



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMÍA

**POLÍTICA FISCAL EN EL SECTOR
AGROPECUARIO MEXICANO (1989-2006)**

TESIS

ALDO DANIEL JIMÉNEZ ORTEGA

DIRECTOR DE TESIS

DR. LUÍS GÓMEZ OLIVER

Cd. Universitaria

México, D.F



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.

LA POLÍTICA FISCAL EN EL SECTOR AGROPECUARIO MEXICANO (1989-2006)

INTRODUCCIÓN

- 1. CAPÍTULO PRIMERO: LA POLÍTICA FISCAL**
 - 1.1. Ingresos y egresos públicos**
 - 1.1.1. Ingresos públicos**
 - 1.1.2. Gasto público**
 - 1.1.3. Deuda pública**
 - 1.2. Procesos de la Administración Pública**
 - 1.2.1. Planeación**
 - 1.2.2. Programación**
 - 1.2.3. Presupuestación**
 - 1.2.4. Ejercicio**
 - 1.2.5. Control y Evaluación**
 - 1.3. Dependencias y organismos de fomento agropecuario**
 - 1.3.1. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación**
 - 1.3.2. Financiera Rural**
 - 1.3.3. Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura**

- 2. CAPÍTULO SEGUNDO: LA POLÍTICA FISCAL EN EL SECTOR AGROPECUARIO**
 - 2.1. El sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994)**
 - 2.1.1. La incorporación de México al GATT: efectos sobre las políticas en el sector**
 - 2.1.2. La Reforma al Artículo 27 constitucional**
 - 2.1.3. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)**
 - 2.1.4. Situación Económica del País**
 - 2.1.5. Políticas y programas de fomento agropecuario**
 - 2.2. El sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1995-2000)**
 - 2.2.1. El Efecto Tequila y su repercusión en el sector agropecuario**
 - 2.2.2. Los primeros años del TLCAN y su efecto en el sector**
 - 2.2.3. Políticas y programas de fomento agropecuario**
 - 2.3. El sexenio de Vicente Fox Quesada (2001-2006)**
 - 2.3.1. La Ley de Desarrollo Rural Sustentable**
 - 2.3.2. Gastos Fiscales en el sector agropecuario**
 - 2.3.3. Políticas y programas de fomento agropecuario**

- 3. CAPÍTULO TERCERO: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

AGRADECIMIENTOS

Cuando culminé esta investigación pensé que lo más difícil había terminado y que sólo me quedaba exponer mi trabajo en mi examen profesional, cuando mi jurado me diera el aval para realizarlo. Sin embargo, al empezar a escribir estos agradecimientos me di cuenta que lo más difícil era dar el lugar que le corresponde a todas y cada una de las personas que me ayudaron a lograr este sueño, obtener mi título como Licenciado en Economía, y sin dejar de mencionar a alguien en particular.

Quiero agradecer en primera instancia a **Dios**, por haberme dado la oportunidad de contar con una familia maravillosa, salud, recursos suficientes, pero sobre todo por darme el gran honor de permitirme estudiar en la universidad que me lo ha dado todo, la UNAM.

A la **UNAM**, la máxima casa de estudios sin lugar a dudas. Me siento honrado e inmensamente agradecido de haber sido parte de la plantilla estudiantil de la mejor institución académica y cuyo prestigio trasciende fronteras.

A la **Facultad de Economía**, cuyas aulas y profesores me convirtieron en un profesional y dieron rumbo a mi vida como una persona de ciencia económica.

A mi Asesor y Director de Tesis, el **Dr. Luis Gómez Oliver**, quien destino tiempo y esfuerzo para orientarme siempre con la mejor disposición y siempre con un comentario acertado. Tiene usted todo mi respeto y admiración.

A mi madre, **Silvia Jiménez Ortega**, por que gracias a tu apoyo incondicional este sueño se ha logrado. No hay palabras para expresar lo inmensamente agradecido que estoy con la vida por haberme dado a la mejor mamá del mundo. Hoy se cumple este sueño pero vienen más el día de mañana, por lo pronto, esta gloria también es tuya.

A mis abuelos: **Raúl Jiménez Torres y Teresa Ortega Vargas**; mi tío **Jorge Jiménez Ortega**; y tía **Raquel Jiménez Ortega**, quienes participaron de manera activa en la culminación de mis estudios. Siempre estuvieron para apoyarme cuando los necesité y en verdad les digo que sin ustedes, esto no habría sido posible.

A mi novia, **Norma Viridiana Delgado Velázquez**, pues tu apoyo incondicional y tus certeros consejos me permitieron lograr éste y muchos más objetivos. Te agradezco tu paciencia y tu cariño durante todos estos años y los que faltan.

A todos los miembros de mi **familia: tíos, hermanos, primos y sobrinos**. Muchas gracias por creer en mí y por brindarme su apoyo.

A mis amigos: **F. Alejandro Rodríguez Vanegas, José Manuel Rojas Téllez y Juan Sánchez Arellano** quienes han compartido conmigo alegrías y tristezas. Esta vez será una alegría más.

A la maestra **Catarina Rock Varga**, por que me ha permitido continuar aprendiendo cada semestre. Su apoyo ha sido fundamental en mi desarrollo profesional. Tiene toda mi admiración.

A los miembros de mi jurado de tesis: **Dr. Roberto Iván Escalante Semerena, Dr. Fernando Rello Espinosa y Dr. Carlos Tello Macías**. Muchas gracias por obsequiarme una parte de su tiempo para la lectura de mi trabajo y darme el honor de tener un jurado de alto prestigio académico.

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia, las actividades agropecuarias han sufrido modificaciones en cuanto a sus formas de producción debido a factores como el cambio en la tenencia de la tierra, el progreso tecnológico y la apertura comercial entre otros. Sin embargo, el sector continúa siendo considerado como un pilar de la economía nacional y participe fundamental del desarrollo de otros sectores, principalmente el industrial. Estas modificaciones exigen nuevas y mejores tecnologías, constante capacitación a los productores y mejoras continuas en los procesos productivos.

Debido a ello, se han impulsado diversas acciones por parte del Estado en aras de lograr un campo moderno, productivo y mecanizado capaz de competir en el mercado internacional. Estas acciones forman parte de la política fiscal en su componente de gasto, el más importante en el sector y, por lo tanto, en el que mayor énfasis daré en esta investigación.

Resulta común escuchar que el campo mexicano no recibe apoyo o que se encuentra desprotegido, dada la importancia que la actividad agropecuaria tiene para cualquier economía, surge la pregunta ¿Realmente no se apoya la actividad agropecuaria? Es precisamente esa pregunta la que me impulsó a realizar este análisis, un estudio en el que busqué resolver esa cuestión y otras más como ¿Cómo se está apoyando al campo? ¿Es suficiente el esfuerzo que realiza el Estado para el desarrollo del campo? ¿Por qué el sector agropecuario no está tan bien posicionado en la economía nacional como otras actividades? ¿Qué otras acciones se pueden implementar para mejorar la situación del sector?

El objetivo de esta tesis es elaborar un análisis de la manera en que operaron las políticas de gasto en el sector agropecuario mexicano, abordando el estudio de los principales programas de fomento al sector implementados desde el inicio de la administración salinista, en 1989, hasta el final de la gestión foxista, en el 2006. Asimismo, con base en el análisis, proporcionar soluciones que ayuden a mejorar las condiciones del sector conforme a la implementación de políticas.

La hipótesis que se busca comprobar es que, a pesar de que sí se han destinado recursos al sector, éstos no han mejorado su posición en la actividad económica del país, debido a que no ha existido una correcta política de gasto que permita mejorar la calidad de vida de la sociedad rural en general, y no sólo la de los productores que poseen amplias hectáreas de tierra.

En el primer capítulo de la presente investigación se abordan los aspectos teóricos y normativos de la política fiscal necesarios para comprender y justificar la importancia del gasto público en el sector agropecuario; comenzando por la descripción de los componentes presupuestarios (ingresos públicos, gasto público

y deuda pública); los procesos de la administración pública involucrados en la creación, ejecución y evaluación de las políticas y programas; y por último la descripción de los entes públicos que participan en el desarrollo del sector.

En el segundo capítulo se desarrolla la investigación a través de tres periodos, cada uno abarcando un sexenio, lo que permite analizar y evaluar el desempeño de las políticas y programas implementados en el sector agropecuario en cada una de las administraciones. También se describen y analizan las repercusiones que tuvieron en el sector las diversas situaciones políticas, económicas y sociales que caracterizaron a cada uno de los sexenios, tales como: la Reforma Agraria de 1992, la firma del Tratado de Libre Comercio, el Efecto Tequila y la transición política PRI-PAN, entre otras.

Además, se evaluó en conjunto el ambiente macroeconómico durante cada sexenio, analizando variables como el Producto Interno Bruto, la balanza comercial y la inversión extranjera directa, además del gasto público.

La metodología que se utilizó para el análisis comparativo de las cifras fue mediante la transformación de precios corrientes a precios constantes, para lo cual se utilizó el índice implícito en el PIB promedio anual, tomando como base el año 2003. La transformación a precios constantes se realizó únicamente para las cifras en moneda nacional.

ÍNDICE IMPLÍCITO EN EL PIB PROMEDIO ANUAL									
AÑO	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
IPC	0.13	0.16	0.19	0.23	0.25	0.26	0.36	0.48	0.58
AÑO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
IPC	0.67	0.78	0.86	0.91	0.96	1.00	1.05	1.09	1.13

Fuente: CEPAL con cifras de BANXICO

CAPÍTULO PRIMERO

LA POLÍTICA FISCAL

La política económica se puede definir como la intervención del Estado en las condiciones y procesos de producción, empleo, ahorro, inversión y consumo para lograr objetivos, cumplir metas y alcanzar fines del desarrollo que mejoren las condiciones de vida del país. Para ello utiliza, a su vez, diferentes tipos de políticas con el fin de incidir en el crecimiento económico, la creación de empleos, la estabilidad de precios, la distribución de la renta, el equilibrio en la balanza de pagos, etc.

Es posible apreciar dos grandes divisiones en la economía. Por un lado, la microeconomía estudia las decisiones individuales de los agentes económicos. Por otro lado, la macroeconomía estudia el aparato económico de manera agregado, es decir, en su conjunto. La política económica puede influir en las decisiones individuales y, asimismo, en el agregado macroeconómico. Partiendo de esto, se puede dividir a las políticas como políticas microeconómicas y políticas macroeconómicas. Las políticas macroeconómicas son aquellas que buscan influir en variables como la producción, el consumo, el empleo, el nivel de precios, el ahorro y la inversión. Por otro lado, las políticas microeconómicas buscan influir en las decisiones de las personas, sean éstas consumidoras o productoras.

Los efectos de las políticas pueden tener diferentes dimensiones temporales, que pueden clasificarse como políticas a corto y largo plazo. Cuadrado Roura menciona que *“La línea divisoria entre estas políticas tampoco es absolutamente clara”*. *“El corto plazo suele referirse a periodos de tiempo que, como máximo, abarcan los 18 (e incluso a veces los 24) meses. El mediano plazo se ha identificado convencionalmente con periodos de 4-5 años. Y los análisis, proyecciones y programas a largo plazo se han ligado a periodos superiores a los 8 años, pudiendo abarcar incluso hasta los 12–15 años”*¹. Sin embargo, según la doctrina ortodoxa, el corto plazo es considerado cuando en la economía hay factores productivos variables y fijos, mientras que en el largo plazo todos los factores productivos son variables.

Una de las políticas que el Estado utiliza para cumplir con los objetivos de política económica establecidos, así como para hacer frente a los desajustes en la economía, es la política fiscal. La política fiscal es una política redistributiva del ingreso que, a diferencia de otros tipos de políticas como la monetaria, permite una participación más activa del Estado en la economía, teniendo como objetivos fundamentales fomentar la actividad económica, incrementar el nivel de empleo

¹ Juan R. Cuadrado Roura, *Política Económica. Elaboración, Objetivos e Instrumentos*, Ed: McGraw-Hill. 3ª edición, España, 2006. p. 55.

así como redistribuir el ingreso haciendo uso de los ingresos públicos. Asimismo, la política fiscal utiliza instrumentos que, dependiendo de la situación por la cual atraviesa la economía, tienen efectos en las distintas variables económicas. La política fiscal es el resultado del manejo del conjunto de mecanismos de ingresos y gastos del sector público. El gasto público es el instrumento de política fiscal por medio del cual el Estado puede influir en mayor medida en la economía.

El documento en que se plasma la estrategia a utilizar para cumplir los objetivos de política fiscal es elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y lleva por nombre Criterios Generales de Política Económica.

1.1. Ingresos y egresos públicos

Los principales instrumentos de la política fiscal son de captación o carácter presupuestario, esto es, mediante el manejo de ingresos y gastos, por lo que es pertinente conocer la naturaleza de cada uno de ellos, los cuales se detallan a continuación:

1.1.1. Ingresos públicos

Son los recursos que percibe el Estado para la gestión gubernamental, los cuales se integran por recursos federales, estatales y municipales. De acuerdo a su naturaleza, estos recursos se pueden clasificar en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios son aquellos que se obtienen a través del cobro de impuestos y los ingresos no tributarios provienen de los recursos monetarios obtenidos de productos, derechos, aprovechamientos, financiamientos e ingresos de los organismos y empresas públicas, así como de las contribuciones especiales.

De acuerdo al Código Fiscal de la Federación publicado el 31 de diciembre de 1981:

1. **Impuestos** son las contribuciones establecidas en Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas a las Aportaciones de seguridad social, Contribuciones de mejora y Derechos.
2. **Productos** son las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.
3. **Derechos** son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u

órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

4. **Aprovechamientos** son los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución son ejemplos de aprovechamientos.
5. **Contribuciones de mejoras** son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.
6. **Aportaciones de seguridad social** son las contribuciones establecidas en Ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado

En México, es común diferenciar entre ingresos petroleros y no petroleros, esto es por que es un país cuyas percepciones económicas dependen en gran medida de la exploración, extracción y venta de petróleo y sus derivados. Emilio Caballero Urdiales² desglosa y clasifica los ingresos del sector público presupuestario de México, señalando que los ingresos petroleros se componen de impuestos como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), Impuestos a los Rendimientos Petroleros, por Importación y de ingresos no tributarios como Derechos e Ingresos Propios de Pemex. Asimismo, señala que a los ingresos no petroleros los componen, los de naturaleza tributaria, como el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), el mismo IVA, el IEPS, Importación y los de naturaleza no tributaria, como los Derechos, Productos, Aprovechamientos, Contribuciones de Mejoras e ingresos de organismos y empresas distintas de Pemex.

El Ejecutivo Federal presenta anualmente un documento donde se establecen los cálculos de los ingresos anteriormente detallados para cada ejercicio fiscal. Este documento es la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación, la cual es sometida a consideración de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores para su aprobación. De acuerdo al Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “*El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara (de*

² Emilio Caballero Urdiales, Los ingresos tributarios de México, Ed. Trillas, 1ª edición, México. 2009.

*Diputados) la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre*³. Sólo se podrá aplazar la entrega de la Iniciativa de Ley de Ingresos cuando el Ejecutivo presente una justificación lo suficientemente considerable por la Cámara o por la Comisión Permanente. La Cámara de Diputados hará llegar las minutas del documento a la Cámara de Senadores, en donde se revisarán y modificarán para después regresar a la Cámara Baja (Diputados) para su completa aprobación. Una vez que sea aprobado se denominará Ley de Ingresos de la Federación (LIF).

Los Impuestos

El sector público necesita financiar los gastos en los que incurre. Como se describió anteriormente, el componente más importante de los ingresos del Estado son los impuestos. Existen diferentes tipos de impuestos, la división más importante está formada por impuestos directos e impuestos indirectos. Los impuestos directos los cobra directamente el Estado a las personas físicas y morales, un ejemplo de ellos son los impuestos al ingreso. Los impuestos indirectos los enteran las personas morales en el momento que venden bienes o prestan servicios, pero lo pagan los consumidores. Este tipo de impuestos gravan al consumo.

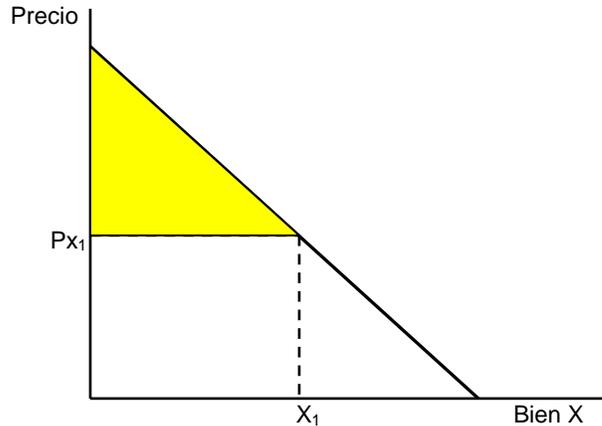
El Estado cuenta con una gran cantidad de impuestos, siendo los más importantes los impuestos al ingreso (o renta), al consumo, al patrimonio, a la importación, a la producción, etc.

La participación del Estado en la economía se da por dos cuestiones fundamentales: a) para corregir los fallos del mercado y, b) para corregir los fallos de equidad. Una falla de mercado es considerada por un problema de ineficiencia en el sentido de Pareto. Un óptimo de Pareto es aquella situación donde no es posible mejorar la condición de un individuo sin empeorar la de otro. En ese sentido, el mercado no asigna de manera equitativa la riqueza, sin embargo, el Estado puede corregir esta situación a través de la aplicación de una política fiscal redistributiva del ingreso utilizando los impuestos y el gasto público. Cuando se instaura un impuesto, éste siempre genera distorsiones en la economía, por lo que tiene que considerarse bajo la perspectiva de la eficiencia y de la equidad. Uno de los problemas más frecuentes que generan los impuestos es la carga excesiva. En el caso de un impuesto al consumo, la carga excesiva se presenta cuando hay

³ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 74 párrafo 5°. México. 1917.

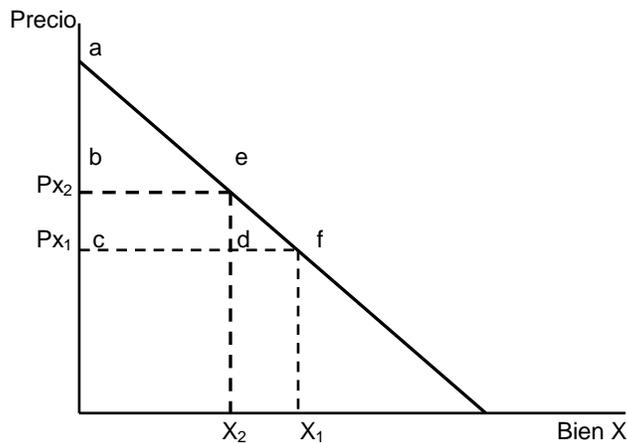
una pérdida en el excedente del consumidor superior a la recaudación del impuesto implementado.

Para ejemplificarlo, supongamos la existencia de un bien "X" que se vende a un precio P_{X_1} .



GRÁFICA 1
Curva de demanda del bien "X" antes del impuesto

El triángulo sombreado ubicado en la parte superior de la gráfica representa el excedente del consumidor. El excedente neto del consumidor es la utilidad neta que le produce al consumidor el consumo de X_1 unidades. Si se introduce un impuesto tal que $P_{X_2} = P_{X_1} (1+tx)$



GRÁFICA 2
Introducción del impuesto

La introducción del impuesto provoca que el precio se incremente, pasando de P_{X_1} a P_{X_2} . Esto hace que la cantidad del bien X se reduzca, pasando de X_1 a X_2 . Partiendo de la situación inicial, en la gráfica anterior, el excedente del consumidor previo al impuesto cubre la zona comprendida por los puntos [(a, b, e) + (b, c, d, e) + (e, d, f)]. Cuando se introduce el impuesto, el excedente del consumidor se reduce debido a que el precio del bien X se incrementa, por lo que la nueva área del excedente del consumidor cubre los puntos (a, b, e) o, visto desde las

perspectiva contraria, el excedente se reduce en $[(b, c, d, e) + (e, d, f)]$ del cual el Estado grava hasta la cantidad X_2 , es decir, el área comprendida por (b, c, d, e) . Sin embargo, la pérdida del excedente del consumidor es mayor a la recaudación del impuesto por una cantidad compuesta por el área del triángulo (e, d, f) , que constituye la carga excesiva.

Para conocer la magnitud de la carga excesiva es necesario considerar la elasticidad precio de la demanda. La elasticidad precio de la demanda se define como *“la variación porcentual de la cantidad dividida por la variación porcentual del precio. Si un bien tiene una elasticidad de demanda mayor a 1 en valor absoluto, decimos que su demanda es elástica. Si tiene una elasticidad menor que 1 en valor absoluto, decimos que tiene una demanda inelástica. Y si tiene una elasticidad exactamente igual a -1, decimos que tiene una demanda de elasticidad unitaria.”*⁴.

Para lograr una imposición óptima es necesario que la carga excesiva sea mínima y que los recursos que obtenga el Estado tras el gravamen se maximicen. Por lo tanto, para conocer el nivel de impuesto requerido es necesario optimizar.

1.1.2. Gasto público

Los gastos en los que incurre el Estado son la contrapartida de los ingresos anteriormente detallados. Estas erogaciones son utilizadas para brindar a la sociedad bienes y servicios públicos así como para llevar a cabo la gestión gubernamental. El gasto público se puede clasificar como programable y no programable. Conforme a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria publicada el 30 de marzo de 2006, el gasto programable corresponde a *las erogaciones que la Federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios a la población*. El gasto programable se puede dividir en gasto corriente y gasto de capital, siendo el primero todo gasto que no vaya dirigido a la creación de un nuevo activo fijo, caso contrario del segundo. *El gasto no programable son las erogaciones a cargo de la Federación que derivan del cumplimiento de obligaciones legales o del Decreto de Presupuesto de Egresos, que no corresponden directamente a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población*⁵.

El Ejecutivo Federal presenta anualmente el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación al Poder Legislativo, quien es encargado de revisar, evaluar y modificar dicho documento previamente a su aprobación. Como su nombre lo indica, el Presupuesto de Egresos de la Federación desglosa los gastos

⁴ Hall Varian, *Microeconomía intermedia: un enfoque actual*, 5ª Edición. 1999. pp 273 y 275

⁵ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, México, 2006.

en los que incurrirá la Federación para el siguiente ejercicio fiscal, asignando recursos a cada uno de los Ramos que lo componen. Los Ramos representan el mayor nivel de agregación del gasto y se pueden dividir en:

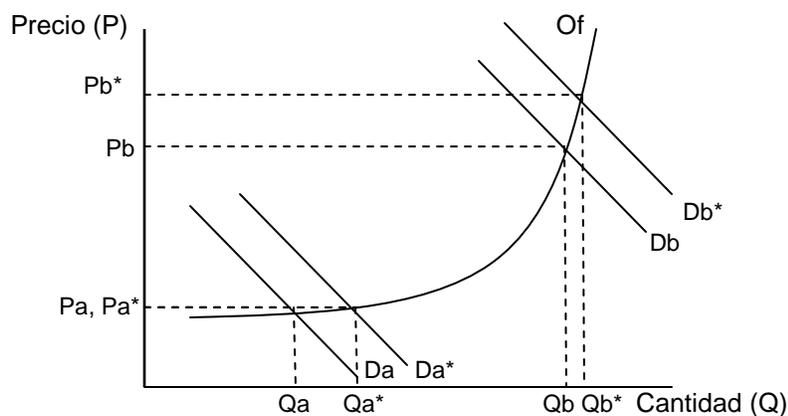
- a) Ramos autónomos: pertenecen a entes que tienen autonomía en el ejercicio de su presupuesto, de sus funciones y de su administración. A diferencia del resto de los ramos, el presupuesto de los ramos autónomos se anexan directamente al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación sin necesidad de ser aprobados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- b) Ramos administrativos: pertenecen a las dependencias encargadas de llevar a cabo la administración pública federal y en su caso a entidades. Cada dependencia elabora su presupuesto y lo entrega a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Una vez aprobado por ésta, se integra al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.
- c) Ramos generales: pertenecen a asignaciones derivadas de disposiciones legales que no corresponden al gasto directo de las dependencias, pese que estas últimas pueden llevar a cabo su ejercicio.

RAMOS INCLUIDOS EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN			
RAMOS AUTÓNOMOS		RAMOS GENERALES	
	Poder Legislativo	19	Aportaciones a la Seguridad Social
3	Poder Judicial	23	Provisiones Salariales y Económicas
22	Instituto Federal Electoral	24	Deuda Pública
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	25	Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos
RAMOS ADMINISTRATIVOS		28	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios
2	Presidencia de la República	30	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores
4	Gobernación	33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios
5	Relaciones Exteriores	34	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca
6	Hacienda y Crédito Público		
7	Defensa Nacional		
8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación		
9	Comunicaciones y Transportes		
10	Economía		
11	Educación Pública		
12	Salud		
13	Marina		
14	Trabajo y Previsión Social		
15	Reforma Agraria		
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales		
17	Procuraduría General de la República		
18	Energía		
20	Desarrollo Social		
21	Turismo		
27	Función Pública		
31	Tribunales Agrarios		
32	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa		
36	Seguridad Pública		
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal		
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología		

FUENTE: CAMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN
*ELABORADO EN BASE A LOS RAMOS QUE INTEGRAN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2010.

CUADRO 1

De acuerdo con la teoría keynesiana, el gasto público es un instrumento fundamental para la generación de demanda efectiva, en especial cuando la economía atraviesa por periodos de crisis, ya que la inversión privada se reduce. Desde esta perspectiva, el incremento en el gasto público tiene como resultado un incremento más que proporcional en el consumo, proceso que es conocido como multiplicador del ingreso, ya que el incremento en la inversión se traduce en mayores remuneraciones a los factores que, a su vez, vuelven al ciclo económico en forma de nuevo consumo o nuevas inversiones. El multiplicador está en función de la fracción del incremento en el ingreso que se destina al consumo, ya que mientras mayor sea esta, el efecto multiplicador en la economía también será mayor.



GRÁFICA 3
Efectos del incremento en la demanda efectiva

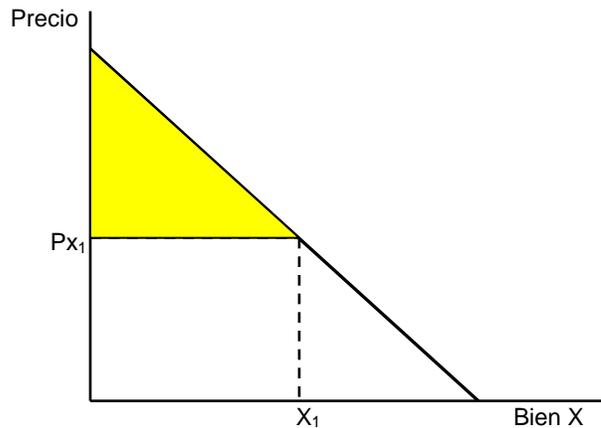
Cuando una economía se encuentra en una situación lejana al pleno empleo de los factores, como en una crisis, el efecto del gasto público en la producción es mayor que el de los precios. En este caso, tal y como podemos apreciar en la gráfica anterior, un incremento en el gasto público (D_a a D_{a^*}) tiene como efecto un fuerte incremento de la producción (Q_a a Q_{a^*}) y un nulo efecto sobre los precios (P_a , P_{a^*}). En cambio, cuando la economía se encuentra en una situación cercana al pleno empleo, como una etapa de prosperidad, el efecto es contrario. En este caso, el incremento en el gasto público (D_b a D_{b^*}) tiene un mayor efecto en el nivel de precios (P_b a P_{b^*}) y un bajo efecto en la producción (Q_b a Q_{b^*}).

Sin lugar a dudas, esta teoría explica la importancia del gasto público en la economía, sin embargo, detrás de ello debe de existir una correcta planeación para dirigir el gasto hacia las actividades primordiales que exige el desarrollo del país. La planeación es el eslabón principal de la política de desarrollo de un país y a partir de ella, surgen cinco procesos que buscan conducir a las políticas y programas hacia el cumplimiento de sus respectivos objetivos y metas. Estos procesos se explicarán más adelante.

Subsidios al precio

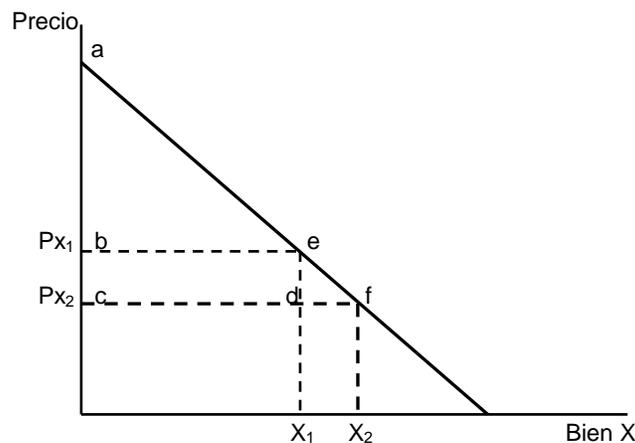
Los subsidios al precio corresponden a un componente del gasto público cuyo uso tiene efectos regresivos en la economía. Al igual que un impuesto, todo subsidio causa distorsiones en la economía. En el caso particular de los subsidios al precio, las distorsiones se traducen como una pérdida de eficiencia en donde el subsidio resulta más costoso para el Estado que el beneficio en el excedente del consumidor.

Para ejemplificarlo, supongamos la existencia de un bien “X” que se vende a un precio P_{X_1} .



GRÁFICA 4
Curva de demanda del bien “X” antes del subsidio

El triángulo sombreado ubicado en la parte superior de la gráfica representa el excedente del consumidor. El excedente neto del consumidor es la utilidad neta que le produce al consumidor el consumo de X_1 unidades. Si se introduce un subsidio tal que $P_{X_2} = P_{X_1} (1 - t_x)$



GRÁFICA 5
Introducción del subsidio al precio

La introducción del subsidio provoca que el precio disminuya, ya que el Estado está asumiendo una parte del precio del bien, pasando de P_{X_1} a P_{X_2} . Esto hace que la cantidad del bien X aumente, pasando de X_1 a X_2 . Partiendo de la situación inicial, en la gráfica anterior, el excedente del consumidor previo al subsidio cubre la zona comprendida por los puntos (a, b, e), pero tras otorgamiento del subsidio el excedente cubre la zona [(a, b, e) + (b, c, d, e) + (e, d, f)]. Sin embargo, pese a que el excedente del consumidor se incrementó, el Estado únicamente grava hasta la cantidad X_1 que correspondería al precio P_{X_1} , dejando de grabar el

incremento de la cantidad (e,d,f), por lo que esta zona representa una pérdida de eficiencia del subsidio.

Una manera de evitar la pérdida de eficiencia es mediante la sustitución de los subsidios por las transferencias directas. Con ello, no se pierde el carácter redistributivo del apoyo y se evitan las distorsiones en la economía.

1.1.3. Deuda pública

A partir de 1940 y principalmente durante el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, la economía mexicana registró un nivel de actividad alto y sostenido basado en el Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), el cual se orientó a desarrollar el sector industrial del país, restando importancia al sector agropecuario.

En este periodo cuya tasa de crecimiento del PIB anual promedio fue de 7% y en donde el Estado tuvo una participación más activa en la economía, se crearon numerosas empresas paraestatales. Las empresas públicas y privadas gozaban de subsidios y protección respecto a los bienes y servicios provenientes del exterior, los cuales eran gravados con altas tasas arancelarias.

No obstante, pese a que el país mostraba el mayor dinamismo económico de la historia, durante la década de los setenta, el modelo ISI presentaba síntomas de agotamiento, sin embargo, se mantuvo el crecimiento económico debido a la creciente actividad petrolera.

Fue en el año de 1982 cuando México cayó en la peor crisis de su historia, desencadenada principalmente por el excesivo endeudamiento que incurrió el Estado aunado a la caída en los precios del petróleo. Esta situación propició que el rumbo de la economía diera un vuelco y el modelo ISI concluyera, cediendo su lugar al Modelo Económico Neoliberal con el que se limitó el poder de influencia del Estado en la economía; se irían eliminando aranceles a los bienes y servicios del exterior teniendo como meta la apertura comercial; se eliminarían subsidios a diferentes sectores; las finanzas públicas mantendrían un equilibrio presupuestal y el objetivo de crecimiento económico y pleno empleo del modelo ISI cambiaría al de control inflacionario y al mantenimiento de las reservas de divisas.

Fue así que el equilibrio fiscal se convirtió en uno de los objetivos primordiales de México, por lo que el endeudamiento del sector público ha sido controlado.

La deuda pública se define como la *“suma de las obligaciones insolutas del sector público, derivadas de la celebración de empréstitos, internos y externos, sobre el crédito de la Nación. Capítulo de gasto que agrupa las asignaciones destinadas a cubrir obligaciones del Gobierno Federal por concepto de su deuda pública interna y externa, derivada de la contratación de empréstitos concertados*

*a plazos, autorizados o ratificados por el H. Congreso de la Unión. Incluye los adeudos de ejercicios fiscales anteriores por conceptos distintos de servicios personales y por devolución de ingresos percibidos indebidamente”.*⁶

La deuda pública permite al Estado obtener recursos para la gestión gubernamental adicionales a los ingresos anteriormente descritos. Es facultad del Ejecutivo a través de la SHCP emitir valores, títulos de deuda y adquirir empréstitos tomando en cuenta la capacidad de pago y tomar las medidas pertinentes para el pago de la deuda.

1.2. Procesos de la Administración Pública

La implementación de programas es derivada de cinco procesos que buscan garantizar que las políticas cumplan con los objetivos inicialmente establecidos, estos procesos son:

- a) Planeación
- b) Programación
- c) Presupuestación
- d) Ejercicio
- e) Control y Evaluación

a) Planeación

La planeación es el proceso mediante el cual se fijan los objetivos, metas y fines de las políticas así como la estrategia que se empleará para alcanzarlos. En dicho proceso se proyectan los posibles resultados que se obtendrán al llevar a cabo la estrategia planteada. Es fundamental que en el proceso de planeación se maneje un abanico de posibilidades y se elija entre ellas de manera racional para direccionar adecuadamente los programas con el fin de definir las mejores alternativas que representen la ruta más viable para el cumplimiento de los objetivos planteados.

Para el Estado Mexicano, de acuerdo al Artículo 2º de la Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, *“La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*⁷. Esta definición es similar a la que se señaló anteriormente,

⁶ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley General de Deuda Pública publicada el 31 de diciembre de 1976. Última reforma con fecha 21 de diciembre de 1995, México.

⁷ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley de Planeación Artículo 2º, 1983, párrafo reformado DOF 23 de mayo de 2002. México.

pero además, incluye una palabra que es pertinente analizar: la responsabilidad. Ésta es una palabra clave que involucra la naturaleza intrínseca del Estado, la de ser garante del bienestar social; para ello se debe valer de la utilización de los medios que tenga a su alcance, con responsabilidad, sin caer en excesos, racionalizando los recursos y canalizándolos de manera objetiva, con el fin de atender las necesidades de la nación dirigiendo la economía hacia un desarrollo sustentable.

El proceso de planeación se gesta en el aparato político gubernamental, teniendo al Plan Nacional de Desarrollo como marco de referencia para la dirección de las políticas y los programas. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el documento soporte de la planeación nacional, donde se exponen los objetivos, las metas y los fines que mejoren las condiciones económicas, sociales y políticas del país, señalando la estrategia que se utilizará para lograrlo y haciendo uso responsable de los recursos. Este documento lo elabora el Gobierno Federal, a través de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como de los gobiernos de los estados⁸. El Ejecutivo Federal es el encargado de *“conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales”*⁹.

