	5,054.7
Consumo per cápita (Kgs.)	40.1	37.4	41.3	40.4	40.8	43.7	46.9	48.2	50.1	51.9	53.5	54.3	47.9
<b>Leche de bovino (millones de litros)</b>													
Producción	7,173.0	6,141.5	7,320.2	7,398.6	7,586.4	7,848.1	8,315.7	8,877.3	9,311.4	9,472.3	8,594.6	9,842.4	9,861.4
Consumo nacional aparente	7,318.4	8,994.7	8,883.1	8,655.5	9,122.7	9,574.7	9,861.3	10,610.2	11,197.4	11,508.4	10,416.1	11,216.3	10,284.3
Consumo per cápita (Lts.)	95.3	105.4	96.5	92.5	95.9	99.2	100.7	106.9	111.3	113.0	101.1	107.6	97.6
<b>Huevo</b>													
Producción	826.4	1,009.8	1,246.2	1,242.0	1,235.9	1,328.9	1,461.2	1,634.8	1,787.9	1,892.1	1,900.6	1,872.5	1,900.6
Consumo nacional aparente	825.5	1,013.7	1,257.9	1,249.5	1,245.0	1,341.2	1,472.8	1,642.2	1,798.7	1,902.0	1,906.9	1,908.1	1,894.7
Consumo per cápita (Kgs.)	10.8	11.9	13.7	13.3	13.1	13.9	15.0	16.5	17.9	18.7	18.5	18.3	18.0

1/ Incluye arroz palay, frijol, maíz grano, trigo, ajonjolí, cártamo, algodón semilla, soya, cebada y sorgo.

2/ Incluye exportaciones.

3/ Incluye sorgo.

4/ Excluye sorgo.

5/ Incluye maíz grano, frijol, arroz palay y trigo.

6/ Incluye ajonjolí, cártamo, algodón semilla y soya.

7/ Incluye naranja, plátano, mango, limón, manzana, melón, sandía, fresa, papaya, aguacate, uva, guayaba y piña.

8/ Incluye jitomate, chile verde, cebolla, papa, zanahoria, calabacita y tomate verde.

9/ Incluye carne de bovino, porcino y aves. No incluye carne de guajolote.

e/ Cifras estimadas.

Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

[www.siap.sagarpa.gob.mx/AnxInfo/](http://www.siap.sagarpa.gob.mx/AnxInfo/)

**ANEXO 11**  
**Producción, consumo y superficie sembrada, cosechada y asegurada de los principales productos agropecuarios**

Concepto	1985	1990	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 <sup>e/</sup>
<b>PRODUCCIÓN NACIONAL DESTINADA AL CONSUMO INTERNO<sup>1/</sup> / CONSUMO NACIONAL APARENTE (%)</b>													
<b>10 principales granos y oleaginosas 2_/</b>	76.5	76.5	73.6	76.6	69.4	73.2	66.9	61.6	60.9	60.9	61.3	75.2	94.5
4 principales granos básicos 3_/	83.7	80.2	85.2	84.3	73.4	82.3	73.6	71.2	71.1	69.9	71.9	71.9	93.9
4 principales oleaginosas	48.3	65.1	22.4	23.1	18.1	16.5	16.5	13.2	7.5	7.9	4.4	9.7	34.4
<b>Carne en canal</b>	97.6	90.1	85.7	91.1	88.7	86.1	83.7	83.4	81.5	81.1	80.0	82.9	95.3
<b>Leche de bovino (miles de litros)</b>	98.0	68.3	81.7	85.3	82.9	81.6	84.2	83.6	83.1	82.2	82.4	87.7	95.8
<b>Huevo</b>	99.9	99.6	99.1	99.4	99.3	99.1	99.2	99.5	99.4	99.5	99.4	98.6	99.9
<b>SUPERFICIE DE CULTIVO</b>													
<b>Superficie sembrada 4_/</b> (Miles de hectáreas)	15,522.8	14,305.8	14,855.8	14,927.5	15,035.1	15,347.8	14,867.8	14,627.8	14,236.5	13,995.1	13,820.5	13,680.4	13,796.3
<b>Superficie cosechada/Superficie sembrada (Porcentaje) 5_/</b>	90.2	93.1	89.1	88.6	93.3	81.4	91.7	83.3	83.7	91.6	87.4	94.8	99.5
<b>Superficie asegurada/Superficie sembrada (Porcentaje) 6_/</b>	42.2	8.6	7.1	6.1	7.6	7.9	9.1	7.7	13.7	11.0	11.7	11.0	9.9

1/ Excluye exportaciones.

2/ Incluye arroz palay, frijol, maíz grano, trigo, ajonjolí, cártamo, algodón semilla, soya, cebada y sorgo.

3/ Incluye maíz grano, frijol, arroz palay y trigo.

4/ Incluye ajonjolí, cártamo, algodón semilla y soya.

5/ Se refiere a los 10 principales granos y oleaginosas.

6/ Se refiere a los 10 principales granos y oleaginosas atendidos por AGROASEMEX. A partir de 2000 cobertura de AGROASEMEX, Fondos de Aseguramiento y Aseguradoras Privadas.

e/ Cifras estimadas.

Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

[www.siap.sagarpa.gob.mx/AnxInfo/](http://www.siap.sagarpa.gob.mx/AnxInfo/)

**ANEXO 12**  
**Crédito otorgado por la Financiera Rural**  
(Millones de pesos)

Año	Crédito de avío agrícola														
	Total <sup>2/</sup>	Avío <sup>3/</sup>	Refac-cionario	Otros <sup>4/</sup>	Total <sup>2/</sup>	Arroz	Frijol	Maíz	Trigo	Cártamo <sup>1/</sup>	Ajonjolí	Soya	Semilla de algodón	Sorgo	Otros <sup>5/</sup>
1980	<b>57.3</b>	40.9	13.0	3.4	<b>24.0</b>	0.9	1.7	5.6	2.2	0.5	0.5	0.5	4.6	2.7	4.8
1985	<b>517.9</b>	435.0	72.5	10.2	<b>315.6</b>	19.2	18.1	94.6	43.3	3.6	3.9	22.6	23.8	48.2	38.3
1990	<b>3,222.7</b>	2,366.9	815.5	40.3	<b>1,748.1</b>	37.0	158.1	355.8	281.8	20.8	12.8	84.9	222.4	189.0	385.5
1991	<b>2,936.6</b>	2,031.4	806.8	98.4	<b>1,514.4</b>	21.4	151.6	375.8	309.3	2.7	2.0	65.9	157.2	72.5	356.0
1992	<b>3,993.9</b>	2,438.4	1,157.3	398.2	<b>1,554.7</b>	24.7	100.2	478.7	319.4	2.5	0.4	72.6	17.5	104.0	434.7
1993	<b>5,429.8</b>	2,786.8	1,002.5	1,640.5	<b>1,618.3</b>	24.5	103.9	649.4	297.6	5.6	0.2	65.9	4.4	58.4	408.4
1994	<b>5,153.3</b>	2,785.7	891.7	1,475.9	<b>1,748.3</b>	27.4	111.0	712.9	327.6	14.8	0.4	86.6	49.8	79.4	338.4
1995	<b>5,056.9</b>	3,512.4	414.0	1,130.5	<b>2,513.8</b>	31.7	124.8	573.7	366.6	19.0	0.6	43.4	283.5	123.0	947.5
1996	<b>8,806.3</b>	5,503.3	862.6	2,440.4	<b>3,307.5</b>	45.2	199.9	708.2	418.9	30.8	1.3	11.8	596.4	270.2	1,024.8
1997	<b>10,175.3</b>	6,647.4	1,110.9	2,417.0	<b>4,636.7</b>	94.9	267.8	1,510.1	736.3	34.5	0.2	62.4	576.0	373.1	981.4
1998	<b>9,564.6</b>	6,707.8	918.1	1,938.7	<b>4,938.9</b>	54.7	482.4	1,613.5	714.7	51.2	1.4	43.9	671.3	322.7	983.1
1999	<b>12,699.1</b>	7,025.1	1,281.0	4,393.0	<b>4,764.7</b>	68.4	527.2	1,389.2	723.5	76.1	1.5	26.1	431.9	341.9	1,178.9
2000	<b>12,515.6</b>	7,530.4	1,769.2	3,216.0	<b>4,893.0</b>	55.8	309.3	1,488.1	1,068.5	21.1	0.1	28.1	173.8	325.1	1,423.1
2001	<b>12,593.3</b>	7,560.4	1,590.7	3,442.2	<b>5,097.6</b>	17.8	234.9	1,197.0	961.7	41.4	0.0	20.4	260.2	313.6	2,050.7
2002	<b>9,783.3</b>	6,891.6	1,220.5	1,671.2	<b>4,824.0</b>	38.0	369.1	1,536.3	867.8	24.4	2.4	24.5	95.0	406.8	1,459.7
2003 <sup>e/</sup>	<b>1,730.4</b>	1,124.2	135.9	470.3	<b>855.2</b>	1.1	24.1	472.3	74.1	7.7	0.0	6.6	8.8	32.2	228.3
2004	<b>9,974.6</b>	7,325.1	1,245.2	1,404.3	<b>4,741.0</b>	61.0	212.0	1,265.0	1,054.0	21.0	0.0	20.0	106.0	359.0	1,643.0

1/ Se refiere a flujos brutos acumulados en el período enero-diciembre de cada año. Incluye ministraciones de créditos nuevos, excluye cartera vencida. En el período 1980-2002 corresponden a la operación de BANRURAL. A partir del 1 de julio de 2003 corresponde a operaciones de la Financiera Rural.

2/ El crédito otorgado en 2003 fue menor al de años precedentes, debido a que se reporta las operaciones de la Financiera Rural correspondientes al período julio-diciembre de ese año. La suma de los parciales puede no coincidir con los totales debido al redondeo de las cifras.

3/ Se refiere a crédito de avío agropecuario.

4/ Se refiere a créditos simples y prendarios.

5/ Se refiere a cebada, productos hortalizas, frutícolas y forrajeros, principalmente.

e/ Cifras estimadas.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**ANEXO 13**

**GASTO PUBLICO EN DESARROLLO RURAL 1982-1988**

Millones de Pesos

<b>CONCEPTO</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>
<b>TOTAL GASTO PUBLICO</b>	<b>423.3</b>	<b>765.5</b>	<b>1,366.7</b>	<b>2,037.3</b>	<b>3,179.9</b>	<b>6,412.2</b>	<b>12,508.8</b>
Actividades Productivas y Agrarias	334.9	653.9	1,177.7	1,745.3	2,808.7	5,742.7	11,725.0
Aspectos Sociales y Laborales	6.9	8.2	12.9	19.3	30.6	187.0	137.8
Infraestructura Básica y Productiva	59.1	69.1	116.3	224.9	278.3	478.2	528.3
Medio Ambiente	22.5	34.3	59.7	47.8	62.3	4.3	117.7

Fuente: Elaboración propia con base a los resultados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1982-1988.