Para los efectos de la Ley de Planeación, *“se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen”*¹⁰.

Una vez elaborado, el Ejecutivo turnará el Plan al Congreso de la Unión para su evaluación y, en su caso, éste le regresará al Ejecutivo las observaciones correspondientes. *“El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República y su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo”*¹¹. El Plan Nacional de Desarrollo deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Cada mes de marzo, el Ejecutivo entregará a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión un

⁸ *Ibid*, Artículo 14.

⁹ *Ibid*, Artículo 4º.

¹⁰ *Ibid*, Artículo 3º.

¹¹ *Ibid*, Artículo 21.

informe exponiendo las acciones y resultados de la ejecución del plan y los programas¹².

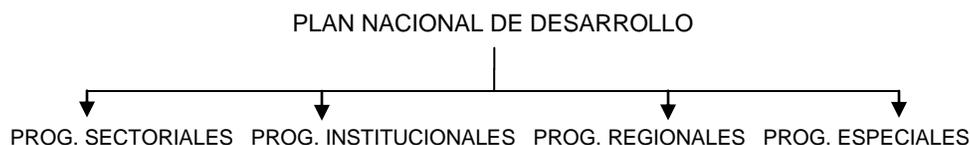
En México, la planeación nacional se lleva a cabo con base en el Sistema Nacional de Planeación Democrática. En dicho sistema se contempla la participación de grupos sociales que, de acuerdo a sus necesidades y demandas, contribuirán a la elaboración del PND. Asimismo, el Ejecutivo Federal puede convenir con los gobiernos de las entidades federativas la participación de éstos en la planeación nacional de desarrollo, mediante la presentación de propuestas y con la elaboración de programas regionales, a fin de establecer una mejor coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

b) Programación

El proceso de programación está muy ligado al de planificación. En este proceso la estrategia descrita en el Plan Nacional de Desarrollo cobra la forma de programas y proyectos elaborados de acuerdo a las leyes con los recursos disponibles. En este sentido, una acertada descripción que Gonzalo Martner¹³ proporciona al proceso de programación es que implica hacer planes, programas y proyectos, fijar metas cuantitativas a la actividad, destinar los recursos humanos y materiales necesarios, definir los métodos de trabajo a emplear, fijar la cantidad y calidad de los resultados, así como determinar la localización espacial de las obras y actividades.

Un programa es una herramienta que, de acuerdo a la planificación nacional de desarrollo, busca lograr objetivos específicos, siempre en favor del beneficio social, cumpliendo la normatividad señalada en las leyes. Este proceso se lleva a cabo por las dependencias de la Administración Pública con colaboración de las entidades paraestatales (en su caso).

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo se encuentran contemplados los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, de acuerdo a la Ley de Planeación:



*“Los **programas sectoriales** se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate.*

¹² *Ibid*, Artículo 6.

¹³ Gonzalo Martner, Planificación y presupuesto por programas, Ed. Siglo XXI editores. Vigésimosegunda edición. México. 2004.

Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.”

*“Los **programas institucionales** que deban elaborar las entidades paraestatales, se sujetarán a las provisiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento.”*

*“Los **programas regionales** se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.”*

*“Los **programas especiales** se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el Plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras del sector.”¹⁴*

La forma de operar de los programas se expone en las Reglas de Operación, las cuales son disposiciones en donde se especifica el objetivo de su implementación, el tipo de apoyo, la cobertura, el perfil de los beneficiarios, los criterios de elegibilidad y de selección, las metas a lograr, el proceso de operación, de control y de evaluación.

c) Presupuestación

La presupuestación es el proceso por medio del cual se calculan, analizan, aprueban y asignan los recursos monetarios que el Estado utilizará para la gestión gubernamental. Es un elemento fundamental del proceso de planificación. José Ayala Espino menciona las dos modalidades más conocidas en las técnicas de presupuestación son el presupuesto base cero y el presupuesto por programas:

Presupuesto Base Cero

Ayala Espino define al Presupuesto Base Cero como aquel que *“consiste en reevaluar cada uno de los programas y gastos, partiendo siempre de cero; es decir se elabora como si fuera la primera operación de la empresa, y se evalúa y justifica el monto y necesidad de cada renglón del mismo. Se olvida del pasado para planear con plena conciencia el futuro.*

Es el proceso de realizar un presupuesto basado únicamente en las expectativas para el año siguiente, sin referencias a los años anteriores, sin base de datos históricos; también en nuevas operaciones que sean diferentes a las

¹⁴ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley de Planeación. *Op. Cit.*, Artículos 22, 23, 24, 25 y 26

habituales de la empresa. Cuando las empresas están gastando más de lo necesario o desmesuradamente, se elabora el presupuesto base cero, para reorientar los recursos con mayor efectividad”¹⁵

Esta modalidad de presupuesto es de gran ayuda para la toma de decisiones, pues permite evaluar con mayor precisión los programas y las erogaciones.

Presupuesto por Programas

El presupuesto por programas es un mecanismo que utiliza de manera sistemática técnicas y herramientas basadas en programas y proyectos, con el fin de lograr objetivos a corto, mediano y largo plazo. En esta modalidad, se desglosan los objetivos específicos, las actividades a realizar, así como los costos de llevar a cabo cada programa o proyecto.

Algunos de los beneficios que conlleva el empleo del presupuesto por programas es la estructura que utiliza, pues para ello se establecen las metas de manera jerarquizada a través de funciones, programas y actividades. Los programas se dividen en subprogramas y, asimismo, éstos se dividen en actividades. Es precisamente esta estructura la que permite un mejor control en el manejo adecuado de los recursos, la comparación de resultados y el cumplimiento de metas y objetivos.

Adalberto Saldaña menciona que *“La técnica del presupuesto por programas permite saber no sólo cuánto, qué, cómo y quién gasta, sino por qué, con qué productividad y con qué resultados. En él se describe cada programa fijando objetivos, metas, costo unitario, unidades de medida y la unidad responsable del programa. Especificando, además, los recursos (humanos, materiales y financieros), asociados con cada programa y la unidad responsable del mismo”*.¹⁶

Presupuesto Basado en Resultados

El Presupuesto Basado en Resultados es un conjunto de actividades basadas en decisiones presupuestarias que permite promover y motivar a los entes públicos a lograr objetivos y mejorar la instrumentación necesaria para lograrlos. Esta modalidad conduce el proceso presupuestario hacia la obtención de resultados de los programas, alineándolos a través del ciclo de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control y evaluación.

El proceso de presupuestación parte de los procesos anteriormente señalados considerando al Plan Nacional de Desarrollo, los Criterios Generales de Política

¹⁵ José Ayala Espino, Economía del sector público mexicano. Ed. Esfinge. México. 2001. p. 171.

¹⁶ Adalberto Saldaña, Teoría y práctica del presupuesto por programas en México. Un caso correcto, Instituto Nacional de Administración Pública. 1ª Edición, México. 1977.

Económica como los ejes que determinarán la dirección del gasto y a los Programas Operativos Anuales como medio de vinculación entre la programación y el presupuesto. Un Programa Operativo Anual (POA) *es un programa concreto de acción de corto plazo, que emerge del plan de largo plazo, y contiene los elementos (objetivo, estrategia, meta y acción) que permiten la asignación de recursos humanos y materiales a las acciones que harán posible el cumplimiento de las metas y objetivos de un proyecto específico*¹⁷.

De acuerdo con la LFPRH *“la programación y presupuestación anual del gasto público, se realizará con apoyo en los anteproyectos que elaboren las dependencias y entidades para cada ejercicio fiscal”*¹⁸. Estos anteproyectos son documentos en donde se desglosan los egresos en los que incurrirá la dependencia o entidad en el siguiente año fiscal y se formulan de acuerdo a los POA. Este desglose se elabora de manera programática y por objeto de gasto, es decir, se registran los gastos que serán destinados a las diferentes actividades institucionales que lleva a cabo la dependencia y se segregan los egresos conforme a su destino de acuerdo al Clasificador por Objeto de Gasto de la Administración Pública Federal.

El Clasificador por Objeto de Gasto *“es el documento que ordena e identifica en forma genérica, homogénea y coherente, los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros, que requieren las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para cumplir con los objetivos y programas que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación.”*¹⁹ Esta ordenación se lleva a cabo a través de nueve diferentes partidas, las cuales constituyen los distintos destinos del gasto, en cada una de ellas se establecen subpartidas que desagregan de manera específica cada una de las erogaciones que llevará a cabo la dependencia o entidad. Es importante precisar que para efectos del Clasificador se entenderá por entidades a *“los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal y todas aquellas instituciones que de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y demás disposiciones aplicables se consideren entidad de la Administración Pública Paraestatal”*²⁰.

¹⁷ Documentos de programación www2.uacj.mx/transparencia consultado el 13 de julio de 2010.

¹⁸ *Op. Cit.* Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LFPRH. Artículo 25.

¹⁹ SHCP, Acuerdo por el que se Expide el Clasificador por Objeto Del Gasto para la Administración Pública Federal, Artículo 2, México. 2011.

²⁰ *Ibid.*

PARTIDAS DEL CLASIFICADOR POR OBJETO DEL GASTO	
CAPÍTULO	CONCEPTO
1000	SERVICIOS PERSONALES
2000	MATERIALES Y SUMINISTROS
3000	SERVICIOS GENERALES
4000	SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS
5000	BIENES MUEBLES E INMUEBLES
6000	OBRAS PÚBLICAS
7000	INVERSION FINANCIERA, PROVISIONES ECONOMICAS, AYUDAS, OTRAS EROGACIONES, Y PENSIONES, JUBILACIONES Y OTRAS
8000	PARTICIPACIONES DE INGRESOS, APORTACIONES FEDERALES, APORTACIONES Y GASTO REASIGNADO
9000	DEUDA PUBLICA, PASIVO CIRCULANTE Y OTROS
FUENTE: SHCP, "Acuerdo por el que se Expide el Clasificador por Objeto Del Gasto para la Administración Pública Federal"	

CUADRO 2

De acuerdo al Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal²¹, se define como

1000 SERVICIOS PERSONALES. Agrupa las asignaciones destinadas al pago de remuneraciones al personal civil y militar que presta sus servicios en las dependencias y entidades. Incluye las prestaciones económicas, contribuciones y demás asignaciones derivadas de compromisos laborales.

2000 MATERIALES Y SUMINISTROS. Agrupa las asignaciones destinadas a cubrir el costo de adquisición de toda clase de insumos requeridos por las dependencias y entidades, para el desempeño de las actividades administrativas y productivas, que se contraten con personas físicas y morales del sector privado y social o instituciones del propio sector público.

3000 SERVICIOS GENERALES. Agrupa las asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios que contraten las dependencias y entidades con personas físicas y morales del sector privado y social, o instituciones del propio sector público. De igual manera se incluyen los gastos por concepto de "servicios integrales en pasajes y viáticos a nivel nacional o internacional y los gastos de servidores públicos de mando en el ejercicio de sus funciones así como las asignaciones para cubrir pagos por participaciones en órganos de gobierno.

4000 SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS. Agrupa las asignaciones que el Gobierno Federal destina en forma directa o indirecta, mediante el otorgamiento de subsidios aprobados en el Presupuesto de Egresos, a los sectores social y privado, a fideicomisos privados y estatales y a las entidades federativas como

²¹ *Ibid.*

parte de la política económica de acuerdo con las estrategias y prioridades del desarrollo nacional.

5000 BIENES MUEBLES E INMUEBLES. Agrupa las asignaciones destinadas a cubrir el costo de adquisición de toda clase de bienes muebles e inmuebles que las dependencias y entidades contraten con personas físicas y morales del sector privado y social, o instituciones del propio sector público, para el desempeño de las actividades administrativas y productivas. Los bienes muebles e inmuebles comprendidos en este capítulo, incluido en su caso el costo de su instalación, deben formar parte de los activos fijos de las dependencias y entidades que los adquieran.

6000 OBRAS PÚBLICAS. Agrupa las asignaciones destinadas a cubrir el costo de los servicios que las dependencias y entidades contraten con personas físicas o morales, necesarios para construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar y demoler bienes inmuebles, así como el costo derivado de la realización de obras públicas por administración directa.

7000 INVERSION FINANCIERA, PROVISIONES ECONOMICAS, AYUDAS, OTRAS EROGACIONES, Y PENSIONES, JUBILACIONES Y OTRAS. Agrupa las asignaciones destinadas a la realización de actividades financieras que las dependencias y entidades llevan a cabo con fines de fomento productivo o de regulación crediticia y monetaria mediante la adquisición de toda clase de valores y la concesión de créditos en general.

8000 PARTICIPACIONES DE INGRESOS, APORTACIONES FEDERALES, APORTACIONES Y GASTO REASIGNADO. Agrupa el importe de los recursos federales previstos en el Presupuesto de Egresos para cubrir las participaciones en ingresos federales a las entidades federativas y sus municipios, así como las asignaciones destinadas a cubrir las aportaciones federales a favor de las entidades federativas.

9000 DEUDA PÚBLICA, PASIVO CIRCULANTE Y OTROS. Agrupa las asignaciones destinadas a cubrir obligaciones del Gobierno Federal por concepto de su deuda pública interna y externa, derivada de la contratación de empréstitos concertados a plazos, autorizados o ratificados por el Congreso de la Unión, así como los derivados de coberturas, proyectos de infraestructura de largo plazo y arrendamientos financieros especiales.

Los anteproyectos que se ajusten a los techos presupuestarios y a los lineamientos para su formulación, serán evaluados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, una vez aprobados por ésta, se anexarán al PPEF. En el caso de los anteproyectos de los organismos autónomos, la SHCP únicamente los recibirá e integrará al PPEF, sin la necesidad de aprobarlos previamente.

d) Ejercicio

Este proceso de la administración pública realmente se puede ver como una extensión del presupuesto. El ejercicio del presupuesto es derivado del proceso de presupuestación, pues los recursos asignados son utilizados en la marcha de programas y proyectos.

De acuerdo a la LFPRH, los ejecutores del gasto son “*los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos a los que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos, así como las dependencias y entidades, que realizan las erogaciones a que se refiere el artículo 4 de ley*”²². Las erogaciones a las que hace mención son por concepto de gasto corriente e inversión física y financiera. Los ejecutores del gasto deben utilizar de manera eficiente y eficaz los recursos públicos, cumpliendo las disposiciones presupuestarias y administrativas con el fin de cumplir las metas establecidas en los tiempos señalados.

Los ejecutores deberán sujetarse a lo establecido en las Reglas de Operación, Lineamientos, Convocatorias, etc., de los programas y proyectos. Asimismo deberán utilizar mecanismos de control presupuestario con el fin de que se cumplan las metas establecidas con eficiencia y eficacia.

En los POA's, además de detallar los objetivos y estrategias a implementar a largo del año, se desglosan los Programas y las Actividades Institucionales que tienen a su cargo las diferentes dependencias y cada una de sus áreas funcionales. Asimismo, se establece un calendario presupuestario en donde aparecen los recursos monetarios asignados por mes para cada uno de los programas y actividades los cuales llevan por nombre ministraciones. Cuando se lleva a cabo el ejercicio del presupuesto pero se gasta menos de los recursos destinados para esa ministración se dice que hay subejercicio, en cambio, cuando el gasto sobrepasa el presupuesto destinado a esa ministración se dice que hay un sobreejercicio.

e) Control y Evaluación

El control y la evaluación son los últimos procesos administrativos en la implementación de políticas y programas.

El control es el proceso mediante el cual el Estado vigila y revisa que la planeación, programación, presupuestación y ejecución de los programas se haya realizado de acuerdo a la normatividad establecida en leyes, decretos, acuerdos, convenios, reglas de operación y demás lineamientos. La evaluación corresponde al proceso mediante el cual se mide el impacto de los programas y está asociado

²² *Op. Cit.* LFPRH.

al cumplimiento de objetivos y metas conforme a los recursos asignados y en los tiempos establecidos. A la revisión de la Cuenta Pública, es decir, de los ingresos y egresos (incluyendo gastos fiscales y deuda pública) se le conoce como fiscalización.

El órgano máximo de fiscalización es la Auditoría Superior de la Federación (ASF), dependiente del Poder Legislativo, órgano con autonomía en la gestión de sus atribuciones en cuanto a funcionamiento y resoluciones. La revisión de la ASF a los entes públicos, órganos jurisdiccionales, dependencias, entidades y organismos se efectuará mediante auditorías en las cuales la ASF le solicitará a cada una de las entidades fiscalizadas el soporte documental de sus actividades el cual será entregado entre 10 y 15 días hábiles.

Durante su revisión se evaluará si la entidad fiscalizada cumplió con las disposiciones jurídicas pertinentes; si la gestión financiera se llevó a cabo mediante las normas establecidas sin que ésta causara daños al erario público; si los recursos utilizados o recaudados correspondan a las actividades y programas respectivos, en su tiempo y forma; y por último evaluarán el cumplimiento de metas establecidas en cada programa, indicadores de desarrollo y su congruencia con el PND y otros programas sectoriales.

De cada auditoría se desprenderán observaciones y recomendaciones, mismas que las entidades fiscalizadas deberán atender y corregir en el tiempo establecido, de caso contrario, serán acreedoras a sanciones establecidas por la ASF. La ASF elaborará un Informe del Resultado en donde se desglosará cada uno de los elementos descritos anteriormente. En caso de existir irregularidades en la gestión de las entidades, la ASF determinará las sanciones pertinentes conforme a los daños y/o perjuicios y, asimismo, coadyuvará a las autoridades competentes en los procesos penales y judiciales correspondientes.

El Ejecutivo también realiza actividades de control interno, es decir, sobre las mismas dependencias y organismos que conforman su administración. Estas actividades están a cargo de la Secretaría de la Función Pública (SFP), la cual efectúa auditorías a través de los Órganos Internos de Control de cada una de las dependencias y organismos. Este control que el Ejecutivo realiza sobre sí mismo es con el fin de evitar sanciones por parte de la ASF, atendiendo oportunamente las fallas que se puedan derivar de la gestión pública.

Es importante señalar que las evaluaciones de impacto de los programas también pueden estar a cargo de agentes externos a la administración pública, siendo estos Organismos Internacionales, Instituciones Académicas, organizaciones sin fines de lucro o consultorías del sector privado.

1.3. Dependencias y Organismos de Fomento Agropecuario

1.3.1. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)

En el apartado anterior se describió la manera en la que el sector público mexicano obtiene ingresos y cómo utiliza éstos para la gestión gubernamental, la implementación de programas y los diferentes tipos de erogaciones que incurre el Estado. Asimismo, se abordaron los procesos de la administración pública por los cuales se crean y ejecutan las diferentes políticas y programas.

En lo que respecta al sector agropecuario, la dependencia del Gobierno Federal encargada de fomentar su desarrollo a través de un políticas de apoyo a la producción y a la participación de organizaciones en el sector con el fin de aprovechar los recursos naturales es la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) compuesta a su vez por tres subsecretarías:

- a) La Subsecretaría de Agricultura,
- b) La Subsecretaría de Desarrollo Rural, y
- c) La Subsecretaría de Fomento a los Agronegocios.

Además, cuenta con los siguientes órganos administrativos desconcentrados:

- a) Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca.
- b) Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA).
- c) Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad, y Calidad Agroalimentaria (SENASICA).
- d) Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera.
- e) Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas.
- f) Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias.
- g) Instituto Nacional de la Pesca.
- h) Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero.

Conforme ha pasado el tiempo se ha convertido en un pilar del desarrollo de sector atravesando por diferentes etapas. Su antecedente data de 1842, cuando se creó un departamento de fomento al sector agropecuario en el Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores. En 1917, la Secretaría de Fomento cambiaría su nombre al de Secretaría de Agricultura y Fomento. En el Gobierno de Miguel Alemán Valdés se anunció la creación de la Secretaría de Agricultura y Ganadería en 1946, sin embargo, en 1976 se fusionaría con la Secretaría de Recursos Hidráulicos denominándose como Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Dicha dependencia volvería a cambiar de nombre en 1995; esta vez se le delegaría la competencia de los recursos hidráulicos a otra dependencia, por

lo que se establecía como Secretaría de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural, precedente de la actual SAGARPA.²³

Algunas de las principales atribuciones y funciones de la SAGARPA de acuerdo a su Reglamento Interno son:

- a) Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural y administrar y fomentar las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras y acuícolas, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, en coordinación con las dependencias competentes;
- b) Promover la generación del empleo en el medio rural, así como establecer programas y acciones que tiendan a fomentar la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas agropecuarias y pesqueras;
- c) Integrar e impulsar proyectos de inversión que permitan canalizar, productivamente, recursos públicos y privados al gasto social en el sector agropecuario y pesquero; coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de productores rurales, acuícolas y pesqueros a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación, de aplicación, recuperación y revolvencia de recursos, para ser destinados a los mismos fines; así como de asistencia técnica y de otros medios que se requieran para ese propósito, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de las organizaciones sociales y de productores del sector agroalimentario;
- d) Fomentar los programas y expedir normas oficiales mexicanas en las materias de su competencia;
- e) Promover y coordinar la expedición de normas mexicanas de calidad para productos agrícolas, pecuarios y pesqueros, así como el establecimiento de un sistema nacional de inspección y certificación de calidad que garantice su cumplimiento;
- f) Apoyar, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública, las actividades de los centros de educación agrícola, acuícola y pesquera media superior y superior; y establecer y dirigir escuelas técnicas de agricultura, ganadería, apicultura, acuicultura, pesca, avicultura y silvicultura, en los lugares que proceda;
- g) Organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, acuícolas, apícolas y silvícolas, estableciendo institutos experimentales, laboratorios, estaciones de cría, semilleros y viveros, vinculándose a las instituciones de educación superior de las localidades que correspondan,

²³ Datos obtenidos de la página oficial de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), www.sagarpa.gob.mx, consultada el 28 de octubre de 2010.

en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;

- h) Formular, dirigir y supervisar los programas y actividades relacionados con la asistencia técnica y la capacitación de los productores rurales, acuícolas y pesqueros;
- i) Promover el desarrollo de la infraestructura industrial y comercial de la producción agropecuaria, acuícola y pesquera en coordinación con la Secretaría de Economía;
- j) Elaborar, actualizar y difundir un banco de proyectos y oportunidades de inversión en el sector agropecuario, acuícola y pesquero;
- k) Participar junto con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en la conservación de los suelos agrícolas, pastizales y bosques, y aplicar las técnicas y procedimientos conducentes;
- l) Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo rural, acuícola y pesquero de las diversas regiones del país;
- m) Proponer el establecimiento de políticas en materia de asuntos internacionales y de comercio exterior agropecuarios y pesqueros, las que se realizarán con la participación que las disposiciones legales prevén para las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Economía;
- n) Participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el fomento de la producción agropecuaria, acuícola y pesquera, así como evaluar sus resultados.

Las funciones, metas y objetivos que se enmarcan en la naturaleza de esta dependencia, están basadas en la creación y gestión de programas y proyectos, cuyo génesis se encuentran en las políticas que surgieron en el proceso de planeación y cuya principal directriz se encuentra en el Plan Nacional de Desarrollo.

Como se ha expuesto anteriormente, para que los programas y proyectos cumplan con los objetivos establecidos en su creación, además de una correcta ejecución, se necesita la aplicación de mecanismos adecuados de control que verifiquen un correcto manejo del presupuesto, de las estrategias, de la población objetivo y demás procesos administrativos que intervienen en su ejercicio. Esta atribución compete al órgano interno de control de la dependencia, éste es el área de la Contraloría Interna de la SAGARPA.

1.3.2. Financiera Rural

Esta institución de crédito al sector agropecuario tiene sus orígenes en 1926, cuando surge el Banco Nacional de Crédito Agrícola S.A., un banco del Estado

que tuvo como principal función canalizar crédito a cooperativas y pequeños productores agrícolas. Con la creación de este banco, se continuó en la línea de mejorar y ampliar las condiciones crediticias de los productores agrícolas, por ello, en 1935 se crea el Banco Nacional de Crédito Ejidal S.A. de C.V. con el fin de que sociedades de crédito ejidal y productores de bajos ingresos accedan a créditos para incrementar su nivel de producción, para ello *“ofreció tres tipos de crédito: el de avío, refacción e inmobiliario; aunque la concesión de los mismos se concentraba en cultivos que justificaran la inversión y artículos de primera necesidad, como el maíz, frijol y trigo.”*²⁴

La creación de bancos para el desarrollo agropecuario continuó cuando en 1965 surgió el Banco Nacional Agropecuario S.A. y diez años más tarde el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL), el cual se crea tras la fusión de los bancos Agrícola, Ejidal y Agropecuario con el fin de simplificar el aparato crediticio.

*BANRURAL estaba integrado por un banco central y trece bancos regionales y su principal misión fue la de financiar la producción primaria agropecuaria y forestal, así como sus actividades complementarias, cumpliendo con la trascendente tarea de otorgar créditos a productores de bajos ingresos y apoyar, adicionalmente, al resto de los productores.*²⁵

Actualmente se encuentra en liquidación por el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE).

En el 2002 surge Financiera Rural, continuando con la tónica de los bancos anteriores. Ésta se crea con la misión de *“coadyuvar a realizar la actividad prioritaria del Estado de impulsar el desarrollo de las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y todas las demás actividades económicas vinculadas al medio rural, con la finalidad de elevar la productividad, así como mejorar el nivel de vida de su población, a través del otorgamiento del crédito y manejando sus recursos de manera prudente, eficiente y transparente.”*²⁶

1.3.3. Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA)

Esta institución surge en 1954 y está formada por cuatro fideicomisos públicos del Gobierno Federal en el Banco de México²⁷. Los fideicomisos son transferencias de recursos de una persona o empresa, pública o privada, para que otros hagan uso de esos recursos con el fin de obtener un beneficio propio o de terceros.

²⁴ Nota tomada de la página de Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura www.fira.gob.mx consultada el 28 de octubre de 2010.

²⁵ Financiera Rural página web www.financierarural.gob.mx, consultada el 28 de octubre de 2010.

²⁶ *Ibid*, apartado de misión y visión

²⁷ FIRA. *Op. Cit.*

Los fideicomisos componentes del FIRA son el "Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura" (FONDO); "Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios" (FEFA); "Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios" (FEGA); y "Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras" (FOPESCA).

De acuerdo a la FIRA, ésta tiene como objetivo otorgar crédito, garantías, capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología a los sectores agropecuario, rural y pesquero del país. Opera como banca de segundo piso, con patrimonio propio y coloca sus recursos a través de bancos y otros intermediarios financieros, tales como:

- a) SOFOLES.
- b) SOFOMES.
- c) Arrendadoras Financieras.
- d) Almacenes Generales de Depósito.
- e) Agentes PROCREA.
- f) Empresas de Factoraje.
- g) Uniones de Crédito.

Asimismo, el FIRA maneja diferentes programas de fomento al sector, en los que se otorga subsidios a pequeños productores, organizaciones e intermediarios financieros. Como se ha revisado en capítulos anteriores, los subsidios corresponden al capítulo 4000 de las erogaciones incurridas por el sector público y su asignación de acuerdo a las Reglas de Operación "a través de: a) *financiamientos con tasas de interés en moneda nacional a los intermediarios o al productor por debajo de la del mercado, entendiéndose para estos fines la tasa de interés equivalente a la TIIE como la tasa de interés del mercado; y b) estímulos, apoyos, cuotas o reembolsos otorgados en forma gratuita para la formación de sujetos de crédito, fortalecimiento de los productores, organizaciones económicas, empresas, así como intermediarios financieros y empresas de servicios especializados que apoyen al sector; a través de la capacitación, asistencia técnica, consultoría y transferencia de tecnología.*"²⁸

Los programas del FIRA están destinados a mejorar las condiciones del sector en los siguientes ámbitos:

1. Fortalecer a productores mediante:
 - a) Capacitación empresarial y transferencia de tecnología.
 - b) Servicios de asistencia técnica integral.

²⁸ FIRA, Reglas de Operación de para el ejercicio fiscal 2009, México.

- c) Fortalecimiento de competencias a empresas organizaciones económicas, empresas de servicios especializados y organizaciones de productores.
 - d) Promoción al financiamiento y desarrollo tecnológico.
2. Mejorar el desempeño de los intermediarios financieros mediante:
- a) Un esquema de fortalecimiento de las competencias financiera y empresarial para intermediarios financieros no bancarios.
 - b) Apoyo para la expansión de estructuras de promoción de negocios con FIRA.
3. Vincular productores con intermediarios financieros.
- a) Apoyos para la formación de sujetos de crédito.
 - b) Apoyos en tasas de interés.
 - c) Apoyo al precio del servicio de garantía.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA POLÍTICA FISCAL EN EL SECTOR AGROPECUARIO

A lo largo del tiempo, la agricultura ha desempeñado un papel preponderante en la economía mexicana. Sin embargo, desde el periodo de la posguerra, el sector agropecuario fue perdiendo su papel prioritario y se ha optado por un desarrollo a través de los sectores industriales y de servicios.

Para comprender mejor la importancia de la política fiscal en la actividad agropecuaria es pertinente abordar los antecedentes del sector, en particular a lo que respecta a la tenencia de la tierra, partiendo de la primera mitad del siglo XX.

El desarrollo de la actividad económica del país hasta 1932 estuvo impulsado por el modelo primario exportador, el cual estaba orientado a la exportación de materias primas tales como petróleo, metales y, por supuesto, productos agropecuarios. Cuando comenzó la Gran Depresión en 1929, la economía nacional experimentó un periodo crítico, con bajas e incluso negativas tasas de crecimiento del PIB. De acuerdo con Luís Gómez Oliver, en 1932, el Producto Agregado registrado fue 24% inferior al obtenido seis años antes.

La década de los 30 se caracterizó por el cambio en las estructuras del sector, tanto en lo económico como en la tenencia de la tierra. Al inicio de la década, la mayor parte de la tierra estaba concentrada en un pequeño número de personas, sin embargo, el número de ejidatarios representaba el 47% de los productores, los cuales tenían únicamente el 6% de la superficie total.

No obstante, con las reformas cardenistas se llevó a cabo uno de los sucesos más importantes en el sector: el reparto agrario. Con este reparto se modificó por completo la estructura en la tenencia de la tierra, se redujo el latifundio y se favoreció la constitución de ejidos, propiedad que llegó a representar casi la mitad de la tierra de labor en 1940. Esta situación permitió que se incrementara la inversión en el sector, la cual fue en su mayor parte pública, registrándose una tasa promedio de crecimiento de 7% anual en el periodo comprendido entre 1934 y 1950, así como una tasa de crecimiento promedio de 5.8% del producto sectorial entre 1940 y 1958.

El modelo primario exportador cedió su lugar al modelo de sustitución de importaciones y, con ello, la reorientación de la actividad económica “hacia adentro”. Este modelo tuvo su mayor impulso durante el periodo denominado “Desarrollo Estabilizador”²⁹ en el cual se impulsó la inversión privada y se priorizó el desarrollo industrial, ya que se creía que el progreso de este sector induciría el

²⁹ Este periodo comprende los sexenios de Adolfo López Mateos (1959-1964) y Gustavo Díaz Ordaz (1965-1970)

crecimiento del resto de los sectores. Sin embargo, con la orientación de la economía hacia las actividades industriales, el sector agropecuario quedó al margen de las prioridades de desarrollo y su papel fue secundario, pues únicamente fungía como sostén de la industria a través del suministro de materias primas. Esta situación tuvo como resultado una fuerte divergencia entre los precios de los productos agrícolas nacionales respecto a los precios internacionales.

Debido a que el incremento en los precios de los productos agrícolas no era concebido dentro de la perspectiva económica del país, se buscó estimular al sector a través de la reducción de costos. Para ello, la política fiscal jugó un papel fundamental mediante la aplicación de programas de asistencia técnica, de fomento a la producción y subsidios al precio para la adquisición de insumos.

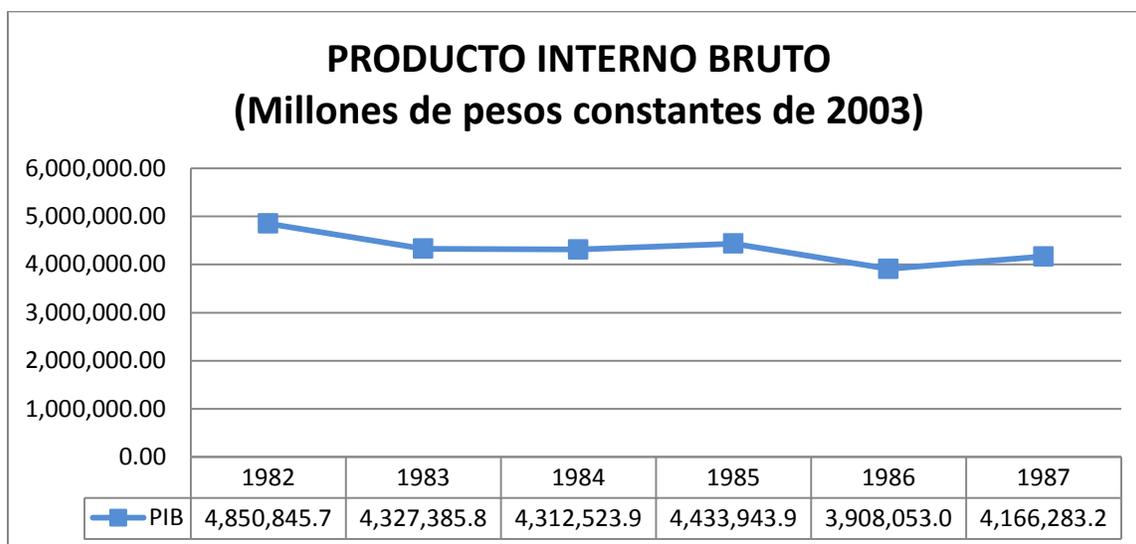
En 1973 los precios agrícolas se recuperaron y se incrementaron los subsidios al sector, éstos últimos representaron cerca del 9% del PIB del sectorial. La inversión pública se incrementó durante la década de los setenta, sin embargo, el país se ubicó en una situación de fragilidad económica, pues el Estado gastaba más de los ingresos que percibía, se consumía más de lo que se producía y se importaba más de lo que se exportaba.

El modelo ISI mostraba fuertes síntomas de agotamiento y rezago, pero no fue sino hasta el año de 1982 cuando el excesivo endeudamiento del país, aunado a la caída en los precios del petróleo, desembocó en la peor crisis por la que atravesó la economía nacional. Como resultado de ello, se reorientó el modelo económico y se adoptó el neoliberalismo, pasando de una economía cerrada con fuerte participación estatal a una que procuraba una baja participación del Estado, mayor inversión privada y apertura del mercado hacia el exterior.

Tras la adopción del modelo neoliberal en la década de los ochenta, se han implementado distintos programas de apoyo al sector agropecuario, siendo la política de subsidios el componente de política fiscal que predomina en el sector. Sin embargo, pese a la implementación de dichos programas, la situación no ha mejorado y el país cada vez se ve menos competente respecto a los campos de Estados Unidos y Canadá, los cuales gozan de un nivel alto de tecnología y subsidios.

Cuando el Modelo ISI cedió su lugar al modelo neoliberal, el sector agropecuario resintió los efectos tanto de la crisis como de la transición que se estaba dando, sin embargo, para dar apoyo al sector y continuar con la política de salvaguardar la soberanía alimentaria se puso en marcha el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI) en 1985, como una política integral que procuraba el bienestar social y el impulso de la producción. Con el fin de “atenuar

los efectos de la crisis económica en los productos alimenticios”³⁰, este programa empleó los precios de garantía para reducir el impacto inflacionario en los productores, asegurándoles un precio por encima de los establecidos en el mercado internacional.



GRÁFICA 6
Fuente: Elaboración propia con cifras del CEFP

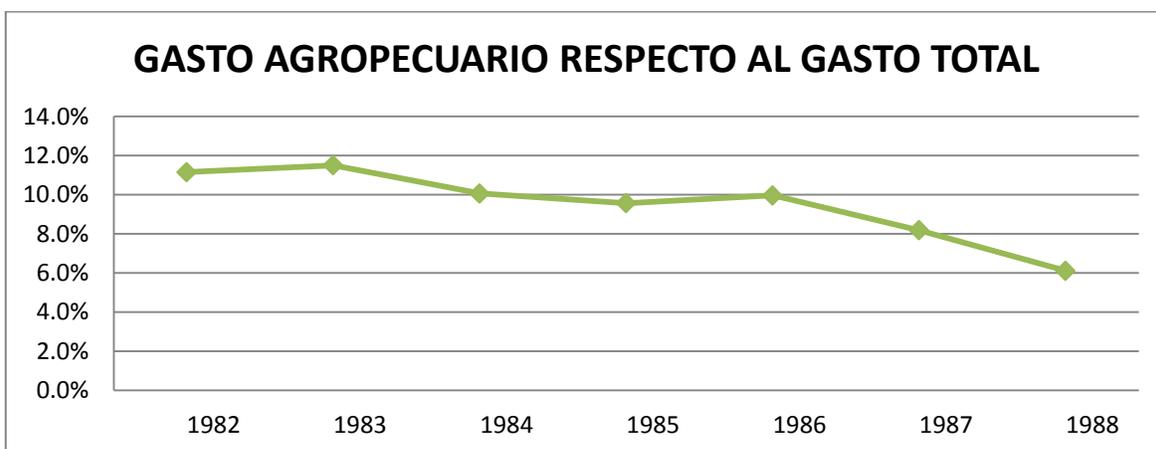
Los efectos de la crisis de 1982 se mantuvieron a lo largo del sexenio de Miguel de la Madrid, en el cual el Producto Interno Bruto del país mantuvo un dinamismo nulo e incluso presentó crecimiento negativo en 1983 y 1986.

En los primeros tres años de su administración, a pesar de los programas ejecutados en el sector, el gobierno de Miguel de la Madrid redujo la inversión pública del sector en un 36.6%³¹. De acuerdo a datos obtenidos de la CEPAL, el porcentaje del gasto agropecuario respecto al gasto total cayó en el periodo comprendido de 1981 a 1988, pasando de 11.2% a 6.1%, respectivamente. Los efectos de la crisis económica se reflejaron en el sector agropecuario, pues éste promedió una tasa de crecimiento de 1.1% durante ese sexenio (1982-1987), claramente inferior al registrado en la administración anterior, el cual registró una tasa promedio de 4.7%.³²

³⁰ Juan J. Flores Rangel, *Historia de México 2* Ed. Thomson. México. 2003. p. 341

³¹ Gloria M. Delgado de Cantú, *Historia de México Vol. II. México en el siglo XX* Ed. Prentice Hall 4ª. Edición, México. 2003. p.464

³² Datos obtenidos de la página del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) www.inegi.org.mx consultada el 10 de diciembre de 2010.



GRÁFICA 7
Fuente: Elaboración propia con cifras del CEFP

A los efectos provocados por la disminución del gasto público agropecuario se le suman los efectos del bajo nivel de crédito destinado al fomento del sector, teniendo en los años de 1986 y 1987 los niveles más bajos de participación respecto al total, tanto de la banca de desarrollo como de la banca comercial, con tan sólo el 4 y 3.2 por ciento.

CRÉDITO			
(Millones de pesos constantes de 2003)			
Año	Total	Agropecuario	% respecto al total
1982	2,087,140.2	130,682.1	6.3%
1983	1,609,107.2	98,524.3	6.1%
1984	1,536,388.4	108,918.1	7.1%
1985	1,782,427.4	112,015.6	6.3%
1986	2,166,096.1	86,319.5	4.0%
1987	2,373,463.1	75,639.9	3.2%
1988	1,305,867.0	78,274.0	6.0%

Fuente: Cifras obtenidas de CEPAL transformadas a precios constantes de 2003.

CUADRO 3

La política de tipo de cambio afectó directamente al sector agropecuario con la caída de los precios reales en los bienes agropecuarios, principalmente en los años 1986 y 1987, cuando la tasa de cambio llegó a 9.56 y 9.87 pesos por dólar respectivamente. Estas variaciones resultaron benéficas para el comercio internacional de los productos agropecuarios de exportación, ya que se fortalecieron y mejoraron su situación competitiva, de tal manera que las exportaciones agropecuarias se incrementaron en poco más de 600 millones de dólares al pasar de 1,400 millones de dólares en 1985 a 2,087 millones en 1986. En ese mismo año, la balanza comercial agropecuaria registró saldo positivo, situación que no sucedía desde 1982, con 1,149 millones de dólares de superávit.³³

³³ CEFP, México: Estadísticas y gráficas del sector agropecuario, 1980-2002, México. 2002.

TIPO DE CAMBIO					
(Pesos por dólar promedio anual)					
CONCEPTO	1980	1985	1986	1987	1988
Tipo de cambio real	5.49	7.39	9.56	9.87	7.89
Tipo de cambio nominal fix	0.02	0.26	0.61	1.37	2.27

Fuente: CEFP

Tipo de Cambio Nominal.- Es el precio en el mercado bancario del dólar expresado en pesos.

Tipo de Cambio Real.- Proporciona una medida de valor del dólar en términos de su poder de compra. Se calcula multiplicando el tipo de cambio nominal por la razón del índice de precios de Estados Unidos

PRECIO MEDIO RURAL DE LOS 5 PRINCIPALES GRANOS						
(Dólares por tonelada)						
Año	Arroz palay	Frijol	Maíz	Sorgo	Soya	Trigo
1984	222.9	300.1	201.2	144.5	348.3	150.6
1985	228.7	610	205.1	133.2	335.6	144.9
1986	167.6	376.8	153.5	119.3	274.5	98.2
1987	179.4	360.3	180.9	114.2	355.8	95.8
1988	174.3	341.6	164.2	114.6	356.7	136.3

Fuente: CEFP

CUADRO 4

Lograr la transición del modelo proteccionista con participación estatal activa en la economía al modelo neoliberal implicaría nuevas problemáticas, en el caso especial del sector agropecuario, no sólo debía recuperar e incrementar los niveles de productividad, sino también debía hacer frente a la competencia que representaban las importaciones de productos agropecuarios provenientes principalmente de Estados Unidos.

Lo cierto es que la participación del Estado, no sólo en el sector sino en el resto de la economía, resulta fundamental porque en él recae la responsabilidad de planear y dirigir el desarrollo del país con el fin de garantizar el bienestar social. Además, en tiempo de crisis, cuando las expectativas que tienen los empresarios sobre la situación económica son malas, el Estado puede llegar a ser el único capaz de canalizar recursos suficientes para la inversión que reanime la actividad económica del país.

2.1. El sexenio de Carlos Salinas de Gortari 1989-1994

Tras la crisis de 1982, uno de los sectores que resultaron más afectados fue sin duda el primario. Uno de los retos principales que el sector enfrentaría tras la adopción del modelo neoliberal y la progresiva apertura comercial era la modernización, la cual era necesaria para impulsar su desarrollo y para poder competir con los productos provenientes del exterior.

La modernización del sector fue uno de los principales objetivos en materia agrícola durante el sexenio de Carlos Salinas. Ésta *“implicaba una reasignación más eficiente de recursos, incrementar la productividad, lograr una mayor capacidad competitiva en los mercados internacionales, se quería adecuar al sector agrícola a los requerimientos de una economía en cambio que basaría su crecimiento futuro en la exportación y que aspiraba a integrarse a una región comercial amplia a través del tratado de libre comercio con EU y Canadá.”*³⁴

2.1.1. La incorporación de México al GATT: efectos sobre las políticas en el sector

La incorporación de México al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y de Comercio (GATT por sus siglas en inglés) en el año de 1986, fue el primer gran paso que el país dio hacia la apertura comercial. El GATT es un acuerdo multinacional y, asimismo, es un foro de negociación internacional cuyo objetivo es promover e incrementar el comercio internacional, donde los países miembros establecen normas y acuerdos para favorecer el intercambio comercial. Es precisamente mejorar las relaciones comerciales con el exterior el principal móvil de la participación de México en este foro.

México participó en la Ronda de Uruguay, la octava desde la creación del GATT en 1947.³⁵ En estas Rondas se celebraron acuerdos para la reducción de tarifas arancelarias y la eliminación de otras barreras al comercio de tipo no arancelario.

En la Ronda de Uruguay, iniciada en 1986 y concluida en 1993, se propusieron los siguientes objetivos:³⁶

- a) *Contener las presiones proteccionistas y avanzar en el proceso de apertura multilateral para facilitar un adecuado acceso a los mercados.*
- b) *Reforzar la disciplina en las áreas tradicionales del comercio internacional para evitar, por una parte, prácticas desleales de comercio y, por otra, que*

³⁴ Jean Francois Prud'homme, Armando Bareta, Kristen Appendini, y Hubert Grammont, El impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano Plaza y Valdés editores. México. 1995

³⁵ Posteriormente participaría en la Ronda de Doha siendo ya bajo el nombre de la OMC

³⁶ Luís Téllez Kuenzler, La modernización del sector agropecuario y forestal Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1994.

el combate a esas prácticas no se convierta en instrumento de proteccionismo disfrazado.

- c) Extender las disposiciones del GATT a nuevas áreas del comercio internacional, como son la propiedad intelectual y los servicios, y*
- d) Incluir en las reglas de GATT la agricultura, los textiles y otras áreas cuyo comercio, hasta ese momento, no se regía abiertamente por las disposiciones generales que se aplican a otros bienes.*

Conforme al último inciso, se consideró disminuir los subsidios vía precios, debido a las distorsiones que provocaban, por lo que se optó por el régimen de transferencias directas. En ese sentido, se redujeron en 20% los apoyos incluidos en la categoría ámbar, es decir, aquellos apoyos distorsionadores del comercio cuyo objetivo era mantener el nivel de precios del productor por encima de los precios internacionales, además de los subsidios a insumos. En el caso de los países en desarrollo, dicha reducción sólo será de dos terceras partes del porcentaje antes señalado.

PRODUCCIÓN Y CONSUMO APARENTE DE LOS DIEZ PRINCIPALES CULTIVOS					
AÑO	PRODUCCIÓN (Tons)	BALANZA COMERCIAL (Tons)	CONSUMO APARENTE TOTAL (Tons)	PRODUCCIÓN PER CAPITA (Kgs)	CONSUMO APARENTE PER CAPITA (Kgs)
1989	23,178,233	-10,507,830	33,686,063	282.4	410.4
1990	27,646,456	-7,937,990	35,584,446	329.8	424.5
1991	25,994,959	-8,030,307	34,025,266	304.1	398.1
1992	28,231,944	-8,038,222	36,270,166	324.1	416.4
1993	26,966,092	-11,472,091	38,438,183	303.8	433.1
1994	28,851,489	-8,263,219	37,114,708	319.2	410.6

Fuente: CEFP

Nota: Los 10 principales cultivos son: arroz, frijol, maíz, trigo, ajonjolí, cártamo, semilla de algodón, soya, cebada y sorgo

CUADRO 5

La producción nacional de los 10 principales cultivos resultó insuficiente para satisfacer la demanda del país, la cual osciló entre 398.1 y 433.1 kilogramos per cápita durante el sexenio. La producción de estos cultivos pasó de 23.2 millones de toneladas en 1989 a 28.6 millones al final del sexenio, lo que representó un incremento de poco más de 5 millones de toneladas. Sin embargo, el consumo aparente de estos cultivos se incrementó en casi 3.5 millones de toneladas, al pasar de 33.7 millones a 37.1 millones de toneladas.

COMERCIO INTERNACIONAL AGROPECUARIO DE LOS PRINCIPALES GRANOS
(Toneladas)

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994
Arroz palay					
- Producción	394,388	347,245	394,022	287,180	373,616
- Importación	232,794	171,979	506,235	419,380	431,774
- Exportación	0	38	5	183	48
Frijol					
- Producción	1,287,364	1,378,519	718,574	1,287,573	1,364,239
- Importación	330,177	29,802	2,812	3,662	50,725
- Exportación	80	420	25,351	7,305	99,751
Maíz					
- Producción	14,635,439	14,251,500	16,929,342	18,125,263	18,235,826
- Importación	4,020,276	1,367,755	1,305,106	190,321	2,263,253
- Exportación	46,908	3,069	19,891	50,202	65,293
Trigo					
- Producción	3,930,934	4,060,738	3,620,503	3,582,450	4,150,922
- Importación	351,516	432,278	1,174,077	1,799,898	1,465,066
- Exportación	22,768	63,856	197	1,948	97,680

Fuente: Ernesto Zedillo Ponce de León, Sexto Informe de Gobierno, México. 2000.

CUADRO 6

En cuanto a resultados de la apertura comercial, el saldo de la balanza comercial agropecuaria permaneció negativo durante gran parte del sexenio, siendo únicamente 1990 y 1991 los años que el valor de las exportaciones superaron el de las importaciones, con un saldo de 48 y 169 millones de dólares respectivamente. Por otro lado, el saldo de la balanza comercial agroalimentaria fue negativo a lo largo del sexenio, llegando a su saldo más bajo en 1992, con -3,157 millones de dólares.

BALANZA COMERCIAL AGROPECUARIA Y AGROALIMENTARIA
(Millones de dólares)

CONCEPTO	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
SALDO							
Agropecuarias ¹	-128	-288	48	169	-792	-168	-729
Agroalimentarias ²	-658	-1,623	-1,974	-1,522	-3,157	-2,420	-2,822
Exportaciones							
Agropecuarias ¹	1,638	1,707	2,111	2,291	2,053	2,449	2,616
Agroalimentarias ²	2,275	2,297	2,651	3,107	2,828	3,340	4,512
Importaciones							
Agropecuarias ¹	1,767	1,995	2,062	2,122	2,845	2,617	3,345
Agroalimentarias ²	2,933	3,920	4,625	4,629	5,985	5,760	7,334

Fuente: Ernesto Zedillo Ponce de León, Cuarto Informe de Gobierno, México. 1998, con cifras del Banco de México.
1/ Incluye agricultura, silvicultura y ganadería. Estas cifras no incluyen lo relativo a caza y pesca, razón por la cual difieren de las reportadas en el cuadro de balanza comercial agropecuaria.

2/ Incluye agricultura y silvicultura, ganadería y apicultura, alimentos y bebidas manufacturados.

CUADRO 7

Con las cifras del cuadro anterior podemos concluir que los programas implementados por esta administración ayudaron a incrementar el valor de las exportaciones, así como el nivel de producción agropecuaria, pero los esfuerzos fueron insuficientes para lograr del sector la competitividad que exige el comercio internacional, ya que, como se analizará posteriormente, la actividad agropecuaria no estaba en capacidad de convertirse en una actividad de exportación y, mucho menos, lograr resultados positivos a corto plazo ante la creciente apertura comercial de los productos del sector.

2.1.2. La Reforma al Artículo 27 Constitucional

Desde la época colonial, la tenencia de la tierra ha sido uno de los temas más controversiales, debido a la gran concentración de extensos territorios en manos de unas cuantas personas. Con el paso del tiempo, los campesinos fueron demandando mayor justicia en cuanto a la repartición y uso de la tierra, pero no fue sino hasta la Ley General Agraria de 1915, en el marco de la Revolución Mexicana, cuando realmente se dio un gran paso en materia de regulación de la propiedad de las tierras a través de una reforma que posteriormente, en el año de 1917, se integraría en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 27, el cual establecía la propiedad de las tierras, aguas y recursos naturales y la repartición de las tierras. En la década siguiente se establecería la inalienabilidad e intransferibilidad de las tierras repartidas, salvo en el caso de herencia.

Durante el sexenio de Lázaro Cárdenas se impulsó el mayor reparto agrario en la historia del país, hasta antes de Díaz Ordaz, logrando así que la mayoría de las familias campesinas contaran con su parcela al final del sexenio. En 1936 se repartieron aproximadamente tres millones y medio de hectáreas y en 1940 casi dos millones más.³⁷ Esta eliminación del latifundio y promoción de la propiedad ejidal continuaría hasta los años sesenta, pero a pesar de que se logró intensificar la actividad agropecuaria, el sector fue concebido como una fuente de obtención de materias primas y mano de obra para el sector industrial, el cual se había establecido como directriz del desarrollo del país.

La situación del sector fue mejorando en cuanto a productividad los primeros tres años del sexenio, sin embargo, durante la segunda mitad ésta fue disminuyendo, al igual que su participación en el PIB total, la cual fue aproximadamente de 7.2% a para 1990 y terminaría en 5.3%. La migración del campo a las zonas urbanas se fue intensificando al grado que para 1990 sólo el 29% de la población total del país radicaba en el medio rural. Esto tuvo como

³⁷ Tzvi Medin, Ideología y praxis política de Lázaro Cárdenas Ed. Siglo XXI. México. 1986.

consecuencia que la tasa de crecimiento de la población rural se redujera a lo largo del sexenio.

POBLACIÓN (Miles de habitantes)			
TOTAL	RURAL	% RURAL EN EL TOTAL	CRECIMIENTO RURAL
82,592.5	24,658.6	29.86%	
84,295.6	24,817.9	29.44%	0.65%
85,880.4	24,907.6	29.00%	0.36%
87,495.0	24,997.7	28.57%	0.36%
89,140.0	25,088.1	28.14%	0.36%
90,815.9	25,178.9	27.73%	0.36%

Fuente: CEPAL

CUADRO 8

La composición de los ejidos en México durante los primeros años del sexenio salinista se encontraba en una situación de desigualdad, ya que por un lado, de los más de 29 mil ejidos y comunidades agrarias existentes, aproximadamente 58% de los ejidatarios tenían terrenos de cinco hectáreas o menos y, por otro lado, los ingresos que percibían los ejidatarios variaban de los que ganaban por debajo del salario mínimo hasta los que percibían hasta tres salarios mínimos. Es importante considerar que cerca del 45% de los ejidos se ubicaban únicamente en los estados de Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Tamaulipas y Veracruz

La mayoría de los ejidos eran aptos para la actividad ganadera, sin embargo, la agricultura era la actividad que en mayor medida desempeñaban los ejidatarios, siendo el maíz el cultivo de mayor producción, pues aproximadamente 70% de esas tierras eran dedicadas a su cultivo.

COMPOSICIÓN DE LA SUPERFICIE EJIDAL EN LOS PRIMEROS AÑOS DEL SEXENIO DE SALINAS

TIPO	EXTENSIÓN	% RESPECTO A LA SUPERFICIE EJIDAL NACIONAL
Superficie de Temporal	17 millones de hectáreas	91.5
Superficie con riego	3.3 millones de hectáreas	3.2

Fuente: Datos obtenidos de Luis Téllez Kuenzler, *La modernización del sector agropecuario y forestal* Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1994.

CUADRO 9

Además, poco más de la mitad de los ejidos no contaba con servicios básicos como agua potable y pavimentación. “De acuerdo con el Censo Ejidal de 1988, algunas características tecnológicas del sector ejidal mexicano eran:

1. El 54.4% del total no recibía ningún tipo de asistencia técnica.

2. El 58% de los ejidos no contaba con tractores. En las pocas existencias de esta máquina había serias diferencias regionales en distribución. Chihuahua, Durango, Guanajuato, Michoacán, Sinaloa y Zacatecas, concentraban 56% de las existencias de tractores.
3. Sólo 37.8% de los ejidos contaba con al menos un tipo de instalación agropecuaria, como hornos o silos forrajeros, baños garrapaticidas y/o naves para cerdos y aves.
4. Casi 90% de los ejidos carecía de algún tipo de instalación agroindustrial, como beneficiadoras de frutas y empacadoras, y las pocas que existían eran en su mayoría rudimentarias y de bajo nivel tecnológico de transformación.”³⁸

ABATIMIENTO DEL REZAGO AGRARIO Y SEGURIDAD JURÍDICA EN LA TENENCIA DE LA TIERRA

RESOLUCIONES PRESIDENCIALES PUBLICADAS						
Concepto	1988	1989	1990	1991	1992	1993
No. de resoluciones	300	316	139	228	458	659
Campesinos beneficiados	19,658	19,772	6,789	13,255	38,478	55,758
Superficie (Miles de hectáreas)	368	316	168	313	638	785
RESOLUCIONES PRESIDENCIALES EJECUTADAS						
Concepto	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Resoluciones	471	380	606	193	237	340
Campesinos beneficiados	32,183	30,210	47,967	23,225	19,472	35,955
Superficie (Miles de hectáreas)	760	562	1,528	842	1,159	1,085

Fuente: Ernesto Zedillo Ponce de León, *Cuarto Informe de Gobierno*, 1998. México.

Las Resoluciones Presidenciales son la culminación del proceso dotatorio que dictamina la entrega de tierras a los campesinos cuyas solicitudes cumplieron con los requisitos legales, y que es publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF). A partir de 1992, las cifras reportadas corresponden a las acciones realizadas por los Tribunales Agrarios como Resoluciones Jurídicas.

CUADRO 10

El proceso de reparto agrario mostraba un severo agotamiento debido a la escasez de tierras productivas y al crecimiento de la población, lo que ocasionaba que se incrementara el minifundio. El reparto agrario fue un instrumento que impulsó el crecimiento del sector durante algunos años y que llevó bienestar a la población rural, sin embargo, las condiciones habían ido cambiando a lo largo del tiempo, por lo que era necesaria una profunda modificación en cuanto a la tenencia de la tierra.

En aras de un mayor dinamismo y modernización del sector, el 6 de enero de 1992, se aprobó la reforma al Artículo 27 constitucional y en febrero de ese mismo año se promulgó la nueva Ley Agraria, ante la necesidad de la población

³⁸ Téllez Kuenzler. *Op. Cit.*

ejidataria, campesina y comunera de tener certeza jurídica en cuanto a la tenencia de la tierra, con lo que se buscaba revertir el minifundio en el campo.

SEGURIDAD JURIDICA EN LA TENENCIA DE LA TIERRA					
Entrega de certificados de derechos agrarios y de inafectabilidad a la pequeña propiedad					
Concepto	1988	1989	1990	1991	1992
Reconocimiento a ejidatarios	136,243	119,074	113,770	100,667	53,272
Reconocimiento a comuneros	4,446	5,230	7,964	50,000	112,350
Inafectabilidad a la pequeña propiedad agrícola, ganadera y agropecuaria	79,765	38,411	133,000	280,750	50,000

Fuente: Ernesto Zedillo Ponce de León, *Cuarto Informe de Gobierno*, México. 1998.

CUADRO 11

Como lo muestra el cuadro anterior, las entregas de certificados tuvieron como resultado que la certeza jurídica en la tenencia de la tierra se modificara totalmente durante esta etapa del sexenio, pues en 1988, el reconocimiento a ejidatarios fue ampliamente superior al reconocimiento a comuneros, registrándose 136,243 por 4,446 de los reconocimientos, respectivamente. Esta situación cambió para 1992, pues el reconocimiento a comuneros había desplazado al de ejidatarios, con 112,350 por sólo 53,272 de los reconocimientos a éstos últimos.

De acuerdo a Morett Sánchez, *“por reforma agraria se entenderá la transformación profunda en la estructura de la tenencia de la tierra; es decir, de las formas o modalidades de la propiedad, apropiación, usufructo o posesión de la tierra en un determinado país, con base en la distribución masiva del suelo a colonos, campesinos o trabajadores agrícolas.”*³⁹ La reforma agraria cambió el marco jurídico y la estructura en la tenencia de la tierra, pues se garantiza la libre gestión, transferibilidad y comercialización en las tierras ejidales y comunales.

José Luí Calva expone ocho vías por las cuales se amplía el proceso de circulación mercantil de la tierra:⁴⁰

- a) *Primera vía: la formación de sociedades propietarias de terrenos rústicos, en una extensión de hasta veinticinco veces la señalada como máxima para la pequeña propiedad.*
- b) *Segunda vía: la constitución de asociaciones en participación que permitirán formar explotaciones de miles de hectáreas.*
- c) *Tercera vía: los arriendos de parcelas ejidales, que permitirán constituir grandes explotaciones agrícolas en tierras ejidales rentadas*

³⁹ Jesús Carlos Morett Sánchez, *Reforma agraria: del latifundio al neoliberalismo*, Ed. Plaza y Valdés. México. 2003.

⁴⁰ José Luí Calva, *La reforma del régimen agrario en México: Reforma y Estado* Ed. UNAM IIE. México. 1996

- d) *Cuarta vía: es la venta de parcelas dentro de los ejidos, que lejos de disminuir el caciquismo local, va a reforzar el poder económico de los cacicazgos locales.*
- e) *Quinta vía: consiste en otorgar el dominio de las parcelas a los ejidatarios por acuerdos de asamblea.*
- f) *Sexta vía: consiste en la trasmisión del dominio de las tierras, ejidos y comunidades agrarias, a sociedades mercantiles que podrán de esta manera adueñarse de los bosques, selvas, pastizales, agostaderos y demás terrenos de uso común de los pueblos campesinos.*
- g) *Séptima vía: es la rotulación de las áreas susceptibles de cultivo, que están en manos de latifundistas, dedicadas a la ganadería extensiva, las cuales constituían una especie de reserva para reparto entre los campesinos, tan pronto como fueran convertidos en terrenos de cultivo. La nueva Ley Agraria establece que, al mejorarse y abrirse al cultivo estas tierras por los latifundistas, no serán en el futuro motivo de afectación agraria, permitiendo el surgimiento de latifundios agrícolas individuales.*
- h) *Octava vía: es la declaración misma del fin del reparto agrario, que otorga plena seguridad jurídica a los medianos y grandes propietarios. Al terminarse el reparto agrario, además, podrán formarse grandes propiedades sin que haya ningún grupo social interesado en denunciar la conformación de latifundios.*

La reforma estaba dirigida a impulsar la competencia y productividad del sector a través de las asociaciones entre ejidatarios y terceros, ampliando la extensión de tierras productivas, propiciado la inversión, la introducción de tecnología y la acumulación de capital. La estrategia era crear las condiciones para que el sector aprovechara las ventajas comparativas ante el libre mercado y, a su vez, que el Estado abandonara paulatinamente su papel interventor, ajustándose únicamente a las disposiciones previstas en las Rondas del GATT y posteriormente en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en lo correspondiente a los apoyos al sector.

No obstante las intenciones de impulsar el desarrollo agropecuario, esta reforma no trajo efectos positivos al sector ni a sus habitantes, ya que la brecha entre pobres y ricos se incrementó, no mejoró la asignación de los recursos, el régimen de protección prácticamente desapareció, y los apoyos y subsidios fueron disminuyendo, al igual que los precios al productor.

El porcentaje de población en pobreza y en pobreza extrema del sector rural reportada al final del sexenio no sufrió una mejora significativa respecto al inicio de la gestión de Carlos Salinas. Además, el porcentaje de la población rural respecto a la población total del país fue disminuyendo durante el sexenio, situación que

indica que el sector no generaba las oportunidades que la sociedad rural requería, motivo por el cual se acentuó el proceso migratorio del campo a la ciudad.

POBLACIÓN					
AÑO	TOTAL	RURAL	PROCENTAJE RURAL/TOTAL	RURAL EN POBREZA	RURAL EN POBREZA EXTREMA
1989	82,592.50	24,658.63	29.9%	56.7%	27.9%
1990	84,295.60	24,817.86	29.4%	-	-
1991	85,880.41	24,907.62	29.0%	-	-
1992	87,495.02	24,997.71	28.6%	54.9%	25.7%
1993	89,139.98	25,088.12	28.1%	-	-
1994	90,815.87	25,178.86	27.7%	56.5%	27.5%

FUENTE: CEPAL con datos de CELADE

CUADRO 12

Estos factores aunados a la caída en la inversión tanto pública como privada trajeron consigo que el crecimiento promedio del sector agropecuario entre 1990 y 2000 fuera únicamente del 1.6%, inferior al del periodo entre 1960 y 1980, que registró una tasa del 3.2% anual. Asimismo, la aportación del sector agropecuario al PIB fue de 5% y recibió únicamente 4% de financiamiento bancario, lo cual contrasta con la situación al inicio de la década de los años ochenta, cuando el sector aportaba 7% del PIB y percibía 20% del financiamiento bancario.

2.1.3. El Tratado de Libre Comercio (TLCAN)

El proceso de apertura comercial en México, que comenzara en la década de los ochenta con la progresiva eliminación de restricciones al comercio exterior, tendría en 1994 la culminación del proceso tras la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El TLCAN es un acuerdo trilateral entre los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá aprobado a finales de 1993 y puesto en marcha en 1994. Éste tiene como objetivos:⁴¹

- a) *eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y de servicios entre los territorios de las Partes;*
- b) *promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio;*
- c) *aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las Partes;*
- d) *proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en territorio de cada una de las Partes;*

⁴¹ Secretariado del TLCAN. Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Primera Parte: Aspectos Generales Página web <http://www.nafta-sec-alena.org/sp/view.aspx?x=343&mtpilD=122> consultada el 7 de febrero de 2011.

- e) *crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias; y*
- f) *establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado.*

El TLCAN, como zona de integración económica, tuvo como antecedente el proceso de apertura comercial al GATT en 1986, así como otras modalidades de integración económica como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980. México se incorporaría como miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1994, Cuenca del Pacífico en 1988, Cooperación Económica del Pacífico Asiático (APEC) en 1989 y a la Organización Mundial del Comercio (OMC), entre otros.

El TLCAN está compuesto por ocho partes y veintidós capítulos. Las ocho partes que aparecen en el Tratado son las siguientes:

1. Aspectos generales
2. Comercio de bienes
3. Barreras técnicas al comercio
4. Compras del sector público
5. Inversión, servicios y asuntos relacionados
6. Propiedad intelectual
7. Disposiciones administrativas institucionales
8. Otras disposiciones

En cuanto a los capítulos, es el VII el correspondiente al componente del sector agropecuario, en el cual se ratifica el interés de eliminar o reducir las barreras al libre comercio de los bienes del sector por cada una de la partes, como lo son los aranceles aduaneros, restricciones cuantitativas y las normas técnicas y de comercialización agropecuaria. Asimismo, el TLCAN continúa con la directriz del GATT en lo competente a los apoyos internos y subsidios, es decir, prevalecería con este nuevo tratado la política fiscal que fuera modificada con el GATT, en la cual los apoyos directos al precio o al ingreso serían sustituidos por aquellos cuyas distorsiones fueron mínimas sobre el comercio o la producción.

En lo que corresponde a los subsidios a la exportación, el TLCAN establece para *“cada una de la partes el objetivo de lograr la eliminación multilateral de los subsidios a la exportación para los productos agropecuarios y cooperarán en el*

*esfuerzo para lograr un acuerdo en el marco del GATT para eliminar esos subsidios.*⁴²

El motivo por el cual se contempla eliminar este tipo de subsidios es debido a que resultan distorsionantes del comercio exterior, es decir, tienen implicaciones tanto en las exportaciones como en las importaciones, en especial de éstas últimas. Por lo que, de acuerdo al TLCAN, las Partes establecen un Grupo de Trabajo sobre Subsidios Agropecuarios con el fin de avanzar en la eliminación de los subsidios a la exportación. El Grupo se reunirá por lo menos cada seis meses y estará formado por representantes de cada una de la Partes y dentro de sus funciones se encontrarán:⁴³

- a) el seguimiento del volumen y precio de las importaciones, a territorio de cualquier Parte, de los productos agropecuarios que se hayan beneficiado de subsidios a la exportación;*
- b) el establecimiento de un foro en que las Partes puedan elaborar criterios y procedimientos mutuamente aceptables que les permitan alcanzar un acuerdo para la limitación o eliminación de subsidios a la exportación para las importaciones de productos agropecuarios a territorio de las Partes; y*
- c) la presentación de un informe anual al Comité de Comercio Agropecuario, establecido en el Artículo 706, sobre la aplicación de este artículo.*

Los productos excluidos del tratado entre Canadá y México son los lácteos, las aves, los huevos y los productos derivados del azúcar. Dentro de las limitaciones consideradas en el TLCAN aparecen las restricciones al comercio de productos como el maíz, frijol, leche en polvo, jugo de naranja, azúcar y algunos lácteos. Sin embargo, dichas restricciones se eliminaron en el 2008, por lo que ya participan en el libre comercio regional.

Las implicaciones económicas, políticas, sociales, etc., que el TLCAN tuvo a partir de su implementación se abordarán en los siguientes apartados.

2.1.4. Situación económica del país

Uno de los objetivos principales del gobierno durante los años ochenta fue subsanar el déficit presupuestario del sector público. Para ello se conjugaron dos factores. Por un lado, se dieron incrementos en la captación de ingresos del periodo 1988 a 1992 equivalentes a 54,352.1 millones de pesos. En 1988 los ingresos públicos representaban el 28.31% del PIB, la mayor proporción del sexenio, mientras que de 1989 a 1992 esta relación oscilaría entre 26.12 y 26.78

⁴² Secretariado del TLCAN [Tratado de Libre Comercio de América del Norte](http://www.nafta-sec-alena.org/sp/view.aspx?conID=590&mtpilD=131#A705) Cap. VII, Artículo 705. <http://www.nafta-sec-alena.org/sp/view.aspx?conID=590&mtpilD=131#A705> consultada el 7 de febrero de 2011

⁴³ *Ibid*

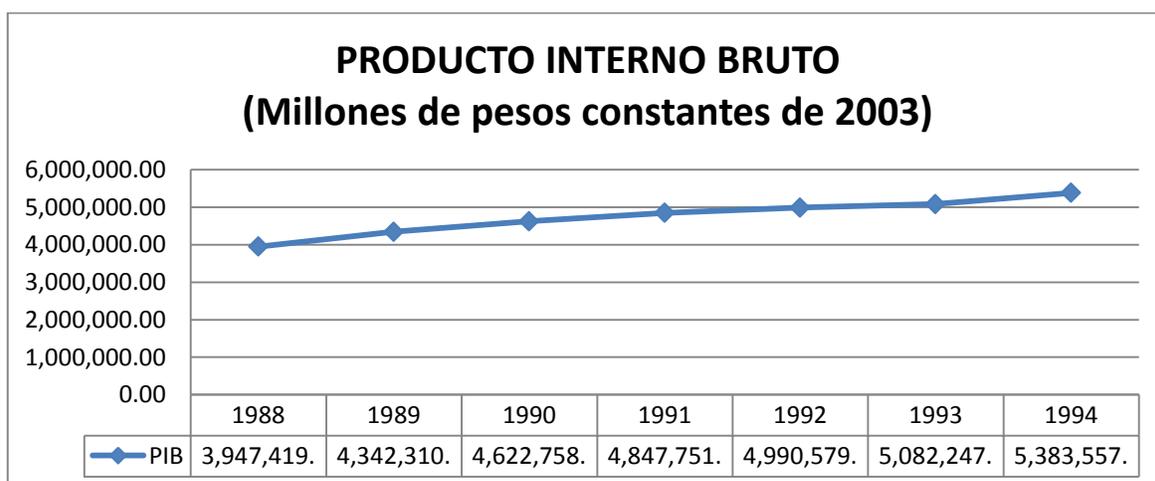
por ciento. En los últimos dos años del sexenio, los ingresos captados resultaron inferiores a los obtenidos en 1992 al igual que su participación respecto al PIB, la cual fue de 0.62% en 1993 y 0.43% en 1994.