**ANEXO 14**

**GASTO PUBLICO EN DESARROLLO RURAL 1982-1988**  
**ACTIVIDADES PRODUCTIVAS Y AGRARIAS**  
 Millones de Pesos

CONCEPTO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<b>TOTAL GASTO PUBLICO</b>	<b>334.9</b>	<b>653.9</b>	<b>1,177.7</b>	<b>1,745.3</b>	<b>2,808.7</b>	<b>5,742.7</b>	<b>11,725.0</b>
DESARROLLO DE DISTRITOS AGROPECUARIOS	20.0	24.8	40.5	0.0	0.0	0.0	0.0
FOMENTO A LA PRODUCCIÓN Y PRODUCT. AGRICOLA Y PECUARIA	0.0	0.0	0.0	54.5	58.3	186.7	315.0
SANIDAD VEGETAL	2.7	3.3	6.8	0.0	0.0	0.0	0.0
ASISTENCIA TECNICA AGRÍCOLA	5.0	8.1	12.3	0.0	0.0	0.0	0.0
SANIDAD ANIMAL	1.9	2.4	3.8	0.0	0.0	0.0	0.0
ASISTENCIA TECNICA PECUARIA	0.9	1.1	3.4	0.0	0.0	0.0	0.0
DIVULGACIÓN AGRÍCOLA	0.6	0.8	1.2	0.0	0.0	0.0	0.0
DIVULGACIÓN PECUARIA	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
PRODUCCIÓN Y TRANSFORMACIÓN AGRICOLA	5.3	3.2	5.4	7.1	12.6	30.7	42.0
PRODUCCIÓN Y TRANSFORMACIÓN PECUARIA	2.4	2.5	4.0	7.0	8.3	3.5	22.4
PROMOCIÓN DE PROYECTOS Y ASISTENCIA TECNICA	7.2	8.6	7.6	0.0	0.0	0.0	0.0
SARH, NIVEL NORMATIVO	32.0	39.8	63.9	106.0	162.9	386.0	648.7
BANRURAL Y AGROASEMEX	57.3	20.9	160.9	233.1	436.8	nd	1,207.1
INTERMEDIARIOS FINANCIEROS AGROPECUARIOS	26.7	2.8	nd	20.2	29.4	9.0	24.4
SECTOR AGRARIO	11.2	20.7	32.6	41.8	54.6	122.8	233.5
INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO EXPERIMENTAL	4.7	6.9	11.4	24.0	36.4	50.3	24.4
CONASUPO	81.3	364.5	621.5	634.4	963.8	1,580.3	4,767.7
CONASUPO-COPLAMAR	7.9	nd	18.7	0.0	0.0	0.0	0.0
FERTIMEX	48.2	93.5	135.2	219.9	400.4	950.9	1,666.1
AZUCAR	13.0	44.2	37.0	361.8	616.8	2,323.2	2,668.9
DESARROLLO FORESTAL	3.8	5.7	2.2	1.0	21.9	4.3	61.4
COMERCIALIZACIÓN Y DIST. DE PRODUCTOS AGROP. Y FOR.	0.0	0.0	1.0	1.7	2.7	83.2	9.9
PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL	2.8	0.1	0.6	1.6	3.8	4.6	4.7
TURISTICOS	0.0	0.0	7.6	0.0	0.0	0.0	0.0
ESTIMULOS FISCALES	0.0	0.0	0.0	31.2	0.0	7.2	28.8

Fuente: Elaboración propia con base a los resultados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1982-1988.

**ANEXO 15**

**GASTO PUBLICO EN DESARROLLO RURAL 1982-1988  
ASPECTOS SOCIALES Y LABORALES**

Millones de Pesos

<b>CONCEPTO</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>
<b>TOTAL</b>	<b>6.9</b>	<b>8.2</b>	<b>12.9</b>	<b>19.3</b>	<b>30.6</b>	<b>187.0</b>	<b>137.8</b>
APOYO SECT. A LAS COMUNID. RURALES CON SERV. DE BIEN. SOC.	2.0	1.6	1.8	4.0	8.2	29.6	22.5
ORGANIZACIÓN DE PRODUCTORES AGROPECUARIOS Y FORESTALES	1.3	1.8	2.0	0.0	0.0	0.0	0.0
DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS	3.6	4.8	9.1	10.1	15.3	49.7	109.0
MEJORAMIENTO URBANO (CONTROL DE INUNDACIONES)	0.0	0.0	0.0	5.2	7.1	107.7	6.3

Fuente: Elaboración propia con base a los resultados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1982-1988.

**ANEXO 16**

**GASTO PUBLICO EN DESARROLLO RURAL 1982-1988  
INFRAESTRUCTURA BASICA Y PRODUCTIVA**

Millones de Pesos

CONCEPTO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<b>TOTAL</b>	59.1	69.1	116.3	224.9	278.3	478.2	528.3
INFRAESTRUCTURA HIDROAGRICOLA	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA	50.1	57.2	92.7	4.9	8.5	60.0	69.0
DESARROLLO DE AREAS DE TEMPORAL	0.0	0.0	0.0	38.7	50.6	66.1	33.1
DESARROLLO DE AREAS DE RIEGO	0.0	0.0	0.0	150.5	219.0	352.0	426.2
TELEFONIA Y CAMINOS RURALES	7.2	9.2	19.6	30.8	0.2	0.1	0.0
RESTAURACIÓN DE SUELOS Y AGUA	1.8	2.6	4.0	0.0	0.0	0.0	0.0
CONTROL DE RÍOS	3.6	4.4	8.4	0.0	0.0	0.0	0.0
PROTECCIÓN DE AREAS PRODUCTIVAS Y CAUSES FEDERALES	0.0	0.0	0.0	11.6	22.0	57.6	127.0

Fuente: Elaboración propia con base a los resultados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1982-1988.

**ANEXO 17**

**GASTO PUBLICO EN DESARROLLO RURAL 1982-1988  
MEDIO AMBIENTE**

Millones de Pesos

<b>CONCEPTO</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>
<b>TOTAL</b>	<b>22.5</b>	<b>34.3</b>	<b>59.7</b>	<b>47.8</b>	<b>62.3</b>	<b>4.3</b>	<b>117.7</b>
FORESTAL	2.4	3.5	6.7	0.0	0.1	0.1	0.1
IMTA	20.1	30.8	53.0	47.8	62.2	4.2	117.6

Fuente: Elaboración propia con base a los resultados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1982-1988.

**ANEXO 18**

**GASTO PUBLICO EN DESARROLLO RURAL 1989-1994**

Millones de Pesos

<b>CONCEPTO</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>
<b>TOTAL GASTO PUBLICO</b>	<b>11,656.2</b>	<b>16,260.0</b>	<b>14,722.7</b>	<b>22,620.6</b>	<b>23,973.8</b>	<b>36,934.2</b>
Actividades Productivas y Agrarias	9,405.0	12,983.8	8,808.1	15,341.2	17,560.9	29,383.1
Aspectos Sociales y Laborales	614.3	1,284.7	2,130.2	2,722.3	2,567.3	3,016.0
Infraestructura Básica y Productiva	1,632.0	1,953.7	3,675.0	4,409.7	3,569.3	4,225.8
Medio Ambiente	4.9	37.8	109.4	147.4	276.3	309.3

Fuente: Elaboración Propia con base a los resultados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1989-1994

**ANEXO 19**

**GASTO PUBLICO EN DESARROLLO RURAL 1989-1994  
ACTIVIDADES PRODUCTIVAS Y AGRARIAS  
Millones de Pesos**

CONCEPTO	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>TOTAL GASTO PUBLICO</b>	<b>9,405.0</b>	<b>12,983.8</b>	<b>8,808.1</b>	<b>15,341.2</b>	<b>17,560.9</b>	<b>29,383.1</b>
FOMENTO A LA PRODUCCIÓN Y PRODUCT. AGRICOLA Y PECUARIA	1,105.4	620.2	816.9	935.5	879.5	1,621.5
PROCAMPO	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4,847.7
APOYOS A LA COMERCIALIZACIÓN DE GRANOS BASICOS Y OLEAG.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2,777.6
PRODUCCIÓN Y TRANSFORMACIÓN PRIMARIA	45.3	38.1	56.4	54.3	81.2	114.6
PRODUCCIÓN Y TRANSFORMACIÓN AGROINDUSTRIAL	7.1	12.6	5.6	656.7	539.4	566.4
SARH, NIVEL NORMATIVO	721.5	1,207.7	1,263.7	2,045.0	2,410.6	2,490.3
BANRURAL Y AGROASEMEX	1,453.3	2,205.9	887.7	1,382.8	723.7	1,032.1
INTERMEDIARIOS FINANCIEROS AGROPECUARIOS	649.0	227.2	253.2	317.1	327.6	490.0
CANALIZACIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS	37.8	0.0	124.4	101.3	119.9	92.2
SECTOR AGRARIO	225.8	331.2	415.6	1,120.5	1,563.8	1,646.8
INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO EXPERIMENTAL	190.8	226.1	254.3	98.5	144.6	130.3
DESARROLLO DE TECNOLOGÍA	3.5	3.4	23.2	34.9	34.7	36.5
EDUCACIÓN AGROPECUARIA	113.8	0.0	180.1	196.8	222.3	367.3
INVESTIGACIÓN CIENTIFICA Y TECNOLOGICA	0.0	0.0	0.0	29.1	0.0	0.0
CONASUPO	2,776.0	5,950.1	3,002.0	3,572.3	5,167.2	9,506.7
FERTIMEX	1,529.7	1,284.6	889.4	575.0	0.0	0.0
AZUCAR	491.8	640.2	439.7	209.1	0.0	0.0
DESARROLLO FORESTAL	0.7	1.1	0.2	2.7	0.0	2.4
COMERCIALIZACIÓN Y DIST. DE PRODUCTOS AGROP. Y FOR. 1_/	1.9	0.0	171.7	3,991.7	5,344.8	3,633.7
PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL	5.5	0.0	24.0	17.9	1.6	26.6
ECOLOGÍA PRODUCTIVA	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4
ESTIMULOS FISCALES	46.1	235.4	0.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: Elaboración Propia con base a los resultados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1989-1994

1\_/ En 1992, se le otorgaron 1,065.1 millones de pesos al Programa de Fomento y Regulación del Comercio Interior y Exterior instrumentado por la SARH; 2602.2 millones de pesos a la Comercialización de Productos Básicos y 324.5 millones de pesos a la Comercialización de Productos Agroindustriales, programas instrumentados por la SECOFI. En 1993, los apoyos fueron: 1220.4 millones de pesos, 3,777.4 millones y 345.9 millones, respectivamente.

**ANEXO 20**

**GASTO PUBLICO EN DESARROLLO RURAL 1989-1994  
ASPECTOS SOCIALES Y LABORALES**

Millones de Pesos

CONCEPTO	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>TOTAL</b>	<b>614.3</b>	<b>1,284.7</b>	<b>2,130.2</b>	<b>2,722.3</b>	<b>2,567.3</b>	<b>3,016.0</b>
PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD	376.5	939.7	1,394.2	1,910.7	1,980.0	2,184.2
APOYO SECT. A LAS COMUNID. RURALES CON SERV. DE BIEN. SOC.	2.1	0.0	2.6	2.7	14.3	0.0
ORGANIZACIÓN DE PRODUCTORES AGROPECUARIOS Y FORESTALES	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	2.5
DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
MEJORAMIENTO URBANO (CONTROL DE INUNDACIONES)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
FOMENTO Y REG. DEL PROG. OPCIONAL PARA LA CAPAC. DE TRAB. 1_/	30.8	0.0	52.3	76.4	75.1	75.4
CONSERVACIÓN Y ADECUACIÓN PARA AGUA POTABLE	160.2	323.3	611.3	590.6	352.5	466.9
DRENAJE Y TRATAMIENTO DE AGUAS NEGRAS	6.4	0.0	32.6	32.6	47.7	2.8
INFRAESTRUCTURA SOCIAL	37.9	0.0	37.2	60.6	57.3	88.4
PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN	0.0	21.7	0.0	0.0	0.0	0.0
AMPLIACIÓN Y MEJ. DE LA PLANTA FISICA PARA EDUC. Y CAP.	0.0	0.0	0.0	9.9	14.9	13.7
AMPLIACIÓN Y MEJ. DE LA PLANTA FISICA PARA LA INV. CIENT.	0.0	0.0	0.0	29.9	4.8	0.0
MUJERES EN SOLIDARIDAD	0.0	0.0	0.0	5.5	14.0	13.0
FONDO DE SOLIDARIDAD PARA EL DES. DE LOS PUEBLOS INDIGENAS	0.0	0.0	0.0	3.4	0.0	4.9
AGUA POTABLE EN ZONAS RURALES	0.0	0.0	0.0	0.0	6.7	8.1
EDUCACIÓN RURAL (RAMO 11)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	155.7
ALCANTARILLADO EN ZONAS RURALES	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4

Fuente: Elaboración Propia con base a los resultados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1989-1994

1\_/ A partir de 1991, se convierte en el Programa Nacional de Capacitación

**ANEXO 21**

**GASTO PUBLICO EN DESARROLLO RURAL 1989-1994  
INFRAESTRUCTURA BASICA Y PRODUCTIVA**

Millones de Pesos

<b>CONCEPTO</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1,632.0</b>	<b>1,953.7</b>	<b>3,675.0</b>	<b>4,409.7</b>	<b>3,569.3</b>	<b>4,225.8</b>
INFRAESTRUCTURA HIDROAGRICOLA (SISTEMA NACIONAL HIDRAULICO)	852.7	1,693.2	2,084.2	2,159.5	1,855.2	2,203.2
INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA	103.8	79.3	230.4	226.5	158.5	207.6
DESARROLLO DE AREAS DE TEMPORAL	35.8	79.2	108.2	124.8	78.5	101.0
DESARROLLO DE AREAS DE RIEGO	636.3	94.4	1,242.7	1,538.0	1,178.7	1,376.1
TELEFONIA Y CAMINOS RURALES	3.4	7.6	9.5	360.9	298.4	337.7
INFRAESTRUCTURA ECOLÓGICA	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2

Fuente: Elaboración Propia con base a los resultados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1989-1994

**ANEXO 22****GASTO PUBLICO EN DESARROLLO RURAL 1989-1994  
MEDIO AMBIENTE**

Millones de Pesos

CONCEPTO	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>TOTAL</b>	<b>4.9</b>	<b>37.8</b>	<b>109.4</b>	<b>147.4</b>	<b>276.3</b>	<b>309.3</b>
FORESTAL	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
IMTA	0.0	37.8	61.3	102.1	97.0	122.9
REGULACIÓN Y PRESERVACIÓN ECOLÓGICA	4.9	N.D	48.1	45.3	179.3	186.4

Fuente: Cifras integradas con base a los resultados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1989-1994.

**ANEXO 23**

**GASTO PUBLICO EN DESARROLLO RURAL 1995-2006**

Millones de Pesos

<b>CONCEPTO</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>TOTAL GASTO PUBLICO</b>	<b>36,212.0</b>	<b>51,190.4</b>	<b>54,379.2</b>	<b>57,160.2</b>	<b>68,501.6</b>	<b>77,946.0</b>	<b>80,026.0</b>	<b>92,302.5</b>	<b>118,858.4</b>	<b>129,464.1</b>	<b>146,165.5</b>	<b>154,323.7</b>
Actividades Productivas y Agrarias	17,618.0	23,810.7	25,461.0	22,122.3	26,870.3	29,449.0	30,308.2	34,234.6	56,056.6	72,622.1	61,278.9	64,258.0
Aspectos Sociales y Laborales	13,231.2	19,650.2	22,221.0	28,399.7	33,239.2	40,448.1	45,317.0	50,182.7	47,792.9	45,432.7	69,003.7	76,085.6
Infraestructura Básica y Productiva	3,892.8	5,559.2	5,707.6	6,227.8	7,136.9	7,404.5	4,042.5	4,067.8	10,104.1	7,804.9	13,155.3	11,726.0
Medio Ambiente	1,470.0	2,170.3	989.6	410.4	1,255.2	644.4	358.3	3,817.4	4,904.8	3,604.4	2,727.6	2,254.1

Fuente: Elaboración propia con base a los resultados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995-2000; cifras del PEC 2003 de la SAGARPA y del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2004-2006

ANEXO 24

GASTO PUBLICO EN DESARROLLO RURAL 1995-2006  
ACTIVIDADES PRODUCTIVAS Y AGRARIAS

Millones de Pesos

CONCEPTO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>TOTAL GASTO PUBLICO</b>	<b>17,618.0</b>	<b>23,810.7</b>	<b>25,461.0</b>	<b>22,122.3</b>	<b>26,870.3</b>	<b>29,449.0</b>	<b>30,308.2</b>	<b>34,234.6</b>	<b>56,056.6</b>	<b>72,622.1</b>	<b>61,278.9</b>	<b>64,258.0</b>
PROCAMPO 1_/	5,864.0	6,793.4	7,533.0	8,491.7	9,372.2	10,378.8	11,004.6	11,850.5	13,110.1	14,409.1	14,885.1	15,272.2
OTROS PROGRAMAS DE APOYO DIRECTO 2_/	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1,500.0	2,680.6	1,707.8	1,919.9
APOYOS A LA COMERCIALIZACIÓN	738.0	642.0	2,163.0	1,991.0	1,698.8	3,049.9	5,314.2	4,340.1	5,405.6	3,275.1	6,757.3	9,134.3
OTROS APOYOS A LA COMERCIALIZACIÓN 3_/	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3,320.1	0.0	0.0
ALIANZA PARA EL CAMPO	0.0	1,203.3	1,805.9	2,400.9	3,042.1	3,285.1	4,621.6	7,442.5	6,555.4	7,735.1	8,164.9	6,227.9
OTROS APOYOS DE ALIANZA 4_/	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1,675.2	0.0	0.0
OTROS PROGRAMAS PRODUCTIVOS 5_/	0.0	0.0	0.0	0.0	3,748.6	0.0	0.0	0.0	1,930.0	2,414.1	3,433.5	2,362.9
PROCEDE	892.0	902.7	768.8	806.4	1,153.0	1,186.4	674.3	701.2	562.2	373.4	1,546.3	528.7
SAGARPA, ASERCA, CEA, INIFAP NIVEL NORMATIVO	1,593.4	2,635.8	2,984.9	2,403.0	3,036.8	7,055.8	3,836.5	4,147.2	9,056.0	4,373.3	10,185.5	13,377.5
BANRRURAL Y AGROASEMEX	1,360.4	1,685.5	1,361.6	1,665.0	1,793.3	513.8	441.4	2,484.8	907.4	1,349.0	1,659.8	1,345.7
INTERMEDIARIOS FINANCIEROS AGROPECUARIOS	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	376.6	10,310.3	2,007.2	849.9	781.6
SECTOR AGRARIO	1,359.0	2,916.0	1,764.3	1,497.8	1,270.6	1,557.1	1,673.9	2,069.6	2,694.4	2,704.9	4,355.5	4,597.3
PROBECAT	523.7	856.6	n.d.	n.d.	1,231.2	497.6	1,316.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
INVESTIGACIÓN	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3,089.0	0.0	0.0
PROGRAMAS DE DESARROLLO REGIONAL SUSTENTABLE	0.0	0.0	0.0	0.0	304.1	27.7	68.0	459.4	16.1	50.0	113.1	16.7
GASTO OPERATIVO PAR ACTIVIDADES DE DES. SUST.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	16,970.0	0.0	0.0
PROG. INT. Y REC. PROD. EN ZONAS DE SEQUÍA REC. (PIASRE)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	612.1	683.0	597.6	485.8
CONASUPO	5,241.5	6,112.5	6,723.4	2,656.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
CONAZA	46.0	62.9	67.0	75.4	82.1	93.1	154.6	161.2	94.0	125.0	72.0	0.0
DESARROLLO FORESTAL	0.0	0.0	277.7	127.1	128.3	124.9	155.8	181.4	237.2	400.0	372.3	409.0
PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1,666.7	1,032.7	n.d.	3,012.5	2,240.0	816.3	1,087.8
PROGRAMA DE MICROFINANCIAMIENTO A MUJERES RURALES	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	123.8	123.7
DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDIGENAS	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	16.9	0.0	4,212.9	5,079.5
ACUACULTURA RURAL	0.0	0.0	11.4	8.0	9.2	12.1	13.8	20.1	20.0	200.0	0.0	0.0
ACTIVIDADES PESQUERAS	n.d.	2,373.0	1,148.3	1,293.3								
FONDO DE APOYO A ORG. SOC. AGROP. Y PESQUERAS	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	273.2	212.6
TURISTICOS	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	16.4	75.0	3.8	1.6

Fuente: Elaboración propia con base a los resultados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995-2000; cifras del PEC 2003 de la SAGARPA y del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2004-2006

n.d. No disponible.

1\_/ En el 2004, en PROCAMPO se consideran PROCAMPO y PROCAMPO Indígena.

2\_/ En el 2003: se incluye únicamente el Programa Ganadero (PROGAN); en el 2004, se consideran otros programas como son: PROCAMPO Alterno, Programa Porcicola (POPOR), Programa Ovino-Carícola COTECOCA, Abeja Africana y Varroasis.

3\_/ En otros apoyos a la Comercialización se consideran: Coberturas, Pignoración, Conversión Productiva, Flete Terrestre o Cabotaje, Agricultura por Contrato, Ganadería por Contrato Engorda TIF, Pago por deficiencias de bases, Fondo de Apoyo a la Cadena Agroalimentaria de la Citricultura, Fondo de Apoyo a la Cadena Agroalimentaria de la Guayaba, Esquemas de Apoyo Sacrificio Rastros TIF, Promoción Comercial y Fomento a Inversiones Diversas y Promoción Comercial y Fomento a las Exportaciones Pesqueras.

4\_/ En otros Programas de Alianza para el Campo se contemplan: Programa del Café, los Fondos de Apoyo a Productores de Maíz de 5 Ha. o menos, a la Productividad de Frijol, a la cadena Agroalimentaria de la Caña de Azúcar, a la cadena Agroalimentaria de Citricultura, a la Cadena Agroalimentaria de la Guayaba, a la Cadena Agroalimentaria de Carne Bovina, Sistema Nacional de Información y PROEXPORTA.

5\_/ Para los años 2003, 2004 y 2006, en otros Programas Productivos se consideró al FAPRACC (Contingencias Climatológicas) y al Fondo de Apoyo a la Competitividad de las Ramas Productivas. Para el 2005, se incluyeron el Programa Apícola, al Sistema de Extensión Agropecuaria y Rural y a la Promotora de Protección, Desarrollo, Acopio y Abasto de Semillas Mejoradas.

ANEXO 25

GASTO PUBLICO EN DESARROLLO RURAL 1995-2006  
ASPECTOS SOCIALES Y LABORALES

Millones de Pesos

CONCEPTO	1995	1996	1997	1998 *	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>TOTAL</b>	<b>13,231.2</b>	<b>19,650.2</b>	<b>22,221.0</b>	<b>28,399.7</b>	<b>33,239.2</b>	<b>40,448.1</b>	<b>45,317.0</b>	<b>50,182.7</b>	<b>47,792.9</b>	<b>45,432.7</b>	<b>69,003.7</b>	<b>76,085.6</b>
PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL (PET)	1,010.1	1,343.7	2,071.0	2,710.2	3,401.1	4,002.6	3,752.8	3,867.4	1,729.7	1,939.9	2,543.5	1,488.0
APOYO AL EMPLEO	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1,073.4	0.0	74.6	75.9
INI	652.0	789.4	883.0	949.5	694.5	738.6	1,453.0	1,393.9	569.6	800.1	0.0	0.0
INFRAESTRUCTURA SOCIAL INI	26.6	30.0	38.9	45.3	40.2	60.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
APOYOS PROD. EN ZONAS MARGINADAS ( RAMOS 20 Y 26)	798.2	902.6	1,125.6	1,876.2	2,268.3	1,730.2	1,860.8	n.d.	2,135.0	n.d.	0.0	0.0
MUJERES CAMPESINAS	40.1	49.9	34.2	84.3	87.1	87.0	0.0	n.d.	27.1	50.0	24.8	50.0
JORNALEROS AGRÍCOLAS	23.8	50.4	62.5	94.5	131.6	162.1	n.d.	n.d.	140.0	150.0	138.6	140.0
PROGRAMA OPORTUNIDADES (SAGARPA)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	840.0	900.0	0.0	0.0
PROGRAMA DE AGUA POTABLE Y SAN. EN ZONAS MARG.	545.7	874.7	475.8	1,030.1	713.1	739.1	861.2	768.8	72.0	144.0	0.0	0.0
RAMO 26: PROGRAMAS REGIONALES	0.0	163.3	120.3	301.4	62.1	82.3	24.9	n.d.	863.1	3,191.5	99.0	0.0
DESARROLLO LOCAL	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	405.0	0.0	0.0	0.0
PROGRAMA DE MICROREGIONES	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	510.0	530.2	463.9
RAMO 33: APORTACIONES FEDERALES 1_/	1,344.9	2,006.9	2,265.0	2,672.6	3,735.8	4,351.5	5,039.0	5,835.2	6,212.5	n.d.	10,847.4	15,841.4
PROGRAMAS ALIMENTARIOS	4,897.8	6,854.7	6,352.9	5,786.1	4,869.2	6,131.5	4,917.6	5,346.5	2,887.6	4,092.1	4,514.3	1,465.8
PROGRAMA CAPACIDADES	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	10,892.0	9,593.4	9,976.3	4,581.4
ACCIONES COMPENSATORIAS	3,892.0	5,542.5	6,908.1	7,748.9	8,805.4	10,510.9	12,557.9	17,003.8	0.0	0.0	0.0	0.0
PROGRESA-OPORTUNIDADES	0.0	0.0	465.8	3,398.6	6,671.7	9,635.0	12,393.8	13,393.4	16,551.8	16,585.7	28,547.3	34,970.0
EDUCACION AGROPECUARIA RAMO 11	n.d.	1,042.1	1,417.9	1,702.0	1,759.1	2,216.4	2,456.0	2,573.7	3,394.1	3,741.0	3,903.0	3,946.7
CAPACITACIÓN	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3,735.0	0.0	0.0
PROGRAMA DE VIVIENDA RURAL	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	886.6	1,607.9
COINVERSIÓN RAMO 20	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	94.4
ADULTOS MAYORES EN ZONAS RURALES	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	592.0	300.0
ENCICLOMEDIA	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1,902.9
PROGRAMA EDUCATIVO RURAL	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	54.5	55.0
SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL DE LA SALUD	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	5,396.4	8,911.5
SEGURIDAD SOCIAL CAÑEROS. CONVENIO IMSS	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	200.0	145.8
SEGURIDAD SOCIAL JORNALEROS AGRICOLAS	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	351.3	45.0
HOSPITAL OAXACA	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	251.6	0.0
CONVENIO PEC-SAGARPA PARA INGENIOS	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	50.0	0.0
CONVENIO PEC-SAGARPA, CAÑA DE AZÚCAR	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	22.3	0.0