BALANCE PRESUPUESTARIO DEL SECTOR PÚBLICO (Millones de pesos constantes de 2003)							
CONCEPTO	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Ingresos	1,117,525.1	1,147,214.6	1,207,263.0	1,298,386.3	1,336,329.9	1,171,877.2	1,242,546.4
Egresos	1,482,392.1	1,343,643.2	1,301,241.7	1,144,712.8	1,130,834.7	1,140,511.4	1,219,477.5
Balance	-364,867.0	-196,428.7	-93,978.7	153,673.6	205,495.2	31,365.8	23,068.9
Ingresos (% PIB)	28.31	26.42	26.12	26.78	26.78	23.06	23.08
Egresos (% PIB)	37.55	30.94	28.15	23.61	22.66	22.44	22.65
Balance (% PIB)	-9.24	-4.52	-2.03	3.17	4.12	0.62	0.43

Fuente: Cifras de CEFP transformadas a precios constantes de 2003 con base en el IPC promedio anual.

CUADRO 13

Por otro lado, los egresos tuvieron un comportamiento contrario a los ingresos, pues de 1988 a 1992 se redujeron en 337,679.4 millones de pesos. El resultado de esta política fiscal restrictiva fue positivo y se tradujo en el incremento del PIB, indicador que promedió 3.5% de crecimiento anual. Este efecto se debe a que la economía nacional se encontraba en la senda de recuperación, por lo que la disminución del gasto público no afectó de manera significativa el dinamismo económico. Además, este periodo se caracterizó por la disminución continua del déficit presupuestario, que en 1988 era de menor a los 364,867 millones de pesos y que pasó a ser de 205,495.2 millones en 1992.



GRÁFICA 8

Fuente: Elaboración propia con cifras del CEFP

Estas cifras daban cuenta de la recuperación económica que experimentaba el país. Sin embargo, pese a haber llegado al mejor balance presupuestario del sector público en el sexenio, en 1992 se observaría el primer síntoma de la

desaceleración de la actividad económica cuando la tasa de crecimiento del PIB disminuyó en 0.67 puntos porcentuales respecto al año anterior, al ubicarse en 3.54%. No obstante, esta caída resultó poco significativa en comparación con la registrada en 1993, año en que el crecimiento del PIB sería únicamente de 1.94% y, por ende, representaría la caída más grave de la tasa en el sexenio, equivalente a 1.6 puntos porcentuales. Además, los ingresos públicos se redujeron y los egresos se elevaron respecto a 1992, situación que provocó que el balance presupuestario disminuyera en los últimos dos años del sexenio sin que el gobierno volviera a recaer en situación deficitaria.

2.1.5. Políticas y programas de fomento al sector agropecuario

En este estudio se ha abordado al gasto público como principal componente de política fiscal en el sector agropecuario. Sin embargo, la política de ingresos también juega un papel determinante para ampliar el margen de acción de los mismos recursos para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo. Durante la administración salinista se modificó el esquema fiscal de tributación del campo mexicano con el fin de lograr mayor equidad en la población contribuyente, disminuir la carga excesiva, así como reducir la elusión y evasión fiscal.

Esta modificación, efectuada en 1990, consistió en sustituir el Régimen de Bases Especiales de Tributación por un régimen simplificado de ISR, gravando únicamente el dinero extraído sin que los recursos productivos sean sujetos del impuesto. Dentro de las ventajas de nuevo régimen se encuentran:⁴⁴

- a) Es un sistema al alcance de cualquier contribuyente, porque sólo se deben asentar los movimientos de entradas y salidas sin preocuparse de conceptos como depreciación, ajuste inflacionario o costo de ventas, etcétera.*
- b) Un tránsito gradual hacia la economía formal, dado que obliga a los contribuyentes a cumplir con ciertos requisitos formales.*
- c) Fortalece la recaudación conforme se abandonan los esquemas de tratamientos preferenciales.*
- d) Limita drásticamente las posibilidades de reubicar utilidades entre los diversos regímenes. El cambio se ha dado de manera gradual y con ciertas facilidades administrativas.*

Al ser el ISR un impuesto progresivo, es decir, un impuesto que grava en mayor medida a aquellos cuyos ingresos son mayores, a aquellas personas físicas con ingresos menores a los 10 salarios mínimos se les exentaba del pago del impuesto. En el caso de las personas físicas cuyos ingresos oscilaban entre los 10

⁴⁴ Luís Téllez Kuenzler, *Op. Cit.*

y los 20 salarios mínimos debían presentar los comprobantes deducibles de los contribuyentes de este régimen. A las personas morales se les estableció una exención del impuesto de manera anual equivalente a 20 salarios mínimos por cada miembro de la sociedad. Los ejidos, unidades ejidales, empresas sociales, unidades agrícolas de mujeres campesinas, asociaciones rurales con contabilidad simplificada y colonias agrícolas y ganaderas estaban exentas del pago del impuesto.

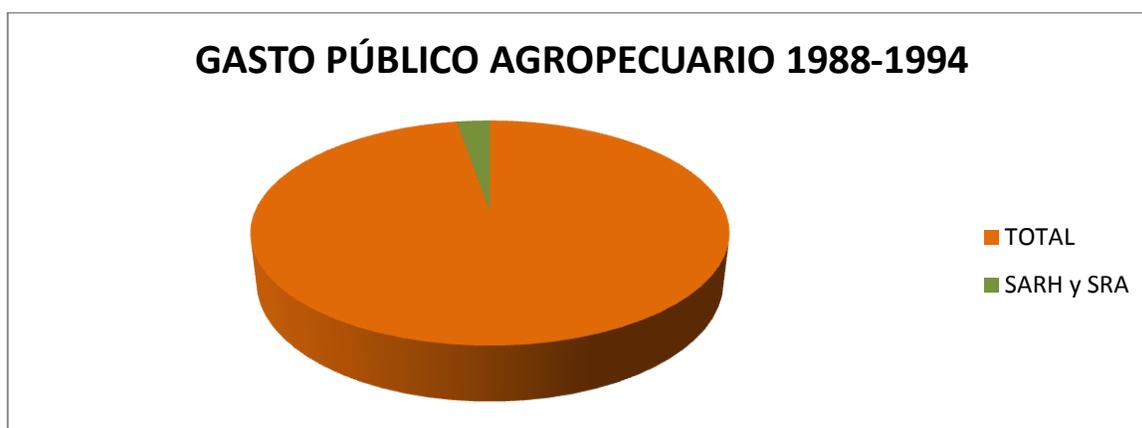
El gasto efectuado por la SARH en el periodo de 1989 a 1994 fue a la baja en los años 1990 y 1993; pero se incrementó en 1991, 1992 y 1994, dándose en este último su incremento más significativo con poco más de 21 mil millones respecto al año anterior y en más de 24 mil millones respecto al gasto efectuado al inicio del sexenio. Mientras tanto, el gasto de la SRA mantuvo una tendencia creciente salvo en 1994, pasando de 1,799 millones de pesos en 1989 a 6,326.7 en 1993.

GASTO PÚBLICO							
(Millones de pesos constantes de 2003)							
CONCEPTO	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
TOTAL	1,482,392.1	1,343,643.2	1,301,241.7	1,144,712.8	1,130,834.7	1,140,511.4	1,219,477.5
SARH	20,784.1	26,701.9	24,369.5	28,368.8	33,652.8	29,739.9	50,901.5
SRA	2,232.7	1,799.1	2,083.6	2,131.6	4,975.3	6,326.7	6,228.7

Fuente: Cifras de CEFP transformadas a precios constantes de 2003 con base en el IPC promedio anual.

CUADRO 14

Aún con estos incrementos, la participación del gasto de estas dependencias respecto al total durante el sexenio fue muy baja, promediando 2.7%.



GRÁFICA 9
Fuente: CEFP

Los recursos que percibieron los productores durante el sexenio medidos en términos de los llamados Equivalentes de Subsidio al Productor (ESP),⁴⁵ fueron utilizados por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y están compuestos por los siguientes elementos:

- Apoyos vía precio,
- Apoyos vía precios de insumos, y
- Subsidios al crédito.

Apoyos vía precios

Los apoyos vía precios representan el componente más importante de la política de fomento a la producción del sector. Se trata de apoyos que significan la diferencia del precio al productor respecto al precio internacional. Este tipo de apoyos “representó, en el año 1987, 52.7% del apoyo total para el maíz blanco, 59.3% para maíz amarillo, 43.2% del apoyo total a la soya, 27.3% del apoyo total al sorgo.”⁴⁶

Como ya se explicó en el apartado de “Subsidios”, los efectos de los apoyos y/o subsidios al precio son negativos para las finanzas públicas en el sentido de que generan distorsiones, debido a que el costo del subsidio es mayor al incremento del excedente del consumidor una vez aplicado el subsidio. Sin embargo, este tipo de apoyos se puede sustituir por transferencias directas a los productores, condicionadas a incrementar la productividad, eliminando así las distorsiones que generan los apoyos vía precios.

Apoyos vía precios de insumos

Otro de los componentes del ESP también representa subsidios vía precio. Sin embargo, éstos se aplican a través de insumos para la producción. Dentro de los principales apoyos de este rubro se encuentran el subsidio vía agua, a fertilizantes y a electricidad. Al igual que los apoyos vía precios, éstos también tienen un fuerte efecto distorsionador por los costos que representan al erario público.

Subsidios al crédito

Se tratan de subsidios al crédito que se otorgan a tasas preferenciales. La encargada de brindar estos subsidios es la Banca de Desarrollo, la cual brindaba tasas por debajo a las establecidas en el mercado. Este tipo de apoyos tuvo gran importancia hasta 1988. Específicamente eran BANRURAL y FIRA las encargadas

⁴⁵ De acuerdo con la OCDE, los ESP son indicadores internacionales estándares del valor de las transferencias de los consumidores y los contribuyentes hacia los productores derivados del conjunto de medidas agrícolas durante un año determinado.

⁴⁶ Téllez Kuenzler. *Op. Cit.*

de canalizar en mayor medida este tipo de apoyos. Sin embargo, los apoyos que brindaba FIRA, a pesar de manejar un esquema de tasas preferenciales, no se podían considerar como subsidios debido a que los productores debían reponer en su totalidad el costo del fondeo.

GASTO PÚBLICO AGROPECUARIO						
(Millones de pesos constantes a precios de 2003)						
CONCEPTO	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Gasto público	87,596.98	73,468.07	70,770.45	84,226.80	116,435.00	113,689.33

Fuente: Cifras de FAO transformadas a precios constantes de 2003 con base en el INPC

CUADRO 15

POLÍTICA CREDITICIA

Hasta antes del PRONASOL, la política crediticia se había mantenido tal cual con respecto a la década de los setenta, siendo principalmente Banrural y algunas otras instituciones las encargadas de brindar financiamiento al sector. A partir del segundo año del sexenio, se destinaron recursos a nuevos cultivos y a capacitación en nuevas técnicas de producción a los pobladores, aunado a una estrategia de preservación del medio ambiente, aunque el impacto de estas acciones fue muy limitado geográficamente.⁴⁷

La política crediticia fue una de las mayores acciones que el gobierno salinista impulsó, canalizando mayor crédito a los productores y modernizando los instrumentos financieros. Sin embargo, pese a estos esfuerzos, la superficie productiva favorecida por el financiamiento, tanto de la banca comercial como de la banca de desarrollo, fue disminuyendo a lo largo del sexenio derivado del incremento en los montos de crédito por hectárea.

La modernización del sector agropecuario exigía mejorar las fuentes de financiamiento con una ampliación sustancial en la cobertura de crédito, en la protección contra riesgos y en los mecanismos de operación. Asimismo, se fomentó la especialización en los servicios financieros con los que podían contar los productores, asociaciones, organizaciones, empresas, etc. La especialización es importante para canalizar de manera adecuada a los productores con la institución financiera acorde a su nivel de actividad.

- a) Productores con nivel de actividad productiva alta: podían acceder al financiamiento de la banca comercial y de desarrollo (Nafinsa, Bancomext, Banrural, FIRA y Agroasemex). Los tipos de créditos que podían acceder

⁴⁷ Rolando Cordera Campos, y Leonardo Lomelí Vanegas, Informe sobre el Programa Nacional de Solidaridad de México, para la Oficina Regional de la FAO para América Latina Facultad de Economía, México. 1999.

este tipo de productores eran el de avío y el refaccionario principalmente, en aras de mejorar su capital fijo y elevar su productividad.

- b) Productores con nivel de actividad productiva media: tenían acceso al financiamiento de Banrural, aunque tenían nulo acceso al crédito de la banca comercial.
- c) Productores con nivel de actividad productiva bajo: en el caso de estos productores, en aras de incrementar su potencial productivo y mejorar las condiciones de justicia social, se les canalizó al PRONASOL, programa que otorgaba a los productores crédito en efectivo, siendo de manera inicial créditos a la palabra a fondo perdido y, posteriormente, se financiaban aquellos proyectos que demostraran ser viables, aptos financieramente y con sentido social.

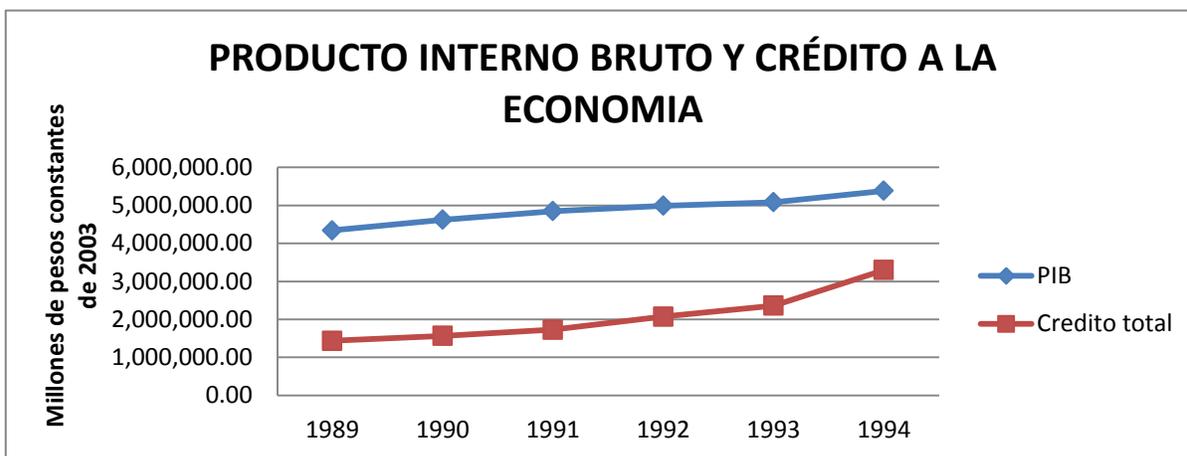
Además de la especialización en los esquemas de financiamiento, se implementó el Programa para el Mejoramiento del Manejo de la Cartera Crediticia y de Seguro, el cual tenía como objetivo reincorporar a los productores y empresas con problemas de endeudamiento a través de la reestructuración de sus deudas e incluso a tasas de interés más flexibles.

Para el impulso de este programa, la participación de Banrural, Nafinsa, Bancomext, FIRA, Agroasemex e incluso el mismo PRONASOL, fue fundamental, pues la línea de acción exigía el mejoramiento de todos los esquemas operativos de estas instituciones.

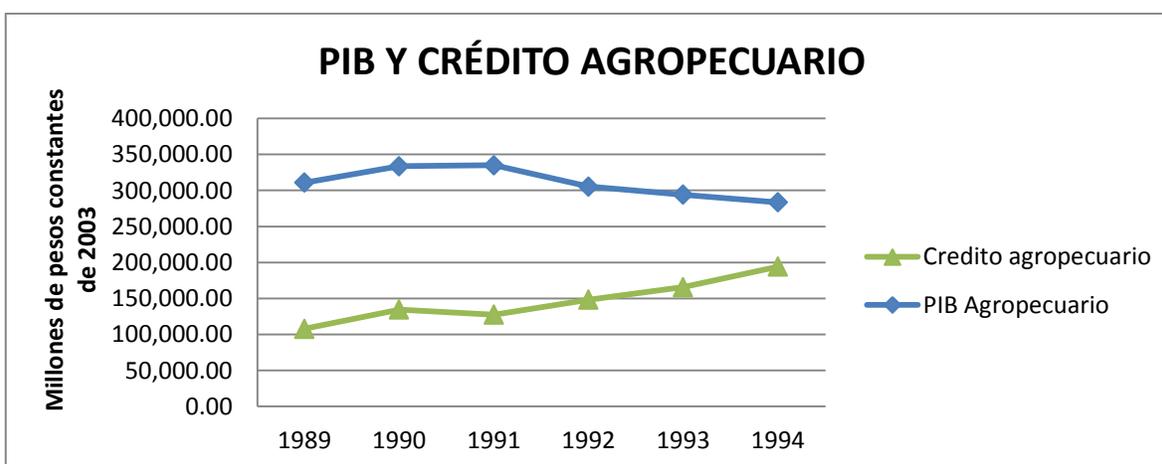
CRÉDITO			
(Millones de pesos constantes de 2003)			
AÑO	TOTAL	AGROPECUARIO	PORCENTAJE
1989	1,438,563.67	107,834.75	7.5%
1990	1,566,622.44	134,559.81	8.6%
1991	1,730,242.36	127,450.74	7.4%
1992	2,075,025.41	148,272.11	7.1%
1993	2,360,669.24	165,762.21	7.0%
1994	3,299,098.54	194,299.34	5.9%

Fuente: CEPAL

CUADRO 16



GRÁFICA 10
Fuente: CEPAL



GRÁFICA 11
Fuente: Ernesto Zedillo Ponce de León, Segundo Informe de Gobierno, 1996. México

En 1989, Banrural fue reestructurado con el fin de dividir la operación de subsidios y créditos, incrementar la eficiencia en la evaluación de proyectos y reducir sus costos de operación. Banrural implementó el Programa de Reestructuración de Cartera Vencida. Banrural transfirió 3.5 billones de pesos de cartera vencida al PRONASOL y al Fideicomiso de Administración y Reestructuración de la Cartera Vencida de Banrural.⁴⁸

En el caso de Banrural, tal y como se puede revisar en el siguiente cuadro, en 1988 el alcance del crédito total al sector alcanzaba a financiar 7 millones 240 mil hectáreas. Para el año de 1994, la cobertura del crédito de Banrural se redujo, pues sólo fueron beneficiadas un millón 129 mil hectáreas. La superficie de cultivo de maíz fue la que mayor beneficio obtuvo por este concepto, sin embargo,

⁴⁸ Francisco Aguirre Saharrea, en el artículo “Características económicas y financieras de la cafecultura en México” de la Revista Vinculando México. 1999.

también fue disminuyendo, pues de las 3 millones 232 mil hectáreas beneficiadas en 1988 se redujeron a 434 mil en 1994.

CRÉDITO OTORGADO POR BANRURAL (Miles de hectáreas)			
AÑO	TOTAL	MAIZ	FRIJOL
1988	7,240	3,232	1,174
1990	1,951	502	275
1992	1,198	377	123
1993	1,045	434	82
1994	1,129	434	92

Fuente: Roberto Escalante Semerena, y Diana Talavera Flores, La política macroeconómica en el sector agrícola con cifras obtenidas de Ernesto Zedillo, "Segundo Informe de Gobierno" 1° de septiembre de 1996. México.

CUADRO 17

En Nafinsa, cuyo financiamiento era dirigido a proyectos agroindustriales en beneficio de la micro, pequeña y mediana empresa, se creó en 1993 el Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (Focir) el cual actuó como una incubadora de proyectos, pues no sólo brindaba financiamiento, sino también los formulaba, estructuraba y evaluaba.

FIRA, por su parte, se mantuvo a la vanguardia en la instrumentación de nuevos programas de financiamiento, pues otorgaba crédito dirigido al fomento de las exportaciones, a la productividad, al desarrollo tecnológico así como los llamados créditos multiciclos, los cuales consistían *"en realizar por una sola ocasión la evaluación, autorización, contratación y registro del crédito, considerando las necesidades de capital de trabajo para varios ciclos productivos consecutivos"*⁴⁹.

Los créditos de Bancomext estaban dirigidos a impulsar las exportaciones bajo esquemas de tasas de interés e incluso brindando créditos para maquinaria, transportación e insumos a los productores y crédito dirigido a agentes extranjeros para la compra de productos nacionales con el fin de impulsar la competitividad de las exportaciones mexicanas.

⁴⁹ Luís Téllez Kuenzler, *Op. Cit*

POLÍTICA DE COMERCIALIZACIÓN

La política de comercialización de los productos agropecuarios estaba basada en una política de precios pagados a los productores por medio de la cual el Estado hacía frente a los costos de producción y se les garantizaba un precio a aquellos productores que entregaban sus mercancías a Conasupo.

Precios de garantía y de concertación de los principales productos agrícolas						
(Pesos constantes de 2003 por tonelada)						
CONCEPTO	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Arroz						
Otoño-Invierno	-	-	-	-	-	2,225.16
Primavera-Verano	3,619.24	3,549.61	3,460.14	3,231.18	3,041.58	2,225.16
Frijol preferente						
Otoño-Invierno	6,502.20	8,366.26	11,638.65	-	9,324.56	8,496.06
Primavera-Verano	7,510.99	7,361.91	11,638.65	10,770.61	9,324.56	8,496.06
Maíz blanco						
Otoño-Invierno	3,059.86	2,948.11	3,774.70	3,487.63	3,174.79	3,034.31
Primavera-Verano	3,537.96	3,469.93	4,001.18	3,667.14	3,330.20	3,034.31
Trigo						
Otoño-Invierno	2,964.24	2,828.59	3,044.92	2,872.16	2,557.59	2,589.28
Primavera-Verano	-	3,147.31	-	-	-	-
Soya						
Otoño-Invierno	-	-	-	-	-	3,803.00
Primavera-Verano	8,223.37	7,856.32	5,347.49	-	-	3,803.00
Sorgo						
Otoño-Invierno	2,151.46	2,549.72	2,264.82	-	2,042.52	1,618.30
Primavera-Verano	2,792.12	2,549.72	2,604.54	-	-	1,618.30

Fuente: Ernesto Zedillo Ponce de León, *Segundo Informe de Gobierno*, México, 1996. Con cifras de SAGAR

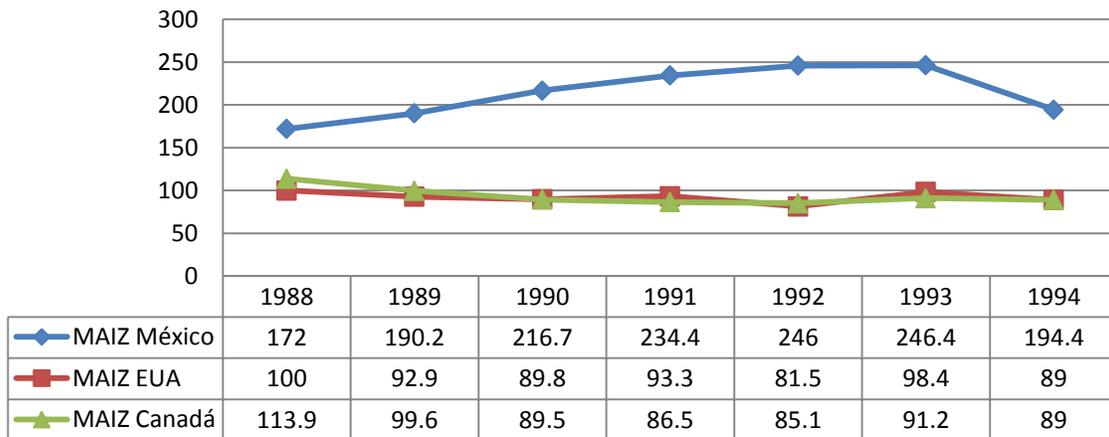
Nota: En los años donde no se registran cifras no se fijaron precios.

CUADRO 18

Este esquema de proteccionismo al sector sería modificado en 1989, ya que las intenciones de proteger el ingreso de los productores tenían fuertes efectos regresivos debido a que, por un lado, el mayor beneficio lo obtenían los grandes productores y, por otro lado, se creaba una situación de ineficiencia en donde el Estado, al asumir los costos de los productores, alentaba a que éstos no mostraran esfuerzos por modernizar sus esquemas productivos y se fueran rezagando en los niveles competitivos que exigía el mercado globalizado.

Los precios de garantía generaban una gran brecha entre los precios internacionales y los precios internos. Tenían un nivel generalizado para todo el país en los productos siguientes: maíz, frijol, trigo, sorgo, soya, ajonjolí, cártamo, arroz y cebada.

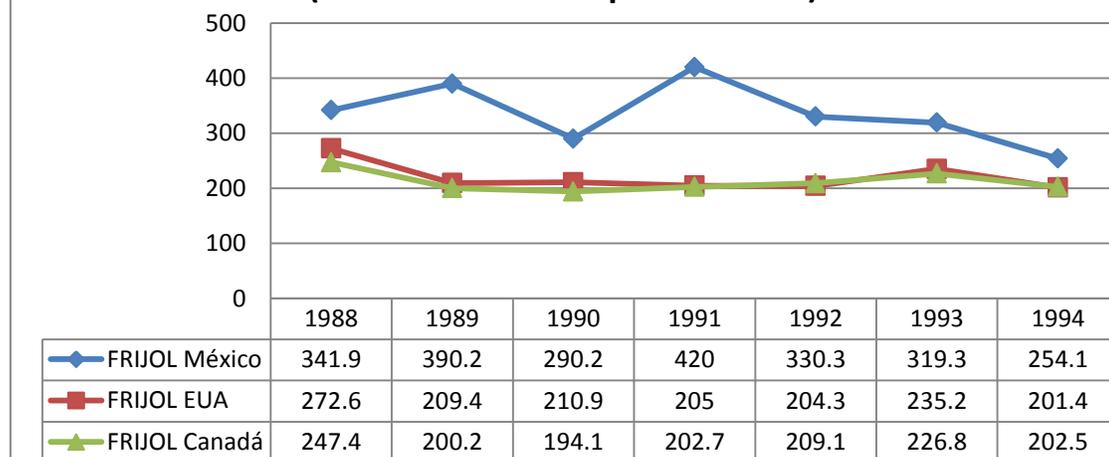
PRECIOS INTERNACIONALES DEL MAIZ AL PRODUCTOR (Dólares corrientes por tonelada)



GRÁFICA 12

Fuente: Centro de Estudios de Finanzas Públicas

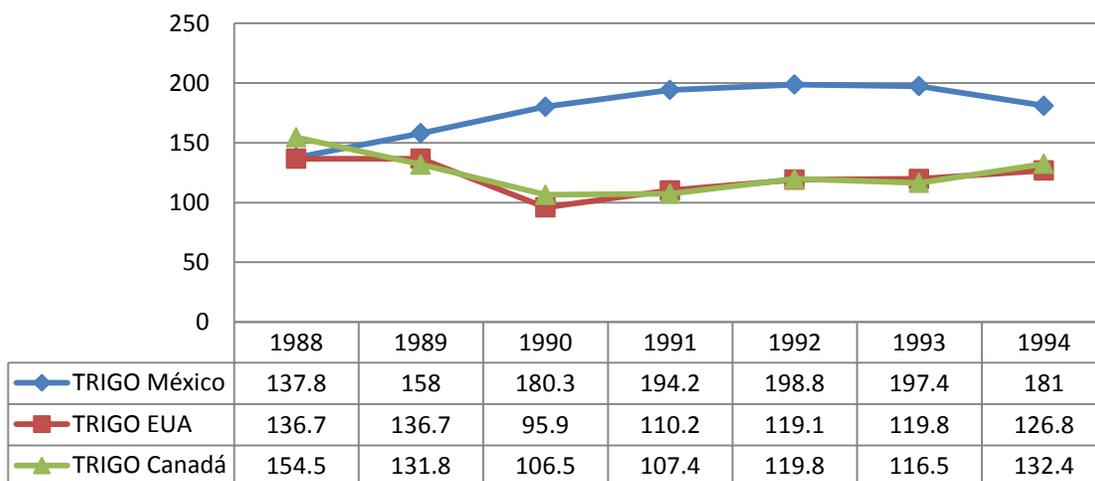
PRECIOS INTERNACIONALES DEL FRIJOL AL PRODUCTOR (Dólares corrientes por tonelada)



GRÁFICA 13

Fuente: Centro de Estudios de Finanzas Públicas

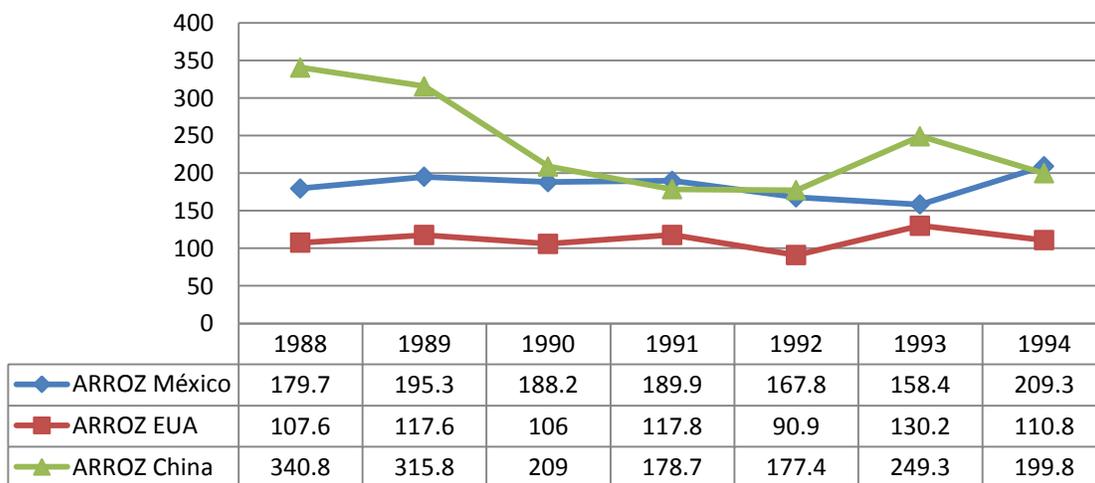
PRECIOS INTERNACIONALES DEL TRIGO AL PRODUCTOR (Dólares corrientes por tonelada)



GRÁFICA 14

Fuente: Centro de Estudios de Finanzas Públicas

PRECIOS INTERNACIONALES DE ARROZ AL PRODUCTOR (Dólares corrientes por tonelada)



GRÁFICA 15

Fuente: Centro de Estudios de Finanzas Públicas

Con la apertura comercial resultaba necesario que el sector incrementara sus niveles de productividad y los precios de garantía eran un obstáculo para lograrlo, ya que se trataba de un proteccionismo basado en precios fuera de la realidad internacional, lo que ocasionaba distorsiones en la economía. Fue en el año de 1989 cuando se definió la eliminación progresiva del régimen de precios de

garantía manteniendo como excepción al maíz y al frijol, esquema que se mantendría hasta la implementación de PROCAMPO.

Ante el retiro de Conasupo de las actividades de comercialización de los productos agropecuarios, mediante un decreto presidencial, el día 16 de abril de 1991 se crea Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) como un Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Este órgano se constituyó para fungir como un instrumento de impulso a la comercialización agropecuaria frente al libre comercio.

Entre sus principales funciones destacan: apoyar a los productores en los procesos de organización y comercialización brindándoles capacitación; coordinar actividades con otras dependencias y entidades; promover el crédito de apoyo a la comercialización; operar y administrar programas de apoyos temporales así como al Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO).

ASERCA logró hacer frente a las obligaciones que tenía Conasupo en lo competente a la comercialización fungiendo como un enlace entre los productores y comercializadores, evitando participar de manera directa en el proceso de comercialización. Los principales cultivos que recibieron el apoyo fueron el trigo, arroz, sorgo y soya. De acuerdo a Téllez Kuenzler, el monto total de subsidios a la comercialización de los cuatro productos para 1992 fue de 1.3 millones de pesos.

PRONASOL

Los programas de combate a la pobreza constituyeron un gran rubro de las erogaciones destinadas al desarrollo del sector agropecuario. Estos programas fueron destinados a mejorar las condiciones de las familias campesinas con bajos recursos. El objetivo primordial era garantizar el mínimo nivel de bienestar a la población rural de escasos ingresos, propiciar condiciones de equidad e igualdad de oportunidades, y fomentar el empleo en el sector con el fin de generar oportunidades de desarrollo e incremento en sus ingresos.

El 6 de diciembre de 1988 fue implementado el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), instrumento mediante el cual se impulsó una estrategia que iba dirigida principalmente al desarrollo social, particularmente al combate a la pobreza, operando a base de subsidios.

Para lograr sus metas, el presupuesto del PRONASOL *“aumentó del equivalente a 680 millones de dólares en 1989, a 950 millones en 1990, 1,700 millones en 1992 y más de 2,500 en 1993. El total de la inversión federal y estatal*

en el PRONASOL durante cinco años de operación alcanzó la cifra de 12 mil millones de dólares⁵⁰.

Los programas de combate a la pobreza incluidos en el PRONASOL se ejercieron sobre tres líneas de acción:

- a) Solidaridad para el bienestar social,
- b) Solidaridad para la producción, y
- c) Solidaridad para el desarrollo regional.

La primera línea de acción correspondía al mejoramiento del nivel de vida de la población con programas orientados a suministrar servicios básicos como salud, educación, vivienda e infraestructura. La segunda línea estaba orientada al incremento de la producción agropecuaria, agroindustrial y a la generación de empleos, siendo ésta la que mayor participación tuvo en el sector. La tercera línea correspondía a la construcción de infraestructura en regiones específicas.

INVERSIÓN DEL PROGRAMA SOLIDARIDAD (Miles de millones de pesos)								
AÑO	BIENESTAR SOCIAL		APOYO A LA PRODUCCIÓN		DESARROLLO REGIONAL		OTROS	TOTAL
	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje		
1989	0.97	59.0%	0.17	10.1%	0.31	19.1%	0.19	1.64
1990	1.87	57.0%	0.88	26.8%	0.47	14.4%	0.06	3.28
1991	3.16	60.9%	0.99	19.1%	0.89	17.2%	0.15	5.19
1992	4.21	60.2%	1.56	22.3%	1.19	17.0%	0.04	6.99
1993	5.22	63.1%	1.87	22.7%	1.11	13.5%	0.06	8.26
1994	6.31	68.4%	1.65	17.8%	1.22	13.2%	0.06	9.23

Fuente: Rolando Cordera Campos y Leonardo Lomelí Vanegas, *Informe sobre el Programa Nacional de Solidaridad de México, para la Oficina Regional de la FAO para América Latina* México. 1999.
Cifras transformadas a precios constantes con base en el INPC.

CUADRO 19

Los recursos destinados al fomento de la producción promediaron el 20% del monto de inversión total del PRONASOL y fueron dirigidos, en un primer momento, a impulsar la producción de autoconsumo del grupo de productores de maíz y frijol. Posteriormente, con la instauración de los Fondos Regionales de Solidaridad, la estrategia de apoyo no sólo se focalizó al cultivo de productos básicos, sino que se procuró cambiar el perfil productivo de la población rural de escasos recursos hacia cultivos comerciales y áreas que no exploradas, tal es el caso de la piscicultura rústica y la explotación forestal.

⁵⁰ Peter DeLeón, y José Mario Hernández Quezada, *El caso del Programa Nacional de Solidaridad: Estudio Comparado de Terminación de Políticas* COLMEX. México. 2001.

Los programas de fomento al consumo funcionaban a base de subsidios generales, dirigidos cada uno a población objetivo diferente. Consaupo vendía productos a través de tiendas rurales a precios subvencionados de aproximadamente 14%. En lo competente a favorecer la nutrición de la población campesina, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) operaba el programa de desayunos basado en raciones a poblaciones con determinadas características escolares y de vivienda.