Fuente: Elaboración propia con base a los resultados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995-2000; cifras del PEC 2003 de la SAGARPA y del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2004-2006

1\_/ Este rubro se encuentra conformado por el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y por el Fondo para la Infraestructura Social Estatal (Vivienda Rural). Los datos de los años 2001 y 2002 fueron proyectados.

n.d. No disponible

**ANEXO 26**

**GASTO PUBLICO EN DESARROLLO RURAL 1995-2006  
INFRAESTRUCTURA BASICA Y PRODUCTIVA**

Millones de Pesos

CONCEPTO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>TOTAL</b>	<b>3,892.8</b>	<b>5,559.2</b>	<b>5,707.6</b>	<b>6,227.8</b>	<b>7,136.9</b>	<b>7,404.5</b>	<b>4,042.5</b>	<b>4,067.8</b>	<b>10,104.1</b>	<b>7,804.9</b>	<b>13,155.7</b>	<b>11,726.0</b>
INFRAESTRUCTURA HIDROAGRICOLA	2,166.3	3,225.1	3,153.4	2,468.7	2,576.8	2,518.5	2,266.0	2,106.0	3,668.5	3,520.0	5,108.9	2,637.3
INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA	727.3	997.1	1,159.9	1,445.5	2,020.5	2,353.5	n.d.	n.d.	4,733.3	nd.	4,233.9	4,454.9
TELEFONIA Y CAMINOS RURALES	392.0	372.1	856.7	1,188.1	1,550.7	1,337.9	915.3	1,193.0	1,092.3	1,767.9	982.4	1,269.8
ADQUISICIÓN DE DERECHOS DE USO DE AGUA	545.7	874.7	475.8	1,030.1	713.1	739.1	861.2	768.8	72.0	144.0	0.0	0.0
RESTAURACIÓN DE SUELOS Y AGUA	n.d.	460.0	n.d.	99.0	440.2							
INFRAEST. HIDROAGRICOLA EN ZONAS MARGINADAS	61.5	90.2	61.8	95.4	275.8	455.5	0.0	n.d.	78.0	2,373.0	0.0	0.0
PROGRAMAS HIDRAULICOS	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2,731.5	2,923.8

Fuente: Elaboración propia con base a los resultados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995-2000; cifras del PEC 2003 de la SAGARPA y del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2004-2006.

n.d. No disponible

**ANEXO 27**

**GASTO PUBLICO EN DESARROLLO RURAL 1995-2006  
MEDIO AMBIENTE**

Millones de Pesos

CONCEPTO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>TOTAL</b>	<b>1,470.0</b>	<b>2,170.3</b>	<b>989.6</b>	<b>410.4</b>	<b>1,255.2</b>	<b>644.4</b>	<b>358.3</b>	<b>3,817.4</b>	<b>4,904.8</b>	<b>3,604.4</b>	<b>2,727.6</b>	<b>2,254.1</b>
FORESTAL	1,250.2	1,371.7	0.0	0.0	645.6	110.0	145.8	1,492.4	942.3	2,252.0	971.8	915.2
SEMARNAT NIVEL CENTRAL	0.0	424.0	603.5	34.7	142.1	171.5	0.0	2,325.0	3,415.6	654.0	1,007.0	468.0
IMTA	96.8	133.8	173.6	158.5	180.4	35.1	11.3	n.d	199.0	211.3	217.6	219.4
PROGRAMA NACIONAL DE REFORESTACIÓN	123.0	240.8	212.5	217.2	287.1	327.8	201.2	n.d	347.9	487.1	531.2	651.5

Fuente: Elaboración propia con base a los resultados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1995-2000; cifras del PEC 2003 de la SAGARPA y del Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2004, 2005 y 2006.  
n.d. No disponible.

**ANEXO 28**  
**Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)** <sup>1/</sup>

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 2/
<b>Recursos otorgados (Millones de pesos)</b>	<b>4,847.7</b>	<b>5,864.0</b>	<b>6,793.4</b>	<b>7,533.0</b>	<b>8,491.7</b>	<b>9,372.2</b>	<b>10,378.9</b>	<b>11,004.6</b>	<b>11,850.5</b>	<b>13,110.7</b>	<b>14,409.1</b>
<b>Entrega tradicional</b>											
Antes de la siembra (hasta 5 hectáreas) <sup>3/</sup> <sup>4/</sup>								4,617.5	5,226.1	6,231.1	6,606.5
Después de la siembra (más de 5 hectáreas)								6,387.1	6,624.4	6,829.6	7,536.6
<b>Capitalizable</b>											
Recursos otorgados										50.0	266.5
<b>Apoyos otorgados para la siembra (Pesos por Hectárea)</b>											
Otoño-Invierno	330.0	400.0	440.0	484.0	556.0	626.0	708.0	778.0	829.0	873.0	905.0
Primavera-Verano <sup>5/</sup>	350.0	440.0	484.0	556.0	626.0	708.0	778.0	829.0	873.0		
- Cuota preferente										1,030.0	1,120.0
- Cuota normal	350.0	440.0	484.0	556.0	626.0	708.0	778.0	829.0	873.0	905.0	935.0
<b>Superficie apoyada (Miles de hectáreas)</b>	<b>13,625.1</b>	<b>13,321.3</b>	<b>14,305.5</b>	<b>13,884.9</b>	<b>13,869.1</b>	<b>13,527.6</b>	<b>13,571.0</b>	<b>13,420.2</b>	<b>13,697.7</b>	<b>13,775.6</b>	<b>13,900.0</b>
Temporal	n.d.	10,651.2	11,106.8	10,933.8	10,895.0	10,820.2	10,751.0	10,460.8	10,684.2	n.d.	10,828.1
Riego	n.d.	2,670.1	3,198.7	2,951.1	2,974.1	2,707.4	2,820.0	2,959.4	3,013.5	n.d.	3,071.9
Antes de la siembra (hasta 5 hectáreas)								5,559.3	5,974.3	6,138.7	6,020.0
Después de la siembra (más de 5 hectáreas)								7,860.9	7,723.4	7,636.9	7,880.0
<b>Productores beneficiados (Miles de productores) <sup>6/</sup></b>	<b>3,295</b>	<b>2,934</b>	<b>2,987</b>	<b>2,850</b>	<b>2,780</b>	<b>2,724</b>	<b>2,681</b>	<b>2,695</b>	<b>2,792</b>	<b>2,849</b>	<b>2,907</b>
Ejidales y comunales	n.d.	2,445	2,511	2,390	2,343	2,302	2,265	2,267	2,348	2,396	2,445
Pequeña propiedad	n.d.	432	419	405	385	371	365	376	391	399	407
Otros (ambas) <sup>7/</sup>	n.d.	57	57	55	52	51	51	52	53	54	55

1/ Las cifras de 1994 a 2003 son las reportadas en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

2/ Cifras a precios corrientes. Para 2004 se refiere al presupuesto autorizado para el PROCAMPO.

3/ Este esquema se amplía a partir del ciclo Primavera-Verano 2002, para los que producen en predios mayores a cinco hectáreas, en 11 entidades: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Chihuahua, Durango, Jalisco, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas.

4/ Para 2003 y 2004, las erogaciones de los recursos se han efectuado en el último trimestre del año.

5/ A partir de 2003 se establece una cuota preferente para la superficie de temporal del ciclo Primavera-Verano.

6/ El desglose se refiere a los productores que siembran en tierras con ese tipo de tenencia.

7/ Incluye a productores que sembraron en predios ejidales y de la pequeña propiedad.

n.d. No disponible.

p/ Cifras modificadas autorizadas.

Fuente: Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

**ANEXO 29**  
**Alianza para el Campo: recursos presupuestarios ejercidos y beneficiarios**  
(Miles de pesos)

1/

Concepto	1996					1997				
	Recursos				Productores beneficiados 2/	Recursos				Productores beneficiados 2/
	<	Federal	Estatal	Productores		Total	Federal	Estatal	Productores	
<b>TOTAL</b>	<b>3,764,818.2</b>	<b>1,203,273.3</b>	<b>676,962.7</b>	<b>1,884,582.2</b>	<b>2,778,022</b>	<b>5,169,202.9</b>	<b>1,805,894.5</b>	<b>1,112,568.0</b>	<b>2,250,740.4</b>	<b>3,546,029</b>
<b>SAGAR</b>	<b>3,764,818.2</b>	<b>1,203,273.3</b>	<b>676,962.7</b>	<b>1,884,582.2</b>	<b>2,778,022</b>	<b>4,805,759.8</b>	<b>1,574,991.4</b>	<b>1,094,528.0</b>	<b>2,136,240.4</b>	<b>3,449,545</b>
<b>Agricultura</b>	<b>1,639,146.8</b>	<b>449,321.1</b>	<b>185,228.9</b>	<b>1,004,596.8</b>	<b>223,323</b>	<b>1,940,968.3</b>	<b>552,817.4</b>	<b>289,581.5</b>	<b>1,098,569.5</b>	<b>375,542</b>
Fertirrigación	747,711.9	243,762.8	81,145.7	422,803.4	22,383	734,676.5	232,424.1	100,913.7	401,338.7	20,851
Mecanización	777,861.7	140,796.7	68,305.9	568,759.1	42,392	860,476.4	155,975.2	89,875.2	614,626.0	43,803
Kilo por Kilo	50,193.7	38,107.9	12,085.8	0.0	133,175	187,931.2	109,552.2	45,513.3	32,865.7	260,122
Oleaginosas	42,526.1	25,470.4	8,877.4	8,178.3	16,348	60,051.2	33,828.4	15,360.8	10,862.0	3,646
Otros programas agrícolas 3/	20,853.4	1,183.3	14,814.1	4,856.0	9,025	97,833.1	21,037.5	37,918.5	38,877.1	47,120
<b>Ganadería</b>	<b>976,385.0</b>	<b>284,290.1</b>	<b>165,895.6</b>	<b>526,199.3</b>	<b>113,724</b>	<b>1,234,725.0</b>	<b>341,277.6</b>	<b>269,492.8</b>	<b>623,954.6</b>	<b>134,742</b>
Establecimiento de praderas	350,852.8	120,605.8	31,938.9	198,308.1	35,101	527,183.4	157,531.0	82,097.8	287,554.6	59,771
Programa lechero	242,655.7	65,450.4	46,890.2	130,315.1	19,760	238,341.4	66,675.2	46,820.7	124,845.5	14,168
Ganado mejor	192,465.8	51,033.4	45,891.9	95,540.5	24,155	268,068.6	65,738.7	79,259.4	123,070.5	29,423
Mejoramiento genético	164,518.2	42,418.9	27,609.1	94,490.2	19,857	154,191.3	33,258.9	46,846.7	74,085.8	19,769
Programa apícola	1,048.0	356.0	356.0	336.0	2,077	19,517.4	6,538.7	6,807.3	6,171.4	11,611
Otros programas ganaderos 3/	24,844.5	4,425.6	13,209.5	7,209.4	12,774	27,422.9	11,535.1	7,660.9	8,226.9	0
<b>Agropecuarios</b>	<b>179,119.1</b>	<b>84,161.9</b>	<b>66,835.3</b>	<b>28,121.9</b>	<b>71,270</b>	<b>209,555.2</b>	<b>90,213.7</b>	<b>85,189.5</b>	<b>34,152.1</b>	<b>126,939</b>
Transferencia de tecnología	152,164.8	79,511.3	46,964.9	25,688.6	62,483	158,581.4	79,191.6	53,804.6	25,585.3	126,034
Estudios y proyectos	2,133.3	1,570.0	5.0	558.3						
Información agropecuaria	4,521.0	3,080.6	1,440.4	0.0	245	22,417.7	11,022.1	11,395.6		
Apoyo a la comercialización	675.0		375.0	300.0		1,586.1		1,110.3	475.8	432
Otros programas agropecuarios 3/	19,625.0		18,050.0	1,575.0	8,542	26,970.0		18,879.0	8,091.0	473
<b>Desarrollo rural</b>	<b>711,722.8</b>	<b>304,300.8</b>	<b>184,440.7</b>	<b>222,981.3</b>	<b>1,921,900</b>	<b>1,094,138.5</b>	<b>465,038.5</b>	<b>340,612.4</b>	<b>288,487.6</b>	<b>1,937,289</b>
Apoyo al desarrollo rural	369,026.1	131,636.3	106,480.4	130,909.4	400,000	558,108.1	198,856.2	161,493.8	197,758.1	700,000
Capacitación y extensión	107,467.4	54,477.9	37,029.5	15,960.0	231,089	131,410.4	62,633.0	50,428.2	18,349.1	280,915
Programa del café	206,136.9	104,738.0	30,468.0	70,930.9	170,000	191,544.1	92,841.2	35,828.8	62,874.1	172,000
Desarrollo integral en zonas rurales						44,030.1	26,936.0	14,594.1	2,500.0	27,173
Programa elemental de asistencia técnica 4/					1,099,411	127,781.1	64,931.8	62,849.3		731,855
Programa del hule	15,885.0	8,839.0	6,536.0	510.0	400	21,856.5	12,531.0	8,602.5	723.0	1,707
Programa del cacao	11,293.4	4,109.6	3,183.8	4,000.0	21,000	8,959.0	3,234.8	2,575.7	3,148.5	14,886
Otros programas de desarrollo rural 3/	1,914.0	500.0	743.0	671.0		10,449.3	3,074.5	4,240.0	3,134.8	8,753
<b>Sanidad agropecuaria</b>	<b>258,444.5</b>	<b>81,199.4</b>	<b>74,562.2</b>	<b>102,682.9</b>	<b>447,805</b>	<b>326,372.8</b>	<b>125,644.3</b>	<b>109,651.9</b>	<b>91,076.6</b>	<b>875,033</b>
Salud animal	84,185.5	37,788.4	34,431.2	11,965.9	238,863	146,091.5	64,197.7	47,370.8	34,523.0	440,540
Sanidad vegetal	174,259.0	43,411.0	40,131.0	90,717.0	208,942	178,852.7	61,446.6	61,281.1	56,125.0	434,493
Control cuarentenario						1,428.6		1,000.0	428.6	
<b>CNA</b>						<b>363,443.1</b>	<b>230,903.1</b>	<b>18,040.0</b>	<b>114,500.0</b>	<b>96,484</b>
Rehabilitación y modernización de distritos de riego						67,033.1	67,033.1	0.0	0.0	10,233
Uso eficiente del agua y la energía eléctrica						162,840.0	81,400.0	14,840.0	66,600.0	20,244
Programa de desarrollo parcelario						55,370.0	43,370.0	0.0	12,000.0	56,000
Uso pleno de la infraestructura hidrogrícola						78,200.0	39,100.0	3,200.0	35,900.0	10,007

1/ Incluye los programas estatales. La suma de los parciales puede no coincidir con los totales, debido al redondeo de las cifras.

2/ El número de productores beneficiados corresponde al número de eventos/productor; en donde un mismo productor puede contabilizarse como beneficiario en uno o más programas.

3/ Incluyen los gastos de supervisión y evaluación.

4/ En 1996 el PEAT operó presupuestalmente fuera de la Alianza para el Campo. A partir de 1997 incluye los recursos asignados a INCA-Rural para supervisión y evaluación.

Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

[www.siap.sagarpa.gob.mx/AnxInfo/](http://www.siap.sagarpa.gob.mx/AnxInfo/)

**ANEXO 29**  
**Alianza para el Campo: recursos presupuestarios ejercidos y beneficiarios** 1/  
**(Miles de pesos)**

Concepto	1998					1999				
	Recursos				Productores beneficiados 2/	Recursos				Productores beneficiados 2/
	Total	Federal	Estatal	Productores		Total	Federal	Estatal	Productores	
<b>TOTAL</b>	<b>6,674,024.1</b>	<b>2,400,885.3</b>	<b>1,111,829.8</b>	<b>3,161,309.0</b>	<b>3,579,780</b>	<b>7,924,136.1</b>	<b>3,042,082.1</b>	<b>1,470,884.2</b>	<b>3,411,169.9</b>	<b>4,029,083</b>
<b>SAGAR</b>	<b>6,015,024.7</b>	<b>1,913,785.9</b>	<b>1,096,529.8</b>	<b>3,004,709.0</b>	<b>3,467,236</b>	<b>7,183,812.1</b>	<b>2,497,288.1</b>	<b>1,462,484.2</b>	<b>3,224,039.9</b>	<b>3,923,208</b>
<b>Agricultura</b>	<b>2,691,006.4</b>	<b>741,470.3</b>	<b>419,416.8</b>	<b>1,530,119.3</b>	<b>699,066</b>	<b>3,035,526.6</b>	<b>839,336.8</b>	<b>562,262.7</b>	<b>1,633,927.1</b>	<b>720,229</b>
Fertirrigación	975,707.0	226,605.4	121,861.4	627,240.2	21,976	817,104.5	195,234.9	96,588.1	525,281.4	10,971
Tecnificación de la agricultura	45,655.9	13,854.6	4,092.1	27,709.2	870	42,316.0	9,216.0	5,452.0	27,648.0	1,121
Mecanización	870,251.3	124,388.7	76,593.1	669,269.5	44,107	1,075,508.1	146,525.3	92,476.5	836,506.3	34,881
Kilo por Kilo	232,379.3	131,617.2	55,354.0	45,408.0	272,315	271,075.6	123,037.0	109,657.7	38,380.9	296,116
Oleaginosas	150,669.1	97,657.0	16,951.9	36,060.3	18,297	193,107.1	111,979.2	36,336.2	44,791.7	24,851
Transferencia de tecnología <sup>3/</sup>	199,280.8	88,496.9	62,332.9	48,451.0	129,420	228,873.3	106,530.0	70,201.3	52,142.0	143,934
Horticultura ornamental	67,620.7	9,059.5	4,736.4	53,824.8	3,548	45,781.5	6,019.8	5,219.8	34,542.0	825
Otros programas agrícolas <sup>4/</sup>	149,442.2	49,791.0	77,495.0	22,156.3	208,533	361,760.6	140,794.6	146,331.2	74,634.8	207,530
<b>Ganadería</b>	<b>1,319,618.3</b>	<b>332,633.3</b>	<b>235,650.3</b>	<b>751,334.7</b>	<b>109,904</b>	<b>1,569,012.3</b>	<b>403,758.6</b>	<b>258,448.9</b>	<b>906,804.7</b>	<b>136,800</b>
Establecimiento de praderas	457,476.2	139,536.5	47,953.7	269,986.0	44,231	513,541.2	155,420.3	49,996.2	308,124.7	35,098
Programa lechero	267,172.2	65,191.1	46,130.6	155,850.4	15,408	355,503.3	85,824.7	59,278.7	210,399.9	12,551
Ganado mejor	332,966.9	71,574.3	67,099.2	194,293.5	26,453	352,316.2	82,318.0	75,704.8	194,293.5	27,671
Mejoramiento genético	141,939.4	24,860.8	36,779.5	80,299.1	9,754	115,108.8	24,926.0	25,121.3	65,061.5	6,235
Programa apícola	35,635.1	11,396.6	10,040.0	14,198.4	11,450	44,541.6	10,137.7	9,228.2	25,175.7	11,802
Desarrollo regional de proyectos agropecuarios	37,593.2	6,848.9	13,393.6	17,350.7	1,483	86,583.5	17,081.4	18,258.8	51,243.3	988
Otros programas ganaderos <sup>4/</sup>	46,835.3	13,225.0	14,253.7	19,356.5	1,125	101,417.6	28,050.4	20,861.1	52,506.1	42,461
<b>Agropecuarios</b>	<b>49,415.1</b>	<b>19,146.6</b>	<b>14,338.9</b>	<b>15,929.6</b>	<b>10,117</b>	<b>126,400.1</b>	<b>31,737.0</b>	<b>68,845.0</b>	<b>25,818.1</b>	<b>18,380</b>
Promoción de exportaciones	24,675.1	5,085.3	4,344.7	15,245.0	3,200	21,160.4	9,953.9	7,664.5	3,542.0	4,574
Información agropecuaria	22,457.9	14,061.3	8,396.7	4,138.3	3,465	26,586.2	17,383.1	9,203.1	12,452	12,452
Otros programas agropecuarios <sup>4/</sup>	2,282.2	0.0	1,597.5	684.6	3,452	78,653.6	4,400.0	51,977.5	22,276.1	1,354
<b>Desarrollo rural</b>	<b>1,531,730.9</b>	<b>646,400.2</b>	<b>324,382.2</b>	<b>560,948.4</b>	<b>1,573,146</b>	<b>1,969,472.9</b>	<b>1,020,932.7</b>	<b>430,200.3</b>	<b>518,339.9</b>	<b>1,961,701</b>
Apoyo al desarrollo rural <sup>5/</sup>	754,598.0	233,399.9	150,378.7	370,819.4	600,000	890,956.2	398,534.7	192,421.5	300,000.0	826,707
Capacitación y extensión	158,263.4	86,464.6	56,474.8	15,324.0	233,128	204,827.9	118,226.2	67,006.3	19,595.4	215,659
Programa del café	330,130.8	152,657.9	46,664.9	130,808.0	185,000	312,837.9	157,730.5	42,341.4	112,766.0	394,865
Desarrollo integral en zonas marginales rurales	68,605.6	34,728.6	21,425.0	12,452.0	15,174	183,238.6	88,972.7	51,261.4	43,004.4	30,000
Programa elemental de asistencia técnica <sup>6/</sup>	146,239.2	100,324.4	36,231.8	9,683.0	513,559	198,548.0	124,301.7	51,074.1	23,172.2	404,857
Programa del hule	31,388.5	13,134.0	6,935.1	11,319.4	3,500	32,302.4	14,462.8	6,162.7	11,676.9	2,470
Programa del cacao	16,525.5	7,431.9	1,800.4	7,293.2	16,000	20,507.3	7,587.9	4,794.4	8,125.0	19,463
Organización y capacitación para la comercialización						91,030.0	91,030.0			67,680
Otros programas de desarrollo rural <sup>4/</sup>	25,979.8	18,258.9	4,471.6	3,249.4	6,785	35,224.6	20,086.1	15,138.5		
<b>Sanidad agropecuaria</b>	<b>423,254.1</b>	<b>174,135.5</b>	<b>102,741.6</b>	<b>146,377.0</b>	<b>1,075,003</b>	<b>483,400.2</b>	<b>201,523.0</b>	<b>142,727.2</b>	<b>139,150.0</b>	<b>1,086,092</b>
Salud animal	220,078.9	98,467.9	49,140.0	72,471.0	635,261	238,768.2	104,230.8	67,085.4	67,452.0	636,124
Sanidad vegetal	201,875.2	74,974.6	53,244.6	73,456.0	438,900	241,100.7	97,292.2	72,563.5	71,245.0	440,123
Control cuarentenario	1,500.0	693.0	357.0	450.0	842	3,531.3		3,078.3	453.0	9,845
<b>CNA</b>	<b>658,999.4</b>	<b>487,099.4</b>	<b>15,300.0</b>	<b>156,600.0</b>	<b>112,544</b>	<b>740,324.0</b>	<b>544,794.0</b>	<b>8,400.0</b>	<b>187,130.0</b>	<b>105,875</b>
Rehabilitación y modernización de distritos de riego	141,749.4	141,749.4	0.0	0.0	15,773	188,852.0	188,852.0	0.0	0.0	11,141
Uso eficiente del agua y la energía eléctrica	159,000.0	79,500.0	7,900.0	71,600.0	11,553	137,612.0	68,812.0	8,400.0	60,400.0	11,366
Programa de desarrollo parcelario	209,450.0	191,450.0	0.0	18,000.0	68,000	234,400.0	197,400.0	0.0	37,000.0	68,000
Uso pleno de la infraestructura hidroagrícola	148,800.0	74,400.0	7,400.0	67,000.0	17,218	179,460.0	89,730.0	0.0	89,730.0	15,368

1/ Incluye los programas estatales. La suma de los parciales puede no coincidir con los totales, debido al redondeo de las cifras.