PRINCIPALES PROGRAMAS DE SOLIDARIDAD EN LA PRODUCCIÓN				
(Pesos)				
PROGRAMA	1990	1991	1992	1993
Apoyo a Productores Forestales				
Gasto	4,983,100	12,216,800	13,378,924	8,871,300
Entidades federativas en las que operó	16	19	16	15
Organizaciones beneficiadas	35	109	63	50
Personas beneficiadas	39,126	40,051	61,264	68,507
Participación financiera de beneficiarios	31.85%	30.39%	28.65%	27.75%
Hectáreas reforestadas	12,108	8,485	15,446	366,896
Solidaridad con Jornaleros Agrícolas		1990-1993		
Gasto		32,206,600		
Entidades federativas en las que operó		9		
Participación financiera de beneficiarios		6,398,900		
Personas beneficiadas		233,178		
Programa de Apoyo a Productores de Café	1990	1992-1993	1993-1994	
Subprograma de Acopio y Comercialización				
Gasto	9,800,000	26,369,010	27,200,000	
Entidades federativas en las que operó	6	11	11	
Organizaciones beneficiadas	59	335	-	
Subprograma de Apoyo a la Producción				
Gasto	33,876,700	56,978,496	69,100,000	
Entidades federativas en las que operó	12	11	11	
Productores beneficiados	92,621	136,637	203,650	

Fuente: Rolando Cordera Campos y Leonardo Lomelí Vanegas Informe sobre el Programa Nacional de Solidaridad de México, para la Oficina Regional de la FAO para América Latina México, 1999.

No se encontró el número de organizaciones beneficiadas por el Subprograma de Acopio y Comercialización.

CUADRO 20

Como resultado de este programa se apoyaron a 208,948 productores forestales y a 109 organizaciones de 20 diferentes entidades ejerciéndose un gasto de 39.45 millones de pesos entre 1990 y 1993, lo que representó un costo por productor de 188.80 pesos.

De igual manera, se destinaron 32.2 millones de pesos para mejorar las condiciones de vida de los jornaleros agrícolas, compuestos por pequeños propietarios, ejidatarios, comuneros y campesinos que vivían en condiciones

precarias. Este programa benefició a 233,178 jornaleros de 9 diferentes entidades federativas.

El PRONASOL destinó recursos hacia el impulso de la producción, acopio y comercialización de café, apoyando principalmente a aquellos productores con menos de 10 hectáreas que no recibían apoyos de BANRURAL. En lo correspondiente a acopio y comercialización, se apoyaron a cerca de 400 organizaciones a través de un gasto total de 63.4 millones de pesos entre 1990 y 1994, mientras que se destinaron 160 millones de pesos a fomentar la producción de dicho grano, beneficiando a 432,908 cafecultores que vivían en condiciones de pobreza en 12 diferentes entidades federativas entre 1990 y 1994.

PROCAMPO

El Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) fue implementado a finales de 1993 y se estableció su vigencia de 15 años, aunque en el 2008 se renovó por otro periodo adicional.

Comenzó su operación como un mecanismo basado en el otorgamiento de transferencias directas *“para compensar a los productores nacionales por los subsidios que reciben sus competidores, en sustitución del esquema de subsidios basado en los precios de garantía”*⁵¹. Estos apoyos se otorgan a los poseedores de tierras de cultivo elegibles (cultivos que se encontraban dentro del esquema de precios de garantía) inscritos en el padrón del programa, los cuales recibían hasta 100 dólares por hectárea.

Los apoyos del PROCAMPO no son distorsionadores debido a que no están relacionados con la actividad productiva, sino a la tenencia de superficies productivas, lo cual también es un aliciente para la regulación de las tierras. Sin embargo, esta compensación que reciben los beneficiarios está deslindada al incremento en la productividad y competitividad, pues son recursos cuya gestión no está vinculada a la producción.

Los programas descritos anteriormente contribuyeron al incremento en la producción del sector en los primeros tres años de la administración salinista, pues el valor de la producción total de bienes finales pasó de ser 310,942.9 millones de pesos en 1989 a 335,065.62 millones en 1991. Este incremento expresa la situación del sector únicamente de manera cuantitativa, ya que tal y como se desglosa en el siguiente cuadro, la participación del PIB agropecuario (incluyendo las actividades de pesca y silvicultura) en el PIB total del país fue disminuyendo,

⁵¹ Página web de Aserca http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_184.asp consultada el 15 de abril de 2011

siendo únicamente 6.9% en 1991, por debajo de los 7.2% que representaba en 1989.

PARTICIPACIÓN DEL PIB AGROPECUARIO EN EL TOTAL			
(Millones de pesos constantes de 2003)			
AÑO	PIB	PIB AGROPECUARIO	PARTICIPACIÓN
1989	4,342,310.87	310,942.90	7.2%
1990	4,622,758.42	333,789.64	7.2%
1991	4,847,751.72	335,065.62	6.9%
1992	4,990,579.89	305,395.01	6.1%
1993	5,082,247.15	294,137.31	5.8%
1994	5,383,557.45	283,520.61	5.3%

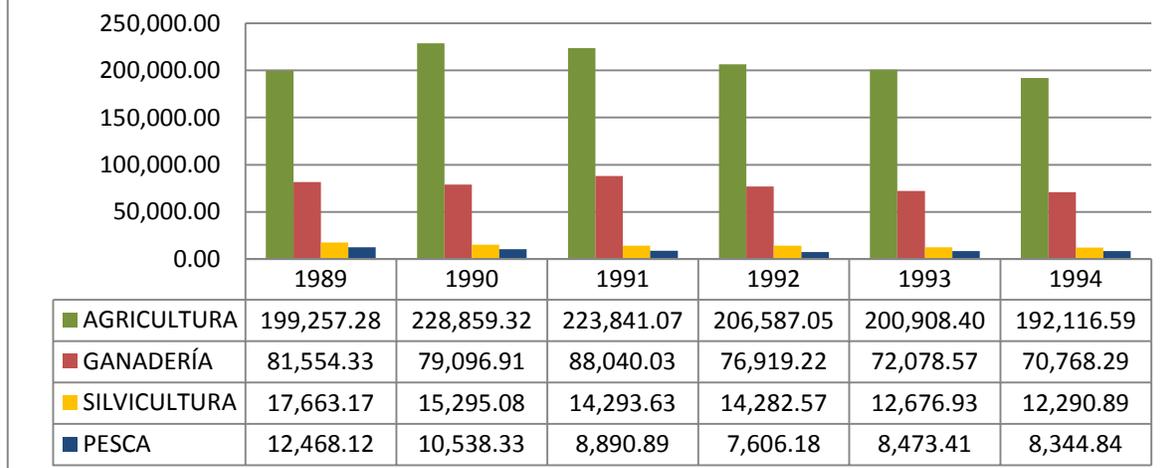
Fuente: CEFP

CUADRO 21

En cuanto a los subsectores, la agricultura y ganadería fueron las que mayor participación tuvieron en el PIB del sector. El PIB de cada uno de los sectores tuvo diferentes comportamientos, sin embargo, en 1994 todos los subsectores registraron un valor de su producción final por debajo de lo obtenido en los años 1989, 1990 y 1991.

La pesca fue la actividad que menor dinamismo mostró durante el sexenio, pese a que el país posee 17 entidades federativas con litorales, las cuales suman en total 14,400 kilómetros de litoral marítimo. El PIB pesquero pasó de 12,468.12 millones de pesos en 1989 a 8,344.84 millones en 1994, una reducción de 4,123.28 millones equivalentes al 33%. No obstante estas cifras, la reducción del producto pesquero puede resultar benéfico para el subsector, pues de esta manera se mantienen (o incrementan) los niveles de biomasa, lo que reduce el riesgo de sobreexplotación de los litorales.

PIB POR SUBSECTOR (Millones de pesos constantes de 2003)



GRÁFICA 16

Fuente: Elaboración propia con cifras del CEFP

Por otro lado, el coeficiente de especialización⁵² del sector fue muy bajo durante gran parte del sexenio, de tal manera que de 1989 a 1994 no alcanzó el 0.5 y aunque en 1994 alcanzó el 0.79, se puede concluir que el gasto público se priorizó sobre el resto de los sectores y no así sobre la actividad agropecuaria, ya que la participación del gasto agropecuario respecto al gasto total es menos que proporcional al aporte de la actividad del sector respecto al PIB total.

COEFICIENTE DE ESPECIALIZACIÓN

CONCEPTO	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Coeficiente de Especialización	0.28	0.26	0.36	0.49	0.45	0.79

Fuente: Cifras obtenidas del CEFP. Elaboración propia del Coeficiente de Especialización

CUADRO 22

En cuanto a la inversión extranjera directa (IED) en el sector agropecuario, ésta creció durante los primeros tres años del sexenio, pero a partir de 1991 se contrajo considerablemente, mismo comportamiento que su participación en el total de la IED del país. En 1990, la IED agropecuaria alcanzó su nivel máximo del sexenio con 61.1 millones de dólares, lo que representaba el 1.64% de la IED total, sin embargo, para 1994, el monto de IED en el sector cayó a 10.8 millones de dólares con una participación del 0.10% sobre el total.

⁵² El Coeficiente de Especialización muestra en qué medida se está canalizando gasto público al sector. Este indicador se obtiene mediante la razón del gasto agropecuario entre el gasto total dividido a su vez sobre el PIB agropecuario sobre el PIB total.

La caída de la IED agropecuaria no fue el único agravante de este indicador, ya que el gran incremento en la IED total del país dejó una vez más de manifiesto el bajo peso específico del sector sobre la economía mexicana.

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN MÉXICO			
(Millones de dólares)			
AÑO	IED TOTAL	IED AGROPECUARIA	PARTICIPACIÓN DEL SECTOR EN EL TOTAL
1988	3,157.10	-12	-0.38%
1989	2,499.70	19.3	0.77%
1990	3,722.40	61.1	1.64%
1991	3,565.00	44.9	1.26%
1992	3,599.60	39.3	1.09%
1993	4,900.70	34.5	0.70%
1994	10,646.90	10.8	0.10%

Fuente: Banco de Información Económica de INEGI

CUADRO 23

2.2. El sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León 1994-2000

En 1994, año en que Ernesto Zedillo toma posesión de la presidencia de México, la situación del país no era prometedora para la gestión de la nueva administración, debido a que existía gran tensión económica, política, social e incluso militar que parecía vaticinar un gobierno lleno de vicisitudes.

En lo que corresponde al aparato político, Ernesto Zedillo asume el gobierno del país bajo la sombra del asesinato del candidato presidencial del PRI, Luís Donaldo Colosio, y con la baja credibilidad de la sociedad en los procesos electorales, producto de las inconsistencias y la “caída del sistema” en las elecciones anteriores que colocaron a Carlos Salinas de Gortari al frente de las preferencias, por encima de Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD) con el que también competiría Zedillo y al que posteriormente vencería en las elecciones de 1994.

En el ámbito social, la inconformidad surgida en los grupos sociales de bajos recursos, campesinos principalmente, generó levantamientos armados en el sureste del país a cargo del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que mostraba su inconformidad por el gobierno de Carlos Salinas y buscaba su derrocamiento, por lo que el 1° de enero de 1994 se levantaron en armas en el estado de Chiapas.

A estos problemas se le suma el llamado “Efecto Tequila” o también denominado “error de diciembre”, una turbulencia económica que derivó en una gran crisis para la economía del país provocado por el crecimiento del déficit de cuenta corriente, el incremento de la cartera vencida y la caída en las reservas que, aunado a los problemas políticos y sociales, tuvieron como resultado el desplome de las expectativas de los inversionistas, la fuga de capitales del país e inevitablemente, la devaluación de la moneda.

2.2.1. El Efecto Tequila y su repercusión en el sector agropecuario

La situación económica por la cual atravesaba el país para finales de 1994 era plenamente desalentadora tanto para los nuevos capitales como para los que se encontraban dentro de nuestras fronteras. El monto de reservas con las que contaba la economía mexicana era menor a los 10 mil millones de dólares, había un déficit de cuenta corriente que ascendía a más del 7% del PIB (cerca de 27 mil millones de dólares) y se encontraban en circulación alrededor de 30 mil millones de dólares en bonos de tesorería.⁵³

⁵³ Roberto González Villarreal, *Ingovernabilidad. La gestión de la crisis en el gobierno de Ernesto Zedillo* Ed. Plaza y Valdés S.A. de C.V. México. 1996.

El 20 de diciembre comenzó el camino hacia la devaluación de la moneda. A pesar de los esfuerzos que mostraron SHCP y de BANXICO al implementar acciones de política económica que consistieron en aumentar el techo de la banda de flotación, la cual enmarca los límites en los que puede fluctuar el tipo de cambio de la moneda, así como el incremento en las tasas de interés, no se logró mejorar las expectativas de los inversionistas, quienes tenían conocimiento de la situación por la que atravesaba el país, por lo que ese mismo día salieron del territorio nacional cerca de mil millones de dólares. Al día siguiente, con el incremento del nivel de flotación el tipo de cambio se incrementó a 6 pesos por dólar.

El déficit en cuenta corriente fue producto de los crecientes saldos negativos tanto de la balanza comercial, es decir, las importaciones de bienes y servicios eran superiores a las exportaciones, lo que implicaba que el país debía cubrir el déficit a través de financiamiento proveniente del exterior, principalmente divisas y préstamos, además de impulsar la inversión extranjera, tanto física como financiera. El proceso de crecimiento del déficit continuó en el sexenio de Carlos Salinas, sin embargo, hasta 1991 fue impulsado por el saldo negativo de la balanza comercial y significó el 7.5% del PIB para 1992, es decir, alrededor de 25 mil millones de dólares, cifra que se incrementó a 30 mil millones de dólares al finalizar el año de 1994.

En los primeros días de 1995, la salida de capitales amenazaba con el colapso de la economía mexicana, por lo que se implementaron acciones para reducir el efecto inflacionario de la devaluación, mejorar las expectativas de los inversionistas y, con ello, reducir la fuga de capitales y atraer nuevos que coadyuvan a incrementar los niveles de producción, empleo e ingreso. Las acciones que se llevaron a cabo fueron de corte fiscal, entre las que destacan la reducción del gasto público respecto a lo presupuestado en el año anterior (10% menor al del año 1994) y la modificación de la tasa del IVA de 10% a 15%.

Por otro lado, la cifra de 30 mil millones de dólares en bonos del tesoro que se encontraban en circulación en 1994, al finalizar 1995, se situaba en 3,173 millones de dólares. La situación de las reservas internacionales del Banco de México también mostró signos de mejora, al ubicarse en los 15 mil 73 millones de dólares.⁵⁴

⁵⁴ Ernesto Zedillo Ponce de León, Primer Informe de Gobierno México. 1995.

INCREMENTOS EN EL SALDO DE LA CUENTA CORRIENTE			
(Trimestral)			
PERIODO	SALDO*	PERIODO	SALDO*
1991/01	-2,143.00	1994/01	-6,781.50
1991/02	-3,851.90	1994/02	-7,475.80
1991/03	-4,157.60	1994/03	-7,908.40
1991/04	-4,494.20	1994/04	-7,496.20
1992/01	-5,151.30	1995/01	-1,354.60
1992/02	-5,897.80	1995/02	356.4
1992/03	-6,855.00	1995/03	-450.4
1992/04	-6,534.30	1995/04	-128
1993/01	-5,661.10	1996/01	-163.4
1993/02	-5,645.00	1996/02	255.2
1993/03	-6,666.10	1996/03	-864.6
1993/04	-5,426.90	1996/04	-1,734.80

FUENTE: Banco de Información Económica del INEGI * Cifras en millones de dólares

CUADRO 24

La balanza comercial del sector agropecuario también mostraba la tendencia hacia el déficit durante la mayor parte del sexenio de Carlos Salinas, pero contradictoriamente a la crisis que existía en el país, en el año de 1995 no sólo fue superavitaria, sino que también registró un alto nivel de exportaciones, pasando de 1,670 millones de dólares en 1988 y de 2,678 millones de dólares en 1994 a 4,016 millones de dólares. Esto se debe a que, por un lado, la devaluación favoreció las exportaciones y desalentó las importaciones y, por otro lado, la entrada al TLCAN incrementó los niveles de comercio entre los tres países miembros.

BALANZA COMERCIAL AGROPECUARIA			
(Millones de dólares)			
AÑO	SALDO	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES
1988	-103	1,670	1,773
1990	91	2,162	2,071
1992	-746	2,112	2,858
1993	-129	2,504	2,633
1994	-693	2,678	3,371

Fuente: Roberto Escalante Semerena, y Diana Talavera Flores, La política macroeconómica en el sector agrícola con cifras obtenidas de Ernesto Zedillo, Segundo Informe de Gobierno 1° de septiembre de 1996.

CUADRO 25

Durante ese mismo año, el gasto público federal que se destinó al desarrollo agropecuario fue de aproximadamente 57.5 mil millones de pesos (20 mil millones de pesos corrientes), con el que se logró un crecimiento del 1.83% del PIB agropecuario, síntoma de la recuperación de la actividad económica del sector, al

contrastarlo con la tasa de crecimiento de 1994, la cual fue de 0.18% y que a su vez serviría como impulso para lograr la tasa de 3.8% en el año de 1996.

PIB AGROPECUARIO (Precios constantes de 2003)		
AÑO	PIB AGROPECUARIO	TASA DE CRECIMIENTO
1994	283,520.61	0.18%
1995	257,474.73	1.83%
1996	291,377.07	3.80%

Fuente: Banco de México

*Cifras en millones de pesos

CUADRO 26

2.2.2. Los primeros años del TLCAN y sus efectos en el sector

En el apartado 2.1.3 se expusieron las generalidades del TLCAN y sus cláusulas competentes al sector agropecuario. En esta sección ya se podrá establecer un primer balance de las acciones y los resultados que se obtuvieron en el sector, en el marco de este Tratado.

Si bien no se logró obtener el desarrollo que en el Preámbulo del Tratado se describía, lo cierto es que el TLCAN fue un gran impulsor de la actividad económica y del dinamismo del comercio con el exterior. El nivel de exportaciones contabilizado en 1994 se había multiplicado por 2.7 en el año 2000, lo que generó que el nivel de importaciones también se incrementara, dado el gran contenido importado con el que cuenta el material de exportación del país. Esto significó que para el año 2000, el nivel de importaciones se incrementó 2.2 veces con respecto a las del año 1995.

Asimismo, el saldo de la balanza comercial fue resultando positivo durante el periodo comprendido de 1995 a 1997 y, pese a que de 1998 al 2000 el saldo fue negativo, éste no se acercó en tamaño al enorme déficit comercial registrado en 1994.

BALANZA COMERCIAL (Miles de dólares)			
AÑO	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	SALDO
1994	60,882,213.0	79,345,901.0	-18,463,688.0
1995	79,541,552.0	72,453,067.0	7,088,485.0
1996	95,999,736.0	89,468,769.0	6,530,967.0
1997	110,431,498.0	109,808,200.0	623,298.0
1998	117,539,294.0	125,373,058.0	-7,833,764.0
1999	136,361,816.0	141,974,764.0	-5,612,948.0
2000	166,120,737.0	174,457,823.0	-8,337,086.0

Fuente: Banco de México

CUADRO 27

El sector agropecuario también presentó un incremento en las exportaciones, pero sólo durante el primer año de la administración zedillista. Posteriormente éstas fueron cayendo, al grado que el monto de 4,016 millones de dólares procedentes de éste componente en 1995, se redujo a 2,732 millones de dólares en el año 2000. Por el contrario, a pesar de que las importaciones se redujeron en 1995 respecto al año anterior, a partir de 1996 y hasta 1999 se mantuvieron por encima de los 4 mil millones de dólares, llegando a su máximo en 1998 con 4,774 millones de dólares.

Fue en el año 2000 cuando el valor de importaciones agropecuarias se redujo y con ello se logró el alivio en el saldo de la balanza comercial del sector, el cual no resultaba positivo desde 1995. Éste, sin duda, no es un buen indicador para el sector, pues en términos generales resultó un sexenio cuyas políticas y programas no fueron lo suficientemente sólidos como para incrementar el nivel de exportaciones y lograr un balance positivo en el saldo comercial agropecuario.

BALANZA COMERCIAL AGROPECUARIA			
(Millones de dólares)			
AÑO	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	SALDO
1995	4,016	2,644	1372
1996	3,592	4,671	-1079
1997	3,828	4,173	-345
1998	3,797	4,774	-977
1999	3,926	4,480	-554
2000	2,732	2,298	434

Fuente: Ernesto Zedillo Ponce de León Sexto Informe de Gobierno México. 2000.

CUADRO 28

Este problema es producto de la baja competitividad del sector respecto a los productos provenientes de Estados Unidos y Canadá, los cuales cuentan con una mejor estructura de apoyos, un alto nivel de tecnificación y constante capacitación de los productores, lo que hace que sus costos sean menores al de los productores nacionales, traduciéndose en bajos niveles de precios.

La apertura comercial se llevó a cabo con el fin de lograr mejoras competitivas en el aparato productor mexicano. Sin embargo, con los resultados anteriores no podemos deducir que la situación del campo mexicano mejoró, por el contrario, desgravar productos importados dejó de manifiesto que el sector no se encontraba en condiciones propicias para competir con sus socios del norte y lejos de lograr mayor competitividad y productividad, el resultado fue una menor participación del sector agropecuario en la economía. La participación del sector en las

exportaciones totales fue de 2.8% y 4.2% en el total de importaciones del país en el periodo de 1997 a 1999.⁵⁵

El sector agropecuario, previamente a la apertura comercial, estaba orientado al mercado interno, por lo que a diferencia del sector industrial, no poseía gran potencial hacia el mercado externo. De acuerdo a Mella y Mercado, los subsidios dirigidos al sector consistían en apoyos al productor, con el 80%. Sólo 10% era destinado a infraestructura, investigación y desarrollo, promoción y comercialización, a diferencia de Estados Unidos, con el 24%, y los países de la OCDE, con 17%.

Otro de los principales problemas que presenta el sector respecto al comercio exterior es la enorme dependencia que tiene el volumen de ventas con las fluctuaciones de la demanda estadounidense, dado que ésta representa el 81% de las ventas externas del sector. Por el lado de las importaciones, también Estados Unidos es el principal socio comercial, pues el 73% de las compras son efectuadas al vecino país del norte.

⁵⁵ José María Mella, y Alfonso Mercado, La economía agropecuaria mexicana y el TLCAN Revista Comercio Exterior Vol. 56 No. 3. Bancomext. 2006

**INDICES DE COMERCIO Y APERTURA DE ALGUNOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS CUYA
PRODUCCIÓN DISMINUYÓ O SE ESTANCÓ DE 1995 A 2000
(Toneladas)**

PRODUCTO: TRIGO

AÑO	PRODUCCIÓN (P)	IMPORTACIÓN (M)	EXPORTACIÓN (X)	CONSUMO APARENTE	COMERCIO TOTAL (X+M)	APERTURA % [(X+M)/P]
1990	3,930,934	338,663	2,301	4,267,296	340,964	8.7
1995	3,468,217	1,200,457	431,699	4,236,975	1,632,156	47.1
2000	3,493,210	2,784,211	548,075	5,729,346	3,332,286	95.4

PRODUCTO: ARROZ PALAY

AÑO	PRODUCCIÓN (P)	IMPORTACIÓN (M)	EXPORTACIÓN (X)	CONSUMO APARENTE	COMERCIO TOTAL (X+M)	APERTURA % [(X+M)/P]
1990	394,388	228,430	-	622,818	228,430	57.9
1995	367,030	377,242	956	743,316	378,198	103.0
2000	351,447	651,561	401	1,002,607	651,962	185.5

PRODUCTO: MAÍZ

AÑO	PRODUCCIÓN (P)	IMPORTACIÓN (M)	EXPORTACIÓN (X)	CONSUMO APARENTE	COMERCIO TOTAL (X+M)	APERTURA % [(X+M)/P]
1990	14,635,439	4,104,178	761	18,738,855	4,104,939	28.0
1995	18,352,856	2,660,755	82,625	20,930,986	2,743,380	14.9
2000	17,556,906	5,326,393	5,865	22,877,434	5,332,258	30.4

PRODUCTO: FRIJOL

AÑO	PRODUCCIÓN (P)	IMPORTACIÓN (M)	EXPORTACIÓN (X)	CONSUMO APARENTE	COMERCIO TOTAL (X+M)	APERTURA % [(X+M)/P]
1990	1,287,364	330,213	80	1,617,497	330,293	25.7
1995	1,270,915	25,684	41,537	1,255,062	67,221	5.3
2000	887,868	61,869	5,525	944,212	67,394	7.6

PRODUCTO: SOYA

AÑO	PRODUCCIÓN (P)	IMPORTACIÓN (M)	EXPORTACIÓN (X)	CONSUMO APARENTE	COMERCIO TOTAL (X+M)	APERTURA % [(X+M)/P]
1990	575,366	504,042	2	1,079,406	504,044	87.6
1995	189,774	2,110,433	8	2,300,199	2,110,441	1112.1
2000	102,314	3,981,424	1,728	4,082,010	3,983,152	3893.1

Fuente: José María Mella, y Alfonso Mercado, *La economía agropecuaria mexicana y el TLCAN* Revista Comercio Exterior Vol. 56 No. 3. Bancomext. 2006 con cifras de SAGARPA

CUADRO 29

**INDICES DE COMERCIO Y APERTURA DE ALGUNOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS CUYA
PRODUCCIÓN SE INCREMENTÓ DE 1995 A 2000
(Toneladas)**

PRODUCTO: CARNE DE PORCINO EN CANAL

AÑO	PRODUCCIÓN (P)	IMPORTACIÓN (M)	EXPORTACIÓN (X)	CONSUMO APARENTE	COMERCIO TOTAL (X+M)	APERTURA % [(X+M)/P]
1990	757,351	180,549	511	937,389	181,060	23.9
1995	921,576	182,262	6,318	1,097,520	188,580	20.5
2000	1,029,955	363,427	31,711	1,361,671	395,138	38.4

PRODUCTO: HUEVO (Toneladas)

AÑO	PRODUCCIÓN (P)	IMPORTACIÓN (M)	EXPORTACIÓN (X)	CONSUMO APARENTE	COMERCIO TOTAL (X+M)	APERTURA % [(X+M)/P]
1990	1,009,795	3,938	7	1,013,726	3,945	0.4
1995	1,241,987	7,622	121	1,249,488	7,743	0.6
2000	1,787,942	10,888	105	1,798,725	10,993	0.6

PRODUCTO: CEBADA

AÑO	PRODUCCIÓN (P)	IMPORTACIÓN (M)	EXPORTACIÓN (X)	CONSUMO APARENTE	COMERCIO TOTAL (X+M)	APERTURA % [(X+M)/P]
1990	491,941	111,236	-	603,177	111,236	22.6
1995	486,636	68,444	-	555,080	68,444	14.1
2000	712,619	158,950	-	871,569	158,950	22.3

PRODUCTO: CARNE DE AVES EN CANAL

AÑO	PRODUCCIÓN (P)	IMPORTACIÓN (M)	EXPORTACIÓN (X)	CONSUMO APARENTE	COMERCIO TOTAL (X+M)	APERTURA % [(X+M)/P]
1990	750,427	41,529	5,814	786,142	47,343	6.3
1995	1,283,867	114,021	1,289	1,396,599	115,310	9.0
2000	1,825,249	230,084	799	2,054,533	230,883	12.6

PRODUCTO: SORGO

AÑO	PRODUCCIÓN (P)	IMPORTACIÓN (M)	EXPORTACIÓN (X)	CONSUMO APARENTE	COMERCIO TOTAL (X+M)	APERTURA % [(X+M)/P]
1990	5,978,162	2,860,827	1,527	8,837,462	2,862,354	47.9
1995	4,169,898	2,092,492	414	6,261,976	2,092,906	50.2
2000	5,842,308	5,142,018	11	10,984,315	5,142,029	88.0

Fuente: José María Mella, y Alfonso Mercado, *La economía agropecuaria mexicana y el TLCAN* Revista Comercio Exterior Vol. 56 No. 3. Bancomext. 2006 con cifras de SAGARPA

CUADRO 30

Otro de los aspectos fundamentales a tratar en este apartado es la inversión extranjera directa (IED), la cual se esperaba que aumentara tras la firma del tratado. Ésta se duplicó de 1995 al año 2000, pasando de 9.53 millones de dólares

a 18.11 millones.⁵⁶ La IED mantuvo un comportamiento volátil y fluctuante a partir de la firma del tratado, aunque los montos de IED total en el periodo de 1994 a 2000 se mantuvieron por encima del nivel registrado en 1993, en los años 1995, 1996 y 1998 la IED fue inferior al nivel de 1994.

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN MÉXICO (Millones de dólares)			
PERIODO	IED TOTAL	IED AGROPECUARIA	PARTICIPACIÓN DEL SECTOR EN EL TOTAL
1994	10,646.90	10.8	0.10%
1995	8,374.60	11.1	0.13%
1996	7,847.90	33.4	0.43%
1997	12,145.60	10	0.08%
1998	8,373.50	29.1	0.35%
1999	13,869.60	82.6	0.60%
2000	18,106.50	91.6	0.51%

Fuente: Banco de Información Económica de INEGI

CUADRO 31

La IED en el sector agropecuario también se incrementó de 10.8 millones de dólares en 1994 a 91.6 millones de dólares en el 2000. No obstante, la participación de la IED en el sector no alcanzó ni el 1% de la IED total, lo que muestra que el sector no es atractivo para los capitales. La participación de Estados Unidos en el total de la IED en el sector se incrementó de 67% en 1994 a más de 95% en 2000.

2.2.3. Políticas y programas de fomento al sector agropecuario

Durante este sexenio, el gasto público que el Gobierno Federal destinó para impulsar el desarrollo del sector agropecuario mantuvo una tendencia decreciente de 1995 a 1999, pero en 2000, año en el que también el gasto público neto del país registró un fuerte incremento equivalente a 154 mil millones de pesos, el gasto público agropecuario presentó un incremento de sólo 764.35 millones. No obstante a esta recuperación, el gasto agropecuario de 1995 al 2000 sufrió un decremento de 60%, equivalente 22,685.03 millones.

⁵⁶ Banco de México <http://www.banxico.org.mx/politica-monetaria-e-inflacion/estadisticas/otros-indicadores/balanza-pagos.html> consultado el 17 de abril de 2011.

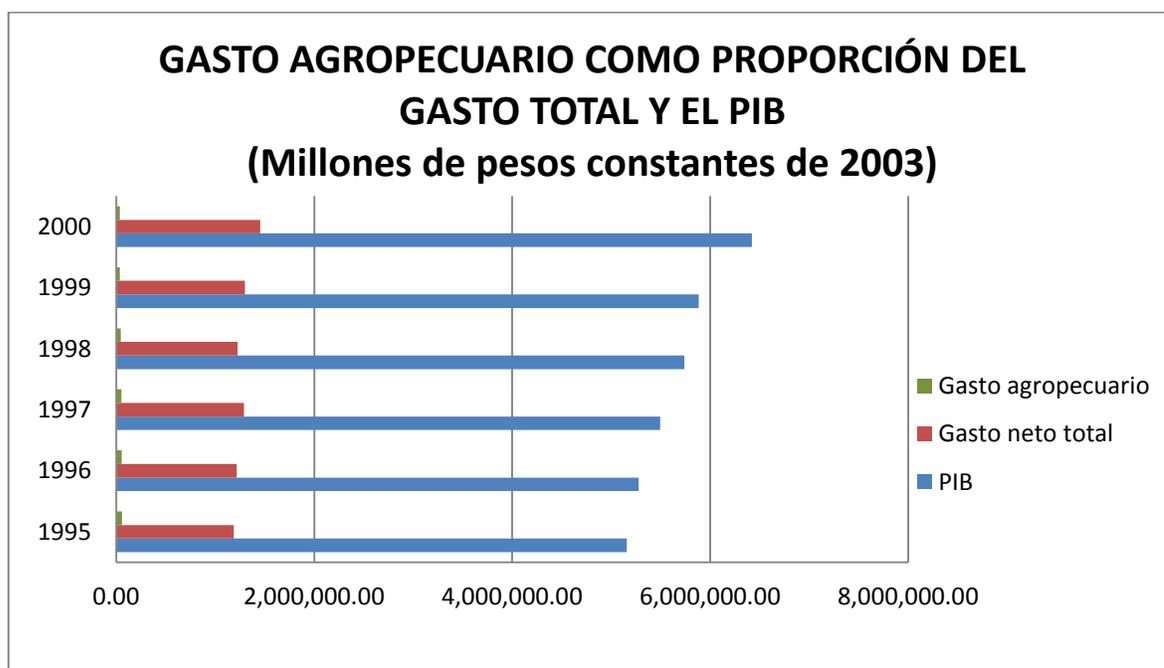
GASTO PÚBLICO AGROPECUARIO
(Millones de pesos constantes de 2003)

AÑO	GASTO NETO TOTAL	GASTO AGROPECUARIO	% DE GASTO AGROPECUARIO RESPECTO AL GASTO TOTAL	% DE GASTO AGROPECUARIO RESPECTO AL PIB	% DE GASTO AGROPECUARIO RESPECTO AL PIB AGROPECUARIO
1995	1,185,665.04	57,523.49	4.85%	1.10%	22.3%
1996	1,217,374.62	53,271.40	4.38%	1.00%	18.3%
1997	1,290,221.91	51,441.83	3.99%	0.90%	18.7%
1998	1,227,161.56	45,097.70	3.67%	0.80%	16.5%
1999	1,298,810.48	34,074.10	2.62%	0.60%	13.7%
2000	1,452,810.48	34,838.45	2.40%	0.50%	14.6%

Fuente: Vicente Fox Quesada. *Primer Informe de Gobierno*, México, 2001.

CUADRO 32

Por otra parte, tanto en el cuadro anterior y en la siguiente gráfica se puede observar que la participación del gasto público agropecuario en el gasto total neto del país, así como en el PIB, mostró una tendencia decreciente a lo largo del sexenio. El gasto público agropecuario en 1995 representaba el 4.9% del gasto neto total y el 1.1% respecto al PIB, sin embargo, para el año 2000, estos porcentajes se redujeron al 2.4%, en lo que respecta al gasto neto total, y al 0.5% respecto al PIB.



GRÁFICA 17

Fuente: Elaboración propia con cifras del CEFP

Los principales programas componentes del gasto público anteriormente descrito fueron el PROCAMPO, los que integran la Alianza para el Campo y los apoyos a la comercialización de ASERCA. A continuación se detallan los programas anteriormente mencionados.

PARTICIPACION DE LOS TRES PRINCIPALES PROGRAMAS EN EL GASTO PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO

AÑO	PROCAMPO	ALIANZA PARA EL CAMPO	APOYOS A LA COMERCIALIZACION	OTROS
1995	28.6%	20.1%	10.0%	41.3%
1996	26.6%	23.8%	8.7%	40.9%
1997	25.3%	25.9%	11.1%	37.7%
1998	28.1%	29.2%	11.8%	31.0%
1999	35.2%	38.4%	17.1%	9.3%
2000	34.8%	33.1%	17.7%	14.4%

Fuente: Vicente Fox Quesada. Primer Informe de Gobierno, México. 2001.

CUADRO 33

a) *PROCAMPO*

En el apartado de Carlos Salinas de la presente investigación, se describió en lo que consiste el PROCAMPO y su vigencia. En cuanto a recursos y alcance se refiere, se puede considerar al PROCAMPO como el programa más importante instrumentado por el Gobierno Federal a través de la SAGAR y en particular ASERCA.

PROCAMPO

AÑO	RECURSOS OTORGADOS (Millones de pesos*)	BENEFICIARIOS (Miles de productores)	APOYO PROMEDIO POR BENEFICIARIO (Pesos)	SUPERFICIE APOYADA (Miles de Hectáreas)	APOYO PROMEDIO POR HECTÁREA (Pesos)
1995	16,429.20	2,934	5,599.6	13,321.30	1,233.30
1996	14,163.81	2,987	4,741.8	14,305.50	990.10
1997	13,020.30	2,850	4,568.5	13,884.90	937.73
1998	12,660.71	2,780	4,554.2	13,869.10	912.87
1999	11,985.61	2,724	4,400.0	13,527.60	886.01
2000	12,122.41	2,681	4,521.6	13,571.00	893.26

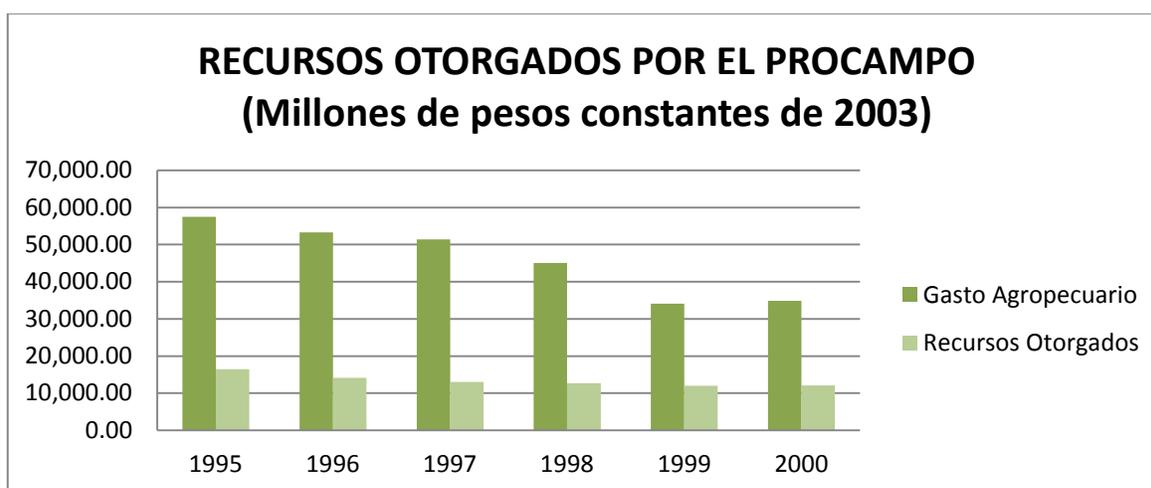
Fuente: Vicente Fox Quesada. Primer Informe de Gobierno, México. 2001.

Cifras en millones de pesos constantes de 2003

CUADRO 34

El valor de los recursos otorgados por concepto del PROCAMPO disminuyó de 1995 al año 2000, pasando de 16,429.2 millones de pesos a 12,122.41 millones. De igual manera, la cantidad de beneficiarios por año fue decreciendo desde que el programa fue implementado. En cuanto a la superficie, cada año del sexenio se apoyaron entre 13 y 14 millones de hectáreas, sumando 82,479,400 hectáreas apoyadas durante el sexenio. Estos apoyos significaron que por cada productor beneficiado, se apoyaran alrededor de 5 hectáreas de superficie.

El apoyo promedio por beneficiario también se redujo, al pasar de 5,599.6 pesos a 4,521.6 en ese mismo periodo. De igual manera, el apoyo promedio por hectárea disminuyó de 1,233.3 a 893.96 pesos.



GRÁFICA 18

Fuente: Elaboración propia con cifras del CEFP y Vicente Fox Quesada, Tercer Informe de Gobierno, México. 2003.

Los beneficiarios del PROCAMPO corresponden a dos quintas partes de la población ocupada del sector agropecuario y al 8.5% de la población ocupada del país.⁵⁷

El principal problema del PROCAMPO no es la asignación de recursos que reciben los productores, sino el destino que ellos le dan, pues los productores inscritos en el padrón de beneficiarios sólo tienen que pasar a formarse a los Centros de Apoyo al Desarrollo Rural (CADER) para que se les entregue el recurso, de ellos dependerá en qué lo emplearán, ya que puede ser considerado un apoyo para impulsar su producción o bien un ingreso que será destinado para su consumo personal. Es justamente esta decisión lo que determina el impacto del programa en el dinamismo del sector, decisión que se puede traducir en mayor tecnificación y producción o en mayor consumo familiar.

⁵⁷ ASERCA www.infoaserca.gob.mx/claridades/marcos.asp?numero=64 Revista Claridades Agropecuarias No. 64. Consultada el 15 de abril de 2011.

**APOYOS OTORGADOS POR EL PROCAMPO PARA LA SIEMBRA
(Pesos constantes de 2003 por hectárea)**

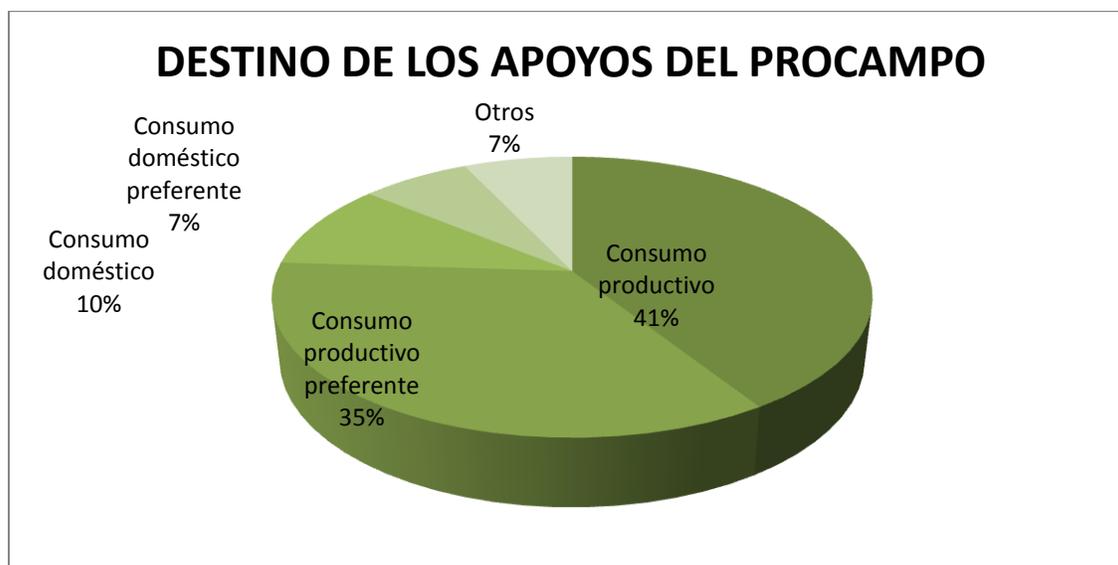
CONCEPTO	AÑO					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Otoño-Invierno	1,120.68	917.37	836.56	828.97	800.56	826.93
Primavera-Verano	1,232.75	1,009.11	961.01	933.34	905.42	908.69

Fuente: Vicente Fox Quesada, Primer Informe de Gobierno, México. 2001. Con cifras de ASERCA, transformadas con base en el IPC promedio anual

CUADRO 35

De acuerdo con ASERCA, el destino de estos recursos se puede dividir en cuatro categorías:

- Sólo consumo productivo: la totalidad del apoyo se destina a mejorar la producción y es utilizado principalmente para la compra de insumos, maquinaria y equipo.
- Consumo productivo preferente: la mayor parte del apoyo se destina a mejorar la producción pero se reserva una parte para el consumo familiar.
- Consumo doméstico preferente: la mayor parte del recurso se destina al consumo familiar pero se reserva una parte para mejorar la producción.
- Sólo consumo doméstico: la totalidad del apoyo se destina al consumo familiar, es decir, a cubrir gastos de alimentación, educación, vivienda, vestido, etc.



GRÁFICA 19
Fuente: ASERCA

De estas categorías, del total nacional de productores beneficiados, alrededor del 41% destina su apoyo sólo a consumo productivo, el 35% a consumo

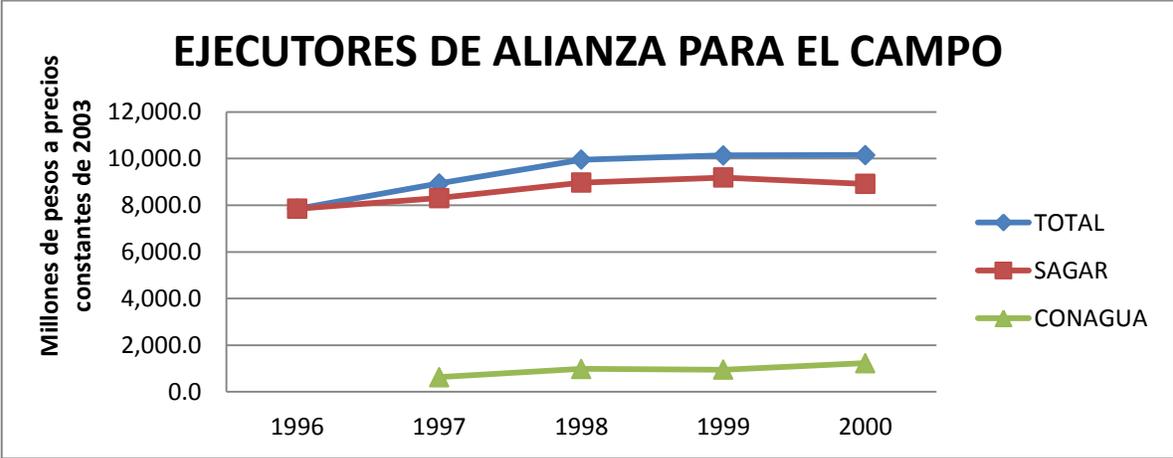
productivo preferente, el 10% sólo a consumo doméstico, el 7% a consumo doméstico preferente y el 7% restante a otro tipo de consumo.⁵⁸

b) ALIANZA PARA EL CAMPO

La Alianza para el Campo fue una acción concreta que el gobierno de Zedillo implementó en 1996 como otra fuente de impulso al sector agropecuario ante la necesidad de enfrentar la apertura comercial. Tiene como objetivo brindar apoyos a los productores para incrementar la rentabilidad de la tierra, la producción, crear mayores y mejores empleos, comercializar la producción a precios competitivos y corregir el saldo negativo de la balanza comercial agropecuaria.

Su operación se realiza con recursos procedentes de los gobiernos federal y estatal, así como de los mismos productores, los cuales intervienen activamente en la definición de los programas. A diferencia de los tipos de apoyo que el PROCAMPO brinda a los productores, la Alianza para el Campo está enfocada a fomentar directamente el nivel productivo del sector, por lo que los productores que quieran acceder a los programas deberán poner una parte del monto total del apoyo.

Por parte del Gobierno Federal, los ejecutores de los programas componentes de la Alianza para el Campo son la SAGAR y la Comisión Nacional del Agua.



GRÁFICA 20

Fuente: Elaboración propia con cifras de Vicente Fox Quesada, Tercer Informe de Gobierno, México. 2003.

A pesar de que los recursos de Alianza para el Campo fueron inferiores que los apoyos otorgados por el PROCAMPO, de 1996 a 2000 tuvieron una tendencia creciente, pues dicho monto pasó de 7,849.4 millones de pesos a 10,148.8 millones, aunque es importante recordar que estas cifras no sólo incluyen los

⁵⁸ *Ibid*

recursos del gobierno federal, sino también los de los gobiernos estatales y de los productores.

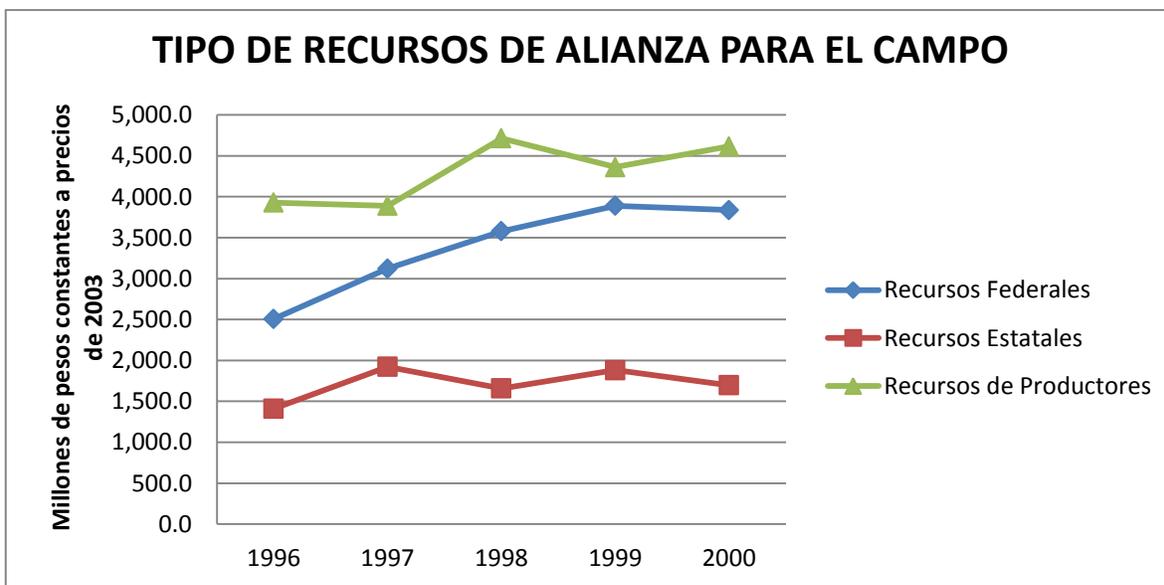
ALIANZA PARA EL CAMPO					
CONCEPTO	1996	1997	1998	1999	2000
TOTAL*	7,849.4	8,934.6	9,950.6	10,133.8	10,148.8
SAGAR*	7,849.4	8,306.4	8,968.1	9,187.0	8,916.7
CONAGUA*	0	628.2	982.5	946.8	1,232.1
Productores beneficiados	2,778,022	3,546,029	3,579,780	4,029,083	4,439,346

Fuente: SAGARPA

*Cifras en millones de pesos constantes a precios de 2003 transformados con base en el INPC anual promedio. Incluyen los tres tipos de recursos componentes de los programas

CUADRO 36

Al igual que en los recursos, los beneficiados por Alianza para el Campo fueron incrementándose durante el sexenio. Este dato puede resultar engañoso debido a que un productor beneficiado por un programa puede ser, al mismo tiempo, beneficiario de otro, por lo que el alcance de Alianza para el Campo resulta un tanto limitado. Parte de esta limitante se encuentra en que el productor debe poner cierto monto para acceder al programa, situación que merma las posibilidades y, sobre todo en los casos de productores pobres, sus intenciones de acceder a los programas.



GRÁFICA 21

Fuente: Elaboración propia con cifras de Vicente Fox Quesada, Tercer Informe de Gobierno, México. 2003.

Los recursos de los productores son el principal componente presupuestal de Alianza por el Campo, seguido de los recursos del Gobierno Federal, los cuales aumentaron paulatinamente su participación en el total. No así los recursos

estatales, los cuales no sólo tienen el último lugar respecto al total del programa, sino que su participación fue disminuyendo a lo largo del sexenio.

c) APOYOS A LA COMERCIALIZACIÓN

Como se abordó en el apartado de Salinas, cuando Conasupo abandonó su participación en las actividades de apoyo a la comercialización, ASERCA asumió la responsabilidad de brindar este tipo de recursos a los productores, los cuales fueron de suma importancia debido al impacto que tuvo la crisis que empezara en 1994 en la población del medio rural. Muchos de los productores pasaron a formar parte de la cartera vencida y sus proyectos se paralizaron, por lo que la participación de ASERCA, aunada a los programas de Alianza para el Campo y el PROCAMPO, fue de vital importancia para lograr reactivar o poner en marcha proyectos agropecuarios. Este tipo de apoyos no son dirigidos a incrementar directamente el ingreso de los productores, pues se otorgan por tonelada producida, sin embargo, tienen un fuerte impacto regresivo ya que quienes se benefician más de ellos son los productores con mayores extensiones de tierras y con mayor nivel de producción.

APOYOS A LA COMERCIALIZACIÓN DE ASERCA PARA GRANOS BÁSICOS						
(Millones de pesos constantes 2003)						
CONCEPTO	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Apoyos a la comercialización						
soya	81.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
arroz	79.0	39.2	44.1	75.9	54.0	54.0
trigo	1,517.4	36.5	1,222.5	1,259.3	1,062.8	1,410.8
sorgo	9.0	747.2	634.0	394.7	256.9	248.3
Apoyos a la sanidad del algodón	363.9	66.7	0.0	0.0	167.9	0.0
Apoyos a productores de maíz	0.0	133.6	1,617.3	1,148.8	470.7	1,790.9
Programa Emergente de sorgo	0.0	115.7	0.0	0.0	0.0	0.0
TOTAL	2,051.1	1,139.0	3,517.9	2,878.6	2,012.4	3,504.0

Fuente: Cifras de SAGAR

CUADRO 37

Los apoyos a la comercialización brindados por ASERCA aumentaron cerca de 1.5 mil millones de 1995 al 2000, sin embargo, la tendencia no siempre fue creciente durante el sexenio. Los granos que recibieron mayor apoyo fueron el maíz y el trigo. Por un lado, ASERCA comenzó a otorgar apoyos al maíz en 1996, reportando 133.6 millones de pesos dirigidos a mejorar la comercialización de este cultivo, no obstante, en sólo cuatro años dicho monto paso a ser de 1,790.9 para el año 2000. Por otro lado, los apoyos a la comercialización del trigo oscilaron

entre los mil millones de pesos y los 1.5 mil millones durante el sexenio salvo en 1996, ya que en ese año se suspendió el apoyo⁵⁹.

Los resultados que arrojaron estas acciones, aunadas a los programas anteriormente descritos, en cuanto al valor de la producción del sector fueron considerablemente bajos respecto a los niveles productivos que se necesitaban para lograr competir en el contexto internacional y poder consolidarse como un sector eje de la economía nacional, ya que de 1995 a 2000 únicamente hubo un incremento de 6,771.3 millones de pesos, pasando de de 74,168.2 millones a 80,939.5 millones de pesos.

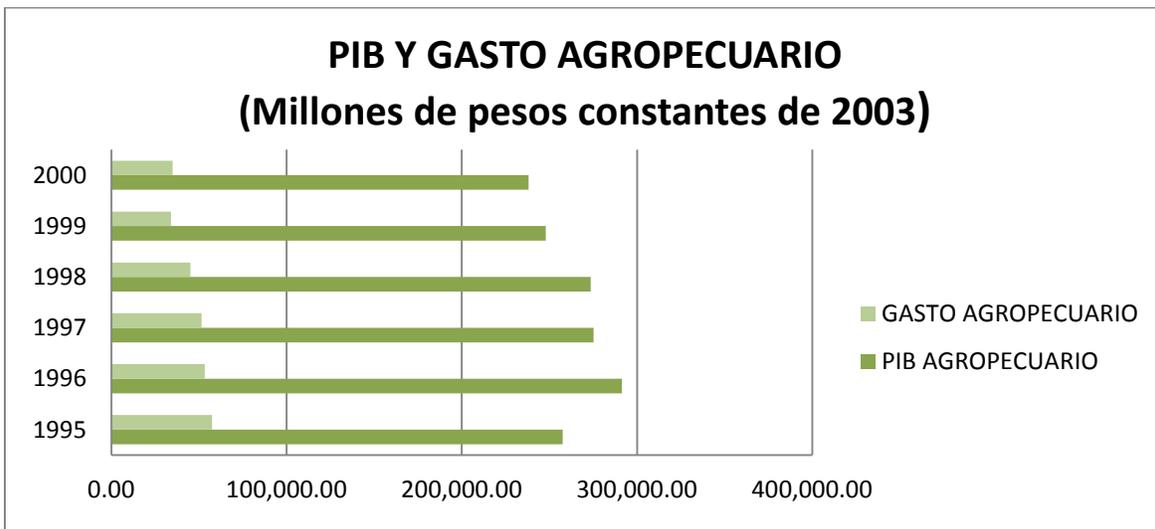
PIB AGROPECUARIO						
(Millones de pesos constantes a precios de 2003)						
CONCEPTO	AÑO					
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	257,474.	291,377.	275,111.	273,605.	247,844.	238,031.
PIB AGROPECUARIO	7	1	9	4	5	8
Coef. de especialización	0.97	0.79	0.80	0.77	0.62	0.65

Fuente: Vicente Fox Quesada, *Tercer Informe de Gobierno*, México. 2003.

CUADRO 38

La tendencia a la baja del PIB del sector respecto al total, aunado al descenso del porcentaje del gasto público agropecuario respecto al gasto público neto total, determinaron que el coeficiente de especialización del sector se redujera, de tal manera que al principio del sexenio éste se encontraba cercano a la unidad y al finalizar el sexenio se redujo a 0.65. Esto significa que la participación del gasto en el sector fue cada vez menos que proporcional al aporte de la actividad agropecuaria en la economía, por lo que el gasto público fue dirigido a favorecer a los sectores de servicios e industrial.

⁵⁹ La cifra del apoyo a la comercialización de trigo en 1996 que aparece en el cuadro corresponde al finiquito del año anterior.



GRÁFICA 22

Fuente: Elaboración propia con cifras de Vicente Fox Quesada, Tercer Informe de Gobierno, México. 2003.

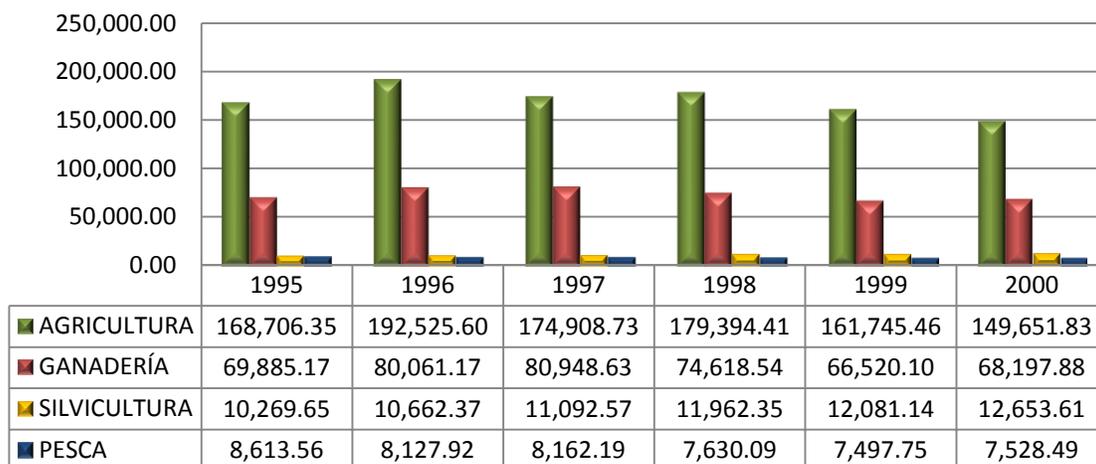
La participación del PIB agropecuario respecto al PIB total fue decreciendo durante el sexenio, pues del 5% registrado en 1995, el valor de la producción de bienes y servicios finales agropecuarios representaba únicamente el 3.7% del Producto Agregado en el 2000.

La actividad agrícola representó el componente de mayor peso en el PIB agropecuario, promediando 66%. Sin embargo, en el 2000, el PIB de este subsector disminuyó en 42,873.8 millones de pesos respecto al monto registrado en 1996.

La actividad ganadera tuvo un comportamiento contrastante, ya que durante la primera mitad del sexenio el PIB pecuario mantuvo una tendencia creciente, misma que se revertiría para la segunda mitad de la administración en estudio.

Mientras que la silvicultura mostró una tendencia al alza, al igual que el sexenio anterior, la actividad pesquera se fue reduciendo pese a la abundancia de mares con los que cuenta el país, los cuales se encontraban en una situación de sobreexplotación. En ese sentido, la participación de la silvicultura y la pesca en el PIB agropecuario únicamente representaron el 4.4% y 3.1% respectivamente.

PIB POR SUBSECTOR (Millones de pesos constantes de 2003)



GRÁFICA 23
Fuente: CEFP

Tanto el crédito a la economía como el destinado al sector se redujeron durante el sexenio en 1,572,743.2 millones de pesos y 97,754.1 millones respectivamente. La participación del crédito agropecuario respecto al total se redujo, pasando de 5% en 1995 a 4% en el 2000. Este comportamiento se debe principalmente a la lenta recuperación en el otorgamiento del crédito tras el efecto tequila, a las dificultades de adaptación del sector frente a la apertura comercial del TLCAN y a la caída del gasto público destinado al desarrollo del sector.

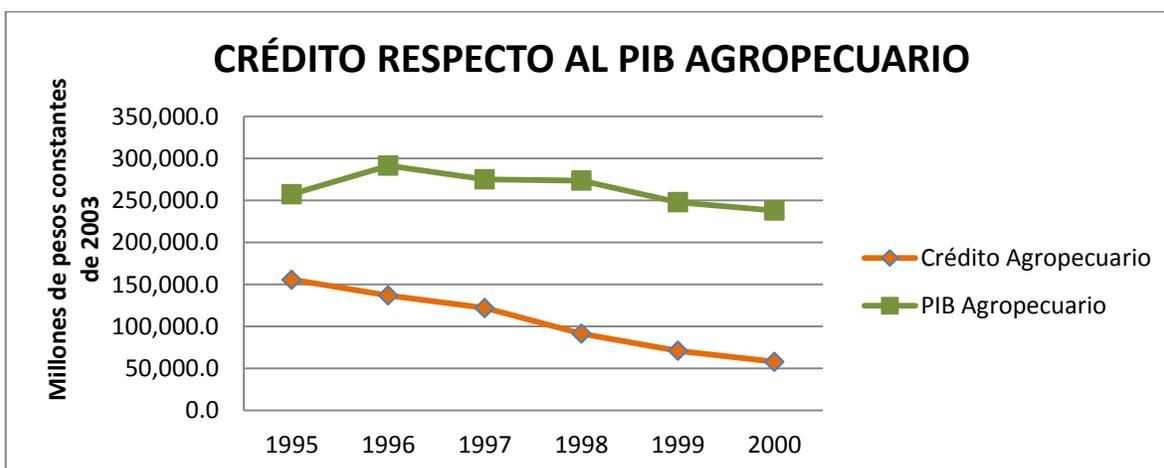
CRÉDITO

(Millones de pesos constantes de 2003)

AÑO	TOTAL	AGROPECUARIO	AGRÍCOLA	PECUARIO	SILVÍCOLA	PESCA
1995	3,147,068.4	155,514.2	98,239.0	51,697.1	1,392.4	4,188.5
1996	2,568,136.0	136,899.1	89,441.7	43,302.1	921.5	3,233.7
1997	2,214,044.8	121,854.6	81,485.3	36,711.9	1,064.7	2,592.7
1998	1,976,990.7	91,305.9	55,630.4	31,562.0	961.7	3,151.9
1999	1,784,176.4	70,922.0	45,768.5	22,178.4	720.8	2,254.2
2000	1,574,325.2	57,760.2	40,985.1	14,511.4	399.3	1,864.1

Fuente: CEPAL

CUADRO 39



GRÁFICA 24
Fuente: CEPAL

A pesar de la caída continua del crédito agropecuario y el resto de los problemas por los que atravesaba la economía nacional, en 1996 el PIB del sector registró crecimiento respecto al año anterior. No obstante, a partir de 1997 el valor de la producción del sector disminuyó, por lo que los programas implementados resultaron insuficientes para lograr el impulso que la producción agropecuaria requería.

2.3. El sexenio de Vicente Fox Quesada 2000-2006

La llegada de Vicente Fox Quesada a la presidencia en el año 2000 fue un hecho sin precedentes que marcaría un nuevo rumbo en el país, ya que el PRI, el partido político que había permanecido al frente del Poder Ejecutivo durante poco más de 70 años, le cedería los honores al Partido Acción Nacional tras unas contundentes elecciones presidenciales.

Esta transición del poder de un partido cuya posición era fundamentalmente de “centro” a uno de “derecha” implicaba un cambio en las formas para lograr el desarrollo y, por ende, un cambio en el sector agropecuario mexicano. ¿Sería posible que la nueva administración lograra revertir el deterioro del sector agropecuario y la marginación rural?

2.3.1. La Ley de Desarrollo Rural Sustentable

Una de las primeras acciones que la nueva administración impulsaría en materia del desarrollo rural sería la creación del marco legal que estableciera los objetivos, directrices, estrategias, procedimientos y responsabilidades de los involucrados en el desarrollo rural, particularmente del Estado. Este impulso se materializó el 7 de diciembre de 2001, fecha en que se publicaría en el DOF la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la cual enmarca la importancia de la participación gubernamental en el desarrollo rural sustentable, atendiendo, por un lado, el impulso de las actividades productivas, industrializadoras y comerciales; y por el otro, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural.

En conformidad con el artículo 2º, *“son sujetos de esta Ley los ejidos, comunidades y las organizaciones o asociaciones de carácter nacional, estatal, regional, distrital, municipal o comunitario de productores del medio rural, que se constituyan o estén constituidas de conformidad con las leyes vigentes y, en general, toda persona física o moral que, de manera individual o colectiva, realice preponderantemente actividades en el medio rural.”*⁶⁰

Asimismo, se establece que para lograr el desarrollo rural sustentable, el Estado empleará programas de fomento de actividades productivas y de desarrollo social utilizando los recursos de manera racional, de tal forma que se garantice su preservación para las generaciones futuras. Es facultad del Gobierno Federal en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas implementar las acciones y programas que impulsen las actividades agrarias prioritarias para el desarrollo rural sustentable.

⁶⁰ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Artículo 2, México. 2001.

Dentro de los principales objetivos que establece esta ley se encuentran: la promoción del bienestar social y económico de la sociedad rural, fomentar la diversificación y el empleo; corregir las divergencias del desarrollo regional mediante una mayor atención a las regiones con mayor rezago, bajo un enfoque productivo; impulsar al aparato productivo de tal manera que permita contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación, y aprovechar los recursos naturales de manera sustentable, fomentando la conservación de los recursos naturales y la mejora del medio ambiente.⁶¹ A diferencia de sexenios anteriores, en esta ley se le atribuye una mayor importancia a la protección del medio ambiente y al uso de los recursos naturales de manera sustentable, en aras de lograr el desarrollo rural sin privar a las generaciones futuras de dichos recursos.

Otro aspecto que esta Ley expone como necesario para el logro de desarrollo rural sustentable es la inversión en infraestructura orientada a la producción, así como el fortalecimiento de la competitividad del sector mediante la canalización de recursos a los productores en la forma de apoyos directos, con el fin de mejorar el ingreso de la población rural, incrementar el nivel de empleo y la producción. En este sentido, no hay alguna novedad sobre el tipo de apoyos a los productores, ya que maneja los mismos de los sexenios anteriores, dados sus bajos efectos distorsionadores en la economía. Lo que sí resulta relevante es la importancia que esta Ley le atribuye a la inversión en infraestructura, que si bien ha sido, a lo largo del tiempo, un factor de impulso para el desarrollo del país, al incluirlo dentro de este marco normativo se está transformando en una acción concreta, necesaria y obligatoria para el desarrollo sustentable del sector. Sin embargo, los esfuerzos han sido insuficientes y no se ha reflejado en la realidad.

Para propósitos de esta Ley fue creado el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS) y la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS), los cuales involucran a las distintas dependencias que participan en aras del desarrollo rural sustentable y a representantes del sector social y privado para llevar a cabo la planeación y programación de acuerdo a las metodologías disponibles en las cada una de ellas y, en base a ello, determinar la tipología de los productores y sujetos del desarrollo rural sustentable. No obstante a que la introducción de estos representó una gran innovación para el proceso de planeación de políticas y programas, la operatividad de estas instancias ha sido limitada.

En lo concerniente al proceso de planeación atribuido al Estado vía dependencias y entidades del Gobierno Federal, el artículo 13 expone que el Programa Sectorial será elaborado de acuerdo al PND y la Ley de Planeación a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática, por lo que participarán el

⁶¹ *Ibid.* Artículo 6

Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas, así como el sector social y privado del medio rural. Este Programa será la directriz de las acciones en el mediano y largo plazo y *“especificará los objetivos, prioridades, políticas, estimaciones de recursos presupuestales, así como los mecanismos de su ejecución, descentralizando en el ámbito de las entidades federativas, municipios y regiones la determinación de sus prioridades, así como de los mecanismos de gestión y ejecución con los que se garantice la amplia participación de los agentes de la sociedad rural.”*⁶²

En esta parte de la Ley se hace mención de la importancia del Programa Especial Concurrente (PEC) y su papel en el desarrollo del sector agrícola, el cual será expuesto a mayor detalle en el siguiente apartado. Éste programa debe ser aprobado por el Ejecutivo Federal y publicado a los seis meses posteriores a la expedición del Plan Nacional de Desarrollo. El Ejecutivo Federal establecerá las provisiones presupuestales para la conformación del PEC vía la CIDRS con participación del CMDRS y se integrarán al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La ley detalla las actividades y funciones atribuidas tanto a la CIDRS como del CMDRS en su participación para lograr el desarrollo rural sustentable.

Otras de las funciones expuestas en la Ley que se le atribuye a la CIDRS son las siguientes:

- a) Coordinar las acciones y programas de las dependencias y entidades que relacionadas con el desarrollo rural sustentable.
- b) Atender, coordinar y dar seguimiento a los programas sectoriales y especiales cuyo objetivo sea impulsar el desarrollo rural sustentable.
- c) Proponer políticas y criterios para la formulación de programas y actividades relacionadas con el desarrollo rural sustentable.
- d) Integrar, en concertación con las dependencias, entidades, así como los diversos sectores y agentes participantes en el desarrollo rural sustentable, los siguientes sistemas y servicios: Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Rural Sustentable, Sistema Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica Rural Integral, Sistema Nacional de Fomento a la Empresa Social Rural, Sistema Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Degradación de los Recursos Naturales, Sistema Nacional de Bienestar Social Rural, Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable, Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agropecuaria y Alimentaria, Sistema Nacional de Financiamiento Rural, Sistema Nacional de apoyos a los programas inherentes a la política de fomento al desarrollo rural sustentable, Servicio

⁶² *Ibid.* Artículo 13 frac. 6

Federativas que las mismas determinen y los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural en el municipio correspondiente, en forma similar a la integración que se adopta para el Consejo Mexicano.”

2.3.2. Gastos fiscales en el sector agropecuario

En este estudio, el análisis del sector se ha enfocado al gasto público, ya que el monto asignado a programas orientados al desarrollo rural es ampliamente superior que los ingresos que el Estado obtiene de la recaudación. Del 2002 al 2005 el sector participó en promedio con el 3.9% del total de los ingresos tributarios, que representaron el 0.4% del PIB en ese mismo periodo.⁶⁴

RECAUDACIÓN DE INGRESOS TRIBUTARIOS EN EL SECTOR PRIMARIO				
(Millones de pesos)				
CONCEPTO	2002	2003	2004	2005
ISR	26,858.70	27,598.40	33,484.50	25,520.30
IVA	1,446.80	1,348.80	1,277.80	1,241.40
Otros ¹	1,393.20	3,020.50	4,468.30	-1,163.40
Recaudación total en el sector primario	29,698.70	31,967.70	39,230.60	25,598.30

Fuente: Centro de Estudios de Finanzas Públicas
¹ Corresponden a ingresos no tributarios derivados del cobro de Productos, Derechos y Aprovechamientos.

CUADRO 40

Los gastos fiscales son un componente importante de la política fiscal en el sector agrícola que se introducirá en el análisis correspondiente a este sexenio. Como se ha mencionado, los gastos fiscales corresponden al conjunto de tratamientos fiscales especiales, regímenes de excepción, exenciones, deducciones, estímulos fiscales y tasas preferenciales que representan los ingresos que el Estado deja de recaudar.