2/ El número de productores beneficiados corresponde al número de eventos/productor; en donde un mismo productor puede contabilizarse como beneficiario en uno o más programas.

3/ A partir de 1998 el programa de Transferencia de tecnología se cambió de los programas agropecuarios a los de agricultura.

4/ Incluyen los gastos de supervisión y evaluación.

5/ Para 1999 el Programa incluye Fertirrigación y Mecanización en Desarrollo Rural, Mujeres en Desarrollo Rural y FOMMUR.

6/ Incluye los recursos asignados a INCA-Rural para supervisión y evaluación.

Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

ANEXO 29

Alianza para el Campo: recursos presupuestarios ejercidos y beneficiarios  
(Miles de pesos)

1/

Concepto	2000					2001				
	Recursos				Productores beneficiados 2/	Recursos				Productores beneficiados 2/
	Total	Federal	Estatal	Productores		Total	Federal	Estatal	Productores	
<b>TOTAL</b>	<b>8,689,141.8</b>	<b>3,285,096.9</b>	<b>1,452,434.7</b>	<b>3,951,610.2</b>	<b>4,439,346</b>	<b>10,527,807.8</b>	<b>4,621,600.5</b>	<b>1,691,242.4</b>	<b>4,214,964.9</b>	<b>4,535,924</b>
<b>SAGAR</b>	<b>7,634,231.1</b>	<b>2,692,544.0</b>	<b>1,425,319.4</b>	<b>3,516,367.7</b>	<b>4,313,208</b>	<b>9,952,595.2</b>	<b>4,046,387.9</b>	<b>1,691,242.4</b>	<b>4,214,964.9</b>	<b>4,444,576</b>
<b>Agricultura</b>	<b>2,785,743.8</b>	<b>579,269.4</b>	<b>491,412.5</b>	<b>1,715,061.9</b>	<b>543,417</b>	<b>4,085,752.7</b>	<b>1,225,459.6</b>	<b>557,778.7</b>	<b>2,302,514.4</b>	<b>405,274</b>
Ferti-irrigación 3/	725,143.4	172,055.7	98,922.8	454,164.9	9,308					
Tecnificación de la agricultura 3/	35,361.0	7,401.0	5,757.0	22,203.0	520					
Tecnificación del riego 3/						892,291.5	265,854.0	128,632.8	497,804.7	13,080
Mecanización	855,305.0	130,778.1	86,928.0	637,599.0	19,638	1,124,936.9	230,230.2	86,136.1	808,570.7	19,425
Kilo por Kilo	426,812.1	69,517.9	68,429.1	288,865.1	180,517	325,199.7	132,661.8	81,672.9	110,865.1	144,028
Oleaginosas	111,192.3	53,688.1	34,210.0	23,294.2	17,621	492,623.6	95,474.7	32,848.7	364,300.2	8,098
Horticultura ornamental	26,985.6	7,089.7	6,649.7	13,246.2	1,389	42,478.6	12,478.4	12,253.6	17,746.6	1,153
Transferencia de tecnología	366,522.4	95,117.1	67,406.4	203,998.9	310,741	427,848.5	223,713.1	109,225.3	94,910.1	173,220
Otros programas agrícolas 4/	238,421.9	43,621.8	123,109.5	71,690.6	3,683	780,373.8	265,047.4	107,009.2	408,317.2	46,270
<b>Ganadería</b>	<b>1,384,020.0</b>	<b>383,792.4</b>	<b>269,327.6</b>	<b>730,900.0</b>	<b>143,631</b>	<b>1,607,271.6</b>	<b>461,799.3</b>	<b>306,911.2</b>	<b>838,561.0</b>	<b>324,839</b>
Establecimiento de praderas 5/	383,923.7	134,968.4	45,255.3	203,700.0	27,251					
Recuperación de tierras de pastoreo 5/						360,576.3	131,468.1	46,091.8	183,016.4	29,900
Programa lechero	273,540.2	73,330.8	51,609.3	148,600.0	35,500	294,946.4	85,369.0	47,356.7	162,220.7	35,590
Ganado mejor 6/	377,567.0	88,446.7	88,420.3	200,700.0	21,100					
Mejoramiento genético 6/	150,710.8	26,857.9	32,752.9	91,100.0	8,000	642,306.2	145,062.3	133,570.7	363,673.2	13,313
Programa apícola	59,020.9	13,557.0	8,763.9	36,700.0	15,540	57,535.5	14,714.5	12,756.5	30,064.4	13,252
Desarrollo regional de proyectos agropecuarios	39,792.5	18,535.2	20,257.3	0.0	13,800	54,661.0	28,144.8	25,717.6	798.6	10,032
Otros programas ganaderos 4/	100,464.9	28,096.4	22,268.5	50,100.0	22,440	197,246.3	57,040.7	41,417.9	98,787.7	222,752
<b>Agropecuarios</b>	<b>148,979.5</b>	<b>28,635.1</b>	<b>82,598.4</b>	<b>37,746.0</b>	<b>21,619</b>	<b>93,192.9</b>	<b>49,414.1</b>	<b>31,096.0</b>	<b>12,680.8</b>	<b>22,275</b>
Promoción de exportaciones	34,983.5	12,038.0	10,839.5	12,106.0	21,619	38,641.6	16,635.1	9,845.4	12,161.1	22,275
Información agropecuaria	29,029.5	16,597.1	12,432.3	0.0	0	54,551.4	32,779.0	21,252.6	519.8	
Otros programas agropecuarios 4/	84,966.6	0.0	59,326.6	25,640.0	0					
<b>Desarrollo rural</b>	<b>2,679,251.2</b>	<b>1,480,603.4</b>	<b>431,343.2</b>	<b>767,304.7</b>	<b>2,284,519</b>	<b>3,341,444.6</b>	<b>2,027,764.9</b>	<b>560,524.3</b>	<b>753,155.4</b>	<b>2,312,166</b>
Apoyo al desarrollo rural	1,121,686.9	453,146.0	206,642.1	461,898.8	899,261	1,602,321.6	727,361.1	616,116.7	258,843.7	1,056,789
Mujeres en desarrollo rural	124,290.3	74,100.4	27,853.3	22,336.6	22,119	184,199.4	117,235.4	46,389.0	20,575.0	31,770
Capacitación y extensión 7/	196,958.1	146,866.7	47,448.5	2,642.9	218,582					
Programa de Extensivismo y Servicios Profesionales 7/						454,526.8	336,514.0	111,266.2	6,746.6	551,307
Programa del café	434,681.4	220,070.8	45,665.4	168,945.3	316,998					
Desarrollo integral en zonas rurales	226,248.3	138,586.8	32,960.0	54,701.5	134,654	425,594.3	244,682.6	87,259.4	93,652.2	120,175
Programa elemental de asistencia técnica 7/ 8/	170,259.0	128,700.3	37,233.9	4,324.8	300,812					
Programa del hule	50,862.1	20,078.0	6,445.6	24,338.6	2,645					
Programa del cacao	45,872.0	13,984.4	6,878.3	25,009.3	20,667					
Organización y capacitación para la comercialización	168,000.0	168,000.0								
Otros programas de desarrollo rural 4/	140,393.2	117,070.0	20,216.2	3,107.0	368,781	674,802.6	601,971.7	56,766.0	16,064.9	552,125
<b>Salud agropecuaria</b>	<b>636,236.6</b>	<b>220,243.7</b>	<b>150,637.7</b>	<b>265,355.2</b>	<b>1,320,022</b>	<b>824,933.4</b>	<b>281,949.9</b>	<b>234,930.2</b>	<b>308,053.3</b>	<b>1,380,022</b>
Salud animal	357,470.1	117,595.9	74,568.9	165,305.3	726,681	437,550.4	141,756.8	121,834.4	173,959.2	781,591
Salud vegetal	277,266.5	102,647.8	74,568.9	100,049.9	587,961	387,382.9	140,193.1	113,095.8	134,094.1	598,431
Control cuarentenario	1,500.0	0.0	1,500.0	0.0	5,380					
<b>CNA</b>	<b>1,054,910.7</b>	<b>592,552.9</b>	<b>27,115.3</b>	<b>435,242.5</b>	<b>126,138</b>	<b>575,212.6</b>	<b>575,212.6</b>			<b>91,348</b>
Rehabilitación y modernización de distritos de riego	379,113.6	189,556.8		189,556.8	6,185					9,600
Uso eficiente del agua y la energía eléctrica	194,564.8	97,282.4	17,510.8	79,771.6	10,361	95,399.6	95,399.6			13,343
Programa de desarrollo parcelario	241,120.3	185,657.7		55,462.6	91,651	159,714.0	159,714.0			55,463
Uso pleno de la infraestructura hidroagrícola	240,112.0	120,056.0	9,604.5	110,451.5	17,941	124,360.0	124,360.0			12,942

1/ Incluye los programas estatales. La suma de los parciales puede no coincidir con los totales, debido al redondeo de las cifras.

2/ El número de productores beneficiados corresponde al número de eventos/productor; en donde un mismo productor puede contabilizarse como beneficiario en uno o más programas.

3/ Los programas Fertiirrigación y Tecnificación de la Agricultura se fusionan para 2001 en el de Tecnificación del Riego.

4/ Incluyen los gastos de supervisión y evaluación.

5/ Para 2001, el Programa Establecimiento de Praderas cambió su nombre por el de Recuperación de Tierras de Pastoreo.

6/ Para 2001, el Programa de Ganado Mejor se incorpora al de Mejoramiento Genético.

7/ Los programas Capacitación y Extensión, y Elemental de Asistencia Técnica se convierten en Programa de Extensivismo y Servicios Profesionales.

8/ Incluye los recursos asignados a INCA-Rural para supervisión y evaluación.

Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

[www.siap.sagarpa.gob.mx/AnxInfo/](http://www.siap.sagarpa.gob.mx/AnxInfo/)