De acuerdo a la SHCP, en el 2006 el Estado dejó de recaudar por concepto de ISR del sector primario 25 mil 150 millones de pesos a consecuencia de las reducciones, exenciones y deducciones. A continuación se detallan estos beneficios fiscales:

a) Exención del impuesto

Este beneficio fiscal lo pueden hacer efectivo aquellas personas físicas y morales con actividad agrícola, las cuales podrán estar exentas del pago del impuesto hasta 40 veces el salario mínimo vigente, en el caso de las personas físicas, y por los primeros 20 salarios mínimos, en el caso de personas morales

⁶⁴ CEF, *Presupuesto de Gastos Fiscales 2002-2007*. México. 2008.
<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0072007.pdf> consultada el 1 de mayo de 2011.

para cada uno de los socios o asociados, de acuerdo a su área geográfica elevado al año.

Como resultado de las exenciones a personas físicas, se logró aumentar el número de contribuyentes en 180,796 durante el periodo, pasando de 522,169 en el 2002 a 702,965 al iniciar 2006⁶⁵. Esto significó que los ingresos que se dejaron de percibir por este concepto pasaron de 1,181.1 millones de pesos a aproximadamente 2,597.9 millones en 2007. Asimismo, en el caso de las exenciones a personas morales, la tendencia en cuanto al sacrificio en los ingresos también fue al alza, pues de los 1,978.8 millones de pesos en el 2002 pasaron a 7,966.1 millones en 2005. Este sacrificio fiscal significó un incremento en el universo de contribuyentes de 10,011 en ese mismo periodo.

b) Reducción del impuesto

Este gasto fiscal fue dirigido a las personas físicas y morales con actividades agrícolas. Dicha deducción se efectuó como un porcentaje anual, el cual se redujo cada año en el periodo de 2004-2007, tal como lo señala la siguiente tabla.

TASA DE DEDUCCIÓN DEL IMPUESTO				
CONCEPTO	AÑO			
	2004	2005	2006	2007
Tasa de deducción	50%	46.67%	44.83%	42.86%

Fuente: CEFP

CUADRO 41

La deducción al ISR es el componente de gastos fiscales más importante, pues en 2004 representó 12,599.3 millones de pesos, cifra que se redujo a aproximadamente 11,065.2 millones en 2007 como consecuencia de la disminución en la tasa. Esto significó en promedio el 0.14% del PIB en ese periodo.

Asimismo, se efectuaron deducciones de inversiones de terrenos y deducciones inmediatas de sus inversiones en bienes nuevos de activo fijo en el mismo año en el que fueron adquiridos o en el siguiente. En esta última, los contribuyentes podrán deducir el impuesto de la inversión en un solo año, en lugar de hacerlo en varios años.

De acuerdo al artículo 220 de la Ley del ISR, las deducciones inmediatas que corresponden al sector primario son: 87% en maquinaria y equipo para actividades de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca; 57% en el caso de inmuebles. Por este concepto, en el periodo 2002-2007 se dejaron de recaudar aproximadamente 591.4 millones de pesos. Los terrenos cuyo uso sea para actividades agrícolas

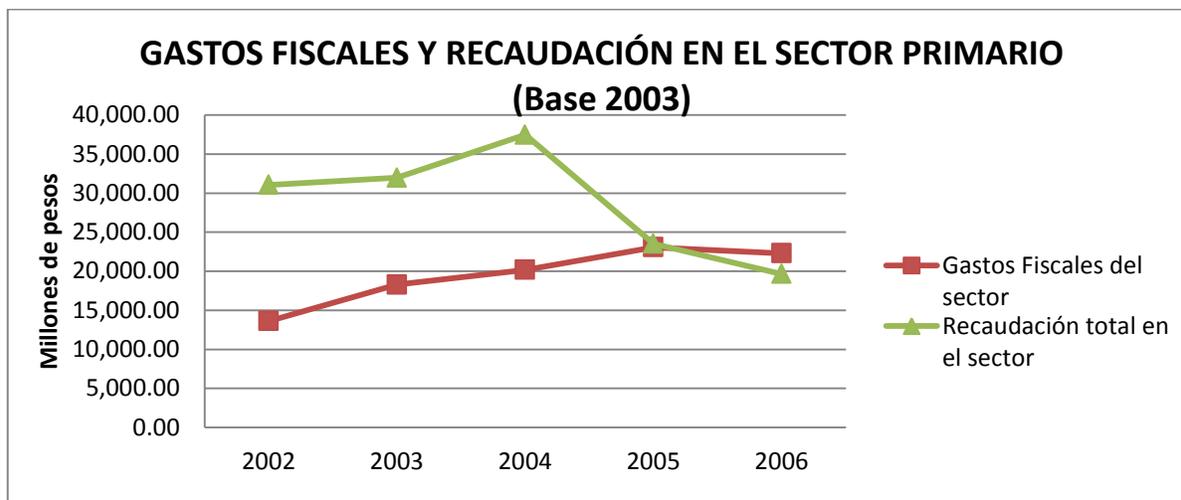
⁶⁵ El incremento en el número de contribuyentes se debe a que el beneficio fiscal resulta más atractivo para el productor que la sanción por evadir el impuesto.

gozan del beneficio de deducción en inversión. Este gasto fiscal pasó de 144.6 millones de pesos en 2003 a aproximadamente 57.7 millones en 2007.

GASTOS FISCALES DEL SECTOR PRIMARIO (Millones de pesos constantes de 2003)					
CONCEPTO	2002	2003	2004	2005	2006
Gastos Fiscales del sector	13,016.70	18,280.30	21,113.40	25,115.20	25,150.10
Recaudación total en el sector	29,698.70	31,967.70	39,230.60	25,598.30	22,172.30

Fuente: Elaboración propia con cifras obtenidas del CEFP y el Presupuesto de Gastos Fiscales transformadas a precios constantes del 2003 en base en el INPC anual promedio.

CUADRO 42



GRÁFICA 25

Fuente: Elaboración propia con cifras del CEFP

Del periodo 2002 a 2006, los gastos fiscales del sector agropecuario mantuvieron una tendencia creciente tal y como se muestra en el cuadro y en la gráfica anterior, sin embargo, a pesar de que se logró incrementar el número de contribuyentes, el efecto en la recaudación se caracterizó por mostrar un gran contraste, pues de 2002 a 2004 se registró un incremento de casi 10 mil millones de pesos, no obstante a ello, de 2004 a 2006 la tendencia se revertiría y la caída en la recaudación en el sector fue de aproximadamente 17 mil millones de pesos.

GASTOS FISCALES Y RECAUDACIÓN DEL SECTOR PRIMARIO (Tasa de crecimiento)				
CONCEPTO	2003	2004	2005	2006
Gastos Fiscales del sector	40.44	15.50	18.95	0.13
Recaudación total del sector	7.64	22.72	-34.75	-13.38

Fuente: Elaboración propia con cifras obtenidas del CEFP y el Presupuesto de Gastos Fiscales

CUADRO 43

En el cuadro anterior aparecen las tasas de crecimiento de los gastos fiscales y la recaudación. En ellas podemos apreciar que cuando mayor fue el crecimiento

de los gastos fiscales en 2003, la recaudación crecía a una tasa relativamente baja, sin embargo, en el año siguiente esta tasa de disparó a su máximo, llegando a 22.72% por sólo el 15.5% de incremento en gastos fiscales. Tal parecía que la introducción de los gastos fiscales no sólo había sido dirigida hacia el desarrollo del sector, sino también a mejorar el erario público mejorando los niveles recaudatorios, no obstante, durante 2005 y 2006 la recaudación presentó tasas de crecimiento negativas, siendo la de 2005 la más baja.

Si bien los gastos fiscales representan un sacrificio que el gobierno debe incurrir al dejar de percibir ingresos, hasta el momento, no es posible determinar que esta política haya impulsado el crecimiento y el desarrollo del sector agrícola ¿Realmente esta política benefició al sector? Hasta el momento, los únicos efectos positivos que se desprenden de este análisis son el incremento en el universo de contribuyentes y la mejora en el ingreso de la sociedad rural producto de cada uno de los gastos fiscales, pero para determinar el impacto que produjo en otras variables como la inversión o la producción, es fundamental analizar el resto de la política fiscal, concretamente la política de gasto público.

2.3.3. Políticas y programas de fomento al sector agropecuario

Antes de comenzar el estudio de estos programas procederemos al análisis de la situación macroeconómica del sector agropecuario, principalmente del PIB y el gasto público.

BALANCE PRESUPUESTARIO DEL SECTOR PÚBLICO						
(Millones de pesos constantes de 2003)						
CONCEPTO	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ingresos	1,396,349.7	1,450,589.4	1,600,589.8	1,691,826.4	1,789,230.1	2,006,481.2
Egresos	1,444,038.8	1,538,228.4	1,642,534.3	1,708,844.0	1,800,165.2	2,012,647.3
Balance	-47,689.1	-87,639.0	-41,944.5	-17,017.7	-10,935.1	-6,166.0
Ingresos respecto PIB	21.9%	22.1%	22.3%	22.7%	23.3%	24.9%
Egresos respecto al PIB	22.6%	23.5%	22.9%	22.9%	23.4%	25.0%
Balance respecto PIB	-0.7%	-1.3%	-0.6%	-0.2%	-0.1%	-0.1%

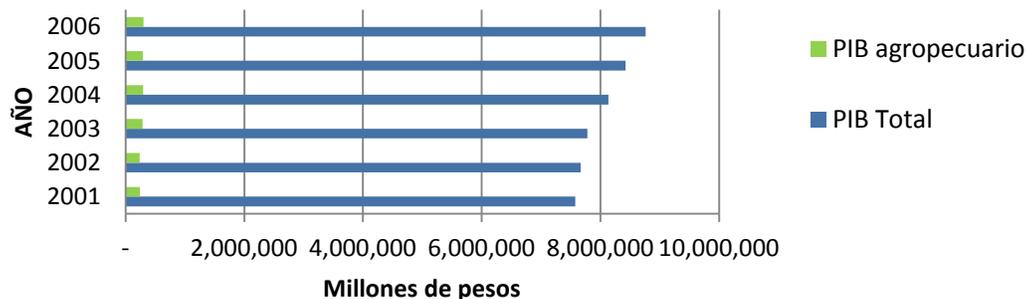
Fuente: Cifras de CEFP transformadas a precios constantes de 2003 con base en el INPC promedio anual.

CUADRO 44

Los ingresos percibidos por el Estado se incrementaron durante el sexenio, lo cual permitió ampliar el gasto público. El balance presupuestario resultó negativo durante toda la administración foxista, sin embargo, éste no represento más del 1.3% del PIB, lo cual se considera dentro de los niveles estipulados en la LFPRH.

La participación del PIB agropecuario en el PIB total continuó siendo muy baja y pese a que en 2003 fue el año en que este indicador llegó al punto más alto, la producción del sector primario no rebasó el 4% de la totalidad de la actividad económica.

PARTICIPACIÓN DEL PIB AGROPECUARIO RESPECTO AL TOTAL



GRÁFICA 26

Fuente: Elaboración propia con cifras del CEFP

El comportamiento del PIB del país mostró mayor dinamismo a partir de 2004, año en que alcanzó la tasa de crecimiento máxima durante el sexenio con 4.52%, y pese a que ésta disminuyó en 2005 al registrar 3.58%, se incrementó de nueva cuenta en 2006, ubicándose en 4.03%. En contraste, la actividad agropecuaria registró una alta volatilidad, destacando dos periodos con crecimiento negativo en el PIB de este sector. El primero de ellos se dio en el año 2002 con -1.7%, lo que representó una caída de 4,074.1 millones de pesos. El segundo fue en 2005; aunque la caída no fue tan grande como la anterior, significó una disminución de 2,028 millones de pesos.

PIB TOTAL, AGROPECUARIO Y GASTO PÚBLICO RURAL (Millones de pesos a precios constantes de 2003)

CONCEPTO	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PIB Total	6,381,705.5	6,552,452.8	7,162,773.0	7,450,189.0	7,688,606.0	8,058,864.0
PIB agropecuario*	240,224.02	236,149.92	285,751.00	294,026.00	291,998.00	303,310.00
Gasto neto total	1,094,716.1	1,175,579.66	1,232,942.10	1,311,732.30	1,390,008.42	1,541,881.70
PEC	-	-	117,144.30	114,978.13	134,089.36	137,319.01
Gasto agropecuario	38,093.51	36,942.92	41,685.80	42,099.81	45,791.34	45,338.22

*Cifras obtenidas del CEFP transformadas a precios constantes de 2003 con base en el INPC promedio anual

Gasto neto total obtenido de CEPAL

CUADRO 45

Por otro lado, en el 2003, esta misma tasa de crecimiento fue de 21%, la más alta del sexenio, con un incremento de 49,601.1 millones de pesos. Este incremento coincide con la puesta en marcha de los programas componentes del PEC, mismos que impulsaron la actividad agropecuaria tanto en el 2003 como en el 2004, aunque fue imposible mantener el mismo nivel de crecimiento. Sin embargo, la caída en el presupuesto asignado al PEC en el 2004 tuvo como efecto

la disminución del valor de la producción agropecuaria en el 2005, misma que ya se mencionó anteriormente.

TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB Y GASTO AGROPECUARIO					
CONCEPTO	2002	2003	2004	2005	2006
PIB Total	0.83%	1.45%	4.01%	3.20%	4.82%
PIB agropecuario	-1.70%	21.00%	2.90%	-0.69%	3.87%
Gasto neto total	7.39%	4.88%	6.39%	5.97%	10.93%
PEC	-	-	-1.85%	16.62%	2.41%
Gasto agropecuario	-3.02%	12.84%	0.99%	8.77%	-0.99%

Fuente: Cifras obtenidas de BANXICO, CEFP, CEPAL y Felipe Calderón Hinojosa *Primer Informe de Gobierno*, México. 2007.

CUADRO 46

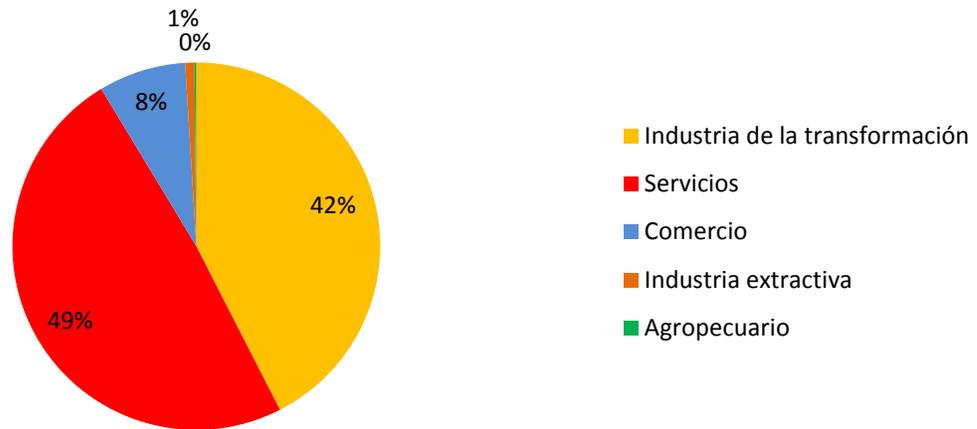
La inversión extranjera directa en el país decreció en 12,845.7 millones de dólares de 2001 a 2003 y, a pesar de que en el 2004 se dio una recuperación de 6,260.8 millones, volvió a decaer en los últimos dos años del sexenio. Mientras que los servicios, la industria de la transformación y el comercio fueron los sectores más atractivo para el capital extranjero, la IED en el sector agropecuaria fue prácticamente nula, ya que en ningún año del sexenio fue mayor al 0.4% de la IED total.

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA						
(Millones de dólares)						
CONCEPTO	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total	29,528.1	23,055.1	16,682.4	22,943.2	21,829.5	19,128.7
Industria de la transformación	5,813.8	8,743.1	7,603.2	13,075.2	11,767.4	9,562.8
Servicios	21,315.0	12,175.8	7,524.8	8,418.7	7,039.7	8,618.5
Comercio	2,323.5	1,787.2	1,452.6	1,256.2	2,814.4	574.4
Industria extractiva	12.0	256.0	90.0	172.9	197.8	351.0
Agropecuario	63.8	93.0	11.8	20.2	10.2	22.0

Fuente: Felipe Calderón Hinojosa, *Segundo Informe de Gobierno*, México. 2008

CUADRO 47

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA POR SECTORES



GRÁFICA 27

Fuente: Elaboración propia con datos de Felipe Calderón Hinojosa, Segundo Informe de Gobierno, México. 2008.

En lo que respecta al sector externo, pese a que en el año 2000 se había subsanado el déficit de la balanza comercial agropecuaria, ésta volvió a ser negativa a lo largo de la administración foxista e incluso alcanzó el déficit máximo del periodo de estudio de esta tesis, registrando -1,143.5 millones de dólares en el 2002.

Tanto las exportaciones como las importaciones del sector agropecuario son relativamente bajas respecto al total. Por un lado las exportaciones fueron crecientes durante el sexenio, al pasar de 4,446 millones de dólares en 2001 a 6,853 millones en 2006, sin embargo, las exportaciones del sector oscilaron entre el 2.6 y el 3.1 por ciento del total del valor de las mercancías vendidas al exterior. Por otro lado, las importaciones también tuvieron una tendencia creciente, salvo las registradas en 2005, año en el cayeron en 179 millones de dólares. Entre 2001 y 2006, las importaciones del sector se ubicaron entre el 2.8 y el 3.4 por ciento del total del valor de los bienes procedentes del exterior.

BALANZA COMERCIAL AGROPECUARIA						
(Millones de dólares)						
CONCEPTO	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Importaciones	5,293	5,358	5,787	6,355	6,176	7,146
Exportaciones	4,446	4,215	5,036	5,684	6,008	6,853
Saldo	-846.70	-1,143.50	-751.40	-671.10	-167.70	-293.20
Importaciones agropecuarias respecto al total	3.1%	3.2%	3.4%	3.2%	2.8%	2.8%
Exportaciones agropecuarias respecto al total	2.8%	2.6%	3.1%	3.0%	2.8%	2.7%

Fuente: CEPAL y Felipe Calderón Hinojosa Tercer Informe de Gobierno. México. 2009

CUADRO 48

El endeudamiento neto del Gobierno Federal se mantuvo por debajo del 2% de 2001 a 2005, siendo el 2004 el año que presentó el menor nivel de endeudamiento con 76,634.4 millones de pesos, lo que equivale al 0.9% del PIB de ese año. Por otro lado, en el 2006 se registró el máximo nivel de endeudamiento del sexenio con 373,878.5 millones, equivalentes al 4.3% del PIB.

ENDEUDAMIENTO NETO DEL GOBIERNO FEDERAL						
(Millones de pesos constantes de 2003)						
CONCEPTO	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Endeudamiento neto	88,075.1	141,638.3	99,351.1	76,634.4	127,430.4	373,878.5
% del PIB	1.2%	1.8%	1.3%	0.9%	1.5%	4.3%

Fuente: BANXICO

CUADRO 49

PROGRAMA ESPECIAL CONCURRENTENTE (PEC)

Una de las principales acciones que el gobierno de Fox implementó durante su gestión fue la introducción del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) en el 2002 y que entrara en vigor en 2003. El PEC es el documento en donde se establece la política, los programas, así como la estrategia para lograr los objetivos concernientes al desarrollo agrícola y rural descritos en el Plan Nacional de Desarrollo. Tiene su fundamento jurídico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley de Planeación, en la Ley Orgánica de la Administración Pública y en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

En el PEC se establecen todos los programas de las diversas dependencias y organismos que participan en el desarrollo del sector, lo que hace de éste un importante instrumento de planeación integral, cuyas principales objetivos son: impulsar la productividad del sector a través de las diferentes actividades económicas que lo integran; mejorar la infraestructura y el equipamiento agropecuario; abatir la pobreza y la marginación del medio rural, y ampliar y

mejorar el suministro de servicios básicos como educación, salud, vivienda y alimentación de la población del campo sin perjudicar al medio ambiente, entre otras. Es elaborado por la CIDRS con la participación de la sociedad rural a través de Foros de Consulta aprobados por el CMDRS y coordinados por la propia CIDRS.

El enfoque de cada una de las políticas que integran el PEC son dirigidas a poblaciones objetivos distintas. Esta diferenciación se realiza por la gran heterogeneidad que caracteriza al sector rural en cuanto a nivel de ingreso, grado de desarrollo, tipo de productor y producción, etc.

En el PEC se integran programas de combate a la pobreza basados en subsidios, transferencias y ayudas sociales cuya finalidad principal es disminuir las brechas de marginalidad que existe entre las sociedades urbanas y rurales o entre las mismas comunidades rurales. Esta estrategia adopta un enfoque microrregional, el cual tiene como prioridad atender a aquellas zonas con mayor grado de marginación.

El presupuesto asignado al PEC, de acuerdo al Presupuesto de Egresos, se incrementó en el periodo de 2003 a 2007 en 37,771.5 millones de pesos, al pasar de 117,144.30 millones a 154,915.80 millones. Sin embargo, para efectos de este análisis, se hizo la transformación de esas cifras con valores corrientes a precios constantes de 2003, por lo que el incremento en el presupuesto asignado al PEC en ese periodo fue únicamente de 20,174.1 millones de pesos, pasando de 117,144.3 millones en 2003 a 137,319.01.

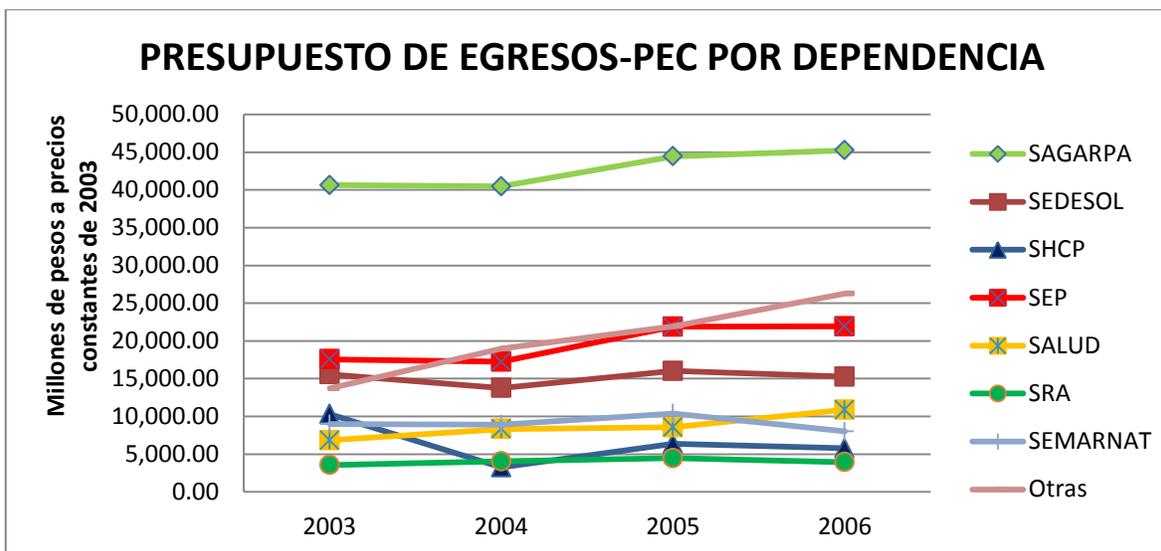
PRESUPUESTO DE EGRESOS-PEC				
(Millones de pesos a precios constantes de 2003)				
CONCEPTO	AÑO			
	2003	2004	2005	2006
SAGARPA	40,632.70	40,464.54	44,455.81	45,267.22
SRA	3,565.50	4,045.72	4,460.82	3,940.36
SEP	17,554.40	17,250.89	21,889.55	21,923.24
SEDESOL	15,573.90	13,760.87	16,027.06	15,265.76
SHCP	10,310.30	3,240.83	6,355.03	5,785.78
SALUD	6,829.40	8,328.79	8,568.08	10,874.84
SEMARNAT	8,976.60	8,907.11	10,384.39	8,002.25
Otras	13,701.50	18,979.38	21,948.61	26,259.56
TOTAL DEL PEC	117,144.30	114,978.13	134,089.36	137,319.01

Fuente: Elaboración propia con cifras obtenidas del CEFEP transformadas a precios constantes de 2003 con base en el INPC promedio anual.

CUADRO 50

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, en el año de 2004 se registró una caída en el presupuesto del PEC de poco más de 2 mil millones de pesos,

pese a ello, en los años 2005 y 2006 los presupuestos fueron crecientes. Resulta importante señalar esta situación, ya que en cifras corrientes permanece la tendencia positiva a lo largo del periodo.



GRÁFICA 28

Fuente: Elaboración propia con cifras del PEF-PEC 2003-2007

Resulta lógico que la dependencia que mayor presupuesto recibe (de las que participan en el PEC) sea la SAGARPA, simplemente por la naturaleza por la cual fue creada. Tan sólo ésta promedia, a lo largo del periodo 2003-2006, el 34% del presupuesto total del PEC, muy por encima de la SEP, SEDESOL, SEMARNAT y SALUD, que son las dependencias que se ubican en los siguientes escalafones, registrando en promedio del periodo 16%, 12%, 8% y 7% respectivamente, dejando al resto de las dependencias una participación del 23%.

El presupuesto asignado a cada una de estas dependencias conforme al PEC se materializó en un gran número de programas que, por cuestiones de extensión de este trabajo, no podrán ser analizados en su totalidad. Sin embargo, sí se analizarán aquéllos cuyo impacto fue más significativo en lo que respecta a la producción, superficies apoyadas, generación de empleo e incremento en el ingreso de la sociedad rural.

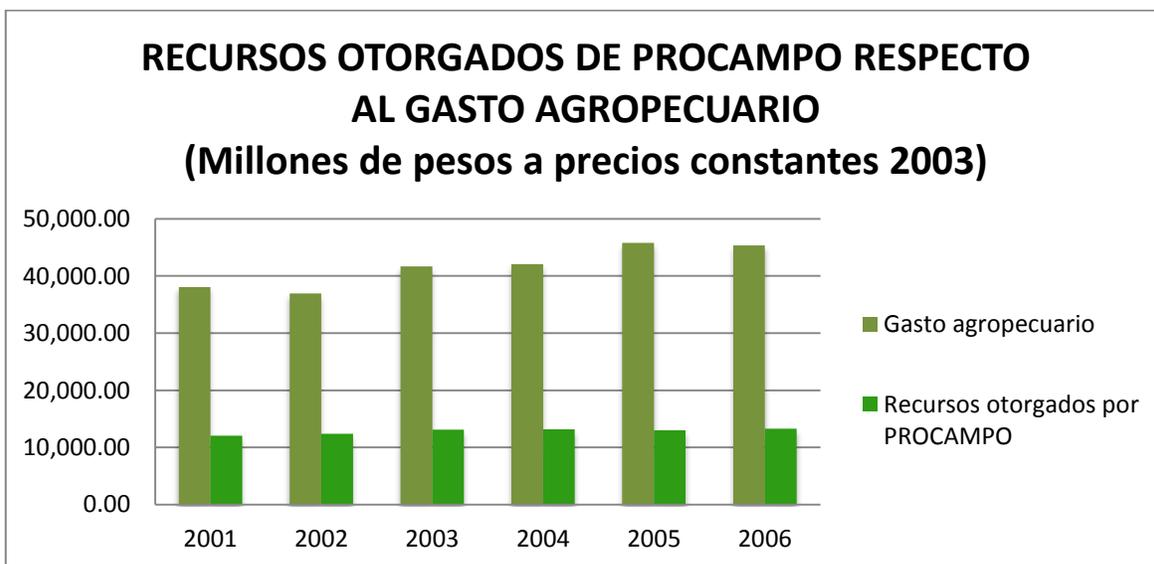
A continuación se analizarán tres de los principales programas implementados para lograr el desarrollo rural, estos son: PROCAMPO, Alianza para el Campo y el programa de Apoyos a la Comercialización.

a) PROCAMPO

Durante el sexenio, la población objetivo de los apoyos brindados por el PROCAMPO llegó a ser poco más de 2.8 millones de productores, los cuales representan cerca de 40% de la población dedicada a actividades agropecuarias.

La inscripción de nuevos predios al padrón de beneficiarios del PROCAMPO está determinada por la superficie que sea dada de baja por irregularidades y la disponibilidad presupuestal.⁶⁶

Una de las modificaciones que se le hicieron al PROCAMPO fue la introducción, en 2003, del Acceso Anticipado a Pagos Futuros del PROCAMPO, mediante un proceso de capitalización que les permite a los productores de bajos ingresos percibir los apoyos correspondientes a años subsecuentes de manera anticipada a través de cuotas preferentes. Esta modalidad está dirigida a productores con predios de 5 hectáreas o menos, mujeres y pueblos indígenas.



GRÁFICA 29

Fuente: Elaboración propia con cifras de CEFP y Felipe Calderón Hinojosa, Segundo Informe de Gobierno, México, 2008.

Durante el sexenio, los recursos del PROCAMPO representaron en promedio el 31% del gasto agropecuario, lo que coloca a este programa como el que mayores recursos gestiona.

⁶⁶ ASERCA. Revista Claridades Agropecuarias No. 165, SAGARPA. México. 2007

PROCAMPO			
AÑO	RECURSOS OTORGADOS (Millones de pesos)*	BENEFICIARIOS (Miles de productores)	SUPERFICIE APOYADA (Miles de Hectáreas)
2001	12,083.76	2,695	13 420.2
2002	12,389.34	2,792	13 697.7
2003	13,110.70	2,849	13 775.6
2004	13,191.90	2,673	13 079.6
2005	13,014.11	2,399	11 995.9
2006	13,317.88	2,320	12 356.0

Fuente: Felipe Calderón Hinojosa, *Segundo Informe de Gobierno* México. 2008.
* Precios constantes de 2003 transformados con base en el INPC promedio anual.

CUADRO 51

Los recursos otorgados vía PROCAMPO se incrementaron durante el periodo, pasando de 2001 a 2006 de 12,083.76 millones a 13,317.88 millones de pesos, respectivamente. La superficie apoyada fue creciendo durante los primeros tres años de gestión del gobierno foxista. Sin embargo, a partir de 2004, ésta fue reduciéndose hasta llegar a las 12.36 millones de hectáreas, muy por debajo de las 13.42 millones apoyadas en 2001. La misma tendencia se presentó en el caso de los productores beneficiados, los cuales oscilaron anualmente entre los 2.3 millones y los 2.85 millones, que se tradujo en un costo por productor beneficiado de aproximadamente 4,925 pesos en promedio durante el sexenio.

APOYOS OTORGADOS POR EL PROCAMPO PARA LA SIEMBRA (Pesos por hectárea)						
CONCEPTO	AÑO					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Otoño-Invierno	778	829	873	905	963	963
Primavera-Verano						
<i>Cuota preferente</i>	-	-	1 030	1 120	1 160	1 160
<i>Cuota normal</i>	829	873	905	935	963	963

Fuente: Felipe Calderón Hinojosa "Segundo Informe de Gobierno" México. 2008.

CUADRO 52

Las cuotas otorgadas a los productores fueron crecientes de 2001 a 2005, sin embargo, para 2006 las cuotas serían las mismas que en el año anterior. La cuota preferente que entrara en vigor a partir de 2003 permaneció a la paridad de 100 dólares.

El PROCAMPO es el principal programa de subsidios al sector agropecuario en cuanto a recursos se refiere. Sin embargo, no es un programa que beneficie a la sociedad rural en general sino únicamente aquellos productores poseedores de tierras inscritos en el padrón de beneficiarios. *"De los 5.5 millones de hogares*

rurales 3.4 millones son pobres; del total, 1.3 millones tienen tierra, la mayoría agrícola y de temporal, pero 45% tiene menos de una hectárea.⁶⁷

De esta manera, la mayoría de la población rural queda imposibilitada para acceder a este tipo de recursos y muchas veces su destino se reduce a trabajar las tierras de grandes productores o en agroindustrias por remuneraciones insuficientes como para sostener un hogar, en otros casos, optan por migrar.

b) ALIANZA PARA EL CAMPO

Los programas de Alianza para el Campo continuaron durante la gestión Foxista bajo la orientación de incrementar la producción agrícola, ganadera y pesquera, así como el fomento al desarrollo rural y la sanidad e inocuidad agroalimentaria.



GRÁFICA 30

Fuente: Elaboración propia con cifras del CEFP y Felipe Calderón Hinojosa, Segundo Informe de Gobierno, México, 2008.

El ejercicio presupuestal de Alianza para el Campo representa, en promedio del sexenio, el 30.3% de gasto total agropecuario y se ubica sólo por detrás de PROCAMPO.

⁶⁷ Matilde Pérez U, *Procampo, convertido en un plan de subsidios para agricultores pudientes* citando cifras de Evelyne Rodríguez. Diario La Jornada. México. 2007

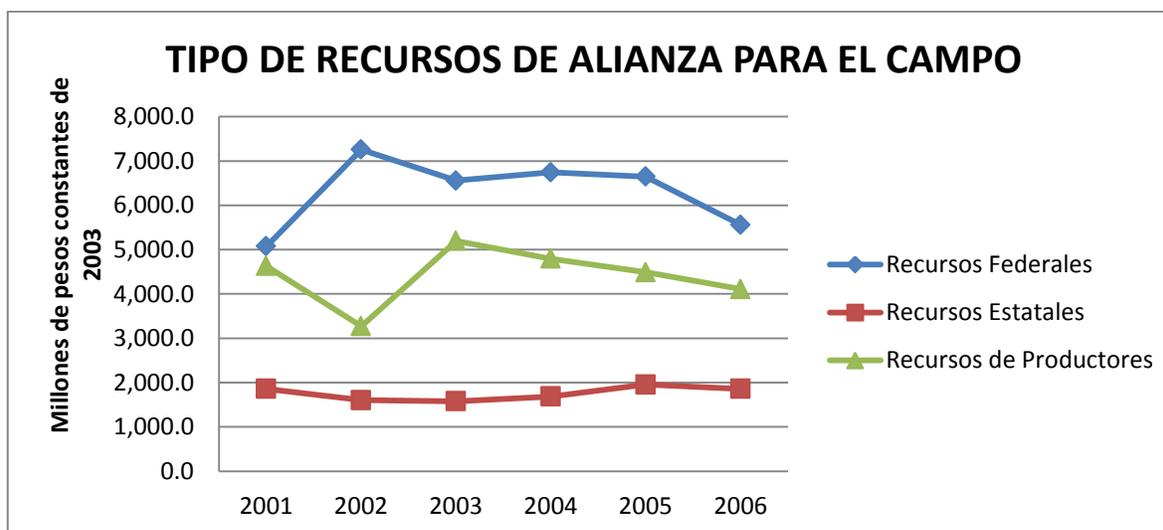
TIPO DE RECURSOS DE ALIANZA PARA EL CAMPO (Millones de pesos constantes de 2003)						
CONCEPTO	2001	2002	2003	2004	2005	2006
TOTAL	11,560.2	12,657.3	13,330.6	13,160.5	13,088.0	11,524.8
Recursos Federales	5,074.8	7,256.0	6,555.4	6,742.3	6,645.0	5,557.5
Recursos Estatales	1,857.1	1,604.4	1,578.1	1,686.0	1,954.9	1,857.2
Recursos de Productores	4,628.3	3,270.9	5,197.1	4,795.1	4,488.0	4,110.1

Fuente: Felipe Calderón Hinojosa, Segundo Informe de Gobierno, México. 2008.
*Las cifras incluyen los tres tipos de recursos componentes de los programas

CUADRO 53

Los recursos de Alianza para el Campo mostraron un comportamiento creciente de 2001 a 2003, llegando en este último año a su máximo con 13,330.6 millones de pesos. Sin embargo, en la segunda mitad del sexenio la tendencia se revirtió y el monto decreció a 11,524.8 millones en 2006, cifra menor a los 11,560 millones registrados en 2001. De la totalidad de los recursos de Alianza para el Campo, la mayor parte está asignada y gestionada por la SAGARPA.

El principal componente de los recursos de Alianza para el Campo son los recursos federales, relegando a los recursos de los productores cuya participación en el total fue mayor durante el sexenio anterior. Al igual que en el sexenio de Zedillo, los recursos estatales ocupan el tercer puesto en cuanto a participación y, aunque fueron superiores a 1.5 mil millones de pesos en cada año, nunca alcanzaron los 2 mil millones.



GRÁFICA 31

Fuente: Elaboración propia con cifras de Felipe Calderón Hinojosa, Segundo Informe de Gobierno, México. 2008.

Esta nueva orientación del gasto federal trajo como consecuencia que los productores perdieran interés en continuar aportando sus recursos al mismo nivel que en los primeros años de operación del programa. Esto, aunado a al

incremento del gasto federal, benefició al ingreso de los productores pero no logró mejorar la posición del sector respecto al resto de la actividad económica.

ALIANZA PARA EL CAMPO						
(Millones de pesos constantes de 2003)						
CONCEPTO	2001	2002	2003	2004	2005	2006
TOTAL*	11,560.2	12,657.3	13,330.6	13,160.5	13,088.0	11,524.8
SAGARPA*	10,928.6	12,132.5	13,330.6	13,160.5	13,088.0	11,524.8
CONAGUA*	631.6	524.8	-	-	-	-
Productores beneficiados	4,535,924	4,301,268	n.d.	4,010,978	3,773,651	2,678,084

Fuente: Felipe Calderón Hinojosa, *Segundo Informe de Gobierno*, México. 2008.
*Las cifras incluyen los tres tipos de recursos componentes de los programas

CUADRO 54

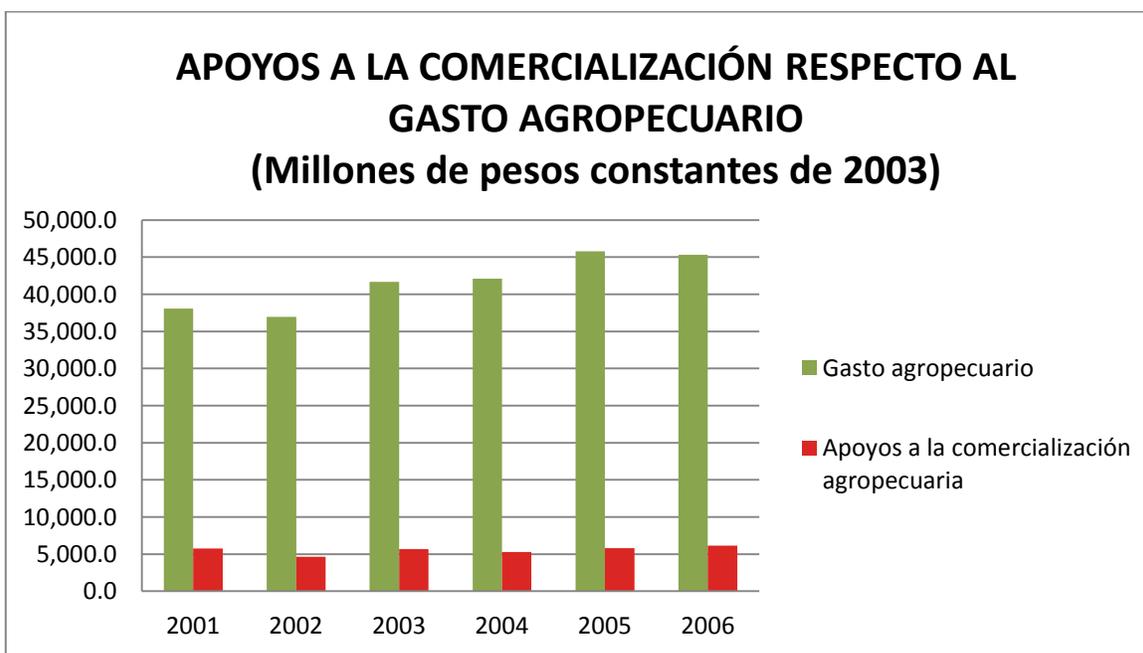
El resultado de este programa fue un total de 19,299,905 productores beneficiados en los años 2001, 2002, 2004, 2005 y 2006, aunque la tendencia fue a la baja, ya que de 4,535,924 productores beneficiados en 2001, se cerraría el sexenio con tan sólo 2,678,084 productores.⁶⁸ Con la operación de Alianza para el Campo durante el sexenio se tecnificaron 420,032 hectáreas de riego; se llevó a cabo la adquisición de 21,397 tractores, lo que significó la mecanización de 1,069,854 hectáreas; se recuperaron 5.94 millones de hectáreas para pastoreo; y se pusieron en marcha 43,111 proyectos para el fomento lechero, avícola, porcícola y apícola.⁶⁹

c) APOYOS A LA COMERCIALIZACIÓN

Los apoyos a la comercialización son un componente de gasto público de gran importancia para el desarrollo del sector, de tal manera que han sido objeto de análisis a lo largo de esta investigación. Este tipo de apoyos fueron adquiriendo mayor relevancia desde el salinismo y, por ende, su alcance fue creciendo, ya que los estados beneficiados del inicio al término de la administración foxista pasaron de 20 a 29. Se apoyó a 12 diferentes cultivos, entre los que se destacan el maíz, arroz, trigo y sorgo.

⁶⁸ El número de productores beneficiados por Alianza para el Campo en el año 2003 no se encuentra disponible

⁶⁹ SAGARPA www.siap.sagarpa.gob.mx consultada el 3 de junio de 2011



GRÁFICA 32

Fuente: Elaboración propia con cifras de Felipe Calderón Hinojosa, Segundo Informe de Gobierno, México. 2008.

Los apoyos a la comercialización agropecuaria promediaron durante el periodo 5,562.7 millones de pesos al año y, pese a que en su comportamiento se registraron alzas y bajas, la participación de estos apoyos respecto al gasto agropecuario fue inferior a la registrada en 2001, año en el que representaron el 15.1% con 5,748.5 millones de pesos; sin embargo, en 2006 la participación sólo fue de 13.6%, con 6,170.5 millones.

Por otro lado, de 2001 a 2006 se apoyaron 130.67 millones de toneladas de granos y oleaginosas. En ese sentido, a pesar de que en 2002 se registró una baja en la producción, ésta mantuvo una tendencia creciente de 2003 a 2006, siendo el periodo 2003-2004 en el que más creció la producción apoyada. De acuerdo con ASERCA, es posible que este comportamiento se deba a la disminución de hectáreas siniestradas y al aumento de la productividad por hectárea.⁷⁰

Al considerar la suma de los apoyos a la comercialización del sexenio (33,376 millones de pesos) y dividir la cifra entre los 130.67 millones de toneladas apoyadas en el mismo periodo, tenemos como resultado que el apoyo gubernamental por tonelada producida es de 255.42 pesos.

⁷⁰ ASERCA. Revista Claridades Agropecuarias No. 160. SAGARPA. México. 2007

APOYOS A LA COMERCIALIZACIÓN AGROPECUARIA						
PROGRAMA	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Apoyos Directos a la Comercialización						
Millones de pesos*	4,169.0	3,511.6	3,072.1	2,030.0	3,914.8	3,980.4
Miles de toneladas	13,693.1	8,803.8	9,062.2	9,565.5	12,082.5	13,723.3
Apoyos Directos para la Conversión Productiva ¹						
Millones de pesos*	14.1	104.7	148.3	199.3	2.6	
Miles de hectáreas	23.6	67.0	182.9	284.8	2.5	
Apoyos para la Adquisición de Coberturas						
Millones de pesos*	111.6	455.0	498.0	532.5	456.4	806.2
Miles de toneladas	2,218.7	5,416.2	4,992.9	4,298.7	6,259.6	8,427.3
Apoyo Especial de Apoyo al Maíz						
Millones de pesos*			79.8	74.5	62.6	0.0
Miles de toneladas			265.8	195.1	238.9	0.0
Otros esquemas de apoyo						
Millones de pesos*	1,453.8	570.7	1,900.7	2,464.0	1,379.5	1,383.8
Miles de toneladas	2,881.1	3,280.9	4,468.4	10,910.9	6,577.0	3,311.7
TOTAL EN MILLONES DE PESOS*	5,748.5	4,642.0	5,698.9	5,300.3	5,815.8	6,170.5
TOTAL DE MILES DE TONELADAS	18,792.9	17,500.9	18,789.3	24,970.2	25,157.9	25,462.3
TOTAL DE MILES DE HECTÁREAS APOYADAS	23.6	67.0	182.9	284.8	2.5	

Fuente: "Segundo Informe de Gobierno" Felipe Calderón Hinojosa. 2008

*Cifras a precios constantes de 2003 transformadas con base en el INPC promedio anual.

¹ A partir de 2005 este programa ya no se considera Apoyo a la Comercialización

CUADRO 55

Los Apoyos Directos a la Comercialización es el componente que mayor peso tiene en el programa, ya que de 2001 a 2006 representaron en promedio el 62% del total de los Apoyos a la Comercialización Agropecuaria y el 52% de la producción apoyada.

Los Apoyos para la Adquisición de Cobertura de Precios fueron creados para proteger el ingreso de los productores ante las variaciones de los precios, por lo que se adquirieron coberturas mediante instrumentos en el mercado financiero de futuros. Gracias a esta política, durante el sexenio se cubrió un volumen de 31.6 millones de toneladas de maíz, trigo, sorgo, soya, algodón, cártamo, café, jugo de naranja, y ganado bovino y porcino, apoyos que significaron un gasto de 2,859.7 millones de pesos.

A pesar de que la superficie destinada a la producción de granos y oleaginosas decreció en 852,000 hectáreas durante el periodo 2000-2005, siendo el frijol, sorgo y maíz los cultivos más afectados, su producción mantuvo la tendencia al alza, pasando de 29.21 millones de toneladas a 34.96 millones en ese mismo

periodo. El mayor incremento se dio en los cultivos de maíz (5,140,200 toneladas), sorgo (569,300 toneladas), frijol (259,200 toneladas), cebada (118,300 toneladas), algodón (115,700 toneladas) y soya (60,200).

El efecto de los programas en la producción agrícola nacional fue positivo en los primeros tres años del sexenio, al pasar de 147.28 millones de toneladas en 2001 a 158.12 millones en 2003. En el 2004 se dio un ligero decremento en la producción respecto al año anterior, pero fue el 2005 cuando la producción cayó en mayor medida al registrar 155.84 millones de toneladas producidas. Esta caída en la producción, equivalente a 2.22 millones de toneladas, fue corregida en el 2006, año en que la producción aumentó en 8.94 millones, ubicándose en su nivel máximo del sexenio con un total de 164.78 millones de toneladas producidas.

PRODUCCIÓN Y CONSUMO AGRÍCOLA						
(Miles de toneladas)						
CONCEPTO	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PRODUCCIÓN NACIONAL*	147,276.1	147,755.8	158,116.3	158,065.7	155,842.9	164,779.4
Producción (10 principales granos y oleaginosas)	32,455.5	30,480.1	33,419.0	33,994.2	30,268.3	28,804.4
Consumo (10 principales granos y oleaginosas)	52,382.5	48,824.2	50,870.1	50,675.8	47,360.2	47,159.8

Fuente: SAGARPA

*Producción de los 26 principales cultivos

CUADRO 56

Por otro lado, a diferencia del sexenio anterior, el coeficiente de especialización del sector fue más cercano a la unidad, manteniéndose por encima del 0.8 durante la mayor parte del periodo, salvo 2006, año en que registró 0.78. A pesar de ello, el gasto destinado al desarrollo del sector respecto al total fue menos que proporcional al aporte de la actividad agropecuaria en el producto agregado. Esto significa que, al igual que en los sexenios anteriormente analizados, se están favoreciendo a los sectores de servicios e industrial a través del gasto público.

COEFICIENTE DE ESPECIALIZACIÓN						
CONCEPTO	2001	2002	2003	2004	2005	2006
PIB agropecuario*	240,224.0	236,149.9	285,751.0	294,026.0	291,998.0	303,310.0
Coef. Especialización	0.92	0.87	0.85	0.81	0.87	0.78

Fuente: Cifras obtenidas del CEFP. Elaboración propia del Coeficiente de Especialización

*Millones de pesos constantes de 2003

CUADRO 57

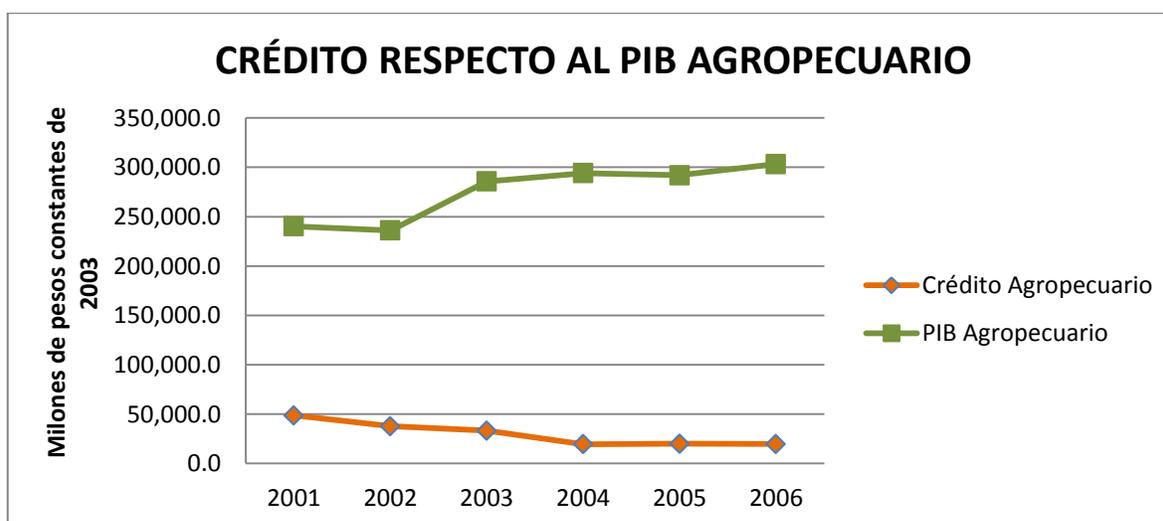
Por otro lado, el crédito en la economía se mantuvo estable, pero no así el destinado al sector agropecuario, pues mantuvo su tendencia decreciente tal y como se analizó en el apartado de sexenio de Ernesto Zedillo. La participación del crédito agropecuario respecto al total se redujo, pasando de 3% en 2001 a sólo el 1% en el 2006.

CRÉDITO						
(Millones de pesos constantes de 2003)						
AÑO	TOTAL	AGROPECUARIO	AGRÍCOLA	PECUARIO	SILVÍCOLA	PESCA
2001	1,405,266.1	48,593.3	35,714.5	10,937.1	236.5	1,705.2
2002	1,478,525.7	37,639.8	26,869.7	9,018.4	230.1	1,521.6
2003	1,433,411.5	33,243.8	22,286.4	9,259.1	218.0	1,480.2
2004	1,374,256.6	19,521.2	11,356.1	6,364.7	152.4	1,648.1
2005	1,452,482.1	19,943.4	11,526.9	7,068.1	138.5	1,207.9
2006	1,494,756.5	19,666.9	10,642.7	7,647.6	169.6	1,207.0

Fuente: CEPAL

CUADRO 58

El crédito agropecuario se redujo aún más desde la liquidación de BANRURAL en el 2001, el cual se debilitó tras la absorción de las carteras vencidas por parte del Estado. A pesar de la creación de Financiera Rural, ésta no tuvo el mismo empuje en el crédito agropecuario que alguna vez tuvo BANRURAL, por lo que la caída en el crédito al sector se acentuó durante la segunda mitad del sexenio. No obstante, el PIB agropecuario creció de 2001 a 2006, aunque no creció su participación respecto al producto total.



GRÁFICA 33

Fuente: CEPAL

Se puede considerar que la implementación de los programas tuvo efectos positivos en cuanto al incremento del PIB del sector, sin embargo, los mayores apoyos a la producción fueron dirigidos a la población poseedora de tierra, la cual representa la minoría de la sociedad rural, tal como se analizó anteriormente.

Por otro lado, el empleo en el sector se redujo durante gran parte del sexenio, pues la población ocupada pasó de 7.2 millones de personas en 2001 a 6.2 millones en 2005, aunque de acuerdo a la CEPAL, en 2006 se incrementó a 8.5

millones.⁷¹ La implementación de los programas coadyuvó a que el índice de desigualdad se redujera, pues en el 2000, el 54.7 y 28.5 por ciento de la sociedad rural vivía en pobreza y pobreza extrema respectivamente, situación que mejoraría en el 2006, pues el 40.1% vivía en pobreza y 16.1% en pobreza extrema.

⁷¹ CEPAL <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=4&idTema=21&idioma=> consultada el 5 de junio de 2011.

CAPÍTULO TERCERO

CONCLUSIONES

Durante esta investigación se ha comprobado que los esfuerzos del Estado, en materia de gasto público, han sido insuficientes para lograr revertir la tendencia negativa del sector rural así como la marginación de la población que en él habita, por lo que no es posible considerar como un balance positivo los resultados que se desprenden de la ejecución de tales políticas y programas.

En la primera etapa del estudio, que comprende la administración salinista (1989-1994), las acciones del gobierno estuvieron enfocadas hacia la recuperación del país de la crisis de los años 80, la consolidación del proceso de apertura comercial y la integración de la economía nacional en el mercado global a través de la firma de tratados internacionales.

Durante este periodo la economía nacional logró recuperarse de la crisis, mostrando una tendencia positiva en cuanto al crecimiento del PIB. Asimismo, se logró que la IED creciera en más de cuatro veces de 1989 a 1994 y que el déficit presupuestario se redujera e, incluso, dejara de ser negativo a partir del tercer año del sexenio.

No obstante estos resultados, los indicadores de desarrollo en el sector agropecuario no fueron nada alentadores, ya que la participación del valor de la producción agropecuaria del país fue reduciéndose respecto al producto agregado total, la IED en el sector representó menos del 2% del total, la balanza comercial agropecuaria y agroalimentaria mantuvieron el déficit durante la mayor parte del periodo, el crédito destinado a las actividades agropecuarias no superó el 8.6% de la totalidad de crédito de la economía, mientras que la población rural crecía a una tasa promedio de 0.4% anual.

Tal como se mencionó, el gasto público en el sector representó en promedio únicamente el 7.5% del gasto neto total, una cantidad muy por debajo de la requerida para mejorar el posicionamiento de la actividad agropecuaria en la economía nacional. Aunado a ello, la adopción de los nuevos tipos de apoyos al sector catalogados como no distorsionantes no mejoraron de manera sustancial la situación del sector, pues la población en situación de pobreza y pobreza extrema no tuvo una modificación significativa.

Estos factores permiten afirmar que la política de gasto implementada durante el salinismo fue insuficiente para encaminar al sector agropecuario a la ruta de desarrollo que exige el mercado internacional, así como para lograr la reversión de la marginación de la población rural. Además, la planeación que se realizó en torno al marco de políticas y programas no fue la adecuada, ya que la

competitividad que se intentó proporcionar al sector ante la apertura comercial no rindió los resultados esperados.

Pese a que la eliminación de los precios de garantía tuvo un impacto positivo en las finanzas públicas, su sustitución por el PROCAMPO no tuvo el impacto que sí tenía su antecesor. Si bien los precios de garantía generaban una gran brecha entre los precios internacionales, así como una fuerte carga para el erario público, también eran un fuerte aliciente a la producción, ya que garantizaban un precio al productor que le generaba un mayor ingreso. Como se ha venido exponiendo en esta tesis, los apoyos de PROCAMPO, aunque no se consideran distorsionadores, están deslindados de la producción y sólo benefician a aquellos productores que poseen tierras y se encuentran empadronados, los cuales reciben el recurso monetario sin que se les solicite alguna meta productiva.

El PRONASOL atacó problemas de alimentación, educación, vivienda y producción de la población de escasos recursos, sin embargo, no logró situarlos fuera del umbral de la pobreza.

Aunque en este análisis se consideró como insuficiente la política de gasto en el sector, no se puede considerar como inservible, ya que sin ésta la brecha entre la actividad agropecuaria y el resto de los sectores habría sido mayor y, por lo tanto, hubiese representado un mayor rezago del campo.

En el siguiente sexenio, la exigencia en el sector fue mayor debido a la entrada en vigor del TLCAN. No obstante, el gasto agropecuario se redujo al igual que su participación respecto al gasto neto total al pasar de 4.9% en 1995 a 2.4 % en 2000.

La IED del sector se incrementó en el periodo cerca de 8.25 veces, aunque nunca representó más del 0.6% de la IED total del país.

Los principales programas implementados en el sector (PROCAMPO, Alianza para el Campo y Apoyos a la Comercialización) beneficiaban principalmente a aquellos productores que poseían un mayor número de hectáreas, los cuales representan la minoría de la población rural. Pese a ello, se apoyó a un promedio de 5.8 millones de productores por año, contabilizando los programas PROCAMPO y Alianza para el Campo.

Si bien ésta política no logró mejorar la posición del sector en la economía nacional, el PIB agropecuario mantuvo una tendencia creciente a lo largo del sexenio de Zedillo, aunque su participación respecto al PIB total continuó disminuyendo. De igual manera, las exportaciones agropecuarias se desmoronaron al pasar de 4,016 millones de dólares en 1995 a 2,732 millones en

el 2000, siendo esos dos años lo únicos del sexenio en que la balanza comercial agropecuaria obtuvo saldos positivos.

Al igual que su antecesor, la política de gasto en el sector implementada por el gobierno de Ernesto Zedillo careció de intensidad y de fortaleza económica para cumplir con los objetivos de crecimiento y de reducción de la marginación en el medio rural. Sin embargo, se dio un gran avance con la operación de Alianza para el Campo, programa que pese a tener un cierto grado de regresividad, fomentaba la participación de los productores convirtiendo los recursos en aportaciones tripartitas (Gobierno Federal, gobiernos estatales y productores).

La planeación de la política sectorial tuvo una mejor forma que la del sexenio de Salinas, aunque es muy probable que los programas hubiesen tenido un mayor impacto si premiasen la productividad, es decir, que se incentivara con mayores apoyos a los productores si éstos mejoran su situación técnico-productiva y si emplean a un mayor número de personas.

Con Vicente Fox (2001-2006), se trató de institucionalizar el proceso de intervención del Estado en el sector mediante la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, con el fin de democratizar la toma de decisiones a través de la participación activa de las distintas dependencias que fomentan el desarrollo rural sustentable, los gobiernos estatales, así como representantes de los sectores social y privado. Derivado de esta Ley surge el PEC como el programa en donde se establecen los objetivos, la estrategia y el presupuesto para lograr los objetivos de desarrollo rural.

No obstante a las buenas intenciones, los resultados obtenidos en materia de desarrollo agropecuario volvieron a ser insuficientes, pues el gasto del PEC representó entre el 39 y el 45 por ciento del PIB agropecuario, el cual mantuvo un comportamiento mediocre durante el sexenio y sólo en el último año de gobierno logró acercarse a la actividad registrada en 1992. Tampoco se logró hacer del campo un atractivo nicho para la inversión, pues la IED fue prácticamente inexistente.

La balanza comercial agropecuaria permaneció con saldo negativo durante el sexenio. Las exportaciones del sector se fueron incrementando, sin que éstas representasen más del 3.1% de los bienes vendidos al exterior.

Los programas de mayor relevancia concerniente al desarrollo del sector fueron prácticamente los mismos que en el sexenio anterior. PROCAMPO continuó apoyando a los mismos productores con excepción de 2005 y 2006, años en los que se redujo el número de beneficiarios así como de superficie apoyada, mientras que los recursos canalizados fueron más del doble que en 1995. En

resumen, la política de desarrollo agropecuario en el marco de los principales programas quedó obsoleta ante las necesidades crecientes del sector.

RECOMENDACIONES

Desde una percepción particular, la planeación económica debe reconsiderar la estrategia en el tipo de programas y apoyos que se instrumentan, aplicando una política que integre el fomento a la producción y comercialización, generación de infraestructura, desarrollo científico y tecnológico, así como el combate a la pobreza. No basta con incrementar el presupuesto para el desarrollo rural sustentable, sino que también es necesario coordinar una política integral de incentivos para el mejoramiento y desarrollo del sector.

La política de fomento a la producción debe incluir programas que establezcan metas productivas requeridas a cada uno de los productores beneficiarios con el fin de incentivar la producción. Dichas metas deberán ser cubiertas para poder participar en la convocatoria para solicitar el apoyo en el ejercicio fiscal subsecuente.

Aunado a estos programas, se deben considerar acciones de capacitación y mejora técnica de productores (principalmente de los pequeños productores), brindados por personal altamente capacitado con el fin de que el productor tenga los conocimientos necesarios para operar de manera eficiente los recursos productivos con los que cuenta. Para obtener un mayor impacto en cuanto a resultados de esta política, se debe considerar, como requisito de acceso a los apoyos de los programas, haber cumplido con la capacitación correspondiente.

Los apoyos otorgados deberán ser “no distorsionantes” y, a su vez, tendrán que evitar problemas de regresividad. Esta política comprende programas de apoyos o transferencias directas, de adquisición de bienes de capital (maquinaria y equipo), de adquisición de insumos (fertilizantes, plaguicidas, nutrientes, alimento para ganado, etc.), de equipamiento (sistemas de riego, drenaje, instalaciones, etc.) entre otros.

En cuanto a la política de comercialización, sería favorable la integración de Centros Concurrentes de Comercialización Regional Agropecuaria (CECCREA) en donde operen distintas empresas u organizaciones de comercialización que ofrezcan a los productores un precio justo por los bienes. Aunado a ello, se establecería dentro de la estructura de cada CECCREA un órgano supervisor integrado por representantes de ASERCA y de la Comisión Federal de Competencia con el fin de regular las actividades y evitar prácticas monopólicas, facilitando el acceso a nuevas empresas que cumplan con la normatividad, altos estándares de calidad y precios competitivos.

La inversión en infraestructura es una prioridad que el Estado debe impulsar para el desarrollo de las actividades agropecuarias. La creación y mejoramiento de caminos, carreteras, puentes, etc., no sólo activa la economía nacional mediante las adquisiciones de bienes y servicios, la generación de empleo, el incremento en los ingresos y el consumo, sino que también reduce sustantivamente los costos de los productores, transportistas y comercializadores. El desarrollo carretero acerca a los pueblos y contribuye al comercio interno, le facilita al gobierno la creación de obras de telecomunicaciones, alumbrado, saneamiento, alcantarillado y suministro de agua potable, entre otros.

Resulta necesaria una estrecha coordinación entre la SAGARPA, SEMARNAT, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), así como los gobiernos estatales y municipales para desarrollar la política de generación de infraestructura a corto, mediano y largo plazo que favorezca el desarrollo rural sustentable. Para ello se debe contemplar la reducción de costos mediante la aplicación de programas concurrentes que involucren menor gasto corriente y mayor gasto de capital.

Los programas de combate a la pobreza deberán de redireccionarse con el fin de favorecer a las familias rurales cuyos ingresos sean insuficientes para poder cubrir sus necesidades primarias, sin que se creen “incentivos perversos” en la población. Para ello, este tipo de recursos deben ser de carácter transitorio y vincularlos con los apoyos a la producción que promuevan el empleo y el autoempleo.

Es conveniente que este tipo de programas operen bajo el esquema de transferencias directas (monetarias o en especie), en donde se lleve un completo registro del padrón de beneficiarios, además de realizar evaluaciones periódicas sobre el uso de los recursos, los resultados obtenidos y la situación económica de cada familia apoyada.

Los procesos de control y evaluación de todas estas políticas deben fortalecerse para obtener los resultados esperados, ya que sin los mecanismos adecuados, el impacto de las políticas podría no ser favorable. Las dependencias deben mejorar sus procesos e instrumentos de control y supervisión sobre cada uno de los programas que operen y, a su vez, deberán cumplir con el proceso de rendición de cuentas ante las autoridades fiscalizadoras.

Otras de las políticas complementarias para el desarrollo agropecuario son:

1. Promover programas concurrentes de fomento agropecuario entre los diferentes niveles de gobierno para generar un mayor impacto en la producción y en la población rural.

2. Fomentar el ahorro en el sector con el fin de incrementar los fondos prestables para el financiamiento de proyectos productivos.
3. Promover una mayor participación del sector bancario y financiero con el fin de incrementar el monto de crédito destinado al sector para el desarrollo de proyectos agropecuarios sustentables.
4. Favorecer el desarrollo de actividades complementarias a la producción y comercialización agropecuaria.
5. Promover la IED agropecuaria.
6. Establecer estímulos a las entidades federativas que promuevan las actividades agropecuarias, incrementen los niveles de producción y desarrollen infraestructura que coadyuve a las actividades del sector agropecuario.

Es importante que todas estas políticas tengan congruencia con los objetivos y metas establecidas tanto en el PND como en el PEC. Asimismo, es necesario dar continuidad a las políticas y programas para el desarrollo del sector de mediano y largo plazo, añadiendo criterios para mejorar la eficiencia y eficacia en los procesos administrativos y en la asignación de apoyos, en aras de lograr el mayor desarrollo del sector en el menor tiempo posible.

GLOSARIO DE SIGLAS

ASERCA: Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria.

ASF: Auditoría Superior de la Federación.

BANRURAL: Banco Nacional de Crédito Rural.

BANXICO: Banco de México.

CEFP: Centro de Estudios de Finanzas Públicas.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CIDRS: Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable.

CMDRS: Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable.

CONAGUA: Comisión Nacional del Agua.

DOF: Diario Oficial de la Federación.

FIRA: Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura.

GATT: Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y de Comercio.

IED: Inversión Extranjera Directa.

IEPS: Impuesto Especial sobre Productos y Servicios.

IETU: Impuesto Empresarial a Tasa Única.

INPC: Índice Nacional de Precios al Consumidor.

ISI: Industrialización por Sustitución de Importaciones.

ISR: Impuesto sobre la Renta.

IVA: Impuesto al Valor Agregado.

LFPRH: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

LIF: Ley de Ingresos de la Federación.

NAFINSA: Nacional Financiera

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

OMC: Organización Mundial del Comercio.

PEC: Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable.

PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación

PIB: Producto Interno Bruto.

PND: Plan Nacional de Desarrollo.

POA: Programa Operativo Anual.

PPEF: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación

PROCAMPO: Programa de Apoyos Directos al Campo.

PRONASOL: Programa Nacional de Solidaridad.

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

SARH: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

SCT: Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social.

SFP: Secretaría de la Función Pública.

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

SRA: Secretaría de la Reforma Agraria.

TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre Saharrea, Francisco, en el artículo "*Características económicas y financieras de la cafecultura en México*" de la Revista Vinculando México. 1999.
- Caballero Urdiales, Emilio. Los ingresos tributarios de México, Ed. Trillas, 1ª edición, México. 2009.
- Calderón Hinojosa, Felipe Segundo Informe de Gobierno, México. 2008.
- Calva, José Luís. La reforma del régimen agrario en México: Reforma y Estado Ed. UNAM IIE. México. 1996.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley de Desarrollo Rural Sustentable, México. 2001.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley de Planeación. México. 1983, párrafo reformado DOF 23 de mayo de 2002.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, México, 2006.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley General de Deuda Pública publicada el 31 de diciembre de 1976. Última reforma con fecha 21 de diciembre de 1995, México.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 74 párrafo 5°. México. 1917.
- CEFP, México: Estadísticas y gráficas del sector agropecuario, 1980-2002, México. 2002.
- CEFP, Presupuesto de Gastos Fiscales 2002-2007. México. 2008.
- Cordera Campos, Rolando y Lomelí Vanegas, Leonardo, Informe sobre el Programa Nacional de Solidaridad de México, para la Oficina Regional de la FAO para América Latina Facultad de Economía, México. 1999.
- Cuadrado Roura, Juan R. Política Económica. Elaboración, Objetivos e Instrumentos, Ed: McGraw-Hill. 3ª edición, España, 2006. p. 55.
- DeLeón, Peter y Hernández Quezada, José Mario, El caso del Programa Nacional de Solidaridad: Estudio Comparado de Terminación de Políticas COLMEX. México. 2001.
- Delgado de Cantú, Gloria M. Historia de México Vol. II. México en el siglo XX Ed. Prentice Hall 4ª. Edición, México. 2003. p.464.

- Escalante Semerena, Roberto y Talavera Flores, Diana La política macroeconómica en el sector agrícola con cifras obtenidas de Ernesto Zedillo, Segundo Informe de Gobierno 1° de septiembre de 1996.
- Espino, José Ayala. Economía del sector público mexicano. Ed. Esfinge. México. 2001. p. 171.
- Flores Rangel, Juan J. Historia de México 2 Ed. Thomson. México. 2003. p. 341.
- Fox Quesada, Vicente Tercer Informe de Gobierno, México. 2003.
- González Villarreal, Roberto Ingobernabilidad. La gestión de la crisis en el gobierno de Ernesto Zedillo Ed. Plaza y Valdés S.A. de C.V. México. 1996.
- Martner, Gonzalo. Planificación y presupuesto por programas, Ed. Siglo XXI editores. Vigésimosegunda edición. México. 2004.
- Medin, Tzvi Ideología y praxis política de Lázaro Cárdenas Ed. Siglo XXI. México. 1986.
- Mella, José María y Mercado, Alfonso, La economía agropecuaria mexicana y el TLCAN Revista Comercio Exterior Vol. 56 No. 3. Bancomext. 2006
- Morett Sánchez, Jesús Carlos Reforma agraria: del latifundio al neoliberalismo, Ed. Plaza y Valdés. México. 2003.
- Pérez U, Matilde Procampo, convertido en un plan de subsidios para agricultores pudientes citando cifras de Evelyne Rodríguez. Diario La Jornada. México. 2007
- Ponce de León, Ernesto Zedillo, Primer Informe de Gobierno México. 1995.
- Prud'homme, Jean Francois; Baretta, Armando; Appendini, Kristen y Grammont, Hubert. El impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano Plaza y Valdés editores. México. 1995.
- Saldaña, Adalberto Teoría y práctica del presupuesto por programas en México. Un caso correcto, INAP. 1ª Edición, México. 1977.
- SHCP, Acuerdo por el que se Expide el Clasificador por Objeto Del Gasto para la Administración Pública Federal, México. 2011.
- Téllez Kuenzler, Luís La modernización del sector agropecuario y forestal Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1994.
- Varian, Hall. Microeconomía intermedia: un enfoque actual, 5ª Edición. 1999. pp 273 y 275.

PÁGINAS WEB

<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=4&idTema=21&idioma=>

http://www.aserca.gob.mx/artman/publish/article_184.asp

<http://www.banxico.org.mx/politica-monetaria-e-inflacion/estadisticas/otros-indicadores/balanza-pagos.html>

<http://www.nafta-sec-alena.org/sp/view.aspx?conID=590&mtpilD=131#A705>

<http://www.nafta-sec-alena.org/sp/view.aspx?x=343&mtpilD=122>

www.financierarural.gob.mx

www.fira.gob.mx

www.inegi.org.mx

www.infoaserca.gob.mx/claridades/marcos.asp?numero=64

www.sagarpa.gob.mx

www.siap.sagarpa.gob.mx

www2.uacj.mx/trasparencia