**ANEXO 29**  
**Alianza Contigo: recursos presupuestarios ejercidos y beneficiarios**  
(Miles de pesos)

1/

Concepto	2002					2003				
	Recursos				Productores beneficiados 2/	Recursos				Productores beneficiados 2/
	Total	Federal	Estatal	Productores		Total	Federal p/	Estatal	Productores	
<b>TOTAL</b>	<b>12,106,767.3</b>	<b>6,940,466.4</b>	<b>1,534,643.0</b>	<b>3,128,677.3</b>	<b>4,301,268</b>	<b>13,330,600.0</b>	<b>6,555,400.0</b>	<b>1,578,100.0</b>	<b>5,197,100.0</b>	<b>n.d.</b>
<b>SAGARPA</b>	<b>11,604,786.7</b>	<b>6,438,485.8</b>	<b>1,534,643.0</b>	<b>3,128,677.3</b>	<b>4,255,558</b>	<b>13,330,600.0</b>	<b>6,555,400.0</b>	<b>1,578,100.0</b>	<b>5,197,100.0</b>	<b>n.d.</b>
<b>Agricultura</b>	<b>3,172,230.4</b>	<b>1,393,077.8</b>	<b>407,181.5</b>	<b>1,371,971.1</b>	<b>500,291</b>	<b>4,994,800.0</b>	<b>1,892,900.0</b>	<b>409,500.0</b>	<b>2,692,400.0</b>	<b>n.d.</b>
Fomento a la Inversión y Capitalización 3/						3,872,000.0	1,407,600.0	299,600.0	2,164,800.0	n.d.
Fortalecimiento a los Sistemas Productivos 3/						675,700.0	122,400.0	25,700.0	527,600.0	n.d.
Manejo Integral de Suelo y Agua	976,547.9	399,602.4	142,243.4	434,702.1	45,211					
Tecnificación de la Producción	1,144,016.9	328,328.2	126,817.1	688,871.6	12,541					
Fomento a la Producción Hortícola y Ornamental	98,028.2	38,273.0	19,820.6	39,934.6	12,524					
Fomento Frutícola	192,941.8	75,700.5	30,842.4	86,398.9	32,142					
Fomento al Reordenamiento de la Producción	64,846.2	64,846.2			56,420					
Fomento a Cultivos Agroindustriales	36,632.7	36,632.7			45,240					
Investigación y Transferencia de Tecnología 3/	466,709.4	257,187.5	87,458.0	122,063.9	56,213	447,100.0	362,900.0	84,200.0		n.d.
Desarrollo de Agrosistemas Tropicales y Subtropicales	192,507.3	192,507.3			240,000					n.d.
<b>Ganadería</b>	<b>1,702,351.9</b>	<b>723,517.3</b>	<b>311,063.1</b>	<b>667,771.5</b>	<b>189,942</b>	<b>2,226,800.0</b>	<b>840,000.0</b>	<b>293,800.0</b>	<b>1,093,000.0</b>	<b>n.d.</b>
Desarrollo Ganadero 3/						2,098,000.0	759,600.0	245,400.0	1,093,000.0	n.d.
Recuperación de Tierras de Pastoreo	417,979.9	162,709.5	62,061.3	193,209.1	25,000					
Programa Apícola	54,655.2	16,497.3	12,059.9	26,098.0	13,252					
Programa Lechero	263,342.8	82,024.9	41,256.2	140,061.7	13,313					
Mejoramiento Genético	575,281.8	194,615.5	132,872.6	247,793.7	42,125					
Desarrollo de Proyectos Agropecuarios Integrales (DPAI) 3/	102,458.1	53,361.6	40,746.5	8,350.0	13,252	128,800.0	80,400.0	48,400.0		n.d.
Fomento Avícola y Porcícola	140,791.7	66,466.1	22,066.6	52,259.0	3,000					
Apoyo a Productores de Leche de Bajos Ingresos	147,842.4	147,842.4			80,000					
<b>Desarrollo Rural</b>	<b>5,051,552.1</b>	<b>3,736,951.6</b>	<b>547,852.0</b>	<b>766,748.5</b>	<b>2,301,325</b>	<b>4,736,000.0</b>	<b>3,058,100.0</b>	<b>535,200.0</b>	<b>1,142,700.0</b>	<b>n.d.</b>
Fondo de Estabilización, Fortalecimiento y Reordenación de la Caficultura	1,439,496.0	1,439,496.0			330,000	750,000.0	750,000.0			n.d.
Otros Programas para Productores de Bajos Ingresos	50,253.8	37,018.3	6,232.9	7,002.6	21,325					
Apoyo a los Proyectos de Inversión Rural (PAPIR) 3/	2,492,398.4	1,465,875.8	343,866.2	682,656.4	850,000	2,628,900.0	1,585,200.0	355,300.0	688,400.0	n.d.
Desarrollo de Capacidades en el Medio Rural (PRODESCA) 3/	596,328.8	516,808.9	53,112.4	26,407.5	500,000	872,000.0	477,900.0	131,800.0	262,300.0	n.d.
Fortalecimiento de Empresas y Organización (PROFEMOR) 3/	410,195.6	214,873.1	144,640.5	50,682.0	500,000	485,100.0	245,000.0	48,100.0	192,000.0	n.d.
Programa del Fondo Especial de Apoyo a la Formulación de Estudios y Proyectos para el Desarrollo y al Desarrollo del Capital Humano (PROFEDEP)	62,879.5	62,879.5			100,000					
<b>Salud e Inocuidad Agroalimentaria</b>	<b>1,080,790.6</b>	<b>490,058.0</b>	<b>268,546.4</b>	<b>322,186.2</b>	<b>1,264,000</b>	<b>1,088,700.0</b>	<b>507,700.0</b>	<b>312,000.0</b>	<b>269,000.0</b>	<b>n.d.</b>
Salud Animal 3/	511,504.7	195,843.1	141,635.1	174,026.5	740,000	567,900.0	273,700.0	165,200.0	129,000.0	n.d.
Salud Vegetal 3/	440,994.6	165,923.6	126,911.3	148,159.7	524,000	484,100.0	221,700.0	139,000.0	123,400.0	n.d.
Sanidad Acuicola 3/	3,900.0	3,900.0				15,600.0	5,200.0	3,000.0	7,400.0	n.d.
Inocuidad de Alimentos 3/	124,391.3	124,391.3				21,100.0	7,100.0	4,800.0	9,200.0	n.d.
<b>Otros Programas</b>	<b>597,861.7</b>	<b>597,861.7</b>				<b>284,300.0</b>	<b>256,700.0</b>	<b>27,600.0</b>		<b>n.d.</b>
Programa de Apoyo para la Integración a los Mercados y Fomento a las Exportaciones Agroalimentarias (PROEXIN)	48,821.1	48,821.1				80,000.0	80,000.0			n.d.
Sistema de Información para el Desarrollo Rural Sustentable (SNIDRUS)	47,060.0	47,060.0				82,300.0	54,700.0	27,600.0		n.d.
<b>CNA</b>	<b>501,980.6</b>	<b>501,980.6</b>			<b>45,710</b>	<b>122,000.0</b>	<b>122,000.0</b>			<b>n.d.</b>
Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego	232,323.0	232,323.0			8,752					
Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica	91,081.0	91,081.0			7,700					
Programa de Desarrollo Parcelario	64,067.0	64,067.0			18,958					
Uso Pleno de la Infraestructura Hidroagrícola	114,509.6	114,509.6			10,300					

1/ A partir de 2002, se denomina Alianza Contigo. Incluye los programas estatales. La suma de los parciales puede no coincidir con los totales, debido al redondeo de las cifras.

2/ El número de productores beneficiados corresponde al número de eventos/productor; en donde un mismo productor puede contabilizarse como beneficiario en uno o más programas.

3/ Para el Ejercicio 2003, pasan de Programas a Subprogramas.

p/ Cifras programadas.

n.d. No disponible.

Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

[www.sjap.sagarpa.gob.mx/Anxinfo/](http://www.sjap.sagarpa.gob.mx/Anxinfo/)

## ANEXO 30. COMBATE A LA POBREZA EXTREMA

*Gasto federal en programas de combate a la pobreza extrema por vertiente de atención*  
(Millones de pesos a precios corrientes)

Concepto	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>TOTAL</b>	<b>14,323.2</b>	<b>17,933.0</b>	<b>23,988.7</b>	<b>27,866.3</b>	<b>34,669.1</b>	<b>43,122.5</b>	<b>53,656.7</b>
<b>1. DESARROLLO DEL CAPITAL HUMANO</b>	<b>6,139.3</b>	<b>8,789.8</b>	<b>12,397.2</b>	<b>13,726.8</b>	<b>16,933.6</b>	<b>20,564.7</b>	<b>26,277.4</b>
Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)				465.8	3,398.6	6,890.1	9,635.0
Programas alimentarios	3,162.8	4,897.8	6,854.7	6,352.9	5,786.1	4,869.2	6,131.5
Programas alimentarios del DIF	576.5	756.3	1,481.6	1,728.4	1,794.6	2,195.0	2,491.0
Abasto Social de Leche	586.0	1,096.8	1,438.8	1,361.9	1,123.0	314.2	452.6
Abasto Rural	341.4	504.9	474.0	554.0	490.7	469.0	715.9
Subsidio al Consumo de la Tortilla	501.3	716.6	1,155.9	1,200.7	1,492.5	1,359.1	1,917.6
Otros	1,157.6	1,823.2	2,304.4	1,507.9	885.3	531.9	554.4
Acciones Compensatorias	2,976.5	3,892.0	5,542.5	6,908.1	7,748.9	8,805.4	10,510.9
Sector educativo	837.0	1,226.3	1,980.3	2,538.3	2,890.1	3,618.7	4,653.1
Programa de Ampliación de Cobertura (PAC)	16.1	148.4	255.1	491.7	798.8	797.0	1,085.6
Programa IMSS-Solidaridad	1,106.3	1,364.4	1,968.7	2,426.5	2,780.4	3,098.8	3,441.3
Seguridad Social a Jornaleros Agrícolas	86.1	98.2	182.3	85.2	34.8	50.6	92.3
Otros	931.0	1,054.7	1,156.1	1,366.4	1,244.8	1,240.3	1,238.6
<b>2. OPORTUNIDADES DE INGRESO</b>	<b>1,440.0</b>	<b>2,436.5</b>	<b>3,287.1</b>	<b>4,466.0</b>	<b>5,783.6</b>	<b>7,217.7</b>	<b>8,836.3</b>
Programa de Empleo Temporal		1,010.1	1,343.7	2,071.1	2,711.9	3,361.5	3,997.7
Fondo Nacional de Apoyos a Empresas Sociales (FONAES)	189.5	333.3	463.4	599.4	707.8	723.3	810.6
Crédito a la Palabra	493.9	464.9	439.2	383.6	433.1	506.5	531.2
Programa Mujeres	41.1	40.1	49.9	34.2	84.3	87.0	87.0
Zonas Áridas y Proyectos Agrícolas				83.0	88.7	122.4	93.6
Jornaleros Agrícolas	23.4	23.8	50.4	62.5	94.5	131.6	162.1
Apoyos a la Producción Primaria				59.1	71.7	76.2	45.7
Programas Productivos para Productores de Bajos Ingresos			304.3	465.0	712.2	1,002.9	1,666.7
Otros	692.1	564.3	636.2	708.1	879.4	1,206.3	1,441.7
<b>3. DESARROLLO DEL CAPITAL FISICO</b>	<b>6,743.9</b>	<b>6,706.7</b>	<b>8,304.4</b>	<b>9,673.5</b>	<b>11,951.9</b>	<b>15,340.1</b>	<b>18,543.0</b>
Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	5,853.1	5,684.2	6,822.5	8,172.2	9,266.8	12,879.0	14,972.6
Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM)	1,105.4	4,028.4	5,522.3	6,424.1	8,005.7	11,190.3	13,034.7
Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE)	4,747.7	1,655.8	1,300.2	1,748.1	1,261.1	1,688.7	1,937.9
Desarrollo de Infraestructura Social Básica en Regiones Marginadas	890.8	1,022.5	1,481.9	1,501.3	2,685.1	2,641.1	3,570.4
Programa de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales y Urbanas Marginadas	185.4	239.6	502.1	321.4	803.4	847.4	867.6
Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva (VIVAH)				5.0	132.5	260.9	695.1
Telefonía y Caminos Rurales	137.9	172.1	213.6	578.9	926.6	696.0	1,239.3
Otros	567.5	610.8	766.2	596.0	822.6	656.8	768.4

1/ De 1994 a 1999 se reportan recursos ejercidos sin ampliaciones no regularizables. Para el año 2000, es presupuesto autorizado. Se presentan recursos a partir del inicio del programa.

2/ Se refiere a otros programas alimentarios, que operan con recursos del INI, del Ramo 33 (FAIS), y de la SEP, principalmente.

3/ Comprende los programas compensatorios y cursos comunitarios del CONAFE, telesecundarias y los recursos destinados por la SEP a la educación indígena.

4/ Incluye erogaciones del INI para apoyar sus programas de Albergues, Becas de Educación Media y de Asistencia Social; así como del Ramo 33 para Estímulos a la Educación Básica y del Ramo 26 (a partir del año 2000 Ramo 20) para operar los programas de Servicio Social y de Educación Básica.

5/ Se refiere a los recursos ejercidos para la ejecución de los programas Mujeres Campesinas, de Desarrollo Forestal, Acuacultura Rural e Infraestructura Hidroagrícola en Zonas Marginadas, así como del INI para los Fondos Regionales y la promoción e investigación y otros, y de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas.

6/ La distribución de los recursos por estado se presenta en el apartado de Nuevo Federalismo del Anexo Estadístico. Los recursos reportados corresponden al FAIS. No incluye los recursos correspondientes al Programa de Estímulos a la Educación Básica, ya que éstos se consideran en la vertiente de Desarrollo del Capital Humano.

7/ Incorpora el gasto que el INI canaliza para el desarrollo de infraestructura social básica, así como el destinado para operar Programas Regionales y el Programa Nacional de Reforestación, entre otros.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

**ANEXO 31. Gasto federal en programas de combate a la pobreza rural**

(Millones de pesos corrientes)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>TOTAL</b>	<b>2,268.7</b>	<b>3,280.3</b>	<b>4,577.8</b>	<b>5,411.0</b>	<b>6,933.1</b>	<b>11,234.4</b>	<b>15,321.8</b>	<b>19,009.5</b>	<b>25,287.9</b>	<b>32,455.2</b>	<b>40,564.3</b>
<b>1. DESARROLLO DEL CAPITAL HUMANO</b>	<b>1,154.8</b>	<b>1,766.1</b>	<b>2,523.8</b>	<b>3,328.6</b>	<b>4,498.1</b>	<b>6,293.9</b>	<b>8,315.5</b>	<b>10,040.6</b>	<b>13,393.1</b>	<b>17,684.7</b>	<b>22,556.6</b>
<b>Programas Alimentarios</b>	<b>652.0</b>	<b>831.1</b>	<b>1,076.6</b>	<b>1,145.7</b>	<b>1,526.2</b>	<b>2,408.7</b>	<b>2,783.2</b>	<b>2,676.9</b>	<b>2,245.6</b>	<b>1,989.2</b>	<b>2,410.7</b>
Subsidios dirigidos:	162.6	237.1	343.6	429.7	551.4	953.5	1,330.5	1,644.7	1,567.1	1,520.2	1,694.8
LICONSA	2.7	1.3	71.5	69.2	60.0	148.6	238.2	236.3	156.6	45.2	65.1
INI	6.5	9.9	12.5	17.3	44.2	76.3	115.7	146.1	168.4	194.7	217.1
DIF	152.5	187.5	172.2	188.7	267.0	407.9	705.5	868.8	897.0	943.1	1,075.3
- Desayunos escolares	59.9	69.3	57.7	67.5	108.4	189.2	370.3	434.9	475.0	525.1	605.9
- Programa de Asistencia Social Alimentaria a Familias	51.2	63.2	54.3	53.2	79.2	134.7	229.4	321.4	283.5	277.9	311.2
- Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales	5.5	4.8	3.3	3.6	6.4	1.3	12.9	8.1	11.0	8.5	9.6
- Otros programas de asistencia	35.9	50.2	56.9	64.4	73.0	82.7	92.9	104.4	127.5	131.6	148.6
Otros	0.9	38.4	87.4	154.5	180.2	320.7	271.1	393.5	345.1	337.2	337.3
Subsidios generalizados:	489.4	594.0	733.0	716.0	974.8	1,455.2	1,452.7	1,032.2	678.5	469.0	715.9
DICONSA Rural	354.8	296.9	255.2	234.0	341.4	504.9	474.0	554.0	490.7	469.0	715.9
DICONSA ventas de maíz y harina de maíz	134.6	297.1	477.8	482.0	633.4	950.3	978.7	478.2	187.8		
<b>Acciones Compensatorias</b>	<b>502.8</b>	<b>935.0</b>	<b>1,447.2</b>	<b>2,182.9</b>	<b>2,971.9</b>	<b>3,885.2</b>	<b>5,532.3</b>	<b>6,897.9</b>	<b>7,748.9</b>	<b>8,805.4</b>	<b>10,510.9</b>
Sector Educativo	106.9	137.5	172.8	427.7	837.0	1,226.3	1,980.3	2,538.3	2,890.1	3,618.7	4,653.1
Programas Compensatorios, CONAFE				179.3	304.3	555.7	1,090.5	1,333.6	1,414.7	1,896.9	2,663.2
Cursos Comunitarios, CONAFE	106.5	136.9	159.6	231.7	382.1	473.3	614.0	833.1	1,018.4	1,147.5	1,353.7
Educación Indígena, SEP	0.4	0.6	13.2	16.7	20.5	34.8	69.7	54.1	86.2	88.3	115.6
Telesecundarias				130.1	162.5		206.1	317.5	370.8	486.0	520.6
Becas del Programa Estímulos a la Educación Básica (Ramo 33)		107.0	278.2	449.8	532.1	824.4	913.0	1,057.3	879.8	816.3	787.3
Albergues Escolares, INI	12.3	18.5	23.5	32.4	83.0	69.8	78.5	54.2	93.4	88.2	94.1
Becas Educación Media, INI	1.7	2.5	3.2	4.4	11.2	9.4	10.6	12.0	13.8	13.8	8.2
Apoyos Educativos (Ramo 26)	63.7	130.3	187.5	276.3	285.3	131.9	129.9	218.5	239.9	303.3	331.3
Sector Salud (PAC)	1.6	2.5		16.1	148.4	255.1	491.7	798.8	797.0	1,085.6	
Programa de Apoyos SOLIDARIDAD	275.6	474.4	638.9	891.0	1,106.3	1,364.4	1,968.7	2,426.5	2,780.4	3,098.8	3,441.3
Asistencia Social, INI	2.2	3.3	4.2	5.8	14.8	12.4	13.9	14.2	17.9	18.7	17.7
Seguridad Social Jornaleros	38.8	59.0	138.9	95.5	86.1	98.2	182.3	85.2	34.8	50.6	92.3
<b>Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)</b>								<b>465.8</b>	<b>3,396.6</b>	<b>6,890.1</b>	<b>9,635.0</b>
SEDESOL								303.0	1,267.7	3,163.4	4,170.3
SSA								75.2	1,427.2	1,185.9	1,461.7
SEP								87.6	703.7	2,540.8	4,003.0
<b>2. OPORTUNIDADES DE INGRESO</b>	<b>701.6</b>	<b>800.3</b>	<b>1,332.4</b>	<b>1,409.8</b>	<b>1,440.0</b>	<b>2,436.5</b>	<b>3,287.1</b>	<b>4,466.0</b>	<b>5,783.6</b>	<b>7,217.7</b>	<b>8,836.3</b>
<b>Programa de Empleo Temporal</b>								<b>1,010.1</b>	<b>1,343.7</b>	<b>2,071.1</b>	<b>2,711.9</b>
SEDESOL								710.1	993.7	1,022.0	1,692.2
SCT								300.0	749.1	932.4	990.8
SAGAR									300.0	404.5	608.7
SEMARNAP											69.8
<b>Comisión Nacional de las Zonas Áridas</b>	<b>25.3</b>	<b>41.6</b>	<b>42.0</b>	<b>70.7</b>	<b>45.5</b>	<b>46.0</b>	<b>62.9</b>	<b>67.0</b>	<b>75.4</b>	<b>82.1</b>	<b>93.1</b>
<b>Programa de Desarrollo Forestal</b>								<b>23.4</b>	<b>87.5</b>	<b>144.7</b>	<b>142.4</b>
<b>Instituto Nacional Indigenista</b>	<b>87.5</b>	<b>132.0</b>	<b>167.7</b>	<b>231.0</b>	<b>591.2</b>	<b>456.8</b>	<b>483.1</b>	<b>544.5</b>	<b>593.1</b>	<b>694.5</b>	<b>738.6</b>
Fondos Regionales	21.7	32.7	41.5	57.2	146.4	123.0	138.3	164.3	184.8	225.5	253.0
Promoción, investigación, capacitación y otros	65.8	99.3	126.2	173.8	444.8	333.8	344.8	380.2	408.3	469.0	485.6
<b>Programas para Apoyos Productivos en Zonas Marginadas</b>	<b>413.7</b>	<b>410.3</b>	<b>901.9</b>	<b>991.0</b>	<b>747.9</b>	<b>862.1</b>	<b>1,002.9</b>	<b>1,221.8</b>	<b>1,480.1</b>	<b>1,647.0</b>	<b>1,730.2</b>
<b>Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales (FONAES)</b>			<b>406.7</b>	<b>361.0</b>	<b>189.5</b>	<b>333.3</b>	<b>463.4</b>	<b>599.4</b>	<b>707.8</b>	<b>723.3</b>	<b>810.6</b>
Programa Mujeres	18.3	31.7	41.8	39.8	41.1	40.1	49.9	34.2	84.3	87.0	87.0
Jornaleros Agrícolas			7.6	8.1	23.4	23.8	50.4	62.5	94.5	131.6	162.1
Crédito a la Palabra	395.4	378.6	445.8	582.1	493.9	464.9	439.2	383.6	433.1	506.5	531.2
Zonas Áridas y Proyectos Agrícolas								83.0	88.7	122.4	93.6
Apoyos a la Producción Primaria								59.1	71.7	76.2	45.7

1/ Se reportan datos a partir del año en que inició el registro del programa.

2/ Se refiere a presupuesto autorizado.

3/ Incluye a población en desamparo.

4/ Comprende los programas de Ayuda Alimentaria a Comunidades Indígenas de Extrema Pobreza, INI; Despensas del Programa Estímulos a la Educación Básica (Ramo 33); Desayunos Escolares en Chiapas, SEP; Aula Abierta en Oaxaca, SEP; Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUR) y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).

5/ Para 1999 y 2000 no se reportan recursos presupuestarios debido a que dejó de operar este subsidio.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

**ANEXO 31. Gasto federal en programas de combate a la pobreza rural**

(Millones de pesos corrientes)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	<sup>2/</sup> 2000
<sup>3/</sup> <b>Programa Mujeres Campesinas</b>									20.0		
<b>Programas Productivos para Productores de Bajos Ingresos</b>							304.3	465.0	712.2	1,002.9	1,666.7
<b>Acuacultura Rural</b>								11.4	8.0	9.2	12.1
<b>Infraestructura Hidroagrícola en Zonas Marginadas</b>	175.1	216.4	220.8	117.1	55.4	61.5	90.2	61.8	95.4	275.8	455.5
<b>3. Desarrollo del Capital Físico</b>	<b>412.3</b>	<b>713.9</b>	<b>721.6</b>	<b>672.6</b>	<b>995.0</b>	<b>2,504.0</b>	<b>3,719.2</b>	<b>4,502.9</b>	<b>6,111.2</b>	<b>7,552.8</b>	<b>9,171.4</b>
<b>Ramo 26: Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza</b>					103.8		163.3	120.3	301.4	62.1	82.3
Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo									301.4	62.1	82.3
Operar programas regionales (Las Cañadas, Chiapas)									301.4	62.1	82.3
Mejoramiento de vivienda rural					103.8		163.3	120.3			
<b>Ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios</b>	<b>188.8</b>	<b>261.2</b>	<b>368.3</b>	<b>457.3</b>	<b>568.6</b>	<b>2,072.2</b>	<b>2,840.7</b>	<b>3,304.6</b>	<b>4,118.1</b>	<b>5,756.3</b>	<b>6,705.0</b>
Fondo para la Infraestructura Social Municipal	188.8	261.2	368.3	457.3	568.6	2,072.2	2,840.7	3,304.6	4,118.1	5,756.3	6,705.0
<sup>5/</sup> <b>Programa Nacional de Reforestación</b>					67.8	123.0	240.8	212.5	217.2	287.1	327.8
<b>Programa de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales Marginadas</b>					85.2	110.1	230.8	247.7	502.6	711.1	756.1
<b>Telefonía y Caminos Rurales</b>	<b>218.8</b>	<b>445.6</b>	<b>344.3</b>	<b>202.9</b>	<b>137.9</b>	<b>172.1</b>	<b>213.6</b>	<b>578.9</b>	<b>926.6</b>	<b>696.0</b>	<b>1,239.3</b>
Telefonía	3.0	18.5	12.6	1.2	21.9	20.2	15.5	24.2	112.2	169.4	337.5
Caminos rurales	215.8	427.1	331.7	201.7	116.0	151.9	198.1	554.7	814.4	526.6	901.8
<b>Infraestructura Social, INI</b>	<b>4.7</b>	<b>7.1</b>	<b>9.0</b>	<b>12.4</b>	<b>31.7</b>	<b>26.6</b>	<b>30.0</b>	<b>38.9</b>	<b>45.3</b>	<b>40.2</b>	<b>60.9</b>

1/ Se reportan datos a partir del año en que inició el registro del programa.

2/ Se refiere a presupuesto autorizado.

3/ El programa opera con recursos propios y únicamente en 1998 se le asignaron recursos fiscales.

4/ De 1994 a 1997 se reportan recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal del Ramo 26. Hasta 1997 no incluye el gasto correspondiente al Programa Crédito a la Palabra. Para todos los años se excluyen los recursos destinados al Programa Estímulos a la Educación Básica (antes Niños de Solidaridad), ya que éstos se contabilizan en la vertiente de desarrollo del capital humano.

5/ En 1998 este programa se trasladó del Ramo 26 a la SEMARNAP.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público